



Elorriaga, Leandro Damián

# Microcréditos productivos para la agricultura familiar. Análisis y evaluación de los impactos de los microcréditos productivos en el desarrollo local de los productores de la agricultura familiar en el Gran La Plata



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Elorriaga, L. D. (2023). *Microcréditos productivos para la agricultura familiar. Análisis y evaluación de los impactos de los microcréditos productivos en el desarrollo local de los productores de la agricultura familiar en el Gran La Plata. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3989>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

# **Microcréditos productivos para la agricultura familiar. Análisis y evaluación de los impactos de los microcréditos productivos en el desarrollo local de los productores de la agricultura familiar en el Gran La Plata**

***TESIS DE MAESTRÍA***

**Leandro Damián Elorriaga**

leandro.elorriaga@gmail.com

## **Resumen**

La presente Tesis de Maestría se propone estudiar el comportamiento de los microcréditos productivos para el desarrollo local de los productores de la agricultura familiar en la zona rural del gran La Plata. Para ello, se analizan los factores sociales que intervienen en la implementación de los microcréditos productivos del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. Finalmente, se evaluó a partir de indicadores sociales la efectividad de los microcréditos productivos como una herramienta fundamental de la política social - fuente de financiamiento y capacitación- para potenciar el desarrollo de la agricultura familiar y su impacto en el desarrollo local.

Palabras clave: políticas sociales, microcréditos productivos, desarrollo local y agricultura familiar.

Directora: Mg. Juana Paulina Yasnikowski

## AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Gladis y Haroldo, mi hermano Pablo.

Por el tiempo dedicado, a mi Directora Juana Yasnikowski.

Por el apoyo brindado, a mi amigo Fernando Bossi.

# ÍNDICE

RESUMEN .....	1
AGRADECIMIENTOS .....	2
ÍNDICE.....	3
GLOSARIO DE ABREVIATURAS.....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
Puntapié .....	8
Primeros conceptos teóricos locales .....	11
Banco Social de la FCAyF .....	13
Análisis contextual y diagnóstico poblacional que dan origen al Banco Social .....	13
Surgimiento del Banco Social .....	16
Transformaciones buscadas .....	17
Sobre la estrategia de acción utilizada.....	17
Sobre los microcréditos productivos.....	18
Sobre la agricultura familiar .....	19
Capítulo I.....	22
ANTECEDENTES.....	22
El origen: <i>Grameen Bank</i> .....	22
Aproximaciones teóricas hispanas y latinas: estado de la cuestión.....	26
Argentina: políticas sociales, desarrollo local y microcrédito .....	27
Laprida: Programa Microcréditos Acceder .....	29
Capítulo II.....	30
MARCO TEÓRICO .....	30
<b>EJE I – Políticas Sociales (PS)</b> .....	30
De las políticas públicas a las políticas sociales .....	30
Políticas públicas .....	30
Elementos de las políticas públicas .....	33
Políticas Sociales (PS).....	34
Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales.....	34
Definición de PS.....	35

Lógicas subyacentes en la implementación de las PS.....	37
Enfoque de análisis de políticas utilizado: policy studies.....	38
Conclusión del eje de políticas .....	40
<b>EJE II - Gestión Pública (GP)</b> .....	41
De la gestión pública a la Nueva Gestión Pública.....	41
Gestión pública.....	41
El contexto de implementación y la Nueva Gestión Pública (NGP) .....	42
Vinculación de la NGP con la eficiencia de las PS analizada .....	43
Conclusión del eje de gestión pública .....	44
<b>EJE III – Desarrollo Local (DL)</b> .....	45
Primera aproximación al concepto de desarrollo .....	45
La dimensión social del desarrollo .....	45
Las políticas municipales de desarrollo económico local (DEL) .....	47
Enfoque del DL.....	48
Actores locales.....	50
Conclusión del eje de desarrollo .....	50
Comentario final del enfoque conceptual.....	51
Capítulo III.....	53
<b>HERRAMIENTAS</b> .....	53
Presentación.....	53
Mapeo de actores clave (MAC) .....	53
El ciclo de las políticas.....	55
El proceso de análisis de las políticas públicas.....	56
La participación .....	62
Participación de los beneficiarios.....	63
Tipos y grados de participación.....	68
Construcción del instrumento de evaluación de la PS .....	69
A. Análisis procesual de las PS.....	70
B. Indicadores para medir las PS.....	71
C. Mapeo de actores clave (MAC).....	72
Criterios utilizados para el análisis y la evaluación de la PS.....	72
A. Participación .....	72
B. Capacidad estatal .....	74

C. La evaluación de los resultados .....	75
Capítulo IV .....	82
METODOLOGÍA .....	82
Presentación.....	82
Recorte espacio-temporal .....	82
Sobre la estrategia metodológica.....	85
Investigación con estudios de caso .....	85
Nivel de investigación .....	86
Tipo de investigación.....	88
Indicadores .....	89
Sobre el trabajo de campo .....	90
Técnicas .....	90
Charlas informales.....	93
Información secundaria.....	93
Paradigma constructivista .....	94
Capítulo V .....	94
TRABAJO DE CAMPO .....	94
El Banco Social .....	95
Del productor al consumidor .....	96
Manos de la Tierra: visitas periódicas .....	100
Beneficiarios y promotores: charlas informales .....	101
Entrevistas .....	105
A beneficiarios del Banco Social .....	105
A miembros del programa .....	108
A agentes del Gobierno Local .....	109
Resultados del trabajo de campo.....	111
Análisis de datos relevados en el trabajo de campo con entrevista semiestructurada .....	111
Capítulo VI .....	114
ANÁLISIS DEL BANCO SOCIAL .....	114
Análisis y evaluación de los resultados del programa .....	114
El ciclo de las políticas y programas.....	115
Origen del Banco Social de FCAyF .....	115
Problematización .....	116

La formulación de la solución .....	119
Implementación de la decisión .....	128
Análisis de las dimensiones sustantivas .....	136
A. Participación de los beneficiarios .....	136
B. Efectividad.....	139
C. Mapeo de actores .....	143
D. Análisis de las capacidades estatales del gobierno local: problemas políticos y de gestión.....	143
CONCLUSIÓN .....	145
Reflexiones finales de la investigación.....	145
Potencialidades.....	145
Conclusiones sobre las preguntas que guían la investigación.....	147
¿Qué dimensiones de la PS influyeron en la población objetivo? ¿Cómo influyó la PS en el DL?.....	147
¿Cuáles son las PS más significativas del municipio? .....	148
¿Cómo operan procesos de DL y PS?.....	149
¿Cuál es impacto a nivel local del microcrédito como herramienta para el desarrollo? .....	150
Enfoque de DL .....	151
ANEXO METODOLÓGICO .....	154
Instrumento de relevamiento .....	154
Entrevistas semiestructuradas a los productores de la AF.....	154
Guía de preguntas a miembros del programa .....	155
Guía de Preguntas a agentes del Gobierno Local .....	156
BIBLIOGRAFÍA .....	157

## GLOSARIO DE ABREVIATURAS

**AF:** agricultura familiar

**AMBA:** área metropolitana de Buenos Aires

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CHFBA:** Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires

**CFP:** Cinturón Frutihortícola Platense

**CLAD:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

**CNA:** Censo Nacional Agropecuario

**CONAMI:** Comisión Nacional de Microcrédito

**CRB:** Programa Cambio Rural Bonaerense

**DEL:** desarrollo económico local

**DL:** desarrollo local

**EAP:** explotación agropecuaria

**FCAyF:** Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata

**FFRR:** Fondos Rotatorios

**FONAF:** Foro Nacional de Agricultura Familiar

**GIDAF:** Grupo Interdisciplinario para el Desarrollo de la Agricultura Familiar

**GL:** Gobierno local

**IDH:** índice de desarrollo humano

**MiPyME:** micro, pequeña o mediana empresa

**NGP:** nueva gestión pública

**PNUD:** programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

**PS:** políticas sociales

**SCG:** Sistema Clásico Grameen



## INTRODUCCIÓN

### Puntapié

La propuesta general de investigación comienza por explorar e identificar la política social de microcréditos productivos que se implementa en La Plata, más precisamente en el **Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF)** de la **Universidad Nacional de La Plata (UNLP)** con productores locales de la agricultura familiar (AF) a través de la implementación de microcréditos productivos.

Para ello se requiere profundizar el análisis de la política social (PS), la gestión pública (GP) y el desarrollo local (DL) como ejes estructurales de trabajo, mediante el análisis teórico, la exploración práctica y la evaluación cuantitativa y cualitativa.

Las políticas públicas (PP) constituyen un campo de acción en doble sentido para la presente investigación, desde los actores intervinientes en el diseño de los programas sociales, la implementación y ejecución de la gestión pública (GP), el rol del gobierno local en las políticas sociales (PS) y las normativas vigentes que rigen el área y los mecanismos de ejecución que se impulsan; hasta la participación de los beneficiarios de los microcréditos productivos (MP), la identificación y vinculación de los productores locales de la agricultura familiar (AF), y la implicancia de la capacitación en el proceso de desarrollo local (DL).

A partir de estos lineamientos se pretende lograr un diagnóstico del escenario sociopolítico en el municipio de La Plata y, en perspectiva directa, analizar y evaluar el impacto general de la Gestión Pública (GP) y la Política Social (PS), y su incidencia específica para el Desarrollo Local (DL).

La pregunta central que rige esta tesis es:

**¿Cómo influyó la política social de microcréditos productivos otorgados por el Banco Social de la FCAyF para los productores de la agricultura familiar en el desarrollo local de La Plata?**

Vale aclarar que no se registraron antecedentes concretos sobre la temática relacionada a la implementación de las PS desde el gobierno local y su relación con los procesos de DL – se describen posteriormente los *primeros conceptos*

*teóricos locales* –, con lo cual conocer el vínculo y la relación que existe entre la PS que se implementa desde el municipio y el DL de los productores de la agricultura familiar local será uno de los principios que guíen la presente investigación a partir de relevamientos, análisis y evaluaciones.

Es por esto, que la Tesis de Maestría se plantea como objetivo principal:

**Analizar y evaluar el impacto de las Políticas Sociales de microcréditos productivos del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales en el Desarrollo Local de La Plata.**

Asimismo, este objetivo central se desagrega en otros objetivos específicos:

*Comprender el rol que juega el Estado municipal para el DL.*

*Analizar el sistema de entrega y adjudicación de microcréditos productivos como parte integral del proceso de democracia participativa.*

*Analizar la participación ciudadana en las distintas etapas del programa de microcréditos productivos.*

*Evaluar el programa de microcréditos productivos y su incidencia en el fortalecimiento del desarrollo económico local.*

*Evaluar la concreción efectiva de micro emprendimientos surgidos a partir del estímulo del programa de microcréditos productivos.*

*Analizar las PS de microcréditos para interpretar su relación con los procesos locales de cambio estructural.*

Este trabajo pretende aportar conocimientos concretos acerca del ejercicio de las políticas sociales en cuestión, de los procesos sociopolíticos y de los actores clave que se vinculan con el programa social de microcréditos productivos en el ámbito de los productores de la agricultura familiar.

La intención del tesista es construir un campo de estudio más detallado sobre el desarrollo local de La Plata a partir de la evaluación de la política social de microcréditos productivos. Para ello, se optó por utilizar el **policy studies** como

enfoque de análisis – concepto que se desarrollará oportunamente en el marco teórico –. El proceso de análisis de la política pública, el enfoque por etapas del ciclo de las políticas, el mapeo de actores clave (MAC) y la medición de la efectividad en la PS son las herramientas con las cuales se desarrollará el análisis y la evaluación de la presente investigación.

Cabe destacar que el estudio de caso seleccionado cuenta con la particularidad de que la política pública es fomentada desde el estrato inferior del Estado, es decir el municipio de La Plata. Sin embargo, la unidad ejecutora de la PS es el Banco Social de la FCAYF de la UNLP.

Es menester detallar que el trabajo que se presenta tiene por objetivo el desarrollo de cuatro palabras clave: *políticas sociales*, *microcréditos productivos*, *desarrollo local* y *agricultura familiar*. Estos términos se describirán puntualmente en su concepción teórica para su posterior abordaje empírico a partir del objeto de estudio en cuestión: los productores locales de la agricultura familiar platense.

La propuesta incluye también como aspiración construir un abordaje conceptual sobre lo micro social, en tanto y en cuanto se refiere a prácticas, relaciones y discursos que presentan un conjunto de actores locales clave, basado en su seguimiento.

La **hipótesis** que se trabajará en torno al objetivo planteado es que:

La PS de microcréditos productivos implementada en el municipio de La Plata por la FCAYF de la UNLP favoreció el DL de los productores de la agricultura familiar.

La investigación se basó en los productores de la AF que participan activamente en la **Feria Manos de la Tierra** que se realiza semanalmente en diversos espacios públicos de la ciudad de La Plata.

En función de ello, se apuntó a reconocer a los actores sociales que intervienen en el programa social, a identificar las relaciones sociales que involucran a cada uno de los actores del programa social y a analizar las dinámicas de relacionamiento establecidas a propósito de la implementación de la PS e involucramiento en el programa social.

Se trata de conocer un proceso abierto, dinámico y cambiante vinculado a la evaluación de una PS. Con ello pensamos aportar conocimiento sobre la problematización, la formulación de una respuesta, la implementación y posterior evaluación de un programa social vinculado a microcréditos productivos. Nos interesa conocer con mayor detalle cuáles son los actores clave involucrados, cómo se relacionan con el programa y qué hacen a propósito de su implementación.

Para obtener la información que nos permitirá responder la pregunta de investigación, se desarrolló un trabajo de campo de tipo cuali-cuantitativo, que combinó principalmente dos técnicas que fueron utilizadas en distintos momentos del estudio. Primeramente, se desarrollaron charlas informales con mediadores, destinatarios de programas sociales, productores de la agricultura familiar y docentes universitario; y luego, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores locales clave, beneficiados del programa de microcréditos productivos, organizadores del proyecto y funcionarios municipales. En todo momento de la investigación primó la objetividad en el proceso comunicacional.

### Primeros conceptos teóricos locales

La problemática del desarrollo tuvo lugar en medio de una crisis económica mundial a fines de los setenta en el siglo XX, donde se propició la reducción del tamaño del Estado y se promulgaron recetas neoliberales: desregular los mercados, confiar en las “bondades” del libre mercado y descansar en que la competitividad entre empresas y entre personas fuese el motor principal del progreso y de la acción de gobierno. Dichas medidas, agudizaron los problemas de desarrollo y, como consecuencia, aumentaron la pobreza en la región. El Estado de Bienestar se enfrentó a una fuerte crisis fiscal que obligó a poner por delante la contención del gasto público, la reducción de recursos utilizados y priorizar la eficiencia por encima de todo.

Las iniciativas de desarrollo local se establecen con fuerza en Argentina a principio de los noventa. Los motivos que explican este fenómeno son diversos. Sin embargo, existe acuerdo entre algunos autores que sostienen que esto se produjo por la conjunción de distintas variables, entre las cuales se destacan: la

apertura de los mercados y el incremento de la competencia, la privatización de bienes y servicios, el endeudamiento externo y la descentralización del Estado con el consecuente traspaso de responsabilidades a los municipios. Este cambio en el contexto trajo aparejadas nuevas problemáticas en el interior de los países en desarrollo, entre las que se destaca con fuerza el abordaje de la cuestión social desde los gobiernos locales.

A su vez, más cerca en el tiempo, cobra especial interés la reflexión sobre los procesos y las dinámicas que generaron las políticas públicas nacionales sobre la gestión local y los territorios. En el país se llevó adelante entre los años 2003-2015 un proceso de recentralización (De Piero, 2013; Cravacuore, 2014; Vilas, 2010) de las políticas públicas nacionales destinadas al desarrollo territorial. Estos cambios produjeron transformaciones en la agenda municipal y en las posibilidades de desarrollo de los territorios.

Existen en Argentina estudios de caso que focalizan el análisis en determinadas políticas sociales; hay quienes se inclinaron por políticas públicas de desarrollo productivo, como García, 2017; y quienes lo hicieron por políticas sociales habitacionales, como Ilari, 2003.

A pesar de no ser un trabajo reciente, la investigación de Sergio Ilari (2003) resulta sumamente interesante para guiar esta tesis. Además del análisis de la implementación de la política social en un área determinada, realizó una evaluación de los impactos obtenidos. El andamiaje metodológico que utilizó para llevar adelante el análisis y la evaluación serán un antecedente fundamental en este trabajo.

Se detectó que, si bien existen estudios de caso que vinculen las PS con el DL en municipios argentinos, la evaluación de las PS es un nicho de investigación interesante. Es por ello que, en la presente tesis, se pretende trabajar la temática de una forma novedosa, desde la perspectiva de la evaluación de indicadores sociales de una PS que no fue abordada con anterioridad.

Realizar este relevamiento fue importante para poder detectar un área de vacancia en la evaluación de una política social. De esta forma, la presente investigación pretende ser tanto un pequeño aporte para dicho campo de conocimiento como contribuir a futuras investigaciones sobre estudios de caso.

El aporte que se pretende brindar no será exhaustivo dado lo diverso y complejo que resulta el abordaje de la gestión de las políticas sociales a nivel municipal. Por ello, se eligió un objeto de estudio actual donde intervenir con sobriedad intelectual en el desarrollo del análisis y la evaluación: la política social de microcréditos productivos.

En este marco, se describen las preguntas que guiarán la investigación: ¿Qué dimensiones de la PS influyeron en la población objetivo?, ¿Cómo influyó la PS en el DL?, ¿Cuáles son las políticas sociales más significativas en el proceso de desarrollo del municipio?, ¿Cómo operan y conviven procesos de desarrollo local y políticas sociales?, ¿Cuál es el impacto a nivel local del microcrédito como herramienta para el desarrollo?, ¿Existió un enfoque de DL?

## Banco Social de la FCAyF

### Análisis contextual y diagnóstico poblacional que dan origen al Banco Social

El principal objetivo del apartado es realizar el anclaje necesario de la política y de esta forma presentar los principales rasgos de la PS que es objeto de estudio.

Para contextualizarse apropiadamente, es importante decir que a principios de los años 2000 a nivel nacional y en particular en la Provincia de Buenos Aires, el escenario en el cual surge la PS analizada está vinculado con un marcado incremento de la pobreza junto con la exclusión técnico ocupacional. Estos dos factores configuran una realidad sumamente compleja en los ámbitos rurales y periurbanos. Por su parte, las familias productoras de la AF inician actividades productivas o diversifican en la producción de bienes con el objeto de obtener ingresos que les permitan vivir dignamente.

A su vez, es necesario ubicarnos espacialmente en el territorio en cuestión. Para dimensionar la magnitud del área de influencia de la PS, es importante tener presente que el partido de La Plata, junto al de Florencio Varela y al de Berazategui conforman un importante núcleo de producción hortícola, representando el 62% de la superficie total del Cinturón Verde Bonaerense (Benencia y Quaranta, 2005).

*Mapa 1: La Plata y área de injerencia del Banco Social*



*Fuente: elaboración propia.*

Ahora bien, si se realiza un recorte territorial y se tiene en cuenta específicamente la dimensión espacial que va a ser objeto de estudio en la presente tesis, es decir, el partido de La Plata, los siguientes datos son relevantes.

En primer lugar, la superficie hortícola correspondiente es de 2879 hectáreas de las cuales 991 son bajo cubierta (CHFBA, 2005) siendo la más importante del país. Además, dicho territorio cuenta con 1047 Explotaciones Hortiflorícolas con distintas formas de tenencia, principalmente el arriendo.

En cuanto a las características del sistema de producción que nos atañe, el mismo es de carácter familiar y presenta diferentes grados de capitalización. Para llevar adelante el pretendido diagnóstico de la población objetivo, se considera que una manera atinada de caracterizar a dichos productores es según el nivel de capitalización que presentan.

En dicho sentido, los productores menos capitalizados tienen rasgos distintivos tales como el hecho de que poseen sus cultivos principalmente a campo ya que

estos productores prácticamente no poseen cultivos bajo cubierta. En cuanto a la propiedad de la tierra que trabajan, carecen de la misma. Esto es un factor determinante dado que se ven obligados a arrendar, en promedio las superficies son de entre 1 y 4 hectáreas.

Además, en términos generales carecen de maquinaria propia, lo que hace que necesiten alquilarla para la preparación del suelo. Respecto de la producción, la misma es diversificada y en la mayoría de los casos se orienta a mercados concentradores locales. La producción es realizada con fines comerciales, por ende, se encuentran sujetos a las exigencias del mercado (Cieza, 2005).

A partir del diagnóstico del equipo promotor del Banco Social de la FCAyF de la UNLP, se pudo averiguar que una gran parte de los productores no cuentan con apoyo técnico, a excepción de una mínima porción conformada por aquellos que están involucrados en programas de intervención estatal. En lo que respecta a la parte productiva, el manejo de la unidad de producción es típicamente tradicional, por lo tanto, tiene bajos niveles de inversión por unidad de superficie e ingresos que solo le permiten su reproducción.

También se detectó que una de las principales limitantes de los proyectos productivos en marcha, y de aquellos que se iniciaban, lo constituía el acceso al financiamiento. Esta carencia imposibilitaba cubrir las falencias temporarias de dinero a los efectos de apuntalar el proceso productivo o bien para aumentar y/o diversificar la capacidad de producción.

No obstante, es clave tener presente que los productores intentaban acceder a distintas fuentes de financiamiento tradicional pero no lograban aplicar. Esto se debe principalmente a las características de informalidad y carencia de requisitos formales que presentaban a la hora de cumplimentar con los requisitos que les solicitaban. Por lo tanto, esta situación generaba que tengan nulo acceso a los sistemas formales del financiamiento.

Con el análisis realizado, sale a la luz el principal problema a resolver que es que los pequeños productores agropecuarios por su condición socio-económica están imposibilitados de acceder a sistemas de crédito formal.



## Surgimiento del Banco Social

Resulta evidente que, a partir del diagnóstico e identificación de la problemática principal de los pequeños productores del Gran La Plata, era de suma utilidad brindar una herramienta financiera que les permitiera realizar sus actividades y desarrollarse.

Era necesario transformar la realidad de los productores para que ellos pudieran llevar adelante las actividades productivas necesarias. Sin embargo, las familias productoras requerían de instituciones de microcrédito que estén dispuestas a financiar a prestatarios con sus características.

Bajo esa consigna, en el año 2005 se inició el proyecto Banco Social de la FCAyF de la UNLP. EL proyecto se materializó en una organización de microcrédito que brindó esquemas de financiamiento y asistencia técnica a pequeños productores agropecuarios de la zona de influencia. Por su condición socio-económica, estos productores estaban imposibilitados de acceder a sistemas de crédito formal.

Como se mencionó, el propósito fue empoderar a los grupos sociales identificados. Para ello, las principales herramientas utilizadas para lograr dichos cambios fueron: el apoyo técnico, la capacitación/formación y el acompañamiento de los proyectos productivos.

Además, la creación del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales buscó ser una política con fines de desarrollo, integradora y más abarcadora, por ende, se presentó como un sistema de apoyo integrado para los productores agropecuarios. De esta forma, buscó mejorar los ingresos y la productividad del sector de la agricultura familiar.

La herramienta financiera que consideró más acorde para utilizar fue la implementación del microcrédito solidario. De esta forma, el mencionado instrumento conllevaba en su esencia y metodología una dimensión política y social. Esto es así, ya que buscó favorecer la generación de espacios para el crecimiento y apropiación de los prestatarios de un instrumento que se inscribió como componente necesario para favorecer el desarrollo local a partir de considerar otra forma de hacer economía.

### Transformaciones buscadas

Partiendo de la premisa de considerar a las políticas públicas como un conjunto de comportamientos propositivos e intencionales que buscan solucionar problemas en un momento determinado, el equipo promotor del Banco Social se propuso lograr una serie de transformaciones sociales en la población objetivo.

Desde la base de la valoración realizada, la modificación general que se pretendió obtener fue contribuir a la mejora en las condiciones de vida de la población marginada de los sistemas formales de financiamiento.

Para lograr ese cambio social, era necesario tener un marco institucional de respaldo para la implementación de los cursos de acción que se estipulen en la PS. En este caso, el equipo promotor del Banco Social tenía su principal asiento en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP. Desde allí, se buscó fortalecer a las organizaciones y/o grupos de productores a través de herramientas de extensión.

La transformación general mencionada se sostenía en objetivos específicos tales como:

- Generar un sistema de financiamiento apropiado a las necesidades de la Agricultura Familiar.
- Promover el desarrollo de capacidades asociativas y solidarias para el sostenimiento del fondo de microcrédito, garantizando la rotación y el uso colectivo del mismo.
- Desarrollar esquemas de asistencia técnica y formación a productores familiares vinculados a la propuesta.
- Promover la continua integración de la Universidad con la comunidad productiva.

### Sobre la estrategia de acción utilizada

El Banco Social necesitó de una organización que lo structure, para poder planificar, organizar y gestionar las actividades del programa. Esta estructura se materializó en el Grupo Interdisciplinario para el Desarrollo de la Agricultura Familiar (GIDAF – según su nombre jurídico), constituido por un equipo de trabajo conformado por docentes, graduados y alumnos voluntarios de la

Universidad Nacional de La Plata, como así también por grupos de productores hortícolas, florícolas y apícolas del Gran La Plata.

El plan de acción implementado por el GIDAF se basó en cuatro ejes fundamentales: un eje *financiero* dedicado a la herramienta del microcrédito y sus fuentes de financiamiento, que incluye todo lo concerniente a la entrega, aplicación y devolución del microcrédito y todo lo que atañe a la gestión, aplicación y rendición de subsidios y préstamos de diversas entidades financieras; un eje *socio-organizacional* relacionado exclusivamente con los productores, buscando afianzar las prácticas sociales que favorezcan el trabajo colectivo de los productores y promover la organización colectiva para el mejoramiento de su calidad de vida; un eje de *comercialización* exclusivo para los integrantes de los grupos de productores, donde se generen canales de comercio alternativo que promulguen la venta justa de sus productos; un eje de *articulación con otras organizaciones* destinado a promover estrategias de trabajo cooperativo, intercambio de experiencias, unión con semejantes y utilización de redes interinstitucionales e interorganizacionales.

### Sobre los microcréditos productivos

Cuando se pretende dar respuesta a un problema social, existe un abanico de opciones disponibles que se pueden implementar. Cada uno de los instrumentos de política pública presenta sus particularidades intrínsecas, como así también sus ventajas y desventajas. Por ende, es importante tener presente sus características distintivas. En este apartado, se pone el foco en la herramienta de política pública que se utiliza para dar cuenta del problema social identificado.

En el caso analizado, se optó por la utilización de un instrumento financiero, como la creación del programa Banco Social, que brinda microcréditos productivos<sup>1</sup> a productores de la AF. Para el análisis, es clave tener en cuenta que los objetivos que se plantearon en el proyecto no se enfocaban únicamente en el apoyo financiero, sino que consideraron al microcrédito productivo como

---

<sup>1</sup> Para ampliar acerca del funcionamiento y características del Banco Social se puede ver el apartado correspondiente.

medio para lograr objetivos estructurales más abarcadores en el territorio, que incluyen el desarrollo local<sup>2</sup>.

### Sobre la agricultura familiar

Al momento de analizar y evaluar un proyecto, es importante identificar con claridad uno de sus elementos constitutivos más trascendentes: la población destinataria a la que está dirigido el programa. Conocer sus particularidades y características distintivas es crucial para poder diagnosticar con exactitud la problemática que se pretende solucionar y, de esa forma, garantizar el éxito del proyecto. En nuestro caso, los productores de la agricultura familiar (AF) son la población objetivo de la PS analizada.

En el presente apartado, se da cuenta de los diferentes elementos analíticos que atañen a la población objetivo de la PS que es objeto de la investigación.

El término agricultura familiar (AF) se utiliza para englobar a diferentes sujetos de la estructura social agraria. Sin embargo, a fin de ilustrar la complejidad del mismo, se pueden mencionar las diferentes denominaciones que han recibido a lo largo del tiempo estos sujetos: campesinos, minifundistas, pequeños productores, chacareros, colonos, entre otros (Manzanal y Schneider, 2011).

Entre las producciones académica, se destacan trabajos de relevancia que utilizan las distintas denominaciones, entre ellos están Tort y Román (2005); Bartolomé (1975 y 1977); Gasson y Errington (1993); Balsa y López Castro (2010); Carmagnani, (2008). Desde distintas ópticas y con fines diversos, estos trabajos versan sobre un sujeto en particular de la estructura agraria. Sin embargo, existe una característica específica del sujeto que hace de hilo conductor entre las denominaciones que se utilizan. En ese sentido, es sintetizadora la conclusión a la que llegó Nogueira (2013) al afirmar que son “muchas denominaciones con un objetivo común, caracterizar sociológicamente a aquella producción con un componente esencialmente **familiar**” (p.53).

Respecto de los criterios para la uniformidad en la caracterización de los productores rurales, Soverna et al (2008) afirman que para delimitar a la AF un

---

<sup>2</sup> El microcrédito, en sus diversas formas, se configura hoy como una de las herramientas de cooperación al desarrollo más extendidas.

conjunto de autores toman como principal variable la **organización social del trabajo**, anclada en vínculos de parentesco antes que en relaciones salariales. La misma, hace referencia a la centralidad del trabajo y del gerenciamiento familiar de la unidad de producción.

En consonancia con dicho criterio, Carballo y otros (2004) señalan que para caracterizar a los productores son comunes las variables cualitativas que aluden, en primer lugar, a la presencia e importancia del trabajo familiar al interior de la unidad productiva, en segundo, consideran a la dotación de tierra y/o grado de capitalización alcanzado y, finalmente, a las estrategias de reproducción familiar.

Respecto de las funciones que la explotación familiar debe cumplir, Chía (1995) reconoce una triple función: de producción, de consumo, de acumulación del patrimonio.

Se puede apreciar que existen diversos enfoques y variada bibliografía que trabaja sobre la población objetivo de esta investigación, por lo que resulta clave seleccionar un criterio apropiado para definir a nuestros sujetos de estudio. A partir del análisis y la evaluación de las entrevistas realizadas con miembros del proyecto Banco Social, se consideró que el criterio más conveniente para operacionalizar la AF en la presente investigación es adoptar como variable clasificatoria principal la **organización social del trabajo**.

Por ésta razón, se siguió la clasificación de Obschatko, Foti y Román (2007), que consideran como parte de la AF a quien dirige una explotación agropecuaria en la que “el productor trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes” (Obschatko, Foti y Román, 2007, p. 32). La utilización de esta definición resulta de importancia para el estudio de la información secundaria referida a las características de la AF en La Plata.

Respecto de la definición de AF que enmarca esta investigación (Obschatko, Foti y Román, 2007), Nogueira (2013) comenta que, sobre la base de la información provista por el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002, los autores elaboran una nueva tipología partiendo de considerar como pequeño productor a aquellos que llevan adelante tareas productivas en EAPs de manera directa y

no utilizan trabajadores no familiares remunerados, es decir, trabajadores asalariados.

Como se ha mencionado, este sector rural despertó especial interés a partir del reconocimiento que se le dio en términos de soberanía y seguridad alimentaria (INTA, 2005; FoNAF, 2006; Obschatko, 2007). Esto generó que distintas instituciones se abocaron a su estudio.

Entre las instituciones afines, se destaca la definición que utiliza el INTA (2005), que define a la AF como aquella donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas. Para el INTA, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia, 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.

Por su parte, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) (2006) propone una definición cualitativa sobre la AF considerándola como:

una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. (p.7)

En síntesis, los aspectos más relevantes señalados en cuanto a la definición de pequeño productor y, en particular, su diferenciación respecto a un estrato superior constituido por "pequeños empresarios agropecuarios" se refieren al trabajo familiar, la contratación de mano de obra y la posibilidad de acumulación. Todas variables que se tomaron en consideración para, por un lado, realizar una correcta aproximación conceptual a la AF como objeto de estudio y, por otro, reflejar fielmente las características principales observadas en el trabajo de campo realizado para esta investigación.

## Capítulo I

### ANTECEDENTES

Para comenzar con un análisis pormenorizado de la utilización de microcréditos productivos como eje de la política social implementada por un organismo público como la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata, es necesario conocer antecedentes en el campo de estudio.

Es por eso que se detallan a continuación ejemplos de los tres ejes que guiarán el presente trabajo de tesis para su análisis, descripción y evaluación: política social (microcréditos productivos), gestión pública (unidad ejecutora del programa Banco Social) y desarrollo local (agricultura familiar).

Cada uno de los casos que se eligieron nos aportarán una aproximación de lo general a lo particular en lo que respecta a la concreción del objetivo planteado. Partiendo de la primera experiencia reconocida mundialmente de microcréditos productivos en el *Grameen Bank* de Bangladesh, siguiendo por el abordaje teórico en el ámbito hispano y latino, continuando por la implementación de microcréditos como política social en nuestro país, y cerrando con un antecedente cercano en otro municipio de la provincia de Buenos Aires.

#### El origen: *Grameen Bank*

Retomando el eje de análisis en el instrumento de política pública escogido, se cree que es pertinente considerar experiencias previas que resultan ser antecedentes para este caso. A continuación, se menciona en forma sucinta una experiencia pionera y emblemática en la instrumentación de este tipo de PS.

En este sentido, si bien la experiencia que se presenta fue llevada adelante en un país diferente a la Argentina, como lo es Bangladesh, resulta prácticamente ineludible mencionar a Muhammad Yunus y su experiencia a través de la creación del *Grameen Bank*. Consideramos importante analizar la organización pionera en microcréditos, no tan sólo por ser la primera, sino porque ha tenido un impacto notable en uno de los países más pobres del mundo.

La experiencia se inicia con la llegada de Yunus a la ciudad de Dhaka, en 1976, y más precisamente en la Universidad de Chittagong, en la pequeña aldea natal de Jobra, al norte de Bangladesh. En ese año la experiencia Grameen (“rural”, “comunidad”, “de las aldeas” según la acepción que se elija en la lengua bengalí) comienza como un proyecto de investigación-acción impulsado por el Profesor Muhammad Yunus, jefe del programa de Economía Rural de la Universidad de Chittagong. Con el correr del tiempo, dicha iniciativa se transformó en Banco formal en 1983.

Ante un contexto de pobreza extrema que, incluso generó hambruna en Bangladesh, Yunus desarrolló algunos elementos básicos para enfrentar dicha situación: la creación de un Banco basado en la solidaridad social y la confianza.

El Grameen Bank no contaba con apoyos oficiales de ningún tipo, por ende, comenzó con la idea de otorgar microcréditos para encontrar una salida a situaciones desesperantes. Para ello, implementó una alternativa novedosa: prestarles preferentemente a mujeres y sin solicitar garantías de ningún tipo.

A continuación, se presenta a modo ilustrativo y de manera sucinta las principales características del Grameen Bank que lo diferencian de los sistemas tradicionales de financiamiento, como lo es la Banca Convencional.

*Cuadro 1: Características diferenciales de la Banca Convencional y el Grameen Bank*

<b><u>Variables</u></b>	<b><u>Banca convencional</u></b>	<b><u>Grameen Bank</u></b>
Garantías	Basado en la desconfianza	Basado en la confianza
Principio rector	Basado en que cuánto más tiene el cliente, más se le da. Ello implica que, si no se tiene nada, no se obtiene nada. Como resultado, más de la mitad de la población mundial no tiene acceso a los servicios financieros de los bancos convencionales.	Considera el crédito como un derecho humano. Sistema basado en que el que no tiene nada obtiene la máxima prioridad en obtener un crédito.



Análisis patrimonial del cliente	Se fija en lo que ya ha sido adquirido por la persona.	Se fija en el potencial que va ser desarrollado por la persona.
Propietarios	Es propiedad de ricos, generalmente hombres.	Es propiedad de mujeres pobres. El 95% de las prestatarias son mujeres.
Naturaleza de los objetivos	Netamente económico: maximización de beneficios.	Económico y social: brindar servicios financieros a los más pobres - particularmente mujeres y las más pobres- para ayudarles a salir de la pobreza y tener una buena situación financiera.
Ubicación de las sucursales	Localizadas en centros urbanos, lo más cerca posible de los distritos donde hay negocios.	Localizadas en áreas rurales. El primer principio del Grameen Bank es que los clientes no deben ir al banco, es el banco el que ha de ir a la gente
Trato de la morosidad	Cuando un prestatario tarda más tiempo del estipulado en devolver un préstamo se pone en marcha un proceso de penalización. El objetivo es recuperar el dinero cedido y todos los esfuerzos están encaminados a este fin, incluyendo la confiscación de la garantía.	Si hay retrasos en el pago, se permite reformular el crédito sin tener la sensación de que el prestatario ha actuado mal. Los esfuerzos se encaminan en asistir al cliente con dificultades y ayudarlo a sobreponerse y solucionar las dificultades.
Fallecimiento del prestatario	Se requiere la devolución del crédito concedido a su familia.	Existe un programa de seguro que cubre el total del préstamo más los intereses y exime a la familia de pagar nada.

*Fuente: reelaboración propia de la tabla presentada por Castelló (2004, p.32).*

A partir de las variables analizadas, se pueden observar las diferencias sustanciales que existen entre los Bancos tradicionales y el *Grameen Bank*. Es importante subrayar el hecho de que persiguen distintos objetivos. Mientras que la Banca Convencional tiene fines netamente económicos, el *Grameen Bank* le agrega al fin económico *objetivos sociales*. Esto es sumamente importante, dado que todas las demás variables están alineadas con dicho fin social y son coherentes, a su vez, con el principio rector de la organización.

En consonancia con los objetivos que persigue el *Grameen Bank*, Yunus diseñó una metodología de funcionamiento adaptada a las características de los prestatarios mayoritarios de su banco. Este punto resulta particularmente interesante, por ende, a continuación, lo desarrollaremos brevemente.

En primera instancia, cabe resaltar que “la principal característica de la metodología del *Grameen Bank* es el grupo solidario” (Castelló, 2004, p.33). Por ello, para ser miembro del banco es fundamental la conformación de grupos de pares conformados por cinco mujeres no relacionadas entre sí, los cuales son incorporados al Centro Comunal que reúne hasta ocho de estos grupos. Respecto de las características de los miembros, las personas deben ser ajenas a la familia, aunque tienen que tener las mismas aspiraciones como así también similar nivel económico y social.

La importancia del grupo solidario radica en que, primero, la pertenencia a un grupo les da seguridad a sus miembros, seguido, respecto de la administración y sistema de seguimiento del banco, es más sencillo controlar a un grupo que hacerlo individualmente y, finalmente, el sistema de grupos hace que todos los miembros tomen responsabilidad y se ayuden mutuamente en caso de dificultades. A pesar de que las responsabilidades son compartidas por todos los miembros, los préstamos son otorgados individualmente. “Como se concibió inicialmente la metodología del Grupos solidario del Sistema Clásico Grameen (SCG), si un miembro no cumple su compromiso, ninguno de los otros puede obtener crédito” (Castelló, 2004, p.34).

Respecto de la capacitación de los prestatarios, se considera que la formación y el conocimiento del mecanismo del SCG son muy importantes. Por ello, previo a la recepción del préstamo, los aspirantes a recibirlo deben seguir un curso de

formación que les permite comprender cómo funciona el banco. Además, por un plazo de cuatro a ocho semanas, estas mujeres deben asistir obligatoriamente a reuniones semanales en las que se realizan las entregas de préstamos y las contribuciones de los prestatarios con sus ahorros (aporte que continua una vez otorgado el préstamo) y se incluyen actividades de construcción de autoestima y disciplinamiento.

Finalmente, es importante recordar que la garantía de los préstamos es el fondo grupal así constituido. De esta forma, cada miembro del grupo es responsable legal del repago de los otros miembros. En el caso de que alguno de los miembros no efectúe el repago a tiempo, el grupo no tendrá la posibilidad de pedir una extensión del préstamo.

Es importante resaltar que el Banco Social tomó muchos aspectos del funcionamiento del Grameen Bank de Yunus y los replicó.

#### [Aproximaciones teóricas hispanas y latinas: estado de la cuestión.](#)

A partir de la propuesta del Grameen Bank de Muhammad Yunus en Bangladesh, su experiencia se ha replicado con relativo éxito en diferentes partes del mundo despertando interés entre los especialistas. A nivel mundial y regional, el microcrédito también es objeto de análisis dado que las políticas sociales que utilizan esta herramienta articulan de forma virtuosa la esfera social con el eje productivo y su desarrollo.

En España, la temática del desarrollo vinculada a los microcréditos productivos fue ampliamente estudiada. Se destacan las investigaciones realizadas por destacados especialistas españoles como Alburquerque y Vázquez Barquero. Dichos autores poseen un corpus teórico extenso y estudios de caso con distintos enfoques. En cuanto al primer autor, son interesantes sus aportes por construir metodologías de desarrollo local (Alburquerque 1997, 2008). Mientras que del último se destaca su enfoque endogenista. Es así que para Vázquez Barquero (1999) el desarrollo adquiere dicha característica en los casos en que es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local.

En Latinoamérica diversos autores pusieron su atención en el financiamiento mediante la implementación de créditos a pequeña escala. Como caso

destacado se puede mencionar a Luzuriaga y León (2020), que analizan los microcréditos del sector MiPyMEs en un contexto específico, como Guayaquil, Ecuador. En México también ha despertado interés el tema de los microcréditos, aunque en este caso Orozco-Gutiérrez (2019) pone el énfasis en los beneficiarios ya que realiza una investigación en la que se propone identificar las características de quienes solicitan microcréditos en Chiapas.

El desarrollo también se trabajó con profundidad en muchos países, entre los que se destaca México. Allí se puede mencionar estudios que reconocen la importancia de las instituciones nacionales como el de Aguilar Miranda (2015). Mientras que otros autores como Moreno Espinoza (2015) trabajan los procesos de recentralización que deja al municipio y a la comunidad de su entorno un nuevo y preponderante rol. De esta forma los territorios subnacionales van a tener una importante responsabilidad en la prosperidad del país.

#### Argentina: políticas sociales, desarrollo local y microcrédito

En nuestro país, la gestión de las políticas sociales es un tema que despierta gran interés en aquellos dedicados al estudio de la gestión local en Argentina. La temática de las políticas públicas implementadas por gobiernos locales en nuestro país es abordada por diversos autores. Entre los trabajos más destacados se pueden mencionar los realizados por Lucci (2018); Cravacuore (2017); Casalis (2017); Cravacuore y Villar (2014). Además de los ya mencionados, es importante tener presentes también trabajos realizados por Casalis (2011); Chiara y Di Virgilio (2005a, 2005b, 2005c); Ziccardi (2004); Passalacqua y Villar (1994). Cabe destacar que, si bien estos últimos fueron elaborados con anterioridad, la temática que abordan y las estrategias de abordaje cuentan con igual vigencia e importancia. De esta forma, la profundidad con la que se trabaja demuestra el interés que despierta este fenómeno.

En cuanto a la temática vinculada al desarrollo, es de destacar que dicho concepto es un tópico de la posguerra y, por ende, existe una vasta cantidad de trabajos que van desde consideraciones más bien macro y estructurales acerca del tema, hasta estudios de casos particulares. Dentro del primer grupo, en nuestro país se destacan los estudios realizados por Gutti y Fernández Bugna (2019), quienes consideran la planificación, el financiamiento a largo plazo y la

infraestructura como ejes centrales para lograr el desarrollo; otros estudios se focalizan en el territorio como Fornessi (2019), o indagan acerca de las posibilidades del desarrollo territorial en nuestro país como Fidel y Villar (2014). También resulta de interés estudiar las desigualdades regionales y provinciales de desarrollo en la Argentina como hizo Niembro (2012). Por su parte, Zammito (2004) trabaja la íntima relación que puede existir entre desarrollo local y regional y a su vez éste, con el desarrollo del país.

Respecto de estudios de caso que versen sobre el microcrédito como herramienta de desarrollo, a nivel nacional se puede mencionar el trabajo de Stempelatto (2020). Este autor lleva adelante un estudio en el que compara diferentes variables claves del microcrédito en dos ciudades de la provincia de Entre Ríos. A su vez, con una perspectiva similar a la adoptada en esta tesis, Londoño (2019) analiza al microcrédito y lo vincula con el desarrollo local en el territorio de C.A.B.A.

En cuanto a los estudios sobre desarrollo local, existen quienes estudiaron las políticas municipales de desarrollo económico local. En nuestro país, en dicha área un trabajo ineludible es el de Villar (2007). Para este autor se trata de aquellas políticas que implementan directamente los municipios y que están destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de las empresas radicadas en su territorio. Mientras que a nivel latinoamericano el desarrollo económico lo trabajó en profundidad Albuquerque (2004).

Respecto de la vinculación existente entre las capacidades estatales y la gestión local de las PS, diversos estudios de caso concluyen que la dimensión económica de las capacidades estatales es uno de los aspectos más vulnerables de la gestión local, Cetrángolo y Jiménez (2004). Se detectó que la capacidad de acción de los gobiernos locales se ve afectada por diversos factores, como lo son: la baja capacidad de recaudación de recursos propios, la dependencia de los recursos coparticipables y la dependencia a transferencias de otras jurisdicciones, Porto (2009). Según diversos estudios se pudo determinar que el nivel municipal nunca logra el autofinanciamiento.

## Laprida: Programa Microcréditos Acceder

Establecido mediante la Ordenanza Municipal N° 1388/08, es un programa que otorga microcréditos con el fin de apoyar y estimular actividades productivas, de servicio y comerciales en el partido, y prevé una instancia de capacitación para los beneficiarios del crédito. El principal objetivo del programa ACCEDER es brindar una herramienta económica para aquellos proyectos productivos y de servicios que no solo contribuyan a un mayor desarrollo económico y social, sino que garanticen un mayor valor agregado al municipio.

El partido de Laprida creó el Fondo Municipal de Apoyo y Promoción a Emprendedores Productivos como fondo rotatorio que tuvo sus inicios en el año 2009, se trata de una política destinada a trabajadores y trabajadoras que desarrollan emprendimientos productivos o de servicios de manera individual, asociativa y/o familiar y necesitan recursos económicos para adquirir insumos, maquinaria o para hacer crecer su actividad, y que prioriza a aquellos emprendedores que se encuentran imposibilitados a acceder al crédito bancario.

La necesidad de mantener un Fondo Rotatorio destinado a financiar actividades productivas, comerciales y de servicios de personas o grupos que ven imposibilitado su acceso al crédito bancario.

La experiencia desarrollada en Laprida se sustentó en tres preceptos fundacionales que dieron viabilidad al proyecto: la decisión política de apoyar las iniciativas emprendedoras como un medio para el desarrollo territorial; las distintas estrategias para acompañar el proceso emprendedor y una de ellas es apoyar la puesta en marcha y crecimiento de las empresas con financiamiento de fácil acceso, oportuno y financieramente viable; y la incorporación específica de líneas que contemplen la perspectiva de género a través del apoyo a mujeres emprendedoras.

El carácter retributivo del Programa Microcréditos Acceder fue fundamental para que el estado municipal asuma el compromiso crediticio para dar inicio a los productores o apoyo en momentos críticos de algunos proyectos, mediante pequeños aportes económicos oportunos que debieron otorgarse bajo la modalidad de "Préstamo de Honor", a riesgo compartido.

Este programa no solo implicó un apoyo económico-financiero, sino también el acompañamiento, asesoramiento y capacitación de las personas beneficiarias de dichos microcréditos, como parte del proceso de fortalecimiento del emprendedor y su proyecto.

## Capítulo II

### MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se desarrollan teóricamente tres ejes fundamentales de la tesis, a saber: EJE I – Políticas Sociales (PS); EJE II - Gestión Pública (GP); y EJE III – Desarrollo Local (DL).

El abordaje conceptual de los mismos nos permite operacionalizar adecuadamente las principales matrices conceptuales del trabajo junto a sus respectivas variables - política social (microcréditos productivos), gestión pública (unidad ejecutora del programa Banco Social) y desarrollo local (agricultura familiar)- con el objeto de realizar el posterior análisis y **evaluación de impacto**.

#### EJE I – Políticas Sociales (PS)

De las políticas públicas a las políticas sociales

Políticas públicas

Se considera a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

La política pública es un comportamiento propositivo, intencional (planeado, no casual) que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos (satisfacer necesidades sociales) a través de ciertos medios (que se orientan a la resolución de problemas públicos).

La misma se materializa en un objetivo, una finalidad que vamos a establecer para guiar, orientar y dar un sentido global a la gestión de los planes, programas y proyectos.

Siguiendo este enfoque, las políticas son un conjunto de acciones (de gobierno) orientadas a solucionar problemas públicos para alcanzar situaciones futuras

deseadas. Las políticas públicas son los principales cursos de acción con que cuenta una sociedad para poder abordar los problemas que se le van presentando. Estas políticas implican flujos de comportamientos humanos, munidos de instrumentos y tecnologías que buscan modificar las condiciones que producen los problemas que afectan a la sociedad en un momento determinado.

A partir de lo dicho, desde el análisis de política pública, el concepto “política” está tomado como “proceso decisorio”. En este caso, nos centramos en entender la política como un proceso de toma de decisión en el ámbito público.

Desde este paradigma racionalista de las políticas surge el análisis procesual, es decir, analizarlas como procesos. Sin embargo, es necesario aclarar que este enfoque ha sido criticado sobre todo desde las perspectivas hiperpolitizadas de las teorías de las políticas, ya que analiza las políticas como proceso racional, siguiendo la lógica de hipótesis.

Al momento de analizar la forma en que se formulan las políticas, en la práctica se observa que las mismas no son el resultado de un proceso lineal, coherente y deliberado de diseño. Más bien son el resultado de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

Según Oszlack y O'Donnell (1981) la política pública es:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (p.112)

En consecuencia, el Estado aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. “Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla” (Oszlack y O'Donnell, 1981, p.114).



Siguiendo la postura de Oszlack y O'Donnell (1981) la política pública es generada dentro de una arena pública que es asimétrica, excluyente y competitiva. La política pública es producto de redes de políticas.

Es así que toda política pública se desenvuelve en un contexto social, político – institucional, económico dentro y fuera de la propia estructura gubernamental.

De esta forma, una política pública no es un proceso hipotético sino un proceso de construcción pública, es decir, es y debería ser una coproducción entre el Estado y la sociedad.

Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Las políticas públicas se entienden como un conjunto de proyectos y actividades que el Estado -en relación con otros actores sociales- a través del gobierno y la administración, diseña e implementa, con el propósito de satisfacer necesidades sociales determinadas.

Vinculado con la sección previa se puede afirmar que la relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, provincial o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales.

Las políticas como instrumentos directivos del Estado se ocupan de aquello que se considera público en contraposición de los asuntos que integran el ámbito privado o individual.

Siguiendo a Parsons (2007) se puede decir que las “políticas” se ocupan de aquellas esferas consideradas como “públicas”, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de “lo privado”.

Los fines que persiguen las políticas (cambio social) evitan que las mismas estén ajenas a la sociedad.

Desde la perspectiva que se postula se seguirá la definición de política pública de Subirats et al. (2008):

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (p.36)

Lo que se busca es estudiar un proyecto en particular y se pone el acento en evaluar los resultados de dicha implementación. Se analiza si las necesidades sociales fueron satisfechas y/o hasta qué medida. Por ende, resulta útil ampliar el concepto de políticas sociales.

#### Elementos de las políticas públicas

El objetivo es analizar una PS determinada. Es por ello que para poder realizar dicha acción de forma minuciosa y pormenorizada resulta pertinente poder identificar los distintos elementos que conforman las políticas públicas. De esta forma, se puede realizar una aproximación analítica al objeto de estudio. Sobre esta temática se sigue el esquema que proponen Subirats et al. (2008, pp.38-40) quienes distinguen los siguientes elementos constitutivos:

##### *Solución de un problema público:*

Una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. Es decir, una serie de temas o problemas que pretenden ser afectados o impactados.

##### *Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público:*

Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (target groups, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores. Es la población beneficiada o, eventualmente, perjudicada.

*Una coherencia al menos intencional:*

Una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida.

*Existencia de diversas decisiones y actividades:*

Las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico. Es un componente decisional en tanto es producto de una serie de toma de decisiones.

*Programa de intervenciones:*

Este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación).

*Papel clave de los actores públicos:*

Este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos.

*Existencia de actos formales:*

Una política pública supone la producción de actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver.

*Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades:*

Tradicionalmente, la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político administrativos (Mény y Thoenig 1989, p. 132). Un factor de coerción es la capacidad gubernamental de imponer sus decisiones.

## Políticas Sociales (PS)

### Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales

En la sección previa se mencionó que toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. "Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación

de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats et al., 2008, p.33).

Esta es una interpretación de las políticas públicas como respuestas institucionales a estados sociales (cambiantes) juzgados como problemáticos

Desde esta óptica, las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones. El problema social es, desde este punto de vista, una construcción social y política (Muller, 1990 en Subirats et al., 2008, p.34).

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Gobiernos iberoamericanos (2008) afirman que:

El objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia. A tal efecto, es necesario impulsar criterios de universalización que atiendan la diversidad y complejidad de dichos requerimientos, así como fortalecer la calidad de la gestión pública para que sea un real instrumento al servicio de la cohesión social.  
(p. 4)

Cabe destacar que en Argentina se plantea el problema de resolver la integración de los sectores más empobrecidos de la sociedad. De esa forma se cree que es relevante la elección de la política pública que se analiza en la presente tesis.

“En este aspecto se destaca el papel que las políticas sociales desempeñan en el proceso de inclusión e integración social, y el de algunas de tipo socioproductivo que alientan una alternativa productiva con la que se puedan enfrentar los problemas de desempleo y exclusión” (Villar, 2007, p. 18).

### Definición de PS

Una vez realizada la precedente aclaración es importante afirmar que a la hora de realizar el abordaje de las PS se sigue el trabajo de Fleury (2002). El autor

presenta las siguientes conceptualizaciones de las PS<sup>3</sup>: finalística, sectorial, funcional, operacional, y relacional.

En concordancia con la concepción general que se trabajó en la sección Políticas Públicas, se considera que la definición relacional de PS es la más adecuada para los objetivos de la investigación. Según Fleury (2002) esta definición indica que las PS son consideradas como el producto de relaciones de poder “en el cual diferentes actores son constituidos, se relacionan, se enfrentan, y redefinen sus identidades y estrategias” (p.4).

Esta perspectiva, considera al Estado como un actor privilegiado, pero también una arena<sup>4</sup> en donde se enfrentan los intereses constituidos y organizados. A su vez, es importante resaltar que este enfoque se encuentra en consonancia con la definición presentada en la sección de Políticas Públicas. Esto es así ya que se vincula con el planteo de concebir al Estado como relación social. Hecho señalado por exponentes reconocidos en esta temática como Ozlack y O’Donnell (1981).

Si se toma la definición expuesta y se la vincula con lo desarrollado hasta el momento, se puede inferir que a partir de las acciones emprendidas por el Estado a través de sus PS se pueden llevar adelante cambios en los estados sociales.

Es así que Nirenberg, Ruiz y Brawerman (2000) señalan que:

Una forma en que pueden operarse cambios sociales de manera no cruenta es a través de programas o proyectos sociales que partan de realizar un recorte y describir una realidad - diagnóstico - para luego identificar las disconformidades - problemas - y de allí inferir qué queremos modificar - objetivos - lo cual es lo mismo que pensar en las transformaciones que queremos obtener - resultados -

---

<sup>3</sup> Sólo se desarrolla la conceptualización de las PS adoptada en la presente tesis, es decir, la *operacional*. Para ampliar sobre el resto de las conceptualizaciones se puede ver: Fleury, S. (2002). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: BID/INDES.

<sup>4</sup> Las políticas no son un tranquilo y neutro espacio administrativo, sino una “arena” política en la que convergen, luchan y conciertan fuerzas políticas. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, proceso político, élites y relaciones de grupos (Aguilar Villanueva, 1996.)

para lo que se requiere el diseño de una estrategia para operar el cambio, que se traduce en un plan de trabajo - actividades - ubicado en el tiempo - cronograma - y asociado a los insumos - recursos humanos, materiales y financieros - necesarios para llevar a cabo las acciones. (p.43)

### Lógicas subyacentes en la implementación de las PS

Se pueden distinguir de manera esquemática a las PS en:

A - Políticas de asistencia

B - Políticas de promoción

C - Políticas de desarrollo

Teniendo presente la PS analizada, se pone el foco en las políticas de desarrollo. Dentro de ellas se pueden contemplar tanto para políticas estrictamente sociales (salud, educación, género, infancia, etc.) como aquellas que vinculan lo social con lo productivo (empleo, economía social y solidaria, agricultura familiar, vivienda e infraestructura bajo la modalidad de autoconstrucción, etc.).

En cada una de ellas se trata de identificar la lógica subyacente en cuanto a la implementación, la cual viene prefijada, en cierta forma, por la etapa de diseño.

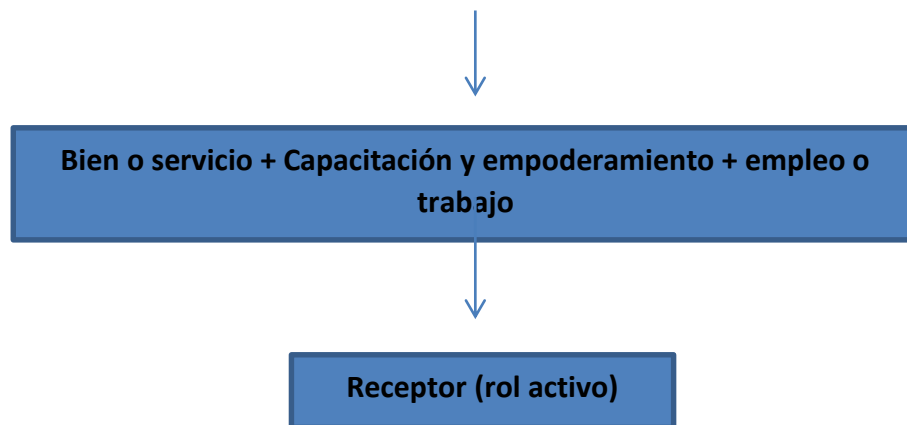
Respecto de las políticas de desarrollo social o socioproductivo, además de promover a las personas mediante la ampliación de las capacidades de la población, generan condiciones para el desarrollo, por ejemplo, empleo, trabajo, y empoderamiento de la población. Esto es así ya que se considera la indisociabilidad de la dimensión económica y social en las estrategias de intervención social de la política<sup>5</sup>.

Supone una relación entre un dador con un rol activo y un receptor también con un rol activo. Donde el receptor, no solo recibe un bien o servicio, capacitación y empoderamiento, sino que se proporcionan las condiciones para empleo y trabajo.

#### Gráfico 1: Lógica de las PS de desarrollo socioproductivo

**Dador (rol activo)**

<sup>5</sup> Tal como se mencionó en la sección *Aclaración teórica*.



*Fuente: elaboración propia*

Las *políticas de desarrollo* tienen la particularidad de articular de forma virtuosa lo social con lo productivo en un esquema de implementación de política pública que adopta un diagnóstico, no como atributo exclusivo de estas políticas, pero como preponderante, de la situación social y socio-productiva de las personas y del entorno económico donde estas se desarrollan.

Además de las consideraciones sobre la situación social de las personas, se consideran también la situación del entorno en el cual estas personas están inmersas y son parte como, por ejemplo, el perfil de desarrollo, los circuitos económicos, las capacidades laborales, los mecanismos de articulación público-privado, la estructura de actores en el territorio y sus capacidades de gestión, etc.

**Enfoque de análisis de políticas utilizado: policy studies**

Al momento de analizar las políticas públicas, existen diversos enfoques. Aquí se sigue la propuesta de Lasswell expuesta en su libro *A Preview of Policy Sciences* (1971). Dicho planteamiento es retomado por Aguilar Villanueva (2000).

Según Lasswell (1971) "las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política" (p.1).

A su vez, Aguilar Villanueva (2000) coincide con Laswell (1971), retoma su postura y realiza una división entre, por un lado, los estudios interesados en el

**knowledge of** the policymaking y los estudios ocupados en el **knowledge in the** policymaking.

El primero de los abordajes se lo conoce como *policy studies*. El mismo “se ha orientado hacia una finalidad explicativa. Este enfoque se utiliza para denotar simplemente cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenidos, restricciones, modalidades” (Aguilar Villanueva, 2000, p.69).

Mientras que el otro abordaje es definido como *policy analysis*. Este enfoque procura aplicar la racionalidad científica y una metodología multidisciplinar para determinar la alternativa más adecuada para la implementación de las políticas que buscan la resolución de los problemas que se incorporan a la agenda gubernamental. Es un enfoque prescriptivo.

Los abordajes aquí presentados se enmarcan dentro de dos grandes paradigmas: uno hiperpolitizado y otro hiperracional (Merlo Rodríguez, 2012, p.15).

Por un lado, el primer paradigma, el hiperpolitizado busca, mediante teorías provenientes principalmente de la ciencia política y la sociología política, entender y explicar la actividad gubernamental y de los grupos de la sociedad conformados y articulados gracias a la ejecución de políticas.

Mientras que, por otro lado, el paradigma hiperracional, pone énfasis en el carácter instrumental y prescriptivo del análisis, constituyendo el abordaje racional y técnico del estudio de los problemas públicos y las alternativas posibles de resolución pública

A modo de síntesis, se puede afirmar que los puntos más destacados de los enfoques son los siguientes:

Siguiendo a Aguilar Villanueva (2000), el **knowlegde of (conocimiento del)** incluye los esfuerzos de teoría positiva que buscan producir descripciones, definiciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora decisiones relativas a asuntos públicos. Su propósito es conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de un gobierno dado, su patrón de decisión y operación de problemas públicos.



Mientras que el **knowlegde in (conocimiento en)** para Aguilar Villanueva (2000) se refiere a los análisis del proceso que consiste en la incorporación de teoremas y datos de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política. Su propósito es mejorar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política, a través del aporte de métodos analíticos, conocimiento e información.

A su vez Parsons (2007, p.32) cuando habla del análisis del proceso de las políticas públicas incluye cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan las políticas públicas, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas públicas.

Mientras que cuando se refiere a análisis en y para el proceso de las políticas públicas, Parsons (2007, p.32) comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

Cabe destacar que el enfoque seleccionado en nuestro caso se enmarca en la tradición de los policy studies. Particularmente, se inscribe en la línea que estudia las políticas a través del análisis de las diferentes fases o etapas que éstas transitan, prestando particular atención al papel de los diferentes actores y a su relación con el Estado a través de las políticas implementadas.

Es decir, se abordará el estudio de las fases de las políticas públicas. Siguiendo a Villar (2007) se las considera como partes de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones). Para ello, se debe definir un problema e intentar resolverlo, teniendo en cuenta que la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros (Subirat, 1994; Oszlak y O`Donnell, 1981; Meny y Thoenig, 1992).

### Conclusión del eje de políticas

A modo de cierre, consideramos que concentrarse en el análisis y la evaluación de los efectos de políticas públicas en general, y con mayor precisión en la implementación de una PS en concreto, puede ser una perspectiva productiva para estudiar relaciones sociales entre los actores comprometidos en ello.

En nuestro caso, se parte de la premisa que el otorgamiento de los microcréditos productivos otorgados a través del Banco Social de la FCAYF de la UNLP es una PS atinada para las necesidades de desarrollo de los productores de la agricultura familiar.

Tener presente los conceptos e ideas esbozados hasta el momento va a ser de suma utilidad para comprender el objeto de estudio complejo al cual se pretende analizar.

A su vez, tanto el enfoque presentado como las herramientas de análisis y evaluación de PS van a ayudar de sobremanera a comprender las aristas del proceso sociopolítico en juego. Sobre todo, si se tiene en cuenta la complejidad que implica el hecho de analizar la “arena” política en cuestión.

## **EJE II - Gestión Pública (GP)**

De la gestión pública a la Nueva Gestión Pública

Gestión pública

Para empezar, se considera a la gestión pública como un concepto contextualizado y, por lo tanto, históricamente determinado, sujeto a discusión política. Por ello, para comprender el enfoque conceptual de la gestión pública por resultados es necesario describir el contexto inmediatamente previo al surgimiento de dicha conceptualización de la gestión de lo estatal.

Como se mencionó en la Introducción, la crisis del Estado de Bienestar hizo que se pusiera el foco en conceptos que hasta el momento no eran centrales en la administración de lo estatal. Por ello, el tema de la eficiencia, entre otros conceptos, entró en juego y se hizo presente.

Luego de realizar una breve conceptualización histórica es importante aclarar que, respecto de la gestión pública propiamente dicha, la aproximación al concepto se realizará teniendo como base lo trabajado por Metcalfe (1996). En este sentido, “la gestión pública se concreta en conseguir que determinadas tareas sean realizadas por otras organizaciones” (p. 86). Generalmente, implica la compleja tarea de asumir responsabilidades para la búsqueda de estructuras entre organizaciones. La coordinación de organizaciones que son formalmente

autónomas, pero funcionalmente interdependientes, sería una de las claves para asegurar la eficacia de la gestión pública (Metcalf, 1996).

Es así que Metcalf (1996) aborda la gestión pública como la gestión de lo macro (del sector público como un todo): “la gestión pública es un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural” (p. 92). En otras palabras, las estructuras que articulan las organizaciones del aparato estatal articulan la gestión macro (la del aparato) con las micro (la de las organizaciones) en función de alcanzar los objetivos políticos.

### El contexto de implementación y la Nueva Gestión Pública (NGP)

La implementación del programa de microcréditos se da en el marco de una serie de cambios en los modelos de gestión pública. Este proceso se remonta a inicios de los años ´90. La revalorización de lo local se produjo en un contexto dominado por un cambio profundo en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y por la concurrencia de dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado.

Para comprender el marco en el que se inserta el proceso de descentralización, es importante entender la reforma administrativa o la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>6</sup>. En ese sentido, Aguilar Villanueva (2006) entiende que dicha reforma es:

El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública. (p. 146)

Según Porras (2013) la reforma del Estado “produjo tres grandes consecuencias: a) un retiro del Estado de temas que habían integrado la agenda pública, y ahora desaparecían, se desvanecían o eran absorbidos por la actividad privada, b) el

---

<sup>6</sup> Una definición genérica de la NGP es la propuesta por Pollitt y Bouckaert (2000, citado en Aguilar Villanueva, 2006, p.146) “la reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor”.

proceso de descentralización, y c) una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público, que tendió, entre otras cosas, a producir innovación en la gestión” (pp.12-13).

Es por esa razón que se considera que los resultados de las políticas tienen que estar orientados hacia un fin social e inclusivo. El eje de las políticas debe incluir conceptos como el de la otredad, la participación, el desarrollo desde abajo, de este modo resaltar otros valores para que las posibilidades de desarrollo se conviertan en realidad.

El proceso de descentralización merece un comentario particular. Esto se debe a que los procesos de transferencia de obligaciones a los municipios tuvieron lugar en un campo de instituciones locales caracterizadas por una baja autonomía y por una importante dependencia en términos de su capacidad de asignación de recursos. Lo cual según Chiara (2004) dio lugar a “la configuración de un nuevo papel para los gobiernos locales frente a la cuestión social, cada vez más acotada a la cuestión de la pobreza, en condiciones de muy baja capacidad de gestión” (p.359).

El rumbo de una Nueva Gestión Pública (NGP) debe estar marcado por un “Estado fuerte” (Pérez, 2001, p. 132). A partir de las directrices que se definan de forma estratégica, debe ejercer un rol de liderazgo y hacer que converjan todas las actividades económicas en un fin que sea en beneficio de la sociedad.

En este contexto, los gobiernos locales incorporaron a su agenda nuevos temas entre los cuales sobresalen la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social (Cravacuore, Ilari, y Villar, 2004).

#### Vinculación de la NGP con la eficiencia de las PS analizada

El cambio de paradigma que representó la NGP hizo que, entre otras cosas, se ponga el foco en los resultados. Vinculado con el análisis que se propone, es interesante que se considere la evaluación de los resultados de las PS.

Cabe destacar que el aporte de la NGP ha logrado que nazca y se consolide una cultura de la eficiencia económica y del desempeño. La evaluación cobra mucha fuerza resaltando los resultados.

Al mismo tiempo se ha hecho compleja la evaluación, que ahora concentra su atención en diversos focos de la acción pública, tales como el desempeño del personal, la calidad de los productos (bienes y servicios), los resultados o impactos sociales de las políticas y programas, la satisfacción del ciudadano usuario del servicio, los esquemas de gestión de los ejecutivos públicos y la averiguación sobre la corrección misma del diseño de la política, del programa operativo o de la provisión del servicio (Aguilar Villanueva, 2006, pp.17).

Es importante destacar que, en el estudio de caso que seleccionamos, las transformaciones sociales que se pretenden lograr en los productores de la agricultura familiar son llevadas adelante por el Banco Social de una universidad pública nacional. Entre los objetivos que el Banco Social se planteó cumplir a través del otorgamiento de microcréditos productivos está, por un lado, la mejora de los aspectos productivos de los productores. A su vez, busca una mejora cualitativa que consideramos sumamente importante, como el fortalecimiento de aspectos intangibles de participación, capacitación técnica y herramientas para la asociatividad. Lo que se pretende es dotar a los productores de herramientas que le traigan beneficios y ventajas competitivas.

Estos conceptos son los que guiarán el desarrollo del trabajo, desde la descripción, el análisis y la evaluación de la implementación de una PS como el microcrédito productivo propuesta por el Banco Social de la FCAYF para la AF.

#### Conclusión del eje de gestión pública

En esta sección se destacó que una situación generalizada fue el papel, relativamente reciente, que han tenido los municipios en la gestión de lo social, en lo que algunos autores han dado en llamar la “municipalización de la crisis”.

Dicha situación fue resultado de un cambio que involucró fuertes transformaciones en las PS, no sólo en la descentralización sino también en lo que Chiara (2004) llama “la privatización (a modo de transferencia de las responsabilidades al mercado y a la familia de la reproducción de la vida de la población) y la focalización (definiendo por la vía de canastas básicas de bienes y servicios a aquella población que por su vulnerabilidad debía ser atendida por el Estado)” (p.359).

Con ese diagnóstico, creemos que la generación de espacios de gestión pública participativa para el DL es un desafío que requiere de una estrategia específica que la promueva, apoye y sostenga con la finalidad de recuperar la capacidad de intervención del poder público (en los distintos niveles) en tanto regulador de la vida social. Allí, es donde radica el rol preponderante del Estado como direccionador de los procesos de DL. El presente caso de estudio tiene la particularidad de que la PS a nivel municipal es implementada y ejecutada por una Universidad Pública Nacional.

### **EJE III – Desarrollo Local (DL)**

#### **Primera aproximación al concepto de desarrollo**

A lo largo del trabajo, el abordaje del concepto de desarrollo se llevará a cabo teniendo como base la estructura del razonamiento deductivo, ya que se irá de lo general a lo particular. Es decir, que se comenzará por debatir qué se entiende por desarrollo a nivel general. Luego, se hace hincapié en la arista social del desarrollo. Posteriormente se profundizará en lo que es el desarrollo local (DL) y el enfoque de DL. Hasta llegar a entender e tener herramientas para identificar qué es un actor local.

Para sentar las bases del presente debate, es necesario definir algunos conceptos que serán clave a lo largo de la tesis.

En un sentido amplio, se entiende al desarrollo como aumento de los niveles de bienestar. En primera instancia, la expresión “desarrollo económico” fue utilizada por diversos autores desde comienzos del siglo pasado (entre ellos destaca Schumpeter) para hacer referencia a un proceso virtuoso de cambio estructural en el largo plazo de la economía de un país. El desarrollo, además de ser una expresión del bienestar, es el conjunto de capacidades que una población tiene para generar riquezas. Tener esas capacidades muy desarrolladas, frecuentemente es una condición necesaria para crecer económicamente, pero nunca es una condición suficiente.

#### **La dimensión social del desarrollo**

Como ya se ha mencionó, se entiende al desarrollo como el aumento de los niveles de bienestar y la aspiración a mejorar la calidad de vida, como así también la disminución de la pobreza y la desigualdad. A su vez, se lo considera

como una expansión de las capacidades humanas, es decir, de las oportunidades que tienen las personas para ejercitar sus libertades de elección para la consecución de objetivos en distintas áreas relevantes para sus vidas (Sen, 1999).

El desarrollo es un proceso a largo plazo, por lo que se requiere que las condiciones que lo posibilitan se mantengan en el tiempo y que las fuerzas que lo impulsen sean duraderas (Alburquerque, 1997, 2002, 2003). Cabe aclarar que los ciclos de DL son más prolongados que los ciclos electorales. Por ende, debe haber una continuidad a lo largo del tiempo de los procesos de DL a pesar de que cambie el partido político que representa el poder ejecutivo municipal.

Esta dimensión de análisis se encuentra vinculada con la reforma del Estado que se mencionó en secciones anteriores. En el plano económico-productivo se observa el pasaje de un rol pasivo al rol activo de “potenciador” del desarrollo.

Según la CEPAL otro concepto que estimuló al debate fue el de condiciones sociales necesarias para el desarrollo. Es decir que lo social se debe analizar desde una nueva perspectiva de desarrollo.

Como se adelantó en la sección previa, en los años noventa las Naciones Unidas incorporan el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es una medición por país, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En este contexto surgen las PS en América Latina. Siguiendo a Villar (2007):

“[...] vienen a reconfigurar las clásicas intervenciones asistencialistas mediante políticas que tiendan a crear o fortalecer las capacidades sociales para el desarrollo. Lo que para la CEPAL serán políticas “funcionales para el desarrollo” (CEPAL, 1992). De esta forma, la sociedad, con sus fortalezas y debilidades, pasa de ser “objeto” del desarrollo (el desarrollo modernizará la sociedad y la política), para convertirse en “sujeto” de su propio desarrollo. Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las “potencialidades locales” para el desarrollo, savia indispensable que alimentará los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo territorial y desarrollo local. (p. 11)

Además, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1996) plantea que para los encargados de formular las políticas en cada país el objetivo fundamental tiene que ser el

fortalecimiento de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano. Lo cual se relaciona con la diferenciación teórica que se presentó en la sección previa.

#### Las políticas municipales de desarrollo económico local (DEL)

Aquí se sostiene que las políticas públicas resultan de suma importancia para el desarrollo de los territorios. En el ámbito de las economías locales, las decisiones que se tomen a nivel estatal marcarán el rumbo del desarrollo de los mencionados territorios. En este caso, se analiza y evalúa el impacto de los microcréditos productivos en el municipio de La Plata.

A continuación, se define el concepto de DL para sentar las bases del presente análisis.

Buarque (1999) define al DL como “un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejoría de la calidad de vida de la población” (p.9). Este autor, hace referencia en su definición a la extensión del territorio objeto del desarrollo, y presupone que el término aplica cuando el proceso ocurre en pequeñas extensiones.

También esbozando una definición de DL, Villar (2006) sugiere que es entendido como “...la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible e inclusivo” (p.231). Aquí el autor, incorpora dentro de la definición el concepto de sustentabilidad, sostenibilidad e inclusión, valores claramente deseables.

El DL es definido “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio” (Vázquez Barquero, 1998, p. 3).

Entonces, luego de definir al DL se puede deducir fácilmente que el impacto de las políticas municipales será aún mayor. Es así que las acciones del Estado a nivel municipal, se materializan a través de lo que Villar (2007) define como



“políticas municipales de desarrollo económico”. Se trata de aquellas que implementan directamente los municipios y que están destinadas a desarrollar la economía local a través de la promoción de los agentes económicos radicados en su territorio.

No obstante, para el DL es necesario tener como consideración central la necesidad de referirse a los distintos niveles estatales. Esto es, a la nación, las provincias y los municipios. En ese sentido, resulta pertinente resaltar que el desarrollo local demanda una atención de la agenda de todos los niveles del Estado (Villar, 2007, p.20). Si bien cualquiera de los tres niveles del Estado pueden promulgar las PS, en el caso que nos compete es el Gobierno Local de La Plata que fomenta la PS y la misma es implementada y ejecutada por el Banco social de la FCAYF de la UNLP.

### Enfoque del DL

A lo largo del trabajo se sostiene que el logro de las mejoras de productividad requiere esfuerzos deliberados por parte del Estado. Al mismo tiempo se requiere de instituciones intermedias para promover y acelerar la concertación entre los actores locales, para diseñar y llevar a cabo una estrategia territorial consensuada.

Sin embargo, no es el Estado actual el que puede modernizar el sistema productivo. Se requiere modernizar el Estado, especialmente en lo que refiere a las administraciones públicas locales impulsando una gestión pública innovadora. De esa manera, se puede impulsar el asociativismo y la participación de la ciudadanía, y promover la cultura creativa y emprendedora local. Es por ello que resulta indispensable el rol del Estado para llevar adelante un DL.

A continuación, se sintetiza en un cuadro lo expuesto por Albuquerque (2017) quien presenta los rasgos distintivos del enfoque de DL:

*Cuadro 2: Enfoque del DL*

<b>ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL</b>		
Rasgos	Acciones	Objetivos

Importancia de la gente, los territorios y la participación de los actores	Promoción de emprendimientos productivos	Atención de las necesidades básicas de la población.
	Implementación de políticas activas de empleo.	Mejora del empleo y las relaciones laborales.
	Asegurar el acceso a los activos productivos (tierra, energía, crédito, formación, información, etc.).	Mejora de la distribución del ingreso.
Estrategias basadas en la utilización de recursos endógenos	Sostenibilidad ambiental de productos y procesos productivos	Mejora de la calidad de vida.
	Articulación de los sistemas productivos locales.	
	Vinculación del tejido empresarial a través de redes y cadenas productivas.	
	Fomento de la creación de nuevas empresas.	
	Control del proceso de desarrollo por parte de los actores sociales locales.	
Promoción de iniciativas de desarrollo económico local (DEL)	Reducción de impactos ambientales.	
	Fortalecimiento de los gobiernos locales.	
	Diseño territorial de políticas de innovación, fomento productivo y empleo.	

Fuente: elaboración propia a partir de Albuquerque (2017).

## Actores locales

Como se puede apreciar, dentro de los rasgos del Enfoque de DL se resalta la importancia de la participación de los actores para los procesos de desarrollo endógeno.

Al mismo tiempo, ya se mencionó también el rol trascendental que tiene el capital humano (las personas) para llevar adelante las estrategias de DL en los territorios. Es por esa razón, que resulta pertinente definir qué entendemos por actor local.

En primera instancia, se puede decir que un actor se constituye en actor de lo local en la medida en que actúa de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local.

Ahora bien, en un territorio determinado se pueden considerar como “actores” de procesos de DL al gobierno local, a organismos provinciales y nacionales, a una ONG de desarrollo de alcance regional o provincial, a organizaciones sociales de base, sindicatos, todos ellos preocupados, comprometidos y actuando en relación con esos procesos locales<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva es la categoría de “acción orientada al desarrollo local” la que define la inclusión como actor en esos procesos (Chiara, 2004, p.355).

Siguiendo a Arocena “bajo la fórmula de actor local, entendemos a todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (1988 en Chiara 2004, p.355). Como se ve en esta definición, el autor toma como parámetros para la definición el sentido, la intencionalidad y los propósitos de la acción.

## Conclusión del eje de desarrollo

A modo de cierre, es interesante la reflexión de Max Neef (1988). Este autor considera que, en la mayoría de los casos, los programas y políticas

---

<sup>7</sup> Tipos de actores según Chiara (2004): “gobiernos locales y diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales que actúan en la escena local, organizaciones sociales de base, organizaciones específicas como las de tierras y vivienda o salud, ONGs de alcance regional o nacional, sindicatos, escuelas, universidades, los medios de comunicación, entre otros” (p.357).

implementados por las distintas esferas estatales se concentran en lo que él denomina satisfactores singulares.

Según Neef (1988) estos son:

[...] aquellos que apuntan a la satisfacción de otras necesidades. Son característicos de los planes y programas de desarrollo, cooperación y asistencia. Su principal atributo es el de ser institucionalizados, ya que, tanto en la organización del Estado como en la organización civil, su generación suele estar vinculada a instituciones, sean estos ministerios, otras reparticiones públicas o empresas de diverso tipo. (p. 6)

Lo interesante de este comentario, es que da lugar a pensar que lo que se busca con la implementación de políticas de desarrollo es un resultado superador al mero cumplimiento de un satisfactor singular.

Las políticas que se enfocan en el desarrollo o el bienestar tienen como fin que las capacidades de las personas se amplíen y que haya un efecto dinamizador en el territorio que propenda al DL. En el caso que analizamos, el Banco Social se propone generar el mencionado efecto dinamizador a través de distintas estrategias:

- Incrementar el nivel de participación de los beneficiarios.
- Brindar herramientas de capacitación técnica.
- Generar redes de asociativismo interinstitucional e intergubernamental.
- Dar asistencia técnica focalizada en las necesidades recabadas.

Finalmente, el análisis de las mencionadas estrategias se encuentra alineado con el **objetivo general** de la tesis de evaluar el impacto de la PS de microcréditos productivos del Banco Social de la FCAYF en el DL de La Plata.

### Comentario final del enfoque conceptual

En este capítulo se sentaron las bases teóricas que sustentan el abordaje teórico del objeto de estudio en la investigación. El capítulo se estructuró en base a tres ejes de conocimientos que se consideran claves para la tesis: políticas públicas, gestión pública y desarrollo. A su vez, cada uno de los mismos se fue desagregando en distintos temas que son fundamentales para el análisis que se realizó.

La elección de las áreas temáticas desarrolladas lleva una relación de concatenación y las mismas se relacionan entre sí. Además, el enfoque conceptual desarrollado también tiene como objeto brindar las herramientas teóricas necesarias para explicar la evaluación del impacto de la PS de microcréditos productivos del Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales en el DL de La Plata.

A partir de todo lo trabajado, se concluye que para la Argentina el rol de microemprendimientos en la economía tiene un efecto dinamizador en las economías locales. Por esa razón, los microcréditos de desarrollo productivo son clave.

El apoyo a los microemprendimientos locales favorece al desarrollo tanto económico como social de las distintas regiones. De esa manera, a partir del DL se potencia el desarrollo de grandes regiones hasta alcanzar un desarrollo a nivel país. Todo ello está en sintonía con las tendencias globales de regionalización (Dabat, 2009; Kosacoff y López, 1998; Pérez, 2001; Villar, 2007).

Es por ello que el Estado debe tener un rol activo y fomentar el crecimiento y desarrollo de este tipo de emprendimientos. Para lo cual debe instrumentar, como así también readecuar, un conjunto de políticas públicas que estén a la medida de las necesidades particulares que presentan estas organizaciones.

Los resultados de las políticas tienen que estar orientados hacia un fin social e inclusivo. El eje de las políticas debe incluir conceptos como el de la otredad, la participación, el desarrollo desde abajo, etc. Así resaltar otros valores y que las posibilidades de desarrollo se conviertan en realidad.

El rumbo de un desarrollo inclusivo debe estar marcado por un “Estado fuerte” (Pérez, 2001, p.132). A partir de las directrices que se definan de forma estratégica, el Estado debe ejercer un rol de liderazgo y hacer que converjan todas las actividades económicas en un fin que sea de beneficio general para la sociedad. Entonces se podrá propiciar el desarrollo.

Así que claramente se ve la íntima relación que tiene que haber entre un Estado presente, con un rol activo en su gestión pública. Desde su accionar debe enfocar sus políticas públicas y encausarlas de forma tal que las mismas se

dirijan a fines sociales y así propender al desarrollo. De esa forma, debe existir un vínculo virtuoso para que el Estado a través de sus políticas tenga como fin último llegar al desarrollo.

## Capítulo III

### HERRAMIENTAS

#### Presentación

En este capítulo se definen las herramientas que se utilizan para llevar a delante el análisis pormenorizado y evaluación de PS en esta investigación. A su vez, se describe el proceso a través del cual se construye el instrumento de evaluación. Finalmente, se sintetiza en una matriz las dimensiones, variables, técnicas y preguntas que orientan y relacionan los distintos indicadores clave seleccionados para esta investigación.

#### Mapeo de actores clave (MAC)

El MAC es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Dicha herramienta supone el uso de esquemas para representar la realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida (Gutiérrez, 2007).

Implementar este abordaje consiste en obtener un listado de posibles actores de un territorio, como también conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y sus perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, 2004). Además, cabe resaltar que el MAC es útil como herramienta para el diagnóstico y/o comprensión de la realidad en un determinado contexto.

Se trata de una herramienta metodológica de tipo estructural que permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada, es decir, realiza un corte sincrónico de la realidad social y (re)presenta la trama de relaciones sociales establecidas entre actores locales en un momento determinado, permitiendo conocer las alianzas y/o conflictos, de

forma de seleccionar mejor los actores a los cuales dirigir la estrategia de intervención.

Con el MAC se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en una iniciativa o en un territorio, sino también conocer sus acciones y los objetivos de su participación. Por lo tanto, se deben identificar los roles y poderes de los actores sociales más relevantes, profundizando el análisis que permita responder a preguntas como: ¿quién presiona y por qué?, ¿quién no es escuchado?, ¿quiénes son los afines y quiénes los opuestos?, ¿qué capacidad de influenciar las acciones de otros tienen determinados actores?, o ¿cuáles son más vulnerables?

La categoría de actores es heterogénea ya que se incluyen como actores estatales a los funcionarios (de distintos períodos), equipos técnicos, promotores y coordinadores; y como actores sociales a los miembros de organizaciones sociales, a los “vecinos de a pie” o “suelos” (como denomina Annunziata, 2011), es decir, a los participantes sin pertenencia institucional. Un actor social es una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades, y actuar produciendo hechos en situación.

También se incluye aquí a la sociedad civil, es decir, a la diversidad de personas que, con categoría de ciudadanos y generalmente de manera colectiva, actúan para tomar decisiones en el ámbito público<sup>8</sup>.

Retomando la categoría de actores sociales, se puede agregar que pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa y, por tanto, tienen algo que ganar o perder a partir de los resultados de dicha intervención o de la acción de otros actores. Es decir, los mismos se identifican y definen en relación a una cuestión en particular, ya sea una intervención externa (ej. un proyecto o una ley) o un problema específico (ej. falta de agua o desalojo de las tierras).

---

<sup>8</sup> Se presenta en forma desagregada para un mejor análisis. De esta forma se puede identificar la direccionalidad de los esfuerzos para obtener el mayor impacto y rendimiento de gestión posible.

Los actores claves son usualmente considerados como aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente) una intervención o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma.

### El ciclo de las políticas

En la sección previa, se introdujo la noción de análisis procesual de las políticas públicas. Es decir, que se hace referencia a que las políticas públicas presentan distintas etapas que permiten que su análisis sea visto como un ciclo.

Cabe aclarar que, en la realidad, el ciclo de las políticas no es algo que se presente de manera lineal, estructurada u ordenada. En la realidad, el proceso de las políticas públicas es mucho más complejo. Las políticas presentan interacciones en los distintos niveles y existen solapamientos, retroalimentaciones, etc. No todas las políticas públicas siguen esta secuencia lógica (presupuestos implícitos del modelo). Muchas veces se altera el orden de las fases. Sólo conceptualmente se divide el proceso que en la práctica es, a grandes rasgos, planificación-ejecución-evaluación.

Sin embargo, el ciclo de las políticas públicas permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas que resulta de utilidad para los fines buscados. La fortaleza del enfoque por etapas es que proporciona una estructura racional dentro de la cual es posible considerar la multiplicidad de la realidad. Lo que se ha hecho con este abordaje es una reducción o simplificación del objeto de estudio para facilitar su análisis y abordaje. La perspectiva del ciclo de políticas es una herramienta analítica.

Vale decir también que esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido. Como afirma Muller “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (1990 en Subirats et al., 2008, p. 42)

Este análisis cíclico de las políticas públicas debe completarse con un análisis transversal de las etapas de una política pública. “Dicho análisis transversal reposa en el análisis profundo de las principales claves de lectura de las políticas



públicas: los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual tienen lugar sus interacciones” (Subirats et al., 2008, p. 47).

El ciclo de una política pública (su proceso), tiene diversos momentos, los cuales comprenden una serie de actividades que tienen cierta coherencia interna y alguna vinculación cronológica. No obstante, cada fase no se agota completamente en un período determinado, sino que produce una serie de insumos que habilitan la puesta en marcha de otras actividades relacionadas.

Como se dijo, las políticas se desenvuelven en un ciclo determinado, y cada uno de los momentos que integran este ciclo tiene sus particularidades. En efecto, la dinámica de las políticas transcurre desde el momento de la toma de conciencia de un problema y de la necesidad de intervenir por el mismo, pasando por el momento del diseño de una opción de intervención, por la ejecución de esta opción, y culminando en la evaluación de los resultados de esta iniciativa. Si bien existen otros elementos en juego, esta dinámica temporal, con sus reversiones y retroalimentaciones caracteriza a todo ciclo de políticas.

Teniendo presente las aclaraciones realizadas, a continuación, se presenta un elemento teórico-metodológico que se utilizará para el análisis de las políticas públicas que son objeto de estudio<sup>9</sup>.

### El proceso de análisis de las políticas públicas

Como se dijo en las aclaraciones previas, el enfoque procesual de las políticas públicas se trata de un proceso en el que las etapas no se suceden según un ordenamiento lógico preestablecido. Sino que más bien, constituyen una compleja trama en donde intervienen actores sociales, estatales y políticos.

Según Lucci (2018), existe consenso general en que una enumeración de las etapas es la siguiente: en primer momento, un grupo de actores desde el interior o desde fuera del Estado identifica un problema. Así, este ingresa en la agenda de gobierno. A continuación, se formulan alternativas al problema y se toman decisiones relacionadas al mismo. Las decisiones se transforman en políticas

---

<sup>9</sup> “A pesar de la creciente incomodidad que despierta el marco dominante de análisis de las políticas públicas, la toma racional de decisiones, el ciclo de las políticas públicas o enfoque “por etapas” sigue siendo la base tanto del análisis *del* proceso de las políticas públicas como del análisis *en* y para el proceso de las mismas” (Parsons, 2007, p.111).

que se implementan por un conjunto de actores. En última instancia, se evalúan sus resultados esperando que los mismos alimenten positivamente el ciclo.

Para ir en forma más concreta, el proceso de una política pública tiene en términos generales los siguientes momentos:

- Problematización: identificación de cuál es el problema
- Diseño de la respuesta: diseño de cuál será la actividad para enfrentar el problema.
- Implementación de la respuesta: puesta en marcha de dicho emprendimiento.
- Evaluación: revisión general de la coherencia entre problema, respuesta y resultados.

Aquí se sigue el esquema propuesto por Meny y Thoenig (1992), que a su vez lo adaptan de Jones (1970). De las cinco fases propuestas por estos autores para realizar el análisis de las políticas se han reducido a cuatro, a saber: la identificación de un problema, la formulación de una solución, la implementación de la decisión –que en este caso incluye la toma de la decisión– y, finalmente, la evaluación de los resultados.

#### *La identificación de un problema*

Como primera medida, los actores estatales deben reconocer que una determinada situación debe ser considerada como un problema. Además, dicha situación problemática debe poder ser tratada a los efectos de alcanzar alguna solución, modificación y/o mejoramiento al respecto.

Surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable (Subirats et al., 2008).

Respecto de esta etapa Saravia (1991) afirma que aquí debe realizarse la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la sociedad.

En esta fase los actores estatales deben reconocer el problema y asumir su tratamiento a partir de su incorporación en la agenda pública. En efecto, en la misma se inscriben “los problemas que han alcanzado una atención seria y activa

por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Fernández, 1996, p. 71).

#### *La formulación de una solución*

En este momento se lleva adelante el estudio de las distintas opciones de soluciones. Una vez seleccionada la respuesta, se requiere la elaboración de un programa o plan de acción determinado.

Según Saravia (1991) la formulación “consiste en la definición formal de la política, explicita sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero” (p.11).

Al mismo tiempo, la fase de formulación de la política supone, ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que los actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida (Subirats et al., 2008).

#### *La implementación de la decisión*

En esta tercera fase se incorpora la toma de la decisión y las acciones destinadas a que esa decisión se lleve a cabo. La implementación implica la ejecución de las acciones y/o normas.

Según Saravia (1991) “la implementación consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para ejecutar la política” (p.16).

Algunos autores diferencian en esta fase subprocesos como la ejecución y el seguimiento.

La ejecución “estudia el conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política” (Saravia, 1991, p.19).

Ejecutar es aplicar un programa de acción a un problema, a una situación o a un comportamiento.

Para Subirats et al. (2008, p.44) “la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs)”.

Es, también, un proceso político en el que interactúan los distintos actores, con sus intereses particulares y sectoriales que van dando forma a un conjunto de medidas que a su vez generan nuevas situaciones y, por consiguiente, nuevos posicionamientos.

En tanto que el seguimiento o control “es el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de una actividad (y de sus diversos componentes), que tiene por objeto suministrar la información necesaria para introducir eventuales correcciones, y de esa manera asegurar la consecución de los objetivos establecidos” (Saravia, 1991, p. 21).

### *La evaluación de los resultados*

Según Saravia (1991) “la evaluación de la política consiste en la mensuración y análisis, a posteriori, de los efectos o impactos producidos en la sociedad por la política” (p.23). Por su parte, Subirats et al. (2008, p.44) “pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema (lo cual tampoco está exento de filtros o posibles sesgos)”.

La evaluación de los resultados se compone de dos aspectos centrales. Por un lado, se debe considerar la medición de la eficacia y la eficiencia de la acción emprendida. Por otro lado, se deben tener en cuenta los efectos sociales y políticos que se generan.

El primer componente se asienta en aspectos técnicos que permiten evaluar y monitorear el desempeño de las acciones con relación a los recursos aportados y las metas trazadas. El segundo es de carácter político y social, e intervienen en él actores estatales y sociales, la opinión pública, los medios de comunicación, las organizaciones sociales, afectadas o no, etc.

Se considera que los componentes de la evaluación de políticas merecen un comentario aparte. Por ende, a continuación, se amplían dichos conceptos.

### *La medición de la eficacia y la eficiencia en las PS*

Como se dijo, la gestión pública se orienta a la consecución de objetivos específicos a través de la implementación de políticas públicas. Para lograrlo,

según se afirma en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública<sup>10</sup> “la gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones” (p. 15).

El monitoreo se relaciona directamente con la gestión administrativa. Según Cohen y Martínez (2002) consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación del proyecto, en las etapas de inversión y/u operación. Se realiza con el objeto de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos.

Para poder llevar adelante un sistema de control como el que promulga la Carta, es necesaria la implantación de un sistema de indicadores (Amat, 1998).

Dicho modelo de gestión pública se caracteriza por evaluar los resultados de las políticas públicas a través de indicadores, una vez que se hayan fijado los objetivos concretos de cada servicio. Vale aclarar que el propósito de los mismos es medir variables que sean representativas y de interés (Carballeira, 2000)<sup>11</sup>.

En cuanto a las herramientas de medición y evaluación, en la Carta se afirma que “la evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la estrategia se realiza a través del seguimiento de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos (...) o como resultado de la realización de evaluaciones” (p. 22). En este caso, se ve claramente una perspectiva instrumental. Se hace referencia al establecimiento y seguimiento de indicadores para la evaluación por resultados de los objetivos establecidos.

---

<sup>10</sup> El documento fue elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Salvador en 2008, y se denominó *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Para la elaboración de esta Carta se partió de varios documentos antecedentes del CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006).

<sup>11</sup> Siguiendo a Carballeira (2000), se pueden destacar los beneficios que poseen los indicadores: clarificar la estrategia, focalizar el organismo en los temas prioritarios, alentar a la mejora continua de los procesos y las personas, promover el trabajo en equipo, motivar y centrarse en metas.

### La eficacia de un programa social

Se considera a la eficacia como la relación existente entre los objetivos inicialmente planteados y los resultados alcanzados.

Existen dos tipos generales de objetivos: los oficiales, que son explícitos y los no oficiales o informales que no llegan a ser reconocidos formalmente.

Para medir la eficacia de un programa se deben utilizar los objetivos detectados como “reales” aunque no hayan sido planteados formalmente en su totalidad.

**EFICACIA = METAS PROPUESTAS / RESULTADOS ALCANZADOS**

A continuación, para una mayor comprensión se tomarán las palabras textuales de la Carta (CLAD, 2008):

El principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano. (p.11)

### La eficiencia de un programa social

Para medir el grado de eficiencia es necesario determinar los recursos utilizados y relacionarlos con los resultados alcanzados (Ilari, 2003).

Según la Carta el principio de eficiencia es “comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución” (CLAD, 2008, p.11).

Un alto grado de eficiencia (relativa) implica que se lograron obtener determinados resultados con los recursos inferiores al promedio de los utilizados en casos similares.

**EFICIENCIA = RECURSOS UTILIZADOS/RESULTADOS OBTENIDOS**

### Efectividad

Siguiendo la perspectiva presentada por Sander (1990) la efectividad “refleja la capacidad de dar respuesta a las exigencias de la comunidad externa” (p.31).

Efectividad específica: mide la capacidad de respuesta del organismo a los requerimientos de la población objetivo (beneficiarios, usuarios o clientes directos).

Efectividad general: toma en cuenta las demandas o intereses de la comunidad en general.

EFFECTIVIDAD ESPECIFICA = Capacidad de respuesta de la Unidad de Gestión a los requerimientos y necesidades de la población objetivo.

#### Aclaración teórica: efectividad, eficiencia, eficacia

Como comentario inclusivo de los tres indicadores mencionados es interesante lo que afirma Ilari (2003) para quien el éxito de un programa social:

Implica que la acción estatal responde a las necesidades jerarquizadas por la propia población objetivo (efectividad); que los resultados se lograron, a nivel comparativo, sin derrochar recursos materiales y humanos (eficiencia) y que se alcanzaron en un alto porcentaje sus objetivos iniciales, ligados no sólo a la asistencia, sino también al desarrollo social de la población (eficacia). (p.28)

Llevar adelante un programa social de manera exitosa implica que se lleve adelante una Gestión Pública de Calidad. En la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2008 se define de la siguiente forma (inc. 2, cap. I):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. (pp.7-8)

#### La participación

Luego de resaltar los principales aspectos vinculados a la NGP y los cambios que trajo aparejados en la gestión pública, es importante poner la atención en un rasgo que se vincula con nuestra investigación, como lo es el involucramiento de la ciudadanía en las políticas públicas.

Estos mecanismos de participación social, se proponen como medio para alcanzar dos objetivos intrínsecamente relacionados. Por un lado, se busca implementar nuevas formas de gestión pública que garanticen su eficiencia a través de la intervención de los ciudadanos. Mientras que, por otro lado, también se pretende profundizar las bases democráticas, a través de una mayor participación en cuestiones estrechamente vinculadas con las problemáticas sociales.

Según Cohen y Martínez (2002) la participación incrementa substancialmente tanto la eficiencia como el impacto de los programas y proyectos sociales. Esto es así por varias razones:

Hace que la evaluación, el monitoreo y el control de gestión se complementen con el control social, lo que aumenta la productividad global del proceso del proyecto.

Proporciona a la gente un sentimiento de positiva propiedad sobre un proyecto a ellos destinado.

En ese sentido, cuando se hace referencia al concepto de participación debemos comenzar por diferenciar lo que es la participación de los miembros de una unidad de gestión (o participación interna), de la que hace referencia a los beneficiarios de un programa. Dada la naturaleza de nuestra investigación, profundizaremos en esta última.

#### Participación de los beneficiarios

Como punto de partida, la participación ciudadana en las políticas estatales se convirtió en los últimos tiempos en una temática presente en todos los niveles de gobierno y aparece asociada a distintos procesos socio-políticos.

Ahora bien, cabe destacar que la participación de los beneficiarios es la relación existente entre organización estatal y ciudadanía. En este trabajo nos interesa conocer el grado de participación existente ya que la misma aumenta los niveles de democracia. Este hecho se vincula directamente con la dimensión cultural, institucional y política del desarrollo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Como luego se puede ver en el eje de *Desarrollo Local*.



A su vez, existe acuerdo en el ámbito de las políticas públicas que con la participación de los usuarios o destinatarios de los programas se logran mayores niveles de eficacia. Esto se vincula con la maximización del impacto potencia per cápita de un proyecto, para lo cual es fundamental la participación de sus beneficiarios. Es allí donde radica la importancia de este involucramiento.

Siguiendo a Cohen y Martínez (2002) un proyecto es participativo, cuando su población objetivo es un actor central en la elaboración del diagnóstico, la priorización de las necesidades que se van a satisfacer, el análisis de las opciones técnicamente viables para lograr los objetivos de impacto perseguidos, el monitoreo, el control de gestión y la evaluación ex-post.

No obstante, debemos tener en cuenta que esta práctica colabora con el desarrollo sólo cuando la participación no es un sustituto de la actividad política partidaria. Ya que, en ese caso, se transforma en una mera técnica y en un medio de manipulación<sup>13</sup> de la ciudadanía (Ilari, 2003).

#### *La participación en la gestión local*

En el marco de las transformaciones que se dan en la relación Estado-sociedad, se pretende reflexionar acerca de la participación ciudadana como una alternativa de empoderamiento de la sociedad civil a través de la cual se busca resolver problemáticas sociales, siempre con la intervención del gobierno local.

Específicamente hablando de los gobiernos locales, diversos autores coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como un ámbito privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas (Cravacuore, 2009; Annunziata, 2011; Pagani, 2015; Pussó y Fessia, 2008).

Cohen y Martínez (2002) sostienen que se deben priorizar las relaciones horizontales entre los ejecutores y beneficiarios del proyecto para viabilizar su participación. La frustración en la participación de estos últimos puede limitar los logros del mismo.

---

<sup>13</sup> Otros autores agregan que “cuando la participación constituye sólo una “colaboración popular”, su función principal pasa a ser la de legitimar a los gobernantes de turno, siendo un nuevo acto de manipulación política” (Velázquez, 1984 en Ilari, 2003, p.30).

Ahora bien, como se han destacado las bondades de esta práctica, también hay que decir que no siempre se puede llevar adelante el involucramiento participativo de la ciudadanía. A lo largo del trabajo, se dijo que el enfoque por etapas de las políticas públicas resultaba acorde para el abordaje de nuestro objeto de estudio. Vinculado a ello está el hecho de que, en ocasiones, existen problemas muy complejos que dificultan la incorporación popular en la etapa de diseño de las políticas. Esto se da, sobre todo, al trabajar con grupos sociales de agudos niveles de pobreza. Dado que, usualmente, presentan bajos niveles organizativos, hecho que hace más difícil su participación en la elaboración de políticas de mediano plazo.

### *La participación social y la democracia participativa*

Para sentar las bases en esta sección es importante definir dos conceptos clave: participación social y democracia participativa.

En primer lugar, se entiende a la participación ciudadana como un medio de socialización de la política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales.

La mencionada práctica de participación social tiene lugar dentro de un sistema político democrático. En ese sentido, es importante destacar el aporte de Bobbio (2003) quien sostiene que:

La Democracia es un régimen caracterizado por la potestad de unos individuos, reconocida por los miembros de su comunidad, para tomar decisiones que afectan a todo el colectivo, sobre la base de unas reglas (también denominadas como reglas de mayoría) que deben contener los procedimientos mediante los cuales se deben realizar las acciones. (p. 24)

El sistema de gobierno implementado en la Nación Argentina para su gobierno democrático es el modelo representativo, republicano y federal. Una de las formas en que las Democracias Representativas, como la nuestra, pueden fortalecerse es a partir de la participación ciudadana en cuestiones políticas. Mediante la deliberación y la incidencia en el proceso de toma de decisiones sobre problemas que afectan a todos los ciudadanos se fortalece el sistema, contribuyendo así al alcance de la eficacia gubernamental que tanto se necesita para la estabilidad de la gestión (Linz, 1987).

En segundo lugar, implementar mecanismos de democracia participativa genera beneficios diversos. Entre los más importantes se destacan los siguientes:

- Fortalecer los lazos de confianza entre gobernantes y gobernados.
- Fomentar el compromiso de los ciudadanos y su involucramiento en los asuntos públicos.
- Favorecer un acercamiento y trabajo conjunto entre gobernantes y gobernados.
- Reforzar el control sobre el accionar de las instituciones públicas.

Cabe destacar que el mecanismo de participación social en las democracias participativas se concibe como un medio para poder expresar opiniones respecto de temas puntuales de la gestión gubernamental, en este trabajo, se pondrá el énfasis en la gestión local.

Al mismo tiempo, cabe destacar que la democracia participativa presenta una serie de criterios distintivos que es pertinente tener presentes y que se pueden sintetizar en el siguiente cuadro:

*Cuadro 3: Rasgos característicos de la democracia participativa*

<b>CRITERIOS DISTINTIVOS</b>	<b>DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b>
Criterio de legitimidad	Validación popular de acciones públicas
Actores que participan en la toma de decisiones	Ciudadanos a través de los canales institucionales
Proceso decisorio	Asistida
Concepción del ciudadano	Decisor

*Fuente: elaboración propia.*

### *La gestión local de las políticas sociales desde la participación ciudadana*

Respecto del involucramiento de la ciudadanía, en los gobiernos locales se puede aspirar a que se desarrolle un proceso de participación vecinal y voluntario, dónde la población debata, decida y controle el destino de los recursos afectados o presupuestados para proyectos de políticas sociales que se realicen en el municipio determinado teniendo presente la ponderación de las problemáticas sociales que se buscan tratar. Cabe destacar que es una situación deseable experimentar casos en los que se llevan a cabo dichos procesos de

democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre las políticas públicas que los afectan directamente.

En cuanto a su funcionamiento, cabe destacar que las materias objeto de tratamiento son identificadas a través de la participación directa de la sociedad civil, y una vez establecidas mediante el consenso, son elevadas al Gobierno Municipal para el tratamiento, lo cual a posteriori trae el consecuente control por parte de la ciudadanía.

La posición máxima de participación esperable es aquella en la que los ciudadanos puedan involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y en el control de la gestión de sus recursos. De esta forma, el involucramiento de la ciudadanía se constituye en un elemento fundamental para el establecimiento de una democracia participativa como medio eficaz de descentralización.

Además, sirve como instrumento democratizador de la gestión pública ya que un mayor número de habitantes decide el destino de los recursos municipales. Como así también disminuye las desigualdades sociales, porque los recursos presupuestarios se destinan en función de prioridades, y benefician a los pobladores de distintas zonas del partido.

Entre los impactos positivos que genera, está fomentar una cultura de participación ciudadana y de derecho. Esto sucede ya que impulsa la organización de la población, fomenta la solidaridad, la responsabilidad y el respeto. También mejora la eficiencia y la eficacia de los servicios y la gestión municipales, pues garantiza la ejecución de los proyectos identificados por la comunidad de manera eficiente y eficaz.

Respecto de los objetivos que persigue el ejercicio de la cultura participativa están:

- a) Profundizar los mecanismos de gestión asociada entre el Estado y la comunidad, avanzando hacia una nueva etapa de participación ciudadana.
- b) Promover y consolidar el protagonismo ciudadano en el diseño, la discusión y la puesta en marcha de políticas públicas de alcance local.

## Tipos y grados de participación

El involucramiento de los beneficiarios con las políticas públicas no tiene una única forma. Esta puede darse de distinta manera, más precisamente, con o sin intermediarios. De esa forma, Ilari (2003) diferencia dos tipos: la participación directa de los beneficiarios del programa y la participación indirecta (a través de sus delegados, representantes o mandatarios).

Respecto de la complejidad que implica cada tipo, si se tiene en cuenta el número de participantes, la participación directa de los beneficiarios constituye un tipo de participación más amplia que la segunda, dado que la cantidad de partícipes se ve aumentada (donde pueden estar incluidos los miembros de la asociación que los representa).

En cuanto al nivel de involucramiento por parte de los beneficiarios, se toma como base algunos de los grados que propone Forni (1988, pp.72-75). De esta forma se pueden distinguir:

El primer nivel de participación correspondería a los programas planificados emprendidos por los propios beneficiarios. Esto le otorga un alto nivel de autonomía, independientemente de que estén subsidiados por instituciones externas.

Un segundo nivel está dado por el predominio de procesos de codecisión, donde existen al menos dos partes. Una de ellas está constituida por los beneficiarios y la otra por un organismo estatal privado u ONG.

Los beneficiarios sólo intervienen en las decisiones de carácter secundario o específicas del plan de acción.

Los beneficiarios participan en la etapa de ejecución del programa.

Los beneficiarios tienen la posibilidad de vetar que se implante un programa, determinada etapa y/o acciones del mismo.

Los beneficiarios participan en el control o en la evaluación de procesos o de los resultados de la política, siempre que el producto del control o la evaluación incida en el proceso decisorio. De no ser así se estaría frente a un caso más de manipulación de la ciudadanía. Se incluye aquí la participación minoritaria de los beneficiarios en órganos cogestionados.

La participación es consultiva cuando el responsable debe consultar a los beneficiarios antes de tomar determinadas decisiones, aunque la opinión vertida no obligue a ponerla en práctica.

El último nivel de participación está dado por la apertura de canales formales e informales para recibir reclamos y sugerencias acerca del proyecto o programa desarrollado.

Cabe aclarar que, para fines prácticos, se reagrupan los ocho niveles descriptos con anterioridad. La combinación de ambas variables de participación (tipo y grado) puede apreciarse de forma sintética en el siguiente cuadro.

*Cuadro 5: Reagrupamiento de los niveles de participación*

<b><u>GRADO DE PARTICIPACIÓN</u></b>	<b><u>ROL QUE CUMPLEN LOS BENEFICIARIOS</u></b>	<b><u>TIPO DE PARTICIPACIÓN PREDOMINANTE</u></b>
MUY ALTO	Autogestionan el programa	DIRECTA
		INDIRECTA
ALTO	Cogestionan el programa Deciden o codeciden respecto de actividades secundarias específicas	DIRECTA
		INDIRECTA
MEDIO	Participan en la ejecución. Tienen la posibilidad de vetar acciones	DIRECTA
		INDIRECTA
BAJO	Participan en el control y evaluación. Son consultados. Tienen la posibilidad de realizar reclamos y/o sugerencias.	DIRECTA
		INDIRECTA
NULO	No participan en el programa.	

*Fuente: Ilari, 2003, p.33*

### Construcción del instrumento de evaluación de la PS

Antes que nada, se debe aclarar que, según Sautu et.al (2005) cuando se habla de medición en ciencias sociales se hace referencia a “atribuir propiedades a los objetos de estudio –unidades de análisis– con el fin de obtener una clasificación” (p.72). Por lo tanto, medir es “atribuir a los objetos valores o estados variables

que representan conceptualmente –teóricamente– propiedades de los objetos” (Sautu et.al, 2005, p.72).

El objetivo del presente apartado es dar a conocer la elaboración del instrumento de medición construido para evaluar el impacto de la PS en el DL en esta investigación.

Respecto del *plano teórico*, se elaboró un enfoque conceptual que presenta tres ejes fundamentales que le dan el marco referencia a la tesis. Estos ejes son los siguientes: Políticas públicas - Gestión pública – Desarrollo local

Cada eje conceptual brinda sustento teórico para realizar la evaluación de la PS. Como así también, brinda las herramientas para luego medir el impacto de la PS en el DL.

Cada uno de los ejes, a su vez, nos permite abordar el objeto de estudio desde distintas dimensiones. Al mismo tiempo, lo que se busca en este apartado es mostrar el proceso de pasaje del campo teórico de los conceptos al plano observacional-empírico de los indicadores, es decir, la operacionalización.

Es decir que, a lo largo del trabajo, la operacionalización de las variables se realiza de manera individual. Así, cada medición en particular va a aportar a una conclusión general. Es decir, en primera instancia se miden los distintos indicadores que forman parte de las diferentes dimensiones del abordaje del concepto de desarrollo. Para así luego concluir si la PS impacta en el DL.

Para mostrar el impacto de las PS en el DL lo que se hizo fue medir los indicadores obtenidos en cada eje conceptual y así luego globalmente poder arribar a una conclusión global acerca del desarrollo.

#### A. Análisis procesual de las PS

El enfoque cíclico de análisis de las políticas públicas nos permite indagar cada etapa de la política y así dar respuestas a diversos interrogantes. Lo útil de este enfoque es que, a partir del análisis de las respuestas a los interrogantes planteados, tenemos una tendencia que nos guía acerca del nivel de desarrollo de esta práctica. En concreto, los interrogantes que nos pueden servir son los siguientes:

Etapa de identificación del problema:

- ¿Cómo llega a la agenda de gobierno la situación problemática?
- ¿Es presentada como una iniciativa de los actores locales?

La formulación de la solución:

- ¿La actividad que se propone como respuesta soluciona el problema social?
- ¿Los objetivos que se proponen son de DL?

La implementación de la decisión:

- ¿La respuesta es focalizada?
- ¿Los destinatarios reales se ven beneficiados con la solución propuesta?
- ¿Los recursos (económicos, humanos, materiales) son adecuados para poder materializar la solución propuesta?

La evaluación de los resultados:

- ¿Existe coherencia entre lo que se planteó como problema, la respuesta brindada y los resultados obtenidos?

Esta etapa del ciclo de políticas públicas nos permite el desarrollo de distintos indicadores que se utilizan para medir los resultados en concreto de una PS. A continuación, los explicitamos.

## B. Indicadores para medir las PS

Los principales indicadores que utilizamos son los siguientes: Eficacia, Eficiencia y Efectividad.

Estos indicadores también nos permiten despejar distintos interrogantes que se nos plantean:

### *Eficacia*

- ¿Se están cumpliendo las metas que se propusieron?

### *Eficiencia*

- ¿De qué manera se están utilizando los recursos otorgados para el proyecto?



Respecto de otros casos similares, ¿se podrían haber utilizado menos recursos y obtener los mismos resultados?

### *Efectividad*

- ¿Cómo fue la capacidad de respuesta de la unidad ejecutora respecto a los requerimientos de la población objetivo?

Lo interesante de estos indicadores es que además de que permiten dar respuesta a los interrogantes que planteamos con anterioridad, también pueden brindar datos cuantitativos para la investigación.

### C. Mapeo de actores clave (MAC)

A partir de conocer los actores clave podemos saber qué posición tienen frente a la PS.

Luego, en el caso de los actores locales clave podemos ver si se vinculan entre sí y en caso de que lo hagan podemos indagar sobre las redes sociales:

- ¿Las redes sociales en el territorio impactan positivamente en el DL?

A continuación, se busca especificar los criterios de análisis a través de los cuales se evalúan las PS que son analizadas.

## Criterios utilizados para el análisis y la evaluación de la PS

### A. Participación

En el apartado Lógicas subyacentes en la implementación de las PS se vio que las políticas de desarrollo socio-productivo involucran a un dador, un receptor y además existe una instancia de capacitación.

Por ende, el nivel de involucramiento se puede medir a partir de ponderar cada una de las distintas variables que se mencionaron. De esta forma, se pueden diferenciar las siguientes:

#### *1. Participación de los beneficiarios*

Si se tiene en cuenta la población objetivo, es decir, los beneficiarios directos de la PS (los receptores), se puede medir su grado de participación en: Muy alto / Alto / Medio / Bajo / Nulo

A lo largo del trabajo se mencionó que la participación de los beneficiarios era fundamental para el éxito de la PS. Conocer con profundidad esta variable nos puede ayudar a despejar el interrogante y saber si:

¿Existe participación ciudadana?

## *2. Participación de los capacitadores*

En los programas de microcréditos productivos, en muchos casos, además del apoyo financiero directo a través del desembolso monetario del crédito, existen instancias de asistencia técnica para los beneficiarios de los créditos.

En ese caso resulta interesante conocer el grado de conocimiento de las personas que imparten las capacitaciones. Ponderar el capital humano es clave para conocer si existe DL. De esta forma, los interrogantes que nos guían pueden ser los siguientes:

- ¿La asistencia técnica es adecuada?
- ¿La capacitación productiva es eficiente?
- ¿El capital humano brinda herramientas necesarias para que los beneficiarios puedan utilizar adecuadamente los microcréditos?

## *3. Participación de los miembros de la Unidad de Gestión (gestores públicos)*

Los dadores en las PS de desarrollo tienen un rol activo y formalmente son parte de una estructura gubernamental. Cada unidad orgánica pública se maneja con un estilo administrativo interno particular. En este caso, lo que se pretende ponderar es la participación interna del personal. Este involucramiento se puede dar en las distintas etapas de la PS según en el momento en el que se desarrolle.

Los niveles de participación del personal pueden ser:

- Alto: participación en la elaboración del plan.
- Medio: participación en decisiones operativas.
- Bajo: da sugerencias por canales directos e indirectos hacia los cargos de mayor jerarquía.
- Nulo: no hay participación.

Ahora bien, como un interrogante general de la variable analizada en este caso se puede tener en cuenta el siguiente:

- ¿Las instancias de participación y participación ciudadana llevan a la democracia participativa y esta a su vez es fomento del DL?

## B. Capacidad estatal

El enfoque que tomamos para este aspecto nos permite desagregar la capacidad estatal en: capacidad relacional y capacidad administrativa del Estado.

### 1. Capacidad relacional

Recordemos que la dimensión relacional de las capacidades estatales tiene que ver con el rol del Estado en relación con el entorno socioeconómico y con los nexos entre este Estado y la sociedad. Por ende, un interrogante interesante es:

- ¿La relación entre los actores claves locales (identificados a través del MAC) y la Unidad de Gestión del gobierno local involucrada es virtuosa?
- ¿Desde el gobierno local se abren las instancias de participación adecuadas para los beneficiarios?

### 2. Capacidad administrativa

La dimensión administrativa se relaciona con una mirada interna del gobierno local. Tiene que ver con un conjunto de factores entre los que se encuentran: sus dotaciones humanas, sus competencias legales, su legitimidad y sus recursos tanto organizacionales como de acción interorganizacional. Por ende, un interrogante interesante es:

- ¿Los recursos estatales son los adecuados para poder concretar los fines del gobierno local?
- ¿El personal involucrado de la Unidad de Gestión está capacitado para llevar adelante las gestiones públicas correspondientes?

Ahora bien, se considera que la Gestión Pública está relacionada con los problemas de gobierno. En ese sentido, la administración pública es el Estado en acción, el Estado “constructor” cuyo objetivo es resolver los problemas a los que se enfrenta. Por ende, los interrogantes generales de la variable analizada pueden ser:

En el caso de estudio que analizamos, ¿nos encontramos frente a un Estado capaz?

- ¿Las capacidades estatales son suficientes para que sea un Estado “constructor”?

### C. La evaluación de los resultados

Respecto de este momento en el análisis de una política pública, se debe considerar que, en la actualidad, no se percibe una cultura de aceptación de la evaluación como instrumento para la mejora de los servicios públicos. Más bien ocurre lo contrario, es decir, se ve a este proceso como un mecanismo sancionatorio de las conductas y que, además, deja vislumbrar la opacidad, que en materia de información y fundamentación, caracteriza a los decisores públicos.

No obstante, desde nuestra visión se considera que realizar evaluaciones sistemáticas se convierte en una actividad que puede generar un conocimiento vital para la mejora en distintas áreas como: el desempeño de la gestión pública, el aprendizaje organizacional y el fortalecimiento de la función de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

En cuanto a la conceptualización de evaluación existe una amplia cantidad de autores que la definen y trabajan sobre sus objetivos con claridad (Saravia, 1991; Subirats et al, 2008; Ilari, 2003, 2004, 2014; Guerrero Amparán, 1995). Si bien esas visiones son útiles, para los fines de este apartado resulta clarificadora y abarcativa la definición que aportan Nirenberg, Ruiz y Brawerman (2000), dado que estos autores se refieren específicamente a evaluar PS con la singularidad que ello implica. En concreto, Nirenberg, Ruiz y Brawerman (2000) afirman:

Entendemos por evaluación de programas o proyectos sociales una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos, fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura. (p.32)

Una vez clarificado a qué nos referimos con el concepto de evaluación, es importante aclarar que muchos pueden ser los criterios para evaluar una política pública. El evaluador busca apreciar los efectos generados por una intervención

gubernamental (en nuestro caso sobretodo la dimensión social) en un área específica de la sociedad y en un lugar y tiempo determinados. Para poder concretarlo, el evaluador debe escoger un procedimiento, un método de observación y una forma de razonar específicos.

Todo lo antes dicho se resume en el enfoque de evaluación que se adopte para llevar adelante el proceso. En ese aspecto, se sigue el trabajo de Guerrero Amparán (1995) a la hora de realizar el abordaje del enfoque evaluatorio de la PS. El autor presenta los siguientes cuatro enfoques<sup>14</sup>: descriptivo, clínico, normativo y pluralista.

En consonancia con lo desarrollado en el apartado sobre Metodología, se adopta un enfoque descriptivo para realizar la evaluación de la PS. Según Guerrero Amparán (1995) el mismo implica:

Elaborar una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública. Su propósito es registrar los cambios generados por la política pública, tal como lo haría una cámara fotográfica al plasmar la realidad antes y después de la aplicación del programa público. (p.5)

La elección de este enfoque se basa en el hecho de que, entre los objetivos de esta tesis, está describir los cambios que se han producido desde una perspectiva social en la agricultura familiar a partir de la implementación del Banco Social.

Para dar cuenta de ello, se establece un inventario de cada una de las variaciones que registraron en el sector social en el que se aplicó el Banco Social.

---

<sup>14</sup> Sólo se desarrolla el *enfoque descriptivo* de evaluación de PS adoptado en la presente tesis. Para ampliar sobre el resto de enfoques se puede ver: Guerrero Amparán, J. (1995). "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados". *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1, México, primer semestre.

Una forma de dar cuenta de la manera en que se lleva adelante dicha evaluación es a partir de establecer un modelo de aplicación que se condiga con un enfoque determinado, en nuestro caso, descriptivo.

Es importante aclarar que se entiende al concepto de modelo como lo ven Nirenberg, Ruiz y Brawerman (2000), es decir como:

Una construcción basada en hipótesis teóricas sobre el funcionamiento de una realidad compleja, para su mejor comprensión y para provocar intervenciones eficaces que produzcan transformaciones deseables. Constituye una abstracción, una representación que se construye para comprender y explicar una realidad compleja; el modelo no es la realidad, pero facilita su comprensión para poder operar en ella. (p.2)

En conclusión, un modelo evaluativo incluye la forma o manera de evaluar diferentes realidades o fenómenos sociales. Para ello, es necesario definir distintas dimensiones en las que se opera. Según su carácter, las mismas pueden ser: sustantivas, instrumentales o estratégicas.

Siguiendo a Nirenberg, Ruiz y Brawerman (2000), las *dimensiones sustantivas* hacen referencia a los propósitos medulares de los programas o proyectos. En tanto que, las *dimensiones instrumentales* se vinculan a líneas de acción más instrumentales, que constituyen medios para el desarrollo de las otras líneas sustantivas, como las relativas al gerenciamiento. Mientras que las *estratégicas* tienen que ver con los atributos de acción social deseables del programa.

*Cuadro 6: Matriz síntesis de un modelo evaluativo. Dimensión sustantiva.*

<b>DIMENSIONES SUSTANTIVAS</b>			
<b><u>DIMENSIONES</u></b>	<b><u>VARIABLES/INDICADORES</u></b>	<b><u>TECNICAS/ FUENTES</u></b>	<b><u>PREGUNTAS ORIENTADORAS</u></b>
	Existencia de instancias, formales o no, para la participación de los productores.	Documento metodológico del proyecto.  Informes de avance.	¿Existen instancias, formales o no, para la participación de los productores?

Participación de los beneficiarios.	<p>Tipo de participación (intervención en actividades, en formulación de propuestas, en la programación, en la toma de decisiones).</p> <p>Amplitud de la participación (cuántos).</p>	<p>Informes de visitas de asistencia técnica.</p> <p>Informe pautado.</p> <p>Encuestas.</p> <p>Papers.</p>	<p>¿Quiénes y cuántos participaron?</p> <p>¿Los productores participan en actividades?</p> <p><b>¿Los productores participan en las decisiones?</b></p> <p><b>¿Los productores participan en propuestas y demandas?</b></p>
Efectividad del proyecto.	<p>Existencia de reuniones de trabajo del equipo promotor para diagnosticar los requerimientos de los productores.</p> <p>Existencia de reuniones entre el equipo promotor y los productores para identificar sus necesidades.</p> <p>Contextualización de las reuniones (lugar y fecha).</p> <p>Ponderación de las necesidades identificadas.</p> <p>Frecuencia de las reuniones (periodicidad).</p> <p>Financiación otorgada.</p>	<p>Documento metodológico del proyecto.</p> <p>Informes de avance.</p> <p>Informes de visitas de asistencia técnica.</p> <p>Informe pautado.</p> <p>Encuestas a productores.</p> <p>Entrevistas a informantes clave.</p> <p>Estadísticas oficiales.</p> <p>Papers.</p>	<p><b>¿Se realizó un diagnóstico de los requerimientos de los productores?</b></p> <p>En dicho diagnóstico, ¿participaron los productores activamente?</p> <p><b>¿Existieron espacios abiertos para debatir sobre las necesidades de los productores?</b></p> <p><b>¿Los productores ponderaban sus necesidades?</b></p> <p><b>Una vez identificadas las necesidades de la población beneficiaria ¿Las mismas fueron satisfechas?</b></p>
Capacitación	<p>Existencia de instancias de capacitación para los productores.</p> <p>Tipo de capacitación.</p>	<p>Documento metodológico del proyecto.</p> <p>Informes de avance.</p>	<p><b>¿Los productores participan en las capacitaciones?</b></p> <p><b>¿Los productores proponían las temáticas?</b></p>

	Periodicidad de la capacitación.	Informes de visitas de asistencia técnica.  Informe pautado.  Encuestas.  Papers.	<b>¿Considera beneficiosa la capacitación?</b>
Asistencia técnica	Existencia de instancias de asistencia técnica para los productores.  Tipo de asistencia técnica.  Periodicidad de la asistencia.	Documento metodológico del proyecto.  Informes de avance.  Informes de visitas de asistencia técnica.  Informe pautado.  Encuestas.  Papers.	<b>¿Los productores solicitan asistencia técnica?</b>  <b>¿Los productores proponían las temáticas?</b>  <b>¿La asistencia técnica resolvía los inconvenientes?</b>
Focalización	Proporción de productores que acceden al microcrédito que cumplen con los requisitos definidos por el Banco Social.	Registro del proyecto.  Diagnóstico actualizado	¿El proyecto brinda financiamiento a quien debe financiar realmente? Si hay diferencias, ¿por qué?

Cuadro 7: Matriz síntesis de un modelo evaluativo. Dimensión instrumental.

<b>DIMENSIONES DE GERENCIAMIENTO O INSTRUMENTALES</b>			
<b><u>DIMENSIONES</u></b>	<b><u>VARIABLES/INDICADORES</u></b>	<b><u>TECNICAS/ FUENTES</u></b>	<b><u>PREGUNTAS ORIENTADORAS</u></b>
Resultados y conformidad	Cambios en las situaciones de los productores (incluye además concepciones, conocimientos, conductas)	Análisis de informes. Entrevistas/ reuniones pautadas con la Organización	¿Qué cambios, atribuibles a las actividades realizadas, se observan en la



		ejecutora del proyecto, el equipo técnico y el coordinador del proyecto. Encuesta de conformidad a los productores. Talleres con personal del proyecto, con otros actores, con productores y/o sus familiares.	situación de los productores? ¿Cuál es el grado de conformidad de los productores con las acciones realizadas? ¿Cuáles fueron los principales logros?
--	--	--	---

*Cuadro 8: Matriz síntesis de un modelo evaluativo. Dimensión estratégica.*

<b>DIMENSIONES ESTRATÉGICAS</b>			
<b><u>DIMENSIONES</u></b>	<b><u>VARIABLES/INDICADORES</u></b>	<b><u>TECNICAS/ FUENTES</u></b>	<b><u>PREGUNTAS ORIENTADORAS</u></b>
Carácter participativo	Existencia de instancias, formales o no, para la participación de los productores. Tipo de participación (intervención en actividades, en formulación de propuestas, en la programación, en la toma de decisiones). Amplitud de la participación (cuántos)	Documento del proyecto y reprogramaciones. Informes de avance. Informes de visitas de asistencia técnica. Informe pautado. Observación in situ (visitas de evaluación).	¿El estilo de la gestión es participativo? ¿Existen instancias, formales o no, para la participación de los actores comunitarios? ¿La formulación del proyecto se realizó participativamente? ¿Quiénes y cuántos participaron? ¿Los productores participan en actividades? ¿Los productores participan en las decisiones?

			¿Participan en propuestas y demandas? ¿Quiénes y cuántos participan?
Carácter integral	Desarrollo de acciones orientadas a los diferentes factores relacionados con el problema.	Documento del proyecto y reprogramaciones. Informes de avance. Informes de visitas de asistencia técnica. Informe pautado. Observación in situ (visitas de evaluación).	¿Se tienen en cuenta los diversos factores vinculados al problema, o sólo algunos? ¿Se desarrollan acciones de prevención, de promoción y de asistencia? ¿Las actividades se desarrollan de forma segmentada o se articulan entre sí?
Capacidad para el trabajo asociativo con organizaciones y actores diferentes	Acuerdos o convenios, formales o informales, con otras organizaciones. Tipos de organizaciones o actores con los que se asocian. Tipo de asociación (acciones conjuntas, intercambio de recursos, etc.) Inserción en redes, foros u organizaciones de 2º grado. Identificación/ priorización de problemas. Formulación de propuestas de solución. Presentación de demandas y propuestas frente a poderes públicos.	Análisis de actas y/o documentos. Reuniones y/o entrevistas con los dirigentes y otros miembros de OSC.	<b>¿Tiene articulaciones, formales o no, con otras organizaciones?</b> ¿Qué tipo de articulaciones? <b>¿Con organizaciones públicas?</b> <b>¿Existen para ello convenios o formalizaciones?</b>

Fuente: elaboración propia.

Instrumento de valoración

En cada dimensión y en cada variable aparecen en la columna de “Valoraciones” los siguientes casilleros. DONDE:

- 1 = Insatisfactorio
- 2 = Poco satisfactorio
- 3 = Satisfactorio
- 4 = Muy satisfactorio

## Capítulo IV

### METODOLOGÍA

#### Presentación

En este capítulo se presentan las precisiones metodológicas sobre esta investigación. Se realiza la delimitación espacio-temporal del caso estudiado. A continuación, se describe la estrategia metodológica. Se comienza por definir los criterios para seleccionar el caso de estudio. Luego, se realiza el anclaje de la investigación: se definen tanto el nivel de diseño investigativo como el alcance de la investigación. Por otro lado, se presenta el desarrollo del trabajo de campo. En primera instancia, se definen las técnicas de creación de información primaria. En este caso, se optó por la entrevista semi-estructurada y las charlas informales. Mientras que, en segunda instancia, se mencionan las fuentes de información secundaria y se describe la técnica de análisis de documentos utilizada. Finalmente, se define el paradigma constructivista al cual está adscripta esta investigación.

#### Recorte espacio-temporal

La implementación de la PS se da en el marco de una serie de cambios en los modelos de gestión pública. Este proceso se remonta a inicios de los años '90, momento en el que se implementó un programa de descentralización y participación, en consonancia con las reformas del sector público nacional. En dicho proceso hubo una transferencia de funciones y competencias a los gobiernos locales sin el correspondiente traspaso de fondos para su realización.

Las políticas de participación en la escala local se expandieron en una etapa de transformaciones que atravesaron los gobiernos municipales a partir de la reforma del Estado, que implicó, entre otros procesos, el traspaso de competencias en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales.

En este contexto, los municipios fueron escenarios directos de las demandas de la ciudadanía debiendo redefinir sus roles y estrategias de gestión. De este modo, incorporaron en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas, entre ellos, sociales.

El análisis y evaluación se realizan entre el período que va desde el año 2005 hasta el año 2012 en la municipalidad de La Plata. La elección del recorte temporal se justifica en el hecho de que en dicho periodo el Banco Social funcionó de manera centralizada ya que luego se descentralizaron los fondos.

A su vez, en dicho periodo se considera la importancia de los datos oficiales del Censo Hortiflorícola de 2005. Dado que con posterioridad se carece de información estadística oficial.

En nuestro trabajo consideramos que el análisis puede ser enriquecedor si nos ocupamos en construir conocimiento a partir de analizar y evaluar la PS cuya implementación se realizó a través del proyecto del Banco Social de la FCAyF de la UNLP.

Respecto de la cuestión espacial, en el caso en particular de la municipalidad de La Plata, la política analizada surge como una iniciativa social. En este sentido, la localidad de La Plata es relevante para el estudio porque posiciona a la PS en un lugar central en la gestión.

El municipio en cuestión se trata de la ciudad capital de la provincia de Buenos Aires (Argentina). Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010 La Plata cuenta con una población de 654.324 habitantes que se encuentran asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup>. El 32% de dicha población se ubica en el casco urbano<sup>15</sup> y el resto reside en la periferia. La

---

<sup>15</sup> Conforman un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho que fue diseñado y planificado en los años '80 del siglo XIX.

ciudad está compuesta por dieciocho localidades que tuvieron un crecimiento sin planificación y, en algunos casos, sin acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros).

Respecto del sector público, la ciudad es sede administrativa provincial, y cuenta con varios ministerios y organismos de gobierno. En su faceta económica, La Plata cuenta con sectores productivos, tanto de actividades primarias (especialmente hortícola) como secundarias (alimentos y bebidas, instrumentos y aparatos relacionados con las comunicaciones, elaboración de productos químicos, actividades de impresión, fabricación de insumos para la construcción) con importante peso en la economía local y provincial (Lódola y Brigo, 2011).

En cuanto al aspecto político partidario, en la actualidad la conducción del poder ejecutivo municipal, está a cargo del PRO y personificado en la actualidad a través del Intendente Julio Garro. El mismo ha tomado la conducción desde diciembre de 2015 cuando se impuso en las elecciones. No obstante, antes del actual intendente se encontraba en el cargo Pablo Bruera (Frente Para la Victoria) quien ostentaba el poder desde 2007.

Mapa 3: Plano geográfico de la Ciudad de La Plata



*Fuente: Cieza et al, 2015, p.133*

### Sobre la estrategia metodológica

#### Investigación con estudios de caso

En este punto, el objetivo es presentar la metodología empleada, es decir, mostrar la lógica interna de la investigación (Sautu, 2005).

Como primera medida, es importante decir que esta tesis constituye un “estudio de caso” (Yin, 2013) de un fenómeno acotado en tiempo y espacio, que se centra en prácticas de actores vinculadas a la implementación de un programa social en el lapso de tiempo transcurrido entre 2005 y 2012.

Estudiamos un caso cuando “tiene un interés muy especial en sí mismo [...] El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 1999, p.12).

Según Stake (1999) los casos “instrumentales”, son aquellos que pueden aportar conocimiento a ciertos campos de estudios a partir del conocimiento del caso. Si se tiene presente dicha consideración, este estudio es de tipo instrumental ya que con el mismo se pretende aportar conocimiento sobre el programa social en sí mismo, sobre el proceso de análisis de la política pública, sobre las particularidades de los actores clave durante la implementación del programa y sobre los resultados alcanzados por la política social analizada. Es decir, que se realiza un análisis integral y una evaluación de la PS que es objeto de estudio.

#### Nivel de investigación

Respecto del nivel investigativo, es decir, el alcance que tiene la investigación en relación con el tipo de conocimiento que se aspira a producir, el mismo se encuadra dentro del nivel exploratorio-descriptivo.

Por una parte, el mismo se justifica bajo los parámetros de un diseño exploratorio, ya que estos estudios se realizan cuando el objetivo del trabajo a desarrollar es examinar un problema de investigación que se encuentra poco estudiado, se tienen algunas inquietudes sobre lo existente o aún no se ha investigado el tema (Hernández Sampieri, 1998).

A partir del análisis de los antecedentes y el estado de la cuestión, se detectó que un área de vacancia para el estudio de caso de los microcréditos productivos era la evaluación de los efectos de los mismos. Es por ello que, en la presente investigación, se pretende aportar en una temática que, si bien tiene antecedentes, se hará de una forma un tanto novedosa, como lo es la perspectiva de la evaluación de una PS.

Respecto de las motivaciones que llevan a la evaluación del programa social, vale decir que, desde esta perspectiva adoptada, se puede suministrar nueva información sistematizada para la toma de decisiones. A su vez, en consonancia con los objetivos planteados en esta tesis, también sirve para conocer los efectos directos e indirectos que el programa produjo a nivel social.

Por otra parte, la investigación puede también considerarse de tipo descriptiva dado que se pretende dar una descripción del fenómeno abordado, como lo es la PS que es objeto de estudio. Siguiendo a Hernández Sampieri (1998) “el propósito del investigador es describir situaciones y eventos. Esto es, decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno” (p. 132). Además, este mismo autor agrega que “desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así (vágase la redundancia) describir lo que se investiga” (Sampieri, 1998, p. 145).

En este nivel investigativo se busca especificar propiedades y características de los fenómenos (Sampieri, 1998). En consonancia con dicha apreciación, este trabajo contiene definiciones y caracterizaciones de los factores influyentes en la PS de la Municipalidad de La Plata. Ello se logró a partir de desagregar la política pública en sus elementos constitutivos (Subirats et al., 2008). Al mismo tiempo, se puso especial énfasis en el análisis procesual de la política pública (Saravia, 1991; Subirats et al., 2008) lo cual permitió identificar las etapas que componen el ciclo de la PS. Todo esto sirvió para identificar, analizar, describir y, posteriormente, evaluar los elementos que conforman tanto a la teoría como a la tipología de PS que se planteó estudiar en la investigación.

Al ser de carácter descriptiva, esta investigación buscó profundizar en los rasgos principales de la gestión de la PS analizada. Esto permitió conocer situaciones trascendentales, actores clave locales (MAC, Ceballos, 2004), en definitiva, el contexto en el que se enmarca la PS. Ello se realizó a partir de la descripción completa de las actividades, objetos, procesos y actores entorno a la PS.

Guerrero Amparán (1995) dice lo siguiente acerca del enfoque de evaluación descriptiva de política pública:

En el estudio de caso, el evaluador tiene solamente la información correspondiente al grupo afectado por la política evaluada: debe conformarse con observar los efectos de la política y comparar la situación con la que prevalecía antes de la aplicación de la política (comparación temporal). (p.6)

En concreto, lo presentado son los alcances de las respuestas que se pretenden dar al problema de investigación que se planteó.



### Tipo de investigación

La tarea metodológica que se propone para esta investigación es de tipo mixta, dado que presenta estrategias tanto cualitativas como cuantitativas.

Esto es así dado que las respuestas a los interrogantes de esta investigación se encuentran enmarcadas dentro del tipo de diseño cualitativo. Aunque, a partir de la utilización de estrategias de investigación se obtuvieron datos cuantificables que contribuyeron al desarrollo inicial de la investigación, implementando de esta manera herramientas cuantitativas.

La utilización de las herramientas mencionadas nos permite:

- Describir de manera integral y posteriormente evaluar la política social, a partir de la identificación de sus componentes y aspectos primordiales.
- Identificar singularidades de la implementación de la política social: la ejecución de las acciones y normas.
- Describir los factores que determinan la configuración y dinámica de la PS.
- Evaluar la política social desde indicadores como efectividad, eficacia y eficiencia.

En la determinación del tipo de investigación se sigue a Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2006) quienes establecen que la investigación cualitativa es aquella que busca un conocimiento inicial sobre un problema que es nuevo o que está poco investigado.

A su vez, lo que se busca en esta investigación es destacar la comprensión de las complejas relaciones entre la implementación de la PS analizada y los resultados arrojados por la misma. Se pretende investigar para impulsar la comprensión (Stake, 1999).

A partir del contacto directo entre el investigador y los actores clave que se mencionaron oportunamente, se busca construir verdades particulares enmarcadas históricamente.

Además, en concordancia con Schwandt (1994) en esta investigación existe una propensión a la interpretación personal y se pone el acento en el trato holístico del fenómeno analizado, rasgos característicos de la indagación cualitativa.

## Indicadores

Siguiendo los aportes de Marradi, Archenti y Piovani (2012, citados en Fernández 2018, pp.34-35), “la elección de los indicadores para dar cuenta de un concepto, se establece teniendo en cuenta la literatura sobre el tema, la población estudiada y experiencias de investigaciones previas, sin la obligatoriedad de repetir las elecciones de otros estudios anteriores”.

En nuestro caso se optó por la desagregación del concepto de DL en sus dimensiones:

- Cultural, institucional y política
- Social y humana
- Económica

A su vez, cada dimensión se encuentra conformada por distintas variables que luego se pueden operacionalizar a través de los métodos de investigación.

*Cuadro 9: Identificación general de variables en los microcréditos*

<b>PROGRAMA DE MICROCRÉDITOS PRODUCTIVOS</b>	
<b><u>DIMENSIONES</u></b>	<b><u>VARIABLES</u></b>
Cultural, institucional y política	Nueva gestión pública (sistema de puntajes y no azar). Acceso a la información de la administración del Estado (actos públicos). Control ciudadano (impugnaciones). Participación ciudadana (autocorrección de puntajes). Democracia participativa (audiencias públicas). Transparencia de la función pública (sistema de puntuación). Desarrollo institucional. Eficiencia en la administración de los servicios públicos. Fomentar cultura del trabajo. Emprendedorismo. Igualdad de oportunidades. Justicia social. Inclusión social (mediante el trabajo).

Social y humana	Calidad de vida. Bienestar social. Inclusión social (mediante el trabajo). Dignidad. Capacitación y asistencia técnica. Gestión del capital humano. Derecho al trabajo. Igualdad de oportunidades. Devolución del crédito (compromiso). Dignidad.
Económica	Estado activo (facilitador de oportunidades). Cultura del trabajo (no asistencialismo). MiPyMEs Endogenismo. Fomento de actividades económicas Estado activo (potencia el desarrollo).

*Fuente: elaboración propia.*

Como se puede observar, existe una gran variedad de variables identificadas. Sin embargo, para los fines de la presente sólo se seleccionaron las que se consideran clave. Por ende, para el análisis y evaluación de la política en cuestión para la AF en Argentina en el siglo XXI, se definen las siguientes variables teniendo en cuenta la información surgida de la experiencia previa y los análisis de la revisión bibliográfica.

- **Participación de los beneficiarios.**
- **Capacidad para el trabajo asociativo con organizaciones y actores diferentes.**
- **Experiencias de capacitación.**
- **Asistencia técnica.**
- **Efectividad del proyecto.**

## Sobre el trabajo de campo

### Técnicas

La construcción de información se hizo en el marco de la metodología de investigación mixta de tipo cuali-cuantitativo. Es importante recordar que los

métodos constituyen “una serie de pasos que el investigador sigue en el proceso de producir una contribución al conocimiento” (Diesing, 1972, p.1).

Las técnicas predilectas fueron las visitas periódicas, las charlas informales y las entrevistas semi-estructuradas.

El recabado y análisis de información primaria a partir de dichas técnicas se complementó con análisis de *información secundaria*, proveniente de documentos programáticos, publicaciones del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, de las facultades de la Universidad Nacional de La Plata y de la Municipalidad sobre la PS analizada.

Entre los más destacados que fomentan la comercialización de ferias y mercados de la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires, se encuentra la ordenanza municipal:

- Ordenanza Municipal 9880 / 1998 – Código de Uso del Espacio Público
- Ordenanza Municipal 10432 / 2008 – Ferias Francas en el Partido de La Plata

A continuación, se hace explícito las características del trabajo de campo, las modalidades de utilización de estas técnicas y las formas en que se construyó el conocimiento que se expone en esta tesis.

### *Entrevistas semi-estructuradas*

#### *Características generales*

La entrevista es una conversación sistematizada que tiene por objeto obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente. Es una situación en la que, por medio del lenguaje, el entrevistado cuenta sus historias y el entrevistador pregunta acerca de sucesos, situaciones (Benadiba y Plotinsky, 2001).

En nuestro caso, se realizaron entrevistas semi-estructuradas Esta tipología de entrevista aplicaba perfectamente a nuestros fines ya que es utilizada especialmente cuando los entrevistados tienen poco tiempo o están acostumbrados a utilizar su tiempo eficientemente.

Además, siguiendo a Vela Peón (2001) al contar con preguntas preestablecidas demuestra al entrevistado que está frente a una persona preparada y competente con pleno control sobre lo que quiere y le interesa de la entrevista. Por otra parte, esto nos permitió mantener la conversación sobre un tema en particular y le proporcionaba al informante el espacio y la libertad para definir el contenido de la discusión.

Las entrevistas realizadas estuvieron pautadas bajo una serie de preguntas orientadoras<sup>16</sup> que se guionaron con ejes o temas amplios para preguntar al entrevistado, buscando conocer sentidos e interpretaciones generales.

Sin embargo, como no se trataba de entrevistas estructuradas se pudo establecer una mayor fluidez entre el entrevistado y el entrevistador.

Cabe destacar que se realizaron en un marco que, situado dentro de la relación entrevistador – entrevistado, fue suficientemente amplio para lograr una situación dialogada y reflexiva. En esta línea, se focalizó el interés en la reflexión por parte de los entrevistados de todo lo concerniente al programa estudiado.

Se optó por esta técnica ya que presenta ciertas ventajas (Vallés, 1997) como ser:

- Riqueza informativa en las palabras y las interpretaciones de los entrevistados.
- Proporciona al investigador la oportunidad de clarificar y repreguntar en un marco de interacción directo, flexible, personalizado y espontáneo.
- Posibilita un contrapunto cualitativo y enriquece los datos cuantitativos.
- Accesibilidad a información difícil de observar.

Respecto de las preguntas de las entrevistas, en general, estaban dirigidas a hacer visibles las dimensiones estudiadas. De esta manera, se buscó dar respuesta al objetivo general de la investigación que es analizar y evaluar el impacto de la PS en el municipio de La Plata.

---

<sup>16</sup> Ver *Anexo metodológico*: Guía de preguntas de las entrevistas semi-estructuradas.

### Prototipo de los entrevistados

Teniendo presente la PS que es objeto de estudio, se consideró que las entrevistas debían realizarse a personas que presentaran los siguientes perfiles:

- Funcionarios municipales, concejales, actores locales clave. Deben estar aggiornados acerca de la agenda de DL del municipio.
- Miembros del equipo promotor del Banco Social.
- Beneficiarios de la PS de microcréditos. Es importante que hayan participado activamente en el sistema que presenta la PS.
- Productores de la AF. Sobre todo, aquellos que, a su vez, hayan realizado las capacitaciones y/o recibido la asistencia técnica brindadas como iniciativas del proyecto.

### Charlas informales

Otra de las técnicas empleadas para recabar información primaria fue entablar charlas informales con actores clave. Antes que nada, cabe aclarar que, en todo momento, es decir, tanto en la etapa de escucha como en las intervenciones realizadas, se mantuvo una postura objetiva ante los sucesos que se narraban. Durante las charlas primó la objetividad y se dejaron de lado juicios de valor.

Lo destacable de esta técnica fue que, en el caso de que interesara puntualmente alguna cuestión particular, se realizaron algunas preguntas más específicas.

Esto permitió escuchar al entrevistado y que más que un pedido de información sobre algún tema puntual, la charla se convirtiera en un diálogo franco y abierto. Claro que esto se logró en algunas charlas más que en otras.

### Información secundaria

La información primaria obtenida a través de las técnicas expuestas previamente fue complementada con información secundaria. A continuación, se detallan otras fuentes de información recabadas:

- Análisis de informes y documentos de gestión elaborado por funcionarios municipales y ministerios provinciales sobre la situación socioeconómica del municipio.

- Análisis de fuentes del Ministerio de Desarrollo Social de Nación relativas a la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI).
- Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 (CHFBA, 2005).

### Paradigma constructivista

Es importante resaltar que esta investigación se enmarca dentro del paradigma constructivista. Vale recordar que “el paradigma es la orientación general de una disciplina, que define el modo de orientarse y mirar aquello que la propia disciplina ha definido como su contenido temático sustantivo” (Sautu et. al., 2005, p.39).

A su vez, los paradigmas en ciencias sociales aparecen asociados con determinadas metodologías: el constructivismo, naturalista e interpretativo, se relaciona a las metodologías cualitativas (Creswell 1994; 1998; Denzin y Lincoln, 2005).

En concordancia con lo mencionado se encuentra Stake (1999) quien afirma que “la epistemología del investigador cualitativo es existencial (no determinista) y constructivista” (p.47). El constructivismo asume que el conocimiento es una construcción mental resultado de la actividad cognoscitiva del sujeto que aprende. Además, concibe que el conocimiento es una construcción propia que surge de la comprensión de lo que se quiere conocer.

Finalmente, es importante decir que nuestro modo particular de ver el mundo e interpretar la realidad está vinculado con una visión constructivista. Es decir, que nuestra visión del conocimiento es que el mismo es algo que se construye, más que algo que se descubre.

## Capítulo V

### TRABAJO DE CAMPO

El universo de investigación está conformado por los productores de la agricultura familiar que poseen sus explotaciones hortiflorícolas en los alrededores del Gran La Plata, Provincia de Buenos Aires, donde la superficie total explotada asciende a 2879 hectáreas, de las cuales 991 son bajo cubierta, siendo la región más importante del país.

Según las estadísticas oficiales del CHFBA'05, el número de Explotaciones Hortiflorícola Platense asciende a 1047 en sus diversas formas de tenencia (arriendo o propiedad). Dentro de éste vasto universo, se tomaron como objeto de estudio a los productores de la AF que se encuentran próximos al Cinturón Frutihortícola Platense (CFP).

La producción frutihortícola es de lo más diversa y en la mayoría de los casos está orientada a los mercados concentrados locales, donde generalmente los productores de la agricultura familiar basan su economía. La auto supervivencia se caracteriza por producir con fines comerciales, está sujeta a las exigencias del mercado y con gran influencia del modelo socioeconómico imperante.

Para la selección de los casos de estudio se tuvo en cuenta la jerarquización del CHFBA que utilizó la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata para realizar el diagnóstico que posibilitó el otorgamiento de los microcréditos productivos a la población objetivo del programa denominado Banco Social (BS).

Se intentará dar cuenta de la contribución que significó la implementación de una política social como el Banco Social para que los productores de la agricultura familiar del Cinturón Frutihortícola Platense mejoren cualitativa de sus recursos, capacidades y relaciones a partir del otorgamiento de microcréditos productivos, como herramienta fundamental para atacar una de las principales falencias entre los productores. El acceso a microcréditos productivos fue la razón principal que motorizó el financiamiento, la producción y el desarrollo de los diferentes grupos para incrementar su participación, su capacidad productiva y su nivel de asociatividad, variables que se expresarán mediante el análisis y la evaluación de los resultados obtenidos.

### El Banco Social

El programa Banco Social surgió como respuesta a las necesidades de la comunidad dentro del marco de los trabajos de Desarrollo Comunitario que viene desarrollando la FCAyF de la UNLP a partir de la profunda discusión que despertó la crisis de 2001 y que propició un paulatino acercamiento de las instituciones universitarias con la sociedad. El Banco Social nació, entonces, como proyecto de extensión universitaria con el objetivo de generar un sistema



de apoyo integrado que contribuya a otorgar mayor visibilidad y a mejorar la calidad de vida de los productores de la agricultura familiar del Gran La Plata.

Desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, el GIDAF (Grupo Interdisciplinario para el Desarrollo de la Agricultura Familiar) buscó trabajar cuatro ejes centrales: el financiamiento, la organización social, la comercialización y la articulación con otras organizaciones. Y propuso la herramienta del microcrédito como el primer dispositivo para generar inclusión entre los productores, mayores y mejores oportunidades de intercambio de experiencias y la unión con semejantes como forma de crecimiento organizado.

Se eligió por utilizar el esquema de Fondos Rotatorios (FFRR) como forma de gestión de recursos para el sector rural y periurbano, combinando algunos o varios aspectos de las distintas alternativas “solidarias” financieras. Los FFRR actúan como una herramienta financiera dinamizadora para quienes comparten un mismo sistema productivo de base territorial, que comparten una misma actividad socio-económica y que articulan cotidianamente en un mismo territorio.

Para el desarrollo del programa Banco Social fue necesario construir y fortalecer el espacio de organización entre los grupos de productores. A partir del año 2008 se conformó el Consejo de Productores, como órgano de debate y análisis de los montos, plazos, destinos y renovaciones de los créditos. El Consejo quedó conformado por los representantes de los grupos de productores y miembros del equipo de trabajo que se reúnen cada dos meses para trabajar en la definición de propuestas programáticas de financiamiento y la discusión de políticas públicas que fomenten la inclusión de las familias productoras.

El acceso a microcréditos productivos quedó, entonces, condicionado para aquellos beneficiarios que residen en zonas rurales del Cinturón Frutihortícola Platense, que no tengan acceso al sistema de financiamiento propuesto por la banca formal y que se dispongan a integrar grupo de trabajos de al menos tres productores.

### Del productor al consumidor

Según consta en el Plan Metodológico del Banco Social, a partir del diagnóstico hecho en la segunda reunión del Consejo de Productores – realizada en el mes de agosto de 2008 – se identificó uno de los aspectos salientes entre las

dificultades que afrontan los productores de la agricultura familiar: la comercialización.

Para los integrantes de los diferentes grupos de productores, existen notables deficiencias a la hora de acceder a la cadena de comercialización o bien no logran crear continuidad con las cuales se vinculan. De esta forma surgió de los productores la iniciativa de crear una feria en donde los productores de la agricultura familiar puedan intercambiar directamente sus productos con los consumidores.

Es así que nació la Feria de Productores de la Agricultura Familiar "Manos de La Tierra" – Del Productor Al Consumidor, que continúa funcionando hasta la actualidad. La feria se desarrolló de modo experimental durante los últimos meses de 2008 en la propia Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP (60 y 119, La Plata).

A partir de la voluntad de continuidad expresada por los productores, en 2009 la feria tomó carácter permanente y comenzó a realizarse todos los miércoles en la FCAyF. En el espacio se comercializaban diversos productos de la agricultura familiar producidos por integrantes del Banco Social o por organizaciones afines.

Gracias al buen resultado alcanzado en la comercialización, más productores se interesaron en participar de la feria, y desde 2011 se incorporó otro día y lugar para los feriantes: los viernes en la Facultad de Ingeniería (1 y 47, La Plata).

El crecimiento de la feria se acentuó con la participación de los productores de la agricultura familiar como feriantes en otros espacios de comercialización, donde se generaron lazos de asociatividad para compartir junto a otras organizaciones. Los productores y la organización del BS participan y acompañan estos espacios itinerantes que se repiten en diversos lugares, incorporando nuevas opciones de vinculación con los consumidores en ferias aleatorias dentro y fuera del radio de la ciudad de La Plata.

El éxito alcanzado en la comercialización a partir de las ferias permitió que muchas de ellas se conviertan en permanentes. Entre los principales espacios de comercialización, pueden mencionarse:

- el *Paseo de la Economía Social y Solidaria* en la sede del Rectorado de la Universidad Nacional de La Plata, en Av. 7 y 47 de La Plata;
- la *Feria de la Agricultura Familiar y la Economía Popular* en la Estación Experimental de Gorina, en 501 y 149 de Gorina;
- la *Feria de Productores Locales* en el predio del Club de Teléfonos, en 493 y 27 de Gonnet;
- el *Encuentro de Productores y Consumidores en el Periurbano Platense* en el Club Atlético Abastense Argentino, en 520 y 208 de Abasto;
- la *Feria de Productores de Arana* en la Estación de Tren de Arana, en 131 entre 636 y 637 de Arana;
- la *Feria de Productores* en el Club Colonia Urquiza, en 474 entre Ruta 36 y 186 de Colonia Urquiza.

(Ver: Mapa: Ferias de Productores de la Agricultura Familiar).

# MAPA: FERIAS DE PRODUCTORES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

## FERIA MANOS DE LA TIERRA



FERIA MANOS DE LA TIERRA - FI



FERIA MANOS DE LA TIERRA - FCAYF

## FERIAS ITINERANTES



C. DE TELÉFONOS de LA PLATA



C. A. ABASTENSE ARGENTINO



EST. EXC. GOTINA - MDA



RECTORADO UNLP

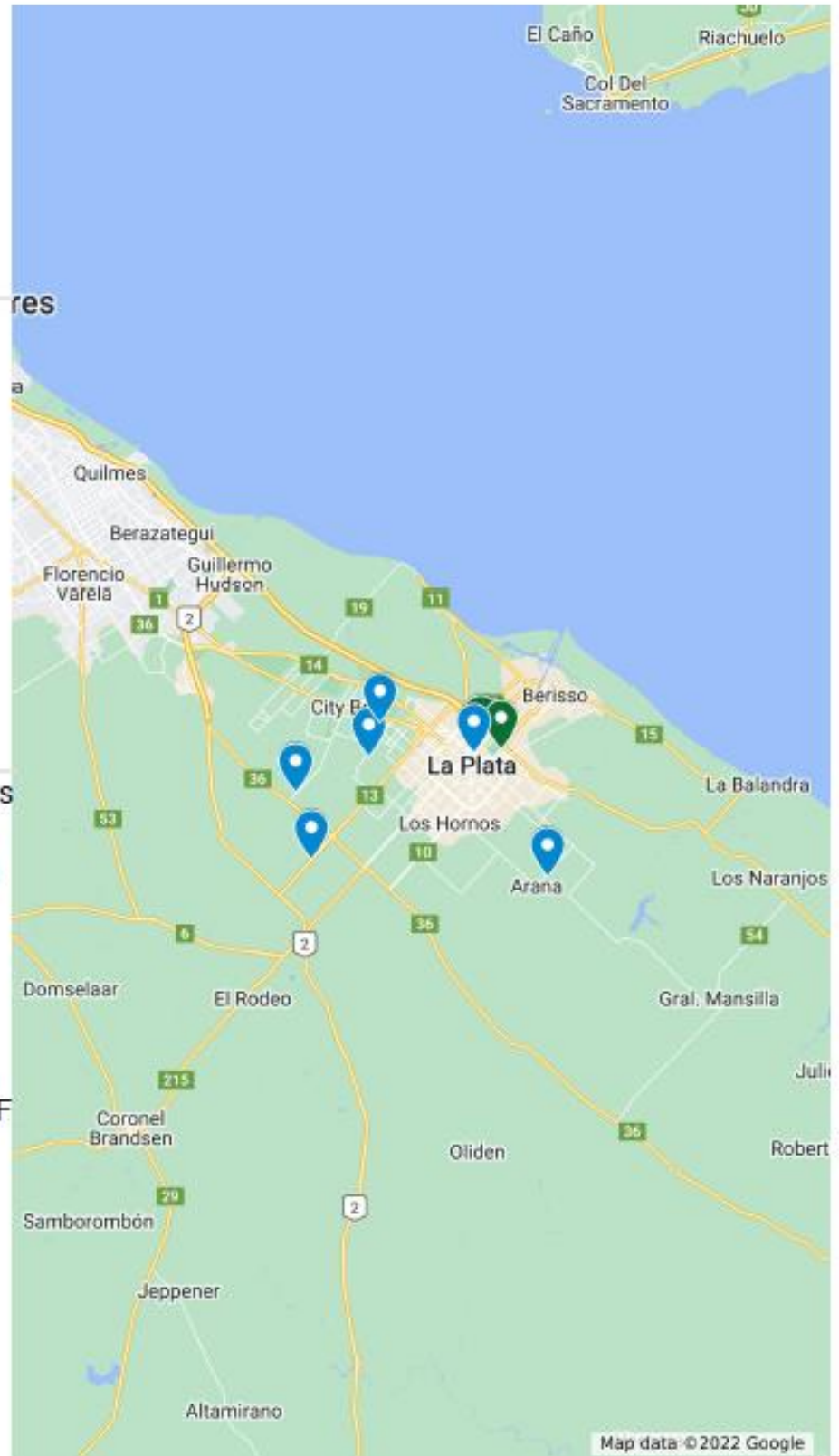


ESTACIÓN DE TREN - ARANA



CLUB COLONIA URQUIZA

Se describe la ubicación de las FERIAS de Productores de la Agricultura Familiar en donde los productores locales del Partido de La Plata comercializan sus productos directamente con los consumidores. En las ferias Manos de la Tierra de la FCAYF y de la FI se ubican los feriantes-productores del Banco Social entrevistados.



## Manos de la Tierra: visitas periódicas

Desde su implementación, la Feria Manos de la Tierra se ha posicionado como una alternativa de comercialización para que los grupos de productores familiares puedan vender su producción a un precio más justo, darle valor agregado a su trabajo y participar del intercambio directo con los consumidores.

Entre enero y febrero de 2020 se realizaron visitas periódicas a la Feria Manos de la Tierra que se realiza de forma alternada en dos sitios concretos dentro del casco urbano de la ciudad de La Plata, como son: todos los miércoles en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (60 y 119, La Plata); todos los viernes en la Facultad de Ingeniería (1 y 47, La Plata).

A partir de las visitas realizadas se logró identificar a dos grupos de personas involucradas en el desarrollo de la feria; por un lado, los feriantes-productores de la agricultura familiar y; por otro, los miembros-facilitadores de la organización.

Dentro del primer grupo, se pudo contabilizar un total de cincuenta y tres (53) productores de la AF que forman parte permanente de la feria en ambas sedes (FCAyF y FI). Allí se logró identificar que la mayoría (49/53) fueron beneficiarios de los microcréditos productivos proporcionados por el programa Banco Social de la FCAyF.

En el segundo grupo, se alcanzó a reconocer alrededor de ocho (8) personas como parte de la organización, en su gran mayoría personal de la casa de altos estudios (alumnos y docentes) que participan activamente durante el desarrollo de las ferias. La distinción de miembros-facilitadores resultó una tarea más compleja dado que no en todas las ocasiones se logró dar con las mismas personas, o bien no resultaban estar a disposición los mismos interlocutores durante las visitas. Sin embargo, todos manifestaron llevar a cabo alguna función dentro de equipo promotor del programa Banco Social, en las ferias que se realizan tanto en la FCAyF como en la FI.

Con ambos grupos de interés se intercambiaron primeramente datos referidos a la feria, a la mecánica de participación y a los lineamientos generales del programa. Y a partir de la frecuentación con feriantes y miembros y a lo largo de las visitas se logró dilucidar que la existencia de un tercer grupo: los agentes del gobierno local.

Este tercer grupo de personas no tiene una presencia efectiva en las ferias, más bien actúan como facilitadores de cuestiones formales dentro del ámbito de gobierno, tanto deliberativo como ejecutivo de la Municipalidad de La Plata. Según estas primeras aproximaciones, sus acciones tienen que ver con la habilitación de los espacios alternativos para la realización de las diferentes ferias de productores de la agricultura familiar.

Para acceder a este grupo de referencia se realizaron otras gestiones por fuera del marco de la Feria Manos de la Tierra, que se expresarán oportunamente en el apartado de entrevistas denominado Agentes del Gobierno Local.

### Beneficiarios y promotores: charlas informales

Tanto en una primera instancia de aproximación como en la posterior etapa de análisis, se recurrió esporádicamente a charlas informales con los beneficiarios de los microcréditos productivos otorgados por el Banco Social y con los promotores del programa que desarrolla la FCAYF de la UNLP.

Durante el acercamiento, las conversaciones se desarrollaron en forma general sin perseguir algún objetivo concreto sino con la intención de lograr un mayor conocimiento del campo de estudio y de los principales procesos que perseguía la organización en todas sus formas.

A partir del diálogo abierto con los productores que participan de la Feria Manos de la Tierra se logró dar cuenta que una buena parte de ellos formó parte del programa Banco Social. De allí surgió la idea principal de abordar la temática asociada a los microcréditos productos como eje de la política social propuesta por una organización formal dentro de la estructura del estado.

Cabe destacar que las charlas informales se realizaron tal lo establecido en el apartado metodológico del trabajo. Y que se recurrió nuevamente a esta técnica para apuntalar algunas cuestiones particulares tanto entre los beneficiarios de los microcréditos productivos como entre los facilitadores miembros de programa Banco Social.

Este tipo de vinculación con los entrevistados, antes, durante y después de la realización del presente trabajo de campo, permitió un abanico de opiniones y

sugerencias que colaboraron a generar una mayor conceptualización de objeto de estudio.

Como se detalló en el segmento precedente, de los 53 feriantes identificados en las visitas, 49 de ellos manifestaron haber formado parte como beneficiarios de los microcréditos productivos del programa Banco Social entre 2005 y 2012, años en los que tuvo vigencia el proyecto de extensión universitaria. Vale aclarar que, al momento de realizarse las visitas y charlas con los productores, la conformación de las ferias en cuestión había dejado de ser exclusiva para quienes formaban parte de programa que se analiza; y, que si bien la proporción se mantenía en un altísimo grado – 92,45% del total de feriantes consultados (49/53), sus participantes provenían también del área de la agricultura familiar dentro de los territorios del CFP.

Las charlas con los feriantes se dieron siempre en el ámbito de las ferias como espacio exclusivo de acercamiento. Sostener este lugar resultó de gran importancia para generar un mayor grado de confianza con los productores a fin de poder alcanzar una mejor y más fiel respuesta de los mismos al momento de realizar las entrevistas.

De la aproximación con los actores del ámbito organizativo del programa Banco Social, se descubrió que todos ellos – los 8 miembros reconocidos como tales - estaban vinculados con la UNLP, principalmente con la FCAyF y la Facultad de Ciencias Veterinarias y, en menor grado, con facultades de las Ciencias Sociales. Resulta interesante destacar que el equipo promotor se compone de docentes y alumnos de las mencionadas facultades, que conforman un grupo de carácter interdisciplinario lo que permite una multiplicidad de miradas sobre la problemática de la producción familiar en general y el mecanismo de financiamiento en particular.

Las conversaciones con los organizadores que comenzaron a darse en el ámbito de las ferias rápidamente se transformaron en comunicaciones telefónicas y digitales, preferentemente a través de correo electrónico. De los ocho primeros identificados, el campo de actores involucrados en la organización se extendió a dieciocho (18) personas vinculados a diversas áreas; por un lado las dependencias de la UNLP como la Facultad de Periodismo y Comunicación

Social (FPyCS), la Facultad de Ciencias Veterinarias; Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (JURSOC), la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), y la Facultad de Informática; por otro lado entidades afines a la temática como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF, que consta de cinco áreas cada uno correspondiente a las macro regiones de la Argentina: NOA, NEA, Cuyo, Patagonia y Pampeana – aquí toma injerencia ésta última), la Fundación ArgenINTA (institución sin fines de lucro que cuenta con la tarea de facilitar y de promover el desarrollo sustentable y autónomo, y que facilita la relación entre lo público y lo privado), y el Centro de Estudios Parasitológicos y de Vectores de la UNLP/Conicet (CEPAVE).

Entre todos ellos puedo reconocerse a los principales participes indirectos y colaboradores del programa Banco Social, siempre profesionales de la formación, capacitación, organización y experimentación con los que se mantuvo contacto en todo momento del desarrollo de la investigación.

A partir de su labor como miembros del programa se pudieron abordar aspectos técnicos productivos, económicos financieros y sociales en forma simultánea en una doble vía de articulación, primeramente, de los organizadores hacia los productores y, seguidamente, de los productores hacia los organizadores. Según las experiencias recogidas, se puede decir que este proceso de vinculación se fue dando de forma sincrónica y compartida mientras se iban otorgando los microcréditos productivos, se realizaban reuniones de coordinación estratégica y se desarrollaban las jornadas de capacitación, encuentro de asociación y asistencia técnica.

Vale aclarar sobre este último aspecto, que la experiencia se enriqueció de ambos interlocutores, a través de los conocimientos técnicos y las capacitaciones que se brindaron desde los miembros del equipo interdisciplinaria y también de los conocimientos empíricos basados en la experiencia y en la observación de los hechos de los productores de la agricultura familiar sobre los mecanismos de trabajo de la tierra.



Es importante recalcar el grado de vinculación observado entre los feriantes beneficiarios y los miembros promotores del equipo interdisciplinario del Banco Social durante la realización de cada una de las ferias. Ambos grupos manifestaron en su mayoría compartir espacios comunes por fuera de las ferias (Consejo de Productores, mesas de trabajo, encuentros de capacitación y asistencia técnica, entre otros). Además, fueron quienes aportaron al presente trabajo la oportunidad de acceder a otros actores dentro del ámbito de la investigación, con los cuales se pudo desarrollar en profundidad las tareas que aquí se enmarcan.

Primeramente, fueron los feriantes – productores y los miembros de la organización con quienes se establecieron las aproximaciones en el marco de las visitas a las ferias para luego realizar un abordaje más estrecho a través de conversaciones informales. Luego, se recurrió a los agentes de gobierno local como posibles participes indirectos del programa. Sobre ellos se trabajó para componer la muestra representativa que será objeto de análisis y evaluación a partir del desarrollo de entrevistas puntuales a los actores claves.

Cuadro 10: Determinación de la muestra representativa

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>CANTIDADES EN NÚMERO</b>
TOTAL DE PRODUCTORES BONAERENSES	<b>4416</b>
EXPLOTACIONES HORTIFLORÍCOLAS PLATENSES	<b>1047</b>
PRODUCTORES FERIANTES IDENTIFICADOS	<b>53</b>
PRODUCTORES FERIANTES Y BENEFICIARIOS DEL BANCO SOCIAL IDENTIFICADOS	<b>49</b>
PRODUCTORES FERIANTES Y BENEFICIARIOS DEL BANCO SOCIAL ENTREVISTADOS	<b>22</b>

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 11: Operacionalización de la muestra representativa

<b>UNIDAD DE ANÁLISIS</b>	<b>HERRAMIENTA UTILIZADA</b>
PRODUCTORES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

Fuente: elaboración propia.

## Entrevistas

Como se mencionó en el prototipo de los entrevistados, existen dos grandes tipos; por un lado, los beneficiarios del programa de microcréditos del Banco Social; por otro, los miembros del programa y equipo promotor del Banco Social.

A partir de entrevistas semiestructuradas, se abordó a cada uno de los tipos de entrevistados según un cuestionario pre establecido para conocer la realidad de cada caso y obtener datos concretos sobre los indicadores que permitieron analizar y evaluar el impacto de los microcréditos productivos en el desarrollo local de la agricultura familiar.

### A beneficiarios del Banco Social

Las entrevistas con productores se realizaron tanto en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de 60 y 119 como en la Facultad de Ingeniería de 1 y 47, los dos espacios fijos en días y horarios en donde se realizaba la feria Manos de la Tierra.

Para este grupo se realizó un primer acercamiento con la intención de conocer a los feriantes y cerciorar efectivamente que fueron beneficiarios de algún microcrédito productivo. Una vez cumplido el chequeo, se pasó a la entrevista propiamente dicha con cada uno de los productores seleccionados.

De los cuarenta y nueve (49) feriantes reconocidos como beneficiarios de los microcréditos productivos del Banco Social durante los años 2005 y 2012, se concretaron un total de veintidós (22) entrevistas, cuyas identidades se resguardan con el fin de mantener el secreto estadístico.

En líneas generales, las entrevistas apuntaron a conocer el impacto de los microcréditos productivos en el desarrollo de los productores de la agricultura familiar, comprender el rol de cada uno de los actores en el programa Banco Social y cuantificar los alcances del proyecto para el desarrollo local y de la comunidad.

Para las entrevistas, se aseguró que los veintidós productores de la AF se agruparan en el Cinturón Frutihortícola Platense. Los productores se identificaron según la localización de sus campos, huertas o espacios de trabajo en cada una de las localidades del Gran La Plata, a saber: Abasto, cuatro

productores; Arana, cuatro productores; Ignacio Correas, tres productores; Olmos, tres productores; Etcheverry, dos productores; El Rincón, un productor; A. Seguí, un productor; Villa Elisa, cuatro productores.

PRODUCTOR 1 - ARANA

PRODUCTOR 2 - ARANA

PRODUCTOR 3 - I. CORREAS

PRODUCTOR 4 - I. CORREAS

PRODUCTOR 5 - I. CORREAS

PRODUCTOR 6 - ARANA

PRODUCTOR 7 - ARANA

PRODUCTOR 8 - OLMOS

PRODUCTOR 9 - OLMOS

PRODUCTOR 10 - OLMOS

PRODUCTOR 11 - ABASTO

PRODUCTOR 12 - ABASTO

PRODUCTOR 13 - ABASTO

PRODUCTOR 14 - ABASTO

PRODUCTOR 15 - ETCHEVERRY

PRODUCTOR 16 - ETCHEVERRY

PRODUCTOR 17 - EL RINCÓN

PRODUCTOR 18 - A- SEGUÍ

PRODUCTOR 19 - V. ELISA

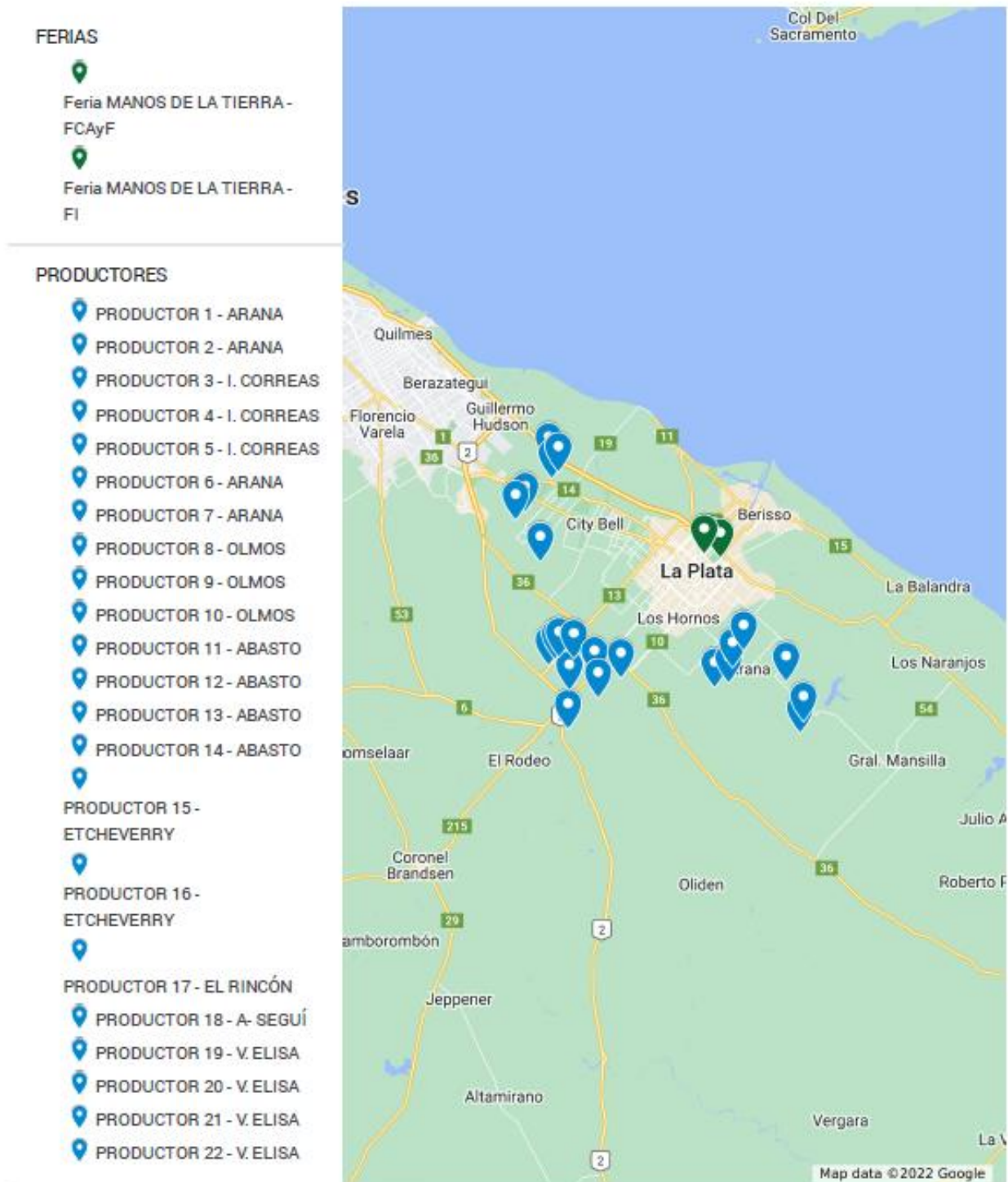
PRODUCTOR 20 - V. ELISA

PRODUCTOR 21 - V. ELISA

PRODUCTOR 22 - V. ELISA

(Ver Mapa: Productores de la Agricultura Familiar).

## MAPA: PRODUCTORES de la AGRICULTURA FAMILIAR



Se detalla la georreferenciación de los PRODUCTORES de la AGRICULTURA FAMILIAR que participan de la FERIA MANOS DE LA TIERRA que formaron parte de las entrevistas semi-estructuradas correspondiente al trabajo de campo de la presente Tesis de Maestría.

Cómo puede observarse, la población objetiva resulta representativa de Cordón Frutihortícola Platense en su vasta extensión, siendo una de las condiciones principales del programa Banco Social para el acceso a microcréditos productivos. Así también, quedó referenciado en su carácter de productores rurales a pequeña escala la imposibilidad de alcanzar financiamiento formal a través de créditos o préstamos bancarios. Y a partir de su participación como feriantes se integraron a mecanismos de trabajo colectivo para la comercialización de sus productos.

Además de las generalidades mencionadas, las preguntas se centraron en los indicadores de participación, capacitación, asociatividad, asistencia técnica y efectividad, parámetros sobre los cuales se hará el análisis y evaluación posterior. (Ver: Resultados del trabajo de campo)

#### A miembros del programa

En cuanto a este prototipo de entrevistado, la estrategia de acercamiento fue distinta. Al primer contacto con algunos de los integrantes del equipo promotor o colaboradores del proyecto, siguió la ampliación de los miembros del programa a través de canales alternativos de comunicación. Es así que las entrevistas se realizaron mayoritariamente por vía telefónica o correo electrónico, recurriendo solamente en un caso a la presencialidad para pactar un encuentro.

Las entrevistas se organizaron en base a los objetivos de la investigación, partiendo del contacto con los primeros informantes hasta dar cuenta con los miembros más calificados del programa. Luego de las visitas periódicas realizadas, surgió una instancia de intercambios exploratorios con los responsables de la organización, allegados y colaboradores, siempre mediante comunicación telefónica o correo electrónico.

De los dieciocho (18) organizadores identificados como miembros del equipo promotor del Banco Social, asesores y colaboradores de las distintas áreas universitarias y de las instituciones afines involucradas, se priorizó el contacto específico con cuatro (4) entrevistados, sobre ellos se reserva nombres y apellidos.

Entre mayo y junio de 2020 se realizaron las entrevistas con los cuatro (4) actores seleccionados, los cuales se identificaron de acuerdo a su procedencia: un docente del IPAF vinculado a la asistencia técnica; un investigador del INTA dedicado a la capacitación; un becario del CEPAVE especializado en vectores; y un organizador del BS de la FCAyF.

MIEMBRO 1 - IPAF

MIEMBRO 2 - INTA

MIEMBRO 3 - CEPAVE

MIEMBRO 4 - FCAyF

Con este grupo de entrevistados se buscó reconocer aspectos vinculados al funcionamiento y la dinámica interna del equipo de trabajo, como así también el nivel de vinculación alcanzado con los beneficiarios de microcréditos productivos.

Dado el carácter de las entrevistas, las preguntas se elaboraron a partir de una guía de temas semiestructuradas buscando dar respuestas específicas a los lineamientos de la investigación. No se dejó librado a la voluntad de los entrevistados la posibilidad de dar respuestas abiertas o que propicien el intercambio y la conversación, ya que esa instancia se abordó con anterioridad tanto en las visitas periódicas como durante las charlas informales.

En concreto, las preguntas indagaron sobre la participación de los beneficiarios, el carácter participativo del programa, los resultados obtenidos y la conformidad del proceso de planificación, desarrollo y ejecución, y el carácter integral de las acciones orientadas a los factores relacionados con el problema; lineamientos centrales de los ejes del trabajo. (Ver: Anexo Metodológico; Guía de Preguntas)

#### A agentes del Gobierno Local

La existencia de este grupo de interés se presentó a partir de las conversaciones informales con los beneficiarios del Banco Social y los miembros del programa. Los agentes del gobierno local pueden describirse como aquellos funcionarios públicos del ámbito ejecutivo y legislativo que intervienen en la administración territorial.

A partir de sus competencias, el gobierno local se convierte en un actor clave a la hora de posibilitar el desarrollo de microcréditos productivos, generar condiciones para la explotación de los recursos por parte de la agricultura familiar y propiciar la utilización de los espacios públicos para la realización de ferias, encuentros, jornadas y capacitaciones, como se describió entre los antecedentes en el caso de Laprida.

En el caso que nos compete, la Municipalidad de La Plata no tiene una participación concreta en las ferias que se analizan, razón por la que se delimitaron dos áreas específicas de interés para el abordaje de los entrevistados.

De este tercer grupo se tomó entonces como referencia a dos órganos de gestión local, uno ejecutivo y otro legislativo. Por un lado, la Dirección de Integración Productiva y Promoción Local de la Secretaría de Producción ubicada en Av. 7 y esquina 49 (ex Banco Municipal), encargada de atender la actividad productiva, económica y comercial relacionadas a las ferias y de propiciar el fomento, la habilitación y los permisos correspondientes. Por otro lado, el Concejo Deliberante cito en el Palacio Municipal, ubicado en la calle 12 e/ 51 y 53, que, mediante la sanción de ordenanzas, regula la conformación de los componentes del sistema urbano para las actividades de expendio y venta de modo colectivo como ferias de productos regionales a pequeña y mediana escala (Ordenanza 9880 / 1998), y establece el régimen de funcionamiento de las Ferias Francas en el Partido de La Plata (Ordenanza 10432 / 2008).

Sobre los agentes del gobierno local se estableció un criterio diferente de aproximación, conocimiento y abordaje, dado que sus representantes se encontraron oportunamente en los lugares donde cumplen su labor como funcionarios públicos del estado municipal. El primer acercamiento se realizó de forma presencial en las sedes de ambos órganos, entre los meses de agosto y septiembre de 2020. Allí se logró reconocer a los encargados de cada una de las dependencias con quienes se intercambiaron luego comunicaciones telefónicas y correos electrónicos.

El contacto con los funcionarios no resultó frecuente dada la falta de respuesta recurrente de parte de los mismos. Esta dificultad hizo que se demorara la

realización de las entrevistas a los agentes del gobierno local, que finalmente derivaron las consultas requeridas a otro personal dentro del área.

Las entrevistas se concretaron a través de conversaciones telefónicas con los representantes asignados para cada una. Se infirió un tipo de pregunta semiestructurada que responda a los indicadores de la investigación. Aquí se intentó que los entrevistados puedan identificar el problema que da origen a la iniciativa de microcréditos productos, la formulación de alternativas tendientes a solucionar la problemática en torno a los productores de la agricultura familiar (financiamiento, comercialización, etc), la implementación de medidas, regímenes o gestiones para llevar adelante las decisiones del estado municipal local, y la evaluación en torno a los resultados de la solución propuesta como política de gobierno. (Ver: Anexo Metodológico; Guía de Preguntas a agentes del Gobierno Local)

Cuadro 12: Diseño de la investigación y trabajo de campo

<u>INVESTIGACIÓN</u>	<u>DETALLE</u>
Tipo de investigación	Exploratoria-descriptiva
Unidad de análisis	Productores de la Agricultura Familiar
Metodología empleada	Mixta (cualitativa y cuantitativa)
Técnica de relevamiento empírico	Visitas periódicas. Charlas informales. Entrevistas semi-estructuradas a Productores de la AF.
Población objetivo	<b>1047</b> explotaciones horiflorícolas platenses
Tamaño de la muestra	<b>22</b> productores feriantes y beneficiarios del BS
Técnica utilizada para el análisis de datos	Frecuencias porcentuales y gráficos

Fuente: elaboración propia.

## Resultados del trabajo de campo

### Análisis de datos relevados en el trabajo de campo con entrevista semiestructurada

Resultados correspondientes a las entrevistas realizadas a los productores de la agricultura familiar que participaron del Banco Social:

#### *Acerca de la participación*



Tabla 1. Participación de los beneficiarios

<b><u>INDICADORES - PREGUNTAS</u></b>	<b><u>RESULTADOS</u></b> <b>Expresados en porcentajes.</b>	
<b>1. Participación de los beneficiarios</b>		
1.A. ¿Existen instancias, formales o no, para la participación de los productores?	SI: 100%	NO: 0%
1.B. ¿Los productores participan en las decisiones?	SI: 77%	NO: 23%
1.C. ¿Los productores participan en propuestas y demandas?	SI: 68%	NO: 32%

*Acerca de la efectividad*

Tabla 2. Efectividad del proyecto

<b><u>INDICADORES – PREGUNTAS</u></b>	<b><u>RESULTADOS</u></b> <b>Expresados en porcentajes.</b>	
<b>2. Efectividad del proyecto</b>		
2. A. ¿Se realizó un diagnóstico de los requerimientos de los productores?	SI: 90,9%	NO: 9,1%
2. B. ¿Existieron espacios abiertos para debatir sobre las necesidades de los productores?	SI: 86,3%	NO: 13,7%
2. C. ¿Los productores ponderaban sus necesidades?	SI: 95,4%	NO: 4,6%
2. D. Una vez identificadas las necesidades de la población beneficiaria ¿Las mismas fueron satisfechas?	SI: 95,4%	NO: 4,6%

*Acerca del trabajo asociativo*

Tabla 3. Capacidad para el trabajo asociativo con organizaciones y actores diferentes

<b>3. Capacidad para el trabajo asociativo con organizaciones y actores diferentes</b>
--

3. A. ¿Tiene articulaciones, formales o no, con otras organizaciones?	SI: 86,3%	NO: 13,7%
3. B. ¿Con organizaciones públicas?	SI: 72,7%	NO: 27,3%
3. C. ¿Existen para ello convenios o formalizaciones?	SI: 59,9%	NO: 40,1%

### *Acerca de la capacitación*

Tabla 4. Experiencias de capacitación

<b>4. Experiencias de capacitación</b>		
4. A. ¿Los productores participan en las capacitaciones?	SI: 81,8%	NO: 18,2%
4. B. ¿Los productores proponían las temáticas?	SI: 86,3%	NO: 13,7%
4. C. ¿Considera beneficiosa la capacitación?	SI: 95,4%	NO: 4,6%

### *Acerca de la asistencia técnica*

Tabla 5. Asistencia técnica

<b>5. Asistencia técnica</b>		
5. A. ¿Los productores solicitan asistencia técnica?	SI: 77,2%	NO: 22,8%
5. B. ¿Los productores proponían las temáticas?	SI: 81,8%	NO: 18,2%
5. C. ¿La asistencia técnica resolvía los inconvenientes?	SI: 90,9%	NO: 9,1%

## Capítulo VI

### ANÁLISIS DEL BANCO SOCIAL

#### Análisis y evaluación de los resultados del programa

Vale la pena recordar que el presente trabajo tiene como objetivo obtener conocimientos del proceso de la política pública de microcréditos productivos. Es por ello que, según los marcos de referencia que propone Laswell (1971), el enfoque del trabajo se enmarca en la tradición de los ***policy studies***. Los resultados que se lograron buscan aumentar el campo teórico que trata de explicar cómo se elaboran y cuál es el funcionamiento de las políticas públicas.

Dicho enfoque se condice con la llamada corriente *incrementalista* (Lindblom, 1992) de estudio de políticas públicas<sup>17</sup>. Integrada fundamentalmente por científicos sociales, esta corriente se enfoca principalmente en lo que Lasswell (1971) llama el conocimiento del proceso de toma de decisiones, es decir, de cuáles fueron las características del proceso decisional y de por qué se llegó a esa instancia. La visión incrementalista realza la interacción y la dinámica política como productora de decisiones viables para cambiar un estado de cosas.

Una vez presentado de manera sucinta el enfoque de estudio, es momento de analizar las fases o etapas que transitan las políticas. Como se mencionó en el enfoque conceptual, si bien las políticas no se desarrollan siguiendo una secuencia de ordenamiento lógico preestablecido, para realizar el análisis procesual de la política pública en este caso de estudio, se dividió el proceso para un apropiado abordaje en: origen, problematización, diseño de la respuesta, implementación de la solución y evaluación.

---

<sup>17</sup> Si bien escapa a los fines de este trabajo desarrollar pormenorizadamente los principales enfoques de abordaje de políticas públicas, es necesario mencionar que, desde un comienzo se desarrollaron dos corrientes principales en el estudio de políticas: la corriente sinóptica o *racional*, y la corriente antisinóptica o *incremental*. Estas corrientes, con sus matices, todavía permean el debate actual sobre cómo abordar las políticas.

## El ciclo de las políticas y programas

### Origen del Banco Social de FCAYF

A la hora de analizar el surgimiento del Banco Social, es importante realizar una caracterización espacio-temporal del momento en el que se origina el programa. De esa manera, se puede comprender el contexto como así también visualizar los actores intervinientes, lo cual es crucial para nuestro análisis. Se identificó que los actores intervinientes forman parte de la dinámica sociopolítica de la ciudad en la que se desarrolla el programa y, por ende, se involucran en las relaciones de poder vigentes.

A partir del análisis de los actores se pudo determinar su poder relativo respecto del programa, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y estrategias de acción política. El análisis de los actores intervinientes es tan amplio que merece un comentario aparte, por ello se desarrolló un apartado exclusivo en el cual se realiza un análisis pormenorizado de sus acciones y los objetivos de su participación, para poder determinar su relevancia y posición respecto del programa analizado (ver: C. Mapeo de actores).

Retomando el marco contextual, en la ciudad de La Plata hacia el año 2002, las pequeñas unidades hortícolas producían para el mercado local con diversas dificultades. Estas eran de variado alcance según el caso y se presentaban en distintos niveles: tecnológicos, comerciales, de escala y financiamiento. A nivel general, la mayoría carecía de apoyo técnico, no estaban legalmente registradas, no se ajustaban al régimen de impuestos y a las regulaciones sobre condiciones laborales (salarios mínimos, vacaciones, etc.). El manejo de la unidad de producción era tradicional, con bajos niveles de inversión, e ingresos que solo le permitían su reproducción. Este panorama de incertidumbre y alto riesgo impedía planear el futuro próximo de sus producciones.

Para el año 2005, momento en el que se efectiviza la creación del Banco Social, si se realiza un análisis a nivel macro, todavía quedaban secuelas de desocupación, pobreza e inseguridad alimentaria de la crisis socio-económica vivida por Argentina a fines del 2001. En ese marco, diversas instituciones públicas se replantearon su intervención social. La Universidad Nacional de La

Plata (UNLP), como institución pública de generación y difusión de conocimiento, se involucró activamente en la cuestión social, brindando propuestas para mitigar la situación socio-económica de la comunidad y acompañando a los productores de la AF con un sistema de apoyo integral.

Además de la UNLP, cuyo rol fue fundamental para el surgimiento del programa Banco Social, es preciso puntualizar el resto de los actores intervinientes. En esta etapa del análisis, sólo se busca identificar los actores, para luego poder describir sus estrategias y acciones prioritarias. Cabe destacar que dicha información se desprende de indagaciones como así también de entrevistas realizadas con informantes clave.

A nivel nacional, se detectó que dos de las instituciones que intervinieron fueron la ya mencionada UNLP y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En tanto que, en la escala provincial, el Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires intervino a través de la realización del primer desembolso de un subsidio para financiamiento del Banco Social<sup>18</sup>. Asimismo, se observó que el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires realizó su aporte mediante la realización del programa Cambio Rural Bonaerense (CRB). A su vez, la Municipalidad tuvo escasa intervención aportando iniciativas de coordinación institucional. Mientras que otras organizaciones locales, como Grupo Tomate Platense, Grupo de Productores de Alcachofas de La Plata, estuvieron involucrados aportando oportunidades a sus grupos de productores.

En el contexto descrito y con el involucramiento de los actores mencionados surge el Banco Social de FCAYF.

### Problematización

La definición de un problema es sumamente compleja, ya que tiene un carácter subjetivo y muestra distintas visiones e intereses. La problematización es muy importante para definir el diseño de las soluciones que van a repercutir en el futuro. Dos aspectos claves a tener en cuenta son: el encuadre conceptual del

---

<sup>18</sup> A continuación, ver cuadro 15 *Financiadores del Banco Social*.

problema y la identificación de sus causas; dado que ambos impactan directamente en la respuesta que se formule para enfrentarlo.

La definición de un problema nunca es una operación estrictamente “técnica”. El proceso decisorio está en contacto y convive con una dimensión “política” que surge de las percepciones que tienen distintos actores, tanto políticos como sociales, acerca del problema.

Respecto de la incorporación de la problemática que involucra a la agricultura familiar en la agenda de gobierno, vale decir que la misma se da en un proceso de cambios impulsados a nivel regional y luego a escala nacional. De esta forma, la agricultura familiar pasó a ser revalorizada en el marco de las políticas públicas por su aporte a la producción de alimentos, la población del territorio, y la generación de empleo rural, entre otras cuestiones (Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

#### *La definición del problema*

Para realizar una definición del problema lo más certera posible es necesario contemplar una serie de dimensiones analíticas, como la definición de una variable del problema, la clasificación de la unidad de análisis, y la determinación en tiempo y espacio.

En primera instancia resulta necesario definir la *variable del problema*, es decir, la dimensión de la realidad social que aparece como problemática.

De acuerdo a los diagnósticos elaborados por el INTA (2004) y otras instituciones afines de la región, las dificultades que afrontaba la agricultura familiar eran de carácter múltiple, lo cual limitaba sus posibilidades de capitalización, sus posibilidades de desarrollo y sus estrategias de comercialización. Todos los diagnósticos coincidían en que la falencia más importante que afrontaban los productores era el acceso al financiamiento.

Según Fernández (2018) “entre los mayores impedimentos para el acceso al crédito formal se encuentran el incumplimiento de requisitos formales como la falta garantías u otras exigencias de tipo legal” (p.71). Esto se expresa en el alto grado de informalidad existente en el sector productivo hortícola observado entre los productores de la AF que formaron parte del universo de estudio.

En segundo lugar, es necesario clarificar la *unidad de análisis* (el sujeto) que es portador de la variable problemática mencionada.

Existen diversas definiciones y abundante bibliografía que versa sobre el objeto de análisis. Sin embargo, para la operacionalización de la agricultura familiar en la presente investigación se adoptó la clasificación de Obschatko, Foti y Román (2007) quienes utilizan como variable clasificatoria principal la *organización social del trabajo*. Según estos autores, se considera como parte de la agricultura familiar a quien dirige una explotación agropecuaria en la que “el productor trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes” (Obschatko, Foti y Román, 2007, p. 32).

En nuestro caso, la población objetivo que se tomó como unidad de análisis son los productores de la AF que presentaban condiciones de informalidad y precariedad a la hora de acceder a medios formales de financiamiento, y fueron receptores de la política pública que se investiga.

En tercer lugar, es clave definir *el tiempo y el espacio* en el que el problema se presenta. Como se mencionó, la crisis socioeconómica de 2001 acentuó la problemática en torno a los productores de la AF en los alrededores del Gran La Plata, que hacia mediados de la década fueron perdiendo cada vez más sus posibilidades de acceso a recursos financieros formales y decayeron en su capacidad productiva.

La ciudad cuenta con el cinturón hortícola más importante del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), situado entre las localidades de El Pato, Arana, Abasto, Olmos y Echeverry, conformando el cinturón frutihortícola platense (Fernández, 2018). La horticultura para abastecimiento en fresco es la actividad primaria principal y la de mayor importancia en cuanto a generación de trabajo familiar (Barros et al, 2015).

El tiempo y espacio del problema que se identificó está circunscripto a los productores de la AF del CFP que, dadas su informalidad y precariedad, no lograban acceder a fuentes de financiación oficial y que fueron beneficiarios de microcréditos productivos del programa Banco Social durante los años 2005 a 2012.

Entonces, a partir del desarrollo de las dimensiones analíticas trabajadas el problema puede identificarse como *la falta de acceso a financiamiento formal de los pequeños productores de la AF del cinturón hortícola platense*, que se diagnosticó en los estudios realizados a mediados de 2005 por instituciones afines.

Según se puede apreciar en el siguiente cuadro, aproximadamente el 90% de las explotaciones hortiflorícolas (EHF) de La Plata no contaban con acceso al financiamiento formal.

*Cuadro 13: Cantidad de EHF que recibieron financiamiento, por actividad, según fuente*

EHF	Actividad			Total
	<u>Horticultura</u>	<u>Floricultura</u>	<u>Mixta</u>	
Sin financiamiento	650	260	22	932
Con financiamiento	88	26	1	115
Total La Plata	738	286	23	1047

*Fuente: reelaboración propia basado en Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 y Fernández (2018, p.71).*

### La formulación de la solución

En esta etapa, es necesario que se elabore una propuesta determinada para dar respuesta a la situación problemática que se planteó.

Dicha propuesta presenta distintos cursos de acción que se materializan en instrumentos de políticas públicas. Siguiendo a Velasco (2007) estos instrumentos son entendidos como “categorías ideales que agrupan iniciativas desiguales que son utilizadas de manera combinada por los responsables de las políticas” (p.1). Mientras que para Vedung (1998) “son el conjunto de técnicas por medio de las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder, en el intento garantizar apoyo e impactos, o prevenir el cambio social” (p.1). De



acuerdo al diagnóstico del problema que se realiza, se escoge un determinado instrumento, dado que “cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio” (Velasco, 2007, p.1). Esta elección y su uso permiten conocer estrategias concretas de las políticas.

En nuestro caso, se propuso la creación del programa Banco Social de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (UNLP) con el fin de apoyar la situación de los productores de la agricultura familiar. Es menester destacar que se considera “al microcrédito como una herramienta dentro de una estrategia mayor de inclusión social vinculada a procesos de desarrollo desde lo local y el fortalecimiento de la economía social” (Barros et al, 2015, p.156).

Esta propuesta resolutive presenta la particularidad de ser la primera experiencia en el país de una entidad de microcrédito implementada desde una Universidad.

El instrumento que se eligió para operacionalizar la política pública y alcanzar los objetivos propuestos se enmarca en la taxonomía de Velasco (2007) dentro de los instrumentos financieros. Estos tienen la particularidad de que “impulsan un curso de acción determinado en un ámbito concreto a través de medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades” (Velasco, 2007, p.14).

A continuación, se presenta a modo ilustrativo un resumen del instrumento de política pública utilizado para la consecución de los objetivos de la política analizada.

*Cuadro 14: Instrumento de política pública*

<u>NATURALEZA DEL INSTRUMENTO</u>	<u>CARÁCTER</u>	<u>OBJETO</u>
Instrumento financiero	Voluntario para los afectados	Fomento

*Fuente: elaboración propia basado en Velasco (2007).*

#### *Elementos constitutivos del proyecto*

Una vez descrito el instrumento, resulta pertinente presentar las diferentes características que se encuentran en la estructuración de un proyecto: identificación de población destinataria, determinación de objetivos, localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos.

Respecto de la *población destinataria*, el Banco Social está dirigido a la pequeña agricultura familiar<sup>19</sup>. Entre las características diferenciadoras de este sector, se pueden mencionar de manera sucinta las siguientes: la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas; la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida de la familia; la fracción predominante de la fuerza de trabajo la aporta la familia; y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado.

A su vez, los productores integrantes de este sector presentan una exigua dotación de capital y tierra. Además, utilizan mano de obra familiar, aunque obtienen niveles de ingresos por debajo de la línea de la pobreza. Por sus rasgos de informalidad, fundamentalmente tienen nulo acceso al financiamiento.

En cuanto a los requisitos que deben presentar para obtener el financiamiento del Banco Social, según Barros et al (2015) “las condiciones planteadas para acceder al microcrédito eran: 1) ser agricultores familiares que residen en zonas rurales o peri-urbanas. 2) no tener acceso a la banca formal” (p.159).

En lo que atañe a los *objetivos del programa*, los mismos se pueden dividir en generales y específicos. El objetivo general que se planteó fue generar un sistema de apoyo integrado que permita mejorar los ingresos y la calidad de vida de los pequeños productores agropecuarios del Gran La Plata. Los objetivos específicos fueron: fortalecer un sistema de microcréditos para la pequeña agricultura familiar; mejorar la capacidad de gestión económica y el fortalecimiento del sector; generar un instrumento combinado de asistencia técnica y capacitación que apunte a mejorar los aspectos productivos y los ingresos de las familias productoras; promover la continua integración de la Universidad con la comunidad productiva.

Desde el equipo promotor del Banco Social formalizaron un requisito de acceso al financiamiento que reviste carácter estratégico para la consecución de los objetivos planteados. El mismo se vinculaba con que los beneficiarios debían “integrar un grupo o estar dispuesto a constituirlo (al menos tres productores). Este último requisito, la dimensión grupal se inscribe en la intencionalidad de

---

<sup>19</sup> Para ampliar dicho concepto ver el desarrollo conceptual de *Agricultura familiar*.

propiciar, desde esta base, diversas acciones que impacten la realidad socioproductiva, mejorando las condiciones de vida de las familias involucradas” (Barros et al, 2015, p.159).

Respecto de la *localización espacial*, si bien ya se ha mencionado al momento de definir la población objetivo, es importante dejar en claro que la misma se circunscribe a los productores de la agricultura familiar del Gran La Plata.

Finalmente, en cuanto a los *tiempos de inicio y finalización* del proyecto analizado los mismos están predefinidos. Como se mencionó en el apartado sobre el Origen del Banco Social de FCAyF, el desembolso con el que se inicia el funcionamiento del proyecto es en el año 2005. En lo que respecta al momento de finalización del mismo es en el año 2012.

En este punto es importante aclarar que según se indagó a través de las entrevistas realizadas, a partir del año en que finaliza el proyecto se descentralizan los fondos del Banco Social y pasan al Consejo de Productores creado a través del propio proyecto. De esta forma, a partir del empoderamiento y la capacitación de los productores, ellos mismos a través del mencionado Consejo de Productores están capacitados para administrar un capital monetario que sigue rotando y brindando financiamiento a los productores que lo requieran. Sin embargo, ya funciona de forma independiente al Banco Social.

#### *Marco administrativo, jurídico y financiero*

La herramienta de microfinanciamiento productivo a productores de la AF que se materializa en la entrega de microcréditos productivos a través del Banco Social, se desarrolla dentro de un marco específico.

A nivel administrativo es sumamente importante tener presente que el Banco Social es un proyecto de extensión de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), cuya finalidad es contribuir a la mejora de la calidad de vida de los productores del Gran La Plata. Por ende, como todo proyecto de una universidad pública para ser aprobado por Resolución, debe cumplir una serie de requisitos formales que se encuentran especificados en las Bases y Condiciones de las

Reglamentaciones de Proyectos de Extensión de la UNLP<sup>20</sup>. A su vez, entre otras formalidades se deben tener en cuenta lo especificado en el Manual de Rendiciones y la presentación de una serie de Aavales para proyectos.

Respecto del marco jurídico y en cuanto al aspecto legal, la organización presenta su personería jurídica bajo el nombre de GIDAF (Grupo Interdisciplinario para el Desarrollo de la Agricultura Familiar). La misma se constituye por un equipo de trabajo conformado por docentes, graduados y alumnos voluntarios de la Universidad Nacional de La Plata y por grupos de productores hortícolas, florícolas y apícolas del Gran La Plata. A partir de la creación y formalización de la organización, el Banco Social puede realizar todas sus actividades, como así también recibir y encausar sus acciones como una persona jurídica.

En cuanto al aspecto financiero, ya se mencionó oportunamente que el primer desembolso que dio origen al Banco Social de FCAYF provino del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, es importante mencionar que luego se recibieron distintos desembolsos que permitieron dar funcionamiento a la organización. A continuación, se detallan los aportes que cada una de las instituciones de financiamiento aportaron al programa:

*Cuadro 15: Financiadores del Banco Social*

<b><u>Institución Financiadora</u></b>	<b><u>Programa/Proyecto</u></b>	<b><u>Monto Total</u></b> <b><u>(Pesos)</u></b>	<b><u>Año</u></b>
Ministerio de Desarrollo Humano Provincia de Buenos Aires	Banca Social	\$ 50.000,00	2005
Ministerio de Desarrollo Humano Provincia de Buenos Aires	Banca Social	\$ 25.000,00	2006
Ministerio de Educación	Programa de Voluntariado Universitario	\$ 18.475,00	2006

<sup>20</sup> Si bien no se pretende ahondar en especificaciones y requerimientos administrativos es necesario dejar en claro que la aprobación del proyecto se da en el marco de la Universidad Nacional de La Plata. Para una mejor visualización se puede visitar: [https://unlp.edu.ar/proyctosext/proyctos\\_de\\_extension\\_reglamento-4707](https://unlp.edu.ar/proyctosext/proyctos_de_extension_reglamento-4707)

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 30.000,00	2007
Universidad Nacional de La Plata	Convocatoria a Proyectos de Extensión	\$ 14.000,00	2007
Ministerio de Educación	Programa de Voluntariado Universitario	\$ 16.550,00	2007
Banco Provincia de Buenos Aires	Fuerza Solidaria	\$ 50.000,00	2007
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 60.000,00	2008
Ministerio de Educación	Programa de Voluntariado Universitario	\$ 9.050,00	2008
Banco Provincia de Buenos Aires	Fuerza Solidaria	\$ 50.000,00	2008
Comisión Nacional de Microcrédito	Consortio de Gestión Compartida Bs As	\$ 80.000,00	2008-2009
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 50.500,00	2009
Banco Provincia de Buenos Aires	Fuerza Solidaria	\$ 50.000,00	2010
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 101.000,00	2010
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 10.000,00	2010
Universidad Nacional de La Plata	Convocatoria a Proyectos de Extensión	\$ 16.850,00	2010
Comisión Nacional de Microcrédito	Consortio de Gestión Compartida Bs As	\$ 57.500,00	2010
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 101.000,00	2011
Banco Provincia de Buenos Aires	Fuerza Solidaria	\$ 300.000,00	2012
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Banco Popular de la Buena Fe	\$ 139.000,00	2012
<b>Total</b>		<b>\$ 1.089.925,00</b>	

*Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas en UNLP, ministerios mencionados e información suministrada por integrantes del Banco Social.*

### *Modelo conceptual de toma de decisiones*

Como se mencionó, las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica. En este sentido, presentan un componente decisional que es producto de una serie de toma de decisiones.

Sobre este aspecto se sigue a Allison (1992) quien desarrolla una serie de modelos conceptuales de toma de decisiones. Según Allison (1992), estos modelos son esquemas conceptuales o “redes que el analista hace pasar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular” (p.3). Los analistas de políticas y de los procesos decisionales abordan estos procesos con la ayuda de “lentes conceptuales”. Es decir, que se valen de categorías y conceptos que les permiten analizar la realidad seleccionando las variables consideradas principales y desechando las variables restantes. Entonces, simplifican la realidad a través de un marco conceptual que en algún sentido promueve una determinada manera de ver la toma de decisiones.

Allison (1992) considera que estos modelos no son solamente marcos para interpretar cómo se producen decisiones públicas, sino que también reflejan distintas modalidades de toma de decisiones.

Es así que desarrolló tres modelos conceptuales de toma de decisiones, de los cuales comentaremos solamente el **Modelo de Política Burocrática** (Modelo III según Allison)<sup>21</sup>, utilizado para los fines del análisis propuesto.

El Modelo de Política Burocrática considera que en las decisiones públicas interviene una pluralidad de actores, cada uno de ellos con su propia estructura

---

<sup>21</sup> La explicación del resto de los modelos escapa el alcance de esta tesis. No obstante, para ampliar sobre dicha temática ver: Allison, G. (1992). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

de intereses y visiones acerca de un problema y su solución. Como la decisión debe salir de ese conjunto de actores, entonces la misma toma la forma de un desenlace o un acuerdo. Por lo tanto, no refleja necesariamente la opinión o la valoración de algún actor en especial, sino que es el producto factible de la intervención de todos.

Este modelo incorpora mayormente las conceptualizaciones de la escuela incrementalista de la ciencia política. Según Lindblom (1992), esta escuela entiende que no es adecuado plantear una diferencia entre medios y fines, ya que, según advierte, es imposible que una persona plantee un objetivo fuera del contexto presente de los medios que se utilizan para alcanzar dicho objetivo. Por otro lado, el análisis de opciones es más limitado, porque es imposible ser exhaustivo: los decisores se manejan con información disponible. Finalmente, afirma que una política no es el producto que refleja una teoría acabada acerca de la realidad, sino que representa ajustes graduales sobre políticas presentes sobre las cuales se realizan comparaciones sucesivas.

Desde la identificación del problema hasta la concreción de la solución, es decir, ante la problemática de la agricultura familiar luego de la crisis del 2001 en Argentina comienza a buscarse una solución que se hace efectiva con la creación del Banco Social en el año 2005. Se considera que este proceso y sus características fueron resultado de un juego político.

Por ello, si se toma en cuenta como marco el enfoque que Allison (1992) desarrolla acerca de la clasificación de modelos conceptuales, el modelo de toma de decisiones se asemeja al denominado *Modelo de Política Burocrática*. La creación del Banco Social responde a este tercer esquema conceptual propuesto por el autor.

Según Allison (1992), en este enfoque se aborda la delimitación del problema, implementación y toma de decisiones como desenlaces o resultados de juegos de negociación. Además, agrega que existen “jugadores” que toman las decisiones del gobierno en ese “estira y afloja que es la política” (Allison, 1992, p.16). Desde su creación hasta su finalización, se puede verificar que diferentes

actores se vieron implicados en el proceso de toma de decisiones del Banco Social como proyecto de extensión universitaria<sup>22</sup>.

Por último, según este enfoque, la dimensión personal tiene una relevancia importante, dado que se considera a los actores como jugadores. Es importante recordar que el “juego político” tuvo lugar luego de la crisis del 2001 en relación al rol que debía tener el Estado y los gobiernos locales para salir de la crisis, y que, en el caso analizado, se materializa en 2005 con la creación del Banco Social.

En concordancia con el concepto que vimos de Oszlack y O’Donnell (1981) sobre la generación de la política pública dentro de “una arena pública”. El contexto político-económico del país al momento del surgimiento del Banco Social, presentaba una serie de actores diversos que interactuaban en la definición del rol que debía adoptar el Estado, en general, y el gobierno local, en particular.

Así también se vincula con la definición relacional de PS de Fleury (2002), que plantea a las políticas como el producto de relaciones de poder. Las luchas y enfrentamientos entre las diferentes fuerzas sociales en el seno de la arena pública se materializaron en la reorganización de las responsabilidades acerca del manejo de la crisis socio-político-económica, que a partir de entonces dejó de estar a cargo de las esferas superiores de Estado – a nivel nacional – y pasó a manos de los gobiernos locales – a nivel municipal –.

Ante esta transferencia de alcances de responsabilidad gubernamental a esferas inferiores estatales, que varios autores denominaron “municipalización de la crisis”, el municipio de La Plata no logró dar respuesta a las problemáticas en torno de la AF. En este contexto de descentralización y focalización local de problemáticas nacionales, surgió un programa de extensión universitaria capaz de dar respuesta mediante un instrumento integral de apoyo a productores de la AF, compensado la falta de capacidad de respuesta del gobierno local.

---

<sup>22</sup> Para un análisis pormenorizado de los actores involucrados ver el *Mapeo de actores clave*



### Implementación de la decisión

Luego de plantear y delinear el instrumento de política pública, se debe llevar a cabo lo planificado y ejecutarse el plan de acción propuesto. En otras palabras, en esta etapa se realiza la puesta en práctica o la realización de la política.

La hora de la implementación de una nueva política es un momento sensible y clave, dado que es un momento en el cual se negocian intereses, expectativas y miradas sobre la política a implementar, que son defendidos por los diversos actores que entran en juego. Si hay muchos actores y muchos momentos en donde su concurso es imprescindible, se hace más compleja la implementación.

Es importante tener en cuenta que la implementación de las políticas públicas se da en una “arena de interacción social” (Aguilar Villanueva, 1996; Ozlack y O’Donnell, 1981; Fleury, 2002; Ilari, 2004) que, en algunos casos, no reproduce mecánicamente el diseño del programa, dada la interrelación, convergencia y lucha política que se da en esa “arena”.

Es parte de la naturaleza de las políticas de desarrollo social o socioproductivo que se promuevan a las personas mediante la ampliación de sus capacidades. De esta forma, la lógica de funcionamiento del instrumento implementado requiere que la relación entre el Banco Social (dador) y la población beneficiaria (receptor) sea activa por ambas partes. El receptor no sólo recibe un bien o servicio, sino también participa, se capacita y resulta empoderado.

#### *Acerca del funcionamiento del microcrédito productivo*

Para la implementación del proyecto, el principal mecanismo de intervención es la aplicación de la herramienta financiera del microcrédito en el marco de una estrategia de desarrollo integral hacia los pequeños productores del Gran La Plata. Así también, se estipularon mecanismos subsidiarios de apoyo, como las capacitaciones y la asistencia técnica a los destinatarios.

El último punto del mecanismo de apoyo subsidiario resulta muy importante dado que involucra directamente a la población beneficiaria. La asistencia técnica es un mecanismo que se implementa a partir de demandas concretas de los productores que son articuladas con técnicos provenientes de la red interinstitucional del proyecto y docentes de la UNLP. Al mismo tiempo, se brinda fortalecimiento socioorganizativo a los productores.

En términos generales, la modalidad de trabajo involucra el accionar de un equipo promotor que es de carácter interdisciplinario<sup>23</sup>, conformado por ingenieros agrónomos, veterinarios, contadores, trabajadores sociales y estudiantes. El involucramiento de estos facilitadores es clave para cumplir los objetivos del proyecto de manera integral y dar respuesta al problema planteado, dada la complejidad característica de los proyectos sociales que reside, entre otros aspectos, en su carácter “multidimensional” (Nirenberg, Ruiz y Brawerman, 2000).

Respecto de la metodología utilizada por el equipo promotor, Barros et al (2015) afirma que la misma se basó en “la articulación con otros actores que trabajaban en aspectos socioprodutivos, con la herramienta del microcrédito, para luego fomentar la conformación de nuevos grupos de base territorial” (p.159).

Dicha articulación incluía el involucramiento con técnicos que coordinaban grupos de productores dentro del programa Cambio Rural Bonaerense (CRB), una de las propuestas del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los desembolsos de los microcréditos, el equipo promotor evaluaba el cumplimiento de los requisitos establecidos para obtener el financiamiento del Banco Social por parte de los beneficiarios, efectuaba el otorgamiento de los créditos y realizaba el seguimiento de los microcréditos otorgados.

Entre los requisitos para acceder al financiamiento, los productores debían estar dispuestos a conformar grupos. Para lograrlo, la mecánica consistía en acordar un encuentro entre los productores y un técnico-promotor con el objetivo de conformar un grupo operativo. Para el éxito y la cohesión grupal, la conformación de los grupos no era aleatoria, sino que “los productores compartían el tipo de producción, el territorio y en algunos casos los grupos demostraban una historia compartida” (Barros et al, 2015, p.159).

---

<sup>23</sup> “En el inicio del proyecto se conformó un Equipo Promotor de docentes y alumnos de las Facultades de Ciencias Agrarias y Forestales y de Ciencias Veterinarias sumándose, posteriormente, otros actores de las Ciencias Sociales llegando a estar integrado por 24 participantes entre docentes, estudiantes y profesionales de distintas disciplinas” (Barros et al, 2015, p. 159).

A su vez, se efectuaban asambleas periódicamente con el propósito de evaluar la operatoria y redefinición de líneas de intervención. “La metodología planteaba encuentros mensuales con el objetivo de favorecer relaciones de mayor conocimiento y confianza, para que los mismos puedan validar sus producciones y el destino de los préstamos solicitados” (Barros et al, 2015, pp.159-160).

Es importante subrayar que para favorecer el funcionamiento del Banco Social se elaboró un reglamento de trabajo que facilitaba todo lo concerniente al nivel de ejecución de la operatoria diaria y general del Banco Social. Este documento era de utilidad ya que ayudaba a determinar las directrices sobre las cuales se llevaban a cabo las actividades y propiciaba un clima laboral sano. Según se pudo indagar a través de las entrevistas realizadas, uno de los beneficios más favorables que trajo aparejado la reglamentación fue incrementar la productividad en el grupo de productores.

#### *Acerca del carácter asociativo*

Otro de los aspectos trascendentes en esta etapa es el vinculado a las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales. En efecto, la mayor parte de las políticas públicas se desenvuelve en ámbitos interorganizacionales lo cual plantea desafíos relacionados con la coordinación de acciones.

Siguiendo a Agranoff (1997), las relaciones intergubernamentales suponen continuos contactos e intercambios de información y en ellas adquiere especial importancia el elemento humano.

Con el objetivo de fortalecer los procesos socioorganizativos y de involucrar al factor humano, a mediados de 2008, y en el marco del funcionamiento del Banco Social, se conformó el Consejo de Productores. Barros et al (2015) lo define como un “órgano democrático constituido por representantes de los grupos de productores” (p.163). El Consejo de Productores se constituyó para discutir los lineamientos de la propuesta, relevar nuevas demandas y generar actividades conjuntas entre los distintos grupos de productores.

En el seno de este órgano se discutieron y salieron a la luz, entre otras cuestiones, las necesidades de capacitación y asistencia técnica de los productores. El hecho de que en este ámbito se puedan visibilizar las distintas problemáticas de los agricultores familiares vinculados a su reproducción social

derivó en la necesidad de “un abordaje integral y la incorporación de otras disciplinas que hagan aportes junto con los productores para arribar a soluciones para el sector” (Barros et al, 2015, pp.163-164).

Como respuesta a la demanda de los productores de la AF, el equipo promotor implementó como estrategia la articulación con distintas facultades de la UNLP e instituciones afines. A continuación, se presenta el esquema de las principales acciones que las instituciones involucradas aportaron durante el proceso de desarrollo del programa Banco Social:

*Cuadro 16: Acciones de la red interinstitucional*

<b><u>Institución</u></b>	<b><u>Orientación de las acciones</u></b>
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)	Creación del Centro de Atención Jurídica de carácter gratuita para productores de la AF
Facultad de Ciencias Económicas (UNLP)	Formalización de un consultorio contable gratuito
	Realización de diagnóstico estratégico
	Creación de identidad propia del canal de comercialización
Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNLP)	Capacitaciones y talleres para realizar mejoras habitacionales: mejoramiento en las viviendas, utilización de calefones e instalación de estufas solares
	Introducción en nuevas formas de construcción funcionales a las necesidades de la AF
	Procesos de innovación habitacional
	Instalación de modelo de vivienda funcional a los productores con las siguientes particularidades: es desarmable, de bajo costo y permite su traslado. Todos aspectos clave en caso de que los productores deban dejar la tierra que alquilan para mudarse a otra
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP)	Fortalecimiento de la identidad de los productores
	Mejora de los procesos organizativos grupales
Facultad de Veterinaria (UNLP)	Capacitación productiva

Facultad de Informática (UNLP)	Curso de conceptos básicos de computación para los productores y familiares
Facultad de Periodismo (UNLP)	Empoderamiento en la gestión de medios audiovisuales propios a las familias productoras y organizaciones vinculadas. Todo en el marco de la nueva ley de medios
Fundación ArgenINTA	Capacitación en el manejo de buenas prácticas agrícolas
INTA	Implementación del programa Cambio Rural Bonaerense
	Asistencia técnica a productores hortícolas
	Apoyo a la comercialización en circuitos cortos
Instituto para la Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana. (IPAF): INTA.	Asesoramiento en buenas prácticas de agricultura
	Apoyo con innovaciones de carácter tecnológico
	Consultoría a productores hortícolas

*Fuente: elaboración propia en base a Barros et al (2015) y a entrevistas realizadas.*

Como se puede apreciar, la red interinstitucional que se constituyó a partir del Banco Social fue sumamente amplia y variada. Se realizaron acciones de carácter interdisciplinar con instituciones de mucho prestigio e historia en nuestro país. Es de destacar el rol activo tanto del equipo promotor como de la población beneficiaria, lo que generó un proceso de retroalimentación constante de demandas específicas de capacitación y asistencia técnica.

Este tipo de redes que se formaron dentro del seno social aumentaron la efectividad de cada una de las instituciones, generando un canal mucho más sólido para la solución de problemáticas comunes. Las necesidades detectadas entre los productores de la AF fueron satisfechas gracias a las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales que propició el Banco Social.

La interacción del Banco Social con distintas instituciones u organizaciones surgieron a partir de compartir intereses y circunstancias en común.

Para poder analizar y comprender la complejidad del conjunto de interacciones que sostuvo el Banco Social con distintas unidades gubernamentales, se presenta el siguiente cuadro descriptivo:

*Cuadro 17: Relaciones intergubernamentales*

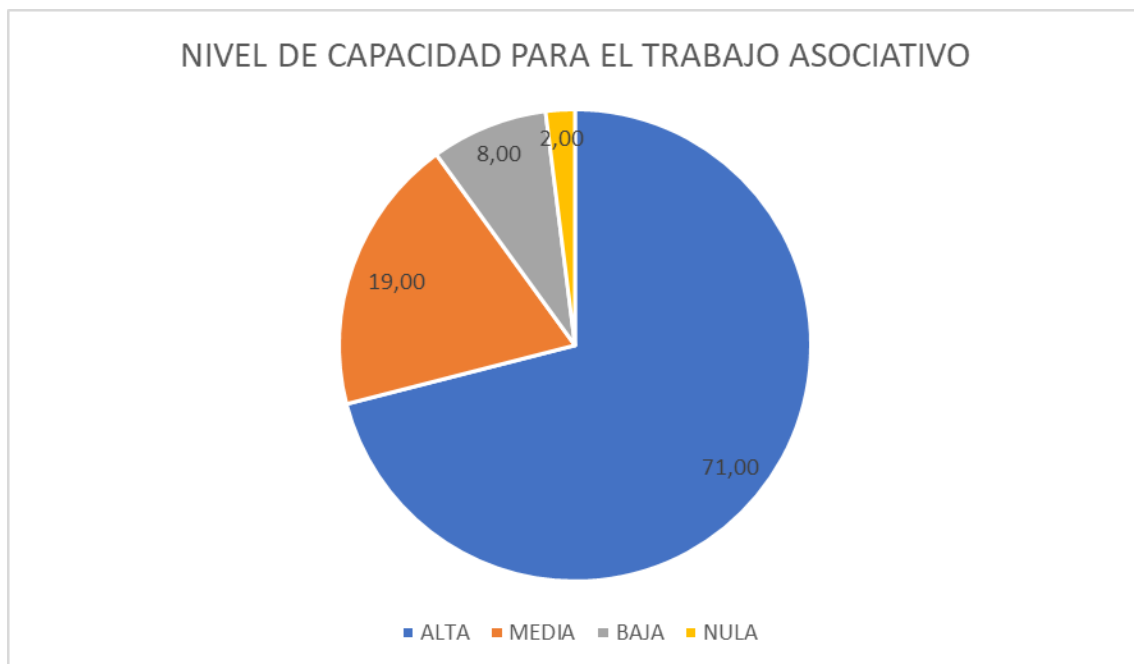
Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires	Implementación del programa Cambio Rural Bonaerense
	Asistencia técnica a productores
	Capacitación de técnicos y productores en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas
Municipalidad de La Plata	Coordinación con instituciones vinculadas a la AF
	Implementación del Programa de Fortalecimiento Hortiflorícola Platense
	Gestión de financiamiento del Programa de Agricultura Periurbana
	Búsqueda de reducción del impacto ambiental de los invernáculos
Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social	Financiación del proyecto Banco Social
	Asistencia técnica a miembros del proyecto
Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social	Financiación del proyecto Banco Social
	Consultoría especializada en prácticas de desarrollo local al equipo técnico
Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Banco Popular de la Buena Fé	Financiación del proyecto Banco Social
	Capacitación orientada al equipo técnico
	Promover el fortalecimiento institucional de la AF
	Conformar mesas de AF locales

Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) delegación provincial de Buenos Aires	Visibilizar la AF vinculada a la provisión de alimentos
	Articular con los gobiernos locales
	Registración de la AF en el ReNAF
	Inscripción de la AF en el MSA

*Fuente: elaboración propia en base a investigación documental y entrevistas realizadas a informantes clave.*

Se puede decir que las instancias de vinculación intergubernamental resultaron muy importantes. Esto se basa en que los esquemas de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que tuvieron lugar entre los niveles de gobierno y el Banco Social potenciaron y mejoraron la dinámica de trabajo de la organización.

Como síntesis, una vez analizada toda la red asociativa del Banco Social y a partir del análisis pormenorizado de sus vinculaciones, tanto a nivel interinstitucional como intergubernamental, se puede graficar el grado de asociatividad de la siguiente forma:



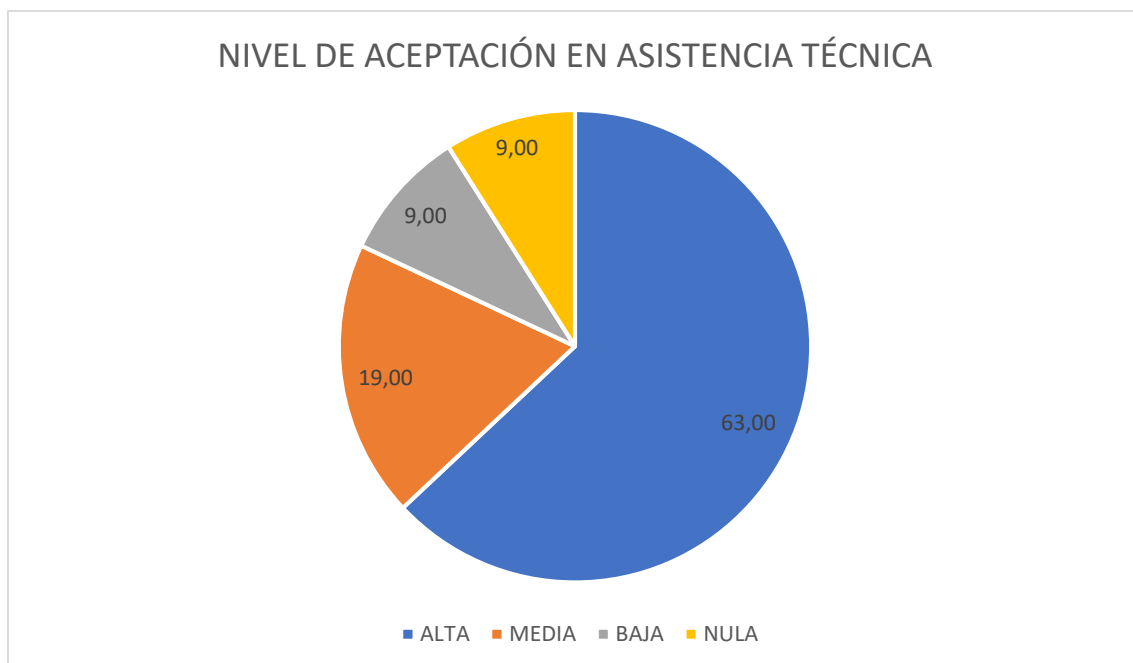
*Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.*

### *Acerca de la asistencia técnica y la capacitación*

Como se mencionó anteriormente, las redes asociativas del Banco Social sirvieron, entre otras cosas, para dar respuesta a los requerimientos diagnosticados en los productores de la AF.

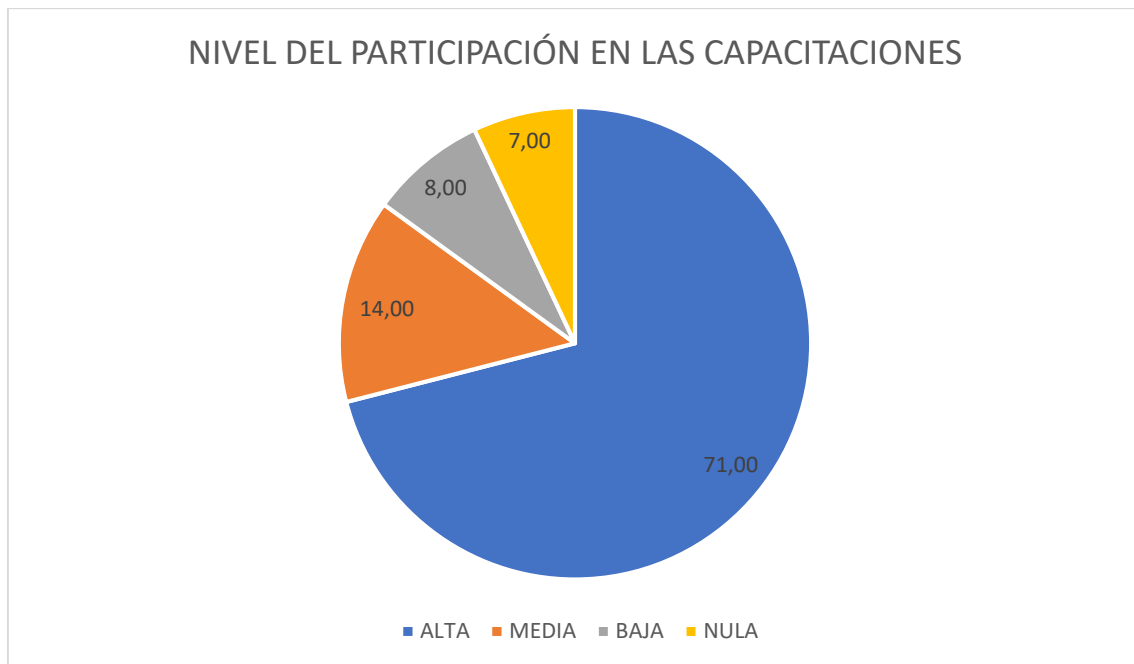
Dichas áreas de vacancia se materializaron en concretas necesidades, tanto de capacitación como de asistencia técnica. Dar cuenta de la consideración dada en dichos aspectos se considera muy importante para los fines perseguidos en el presente trabajo.

Entonces, a partir de las respuestas recogidas durante las entrevistas realizadas con los beneficiarios y los miembros del proyecto, se puede desarrollar un cuadro de situación pormenorizado sobre los mencionados indicadores que guían la investigación: *Asistencia técnica y Capacitación*. Se presentan a continuación resultados estadísticos respecto de cada uno de las variables:



*Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.*





*Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.*

## Análisis de las dimensiones sustantivas

### *Aclaración teórica*

En la presente tesis no se pretende realizar el análisis económico con variables ligadas al modelo capitalista-empresarial. En tal caso, lo que se buscaría es analizar la rentabilidad de los sistemas para evaluar la viabilidad económica de las unidades productivas. Más allá de considerar como adecuadas tasas altas, medias o bajas de ganancia. Sin embargo, este no es el enfoque de análisis y evaluación adoptado.

Por lo contrario, un análisis económico que esté ligado al enfoque agroecológico pondrá en juego la reproducción ampliada de la vida. Por ende, estará ligado a la realización y mejora de las capacidades de los productores y la mejora en la calidad de vida de los mismos. Por dicha razón, el foco de la tesis está en los aspectos y variables sociales.

### A. Participación de los beneficiarios

Entre las dimensiones sustantivas del proyecto que nos interesa analizar se encuentra conocer el nivel de involucramiento por parte de los productores de la agricultura familiar.

En ese sentido, es importante decir que al momento de la problematización los productores participaron con el planteamiento de sus necesidades que se encontraban insatisfechas. Luego, el equipo promotor se encargó de realizar la priorización de las necesidades que se buscaban satisfacer y determinar la herramienta más acorde al diagnóstico realizado.

A su vez, el funcionamiento del Banco Social pretendía ser participativo desde su creación, dado que establecía en su plan metodológico la apertura de instancias formales de participación para los productores.

Entre dichas instancias se encontraba la reunión informativa. Esta era la primera aproximación al grupo de productores en la que se trataban a grandes rasgos los principales espacios y conceptos que forman parte del Banco Social.

En caso de que el grupo decidiese tomar el microcrédito, se implementaban las llamadas reuniones previas. Estos eran encuentros con el propósito de desarrollar el proyecto para el cual cada productor pide el préstamo y reforzar los conceptos básicos del Banco Social. En estas reuniones se profundizaba en la operatoria y se hacía un tratamiento de proyectos en los que se podrían invertir el monto del microcrédito como así también se buscaba generar confianza y discutir acerca de la garantía solidaria. Los proyectos pueden formularse en forma individual o colectiva, aunque luego los productores debían formar parte de un grupo.

Otra de las instancias que se identificaron fueron las reuniones periódicas que se pactaban entre los técnicos del equipo promotor y los productores. Las mismas se realizaban una vez concretada la entrega del microcrédito. El objetivo de las mismas era la conformación de un grupo operativo. Recordemos que ello se encontraba en consonancia con los requisitos de acceso al financiamiento del Banco Social que ya hemos desarrollado.

Respecto de la periodicidad, los encuentros eran quincenales o mensuales y requerían la participación activa de los productores, dado que lo que se buscaba era que se estrechen las relaciones de conocimiento y confianza entre los mismos.

Se pudo indagar que los encuentros se realizaban en la quinta de algún productor del grupo y contaban con buena asistencia de los tomadores del microcrédito.

A su vez, en el seno del proyecto estaba la necesidad de que los beneficiarios participen dado que se planteaba desde su operativa la inclusión de mecanismos con dichas características. Ese es el caso del uso de la garantía solidaria que requería del involucramiento activo de todos los miembros ya que el mismo implicaba un aval grupal para tomar sus créditos. El funcionamiento implicaba que en caso que se atrasara o dificulte el recupero de los pagos por parte de algún integrante del grupo, el resto de los miembros puedan responder en forma conjunta.

Este aspecto es sumamente importante ya que según Barros et al (2015) “la modalidad llevaba a que la totalidad de los participantes se involucrasen en el sistema productivo de sus pares, buscando soluciones en conjunto ante eventuales problemas en el proceso de productivo o de otra índole que imposibilitasen las devoluciones en tiempo y forma, trastocando la constitución y el sentido del fondo rotatorio dinerario” (p.160).

Con ello se buscaba generar impactos positivos como fomentar una cultura de participación en los productores. Esto sucede ya que impulsa la organización de los mismos a través de valores como solidaridad, responsabilidad y respeto como ejes rectores.

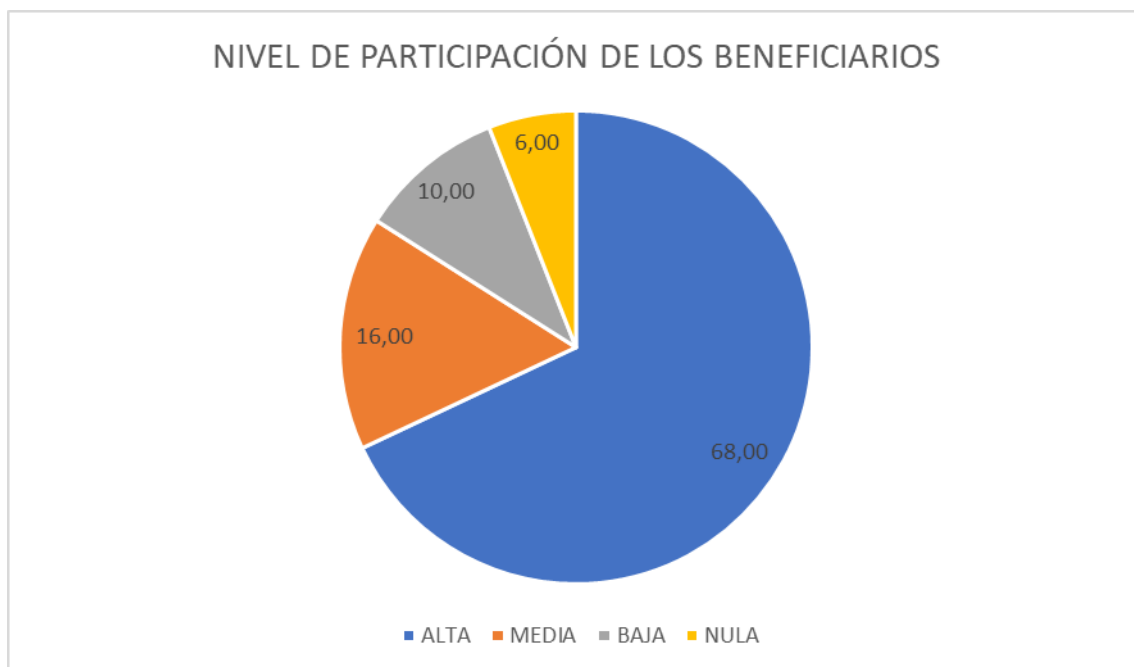
En cuanto a la participación en propuestas y demandas, las mismas se canalizaban a través del Consejo de Productores. Barros et al (2015) lo define como un “órgano democrático constituido por representantes de los grupos de productores” (p. 163). El mismo se constituyó con el objeto de discutir los lineamientos de la propuesta, relevar nuevas demandas y generar actividades conjuntas entre los distintos grupos de productores. En el seno de este órgano se discutieron y salieron a la luz, entre otras cuestiones, las necesidades de capacitación y asistencia técnica de los productores.

De esta forma se puede apreciar la coparticipación de los productores en decisiones durante la etapa de implementación del proyecto. Resalta el hecho

de que el involucramiento sea en la definición de cuestiones específicas, como son las áreas de capacitación.

A partir del análisis realizado y por medio de la utilización del modelo formulado en el enfoque conceptual sobre el agrupamiento de los niveles de participación, se pudo detectar que en el caso de estudio existen muchas actividades en las que los beneficiarios prestaban un alto nivel de participación en la toma de decisiones.

En conclusión, se puede decir que a nivel global el proyecto presenta un alto nivel de participación de la población beneficiaria, en la que predomina el tercer nivel de participación en el que los beneficiarios tienen un rol activo en la resolución de cuestiones específicas o secundarias.



*Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.*

## B. Efectividad

En consonancia con lo desarrollado en el enfoque conceptual, con el concepto de efectividad se busca medir la capacidad de respuesta de un organismo público a las necesidades de su población beneficiaria. En nuestro caso, nos enfocaremos en la efectividad específica, es decir, la capacidad de respuesta del

Banco Social a los requerimientos de los pequeños productores agropecuarios de la agricultura familiar del Gran La Plata.

Es importante resaltar que, a partir del reconocimiento de la potencialidad de la agricultura familiar relacionada a la reproducción de la familia rural, la seguridad y soberanía alimentaria, entre otros aspectos claves, los productores se convierten en población objetivo de diferentes programas públicos nacionales y provinciales, en espacios asociados con el gobierno local y las organizaciones sociales.

Ahora bien, con el fin de satisfacer los requerimientos de la mencionada población objetivo, resulta ser un paso previo el hecho de implementar los mecanismos necesarios para conocer cuáles son estas necesidades sociales.

Como estrategia para determinar los requerimientos de los pequeños productores de la agricultura familiar, en nuestro caso, nos basamos en información que surge de las entrevistas en profundidad realizadas con informantes clave, como así también con técnicos del equipo promotor del Banco Social. Además, también se realizó una recopilación de fuentes secundarias de información a los fines de relevar las necesidades identificadas de los productores de la agricultura familiar. Entre las mismas se optó por el diagnóstico realizado por organismos específicos, al mismo tiempo se utilizaron como antecedentes estudios de caso que analizan y caracterizan al sector en cuestión.

En cuanto a la información resultante de la sistematización de entrevistas realizadas a los productores, informantes clave e integrantes del equipo técnico del Banco Social de la FCAYF, surge como resultado que en el caso estudiado se realizaron acciones destinadas a conocer las necesidades de la población objetivo.

Pudo observarse que al momento de la elaboración del proyecto los técnicos del equipo promotor del Banco Social mantuvieron reuniones previas con pequeños productores familiares. Los encuentros se realizaron con el fin de diagnosticar la situación de estos últimos y allí se detecta la dificultad de acceder al crédito formal por parte de los productores.

En este sentido se puede afirmar que existieron espacios abiertos para el debate de las necesidades de los productores. De hecho, a partir de reuniones e indagaciones desde la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata un equipo interdisciplinario de profesionales detecta que la falta de acceso a las fuentes de financiamiento era una de las mayores limitantes para el desarrollo de los productores.

Una vez realizado el diagnóstico de las necesidades de los pequeños productores de la agricultura familiar, la discusión dentro del equipo promotor pasa a ser cómo implementar el financiamiento necesario para la producción del sector mencionado.

Dentro de las primeras fuentes secundarias que tomamos, vale decir que, a partir del interés que despertó este sector por su importancia estratégica, hubo distintos organismos que depositaron sus esfuerzos en analizarlos. En cuanto al diagnóstico general de la situación de la agricultura familiar, entre los organismos más destacados que realizaron trabajos cualitativos en la región se encuentran el Instituto de Investigación para la Agricultura Familiar del INTA y la secretaria de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación. De acuerdo a diagnósticos elaborados por INTA (2004), si bien las dificultades que afrontaban estas unidades familiares eran de carácter múltiple, lo cual limitaba sus posibilidades de capitalización, entre las más importantes se menciona la imposibilidad de acceder al crédito formal.

Además, según información basada en el Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 (CHFBA 2005) se puede inferir que entre los aspectos fundamentales que se diagnosticaron para mejorar la competitividad en la producción agropecuaria, en general, y para la agricultura familiar, en particular, se encuentra el acceso al financiamiento.

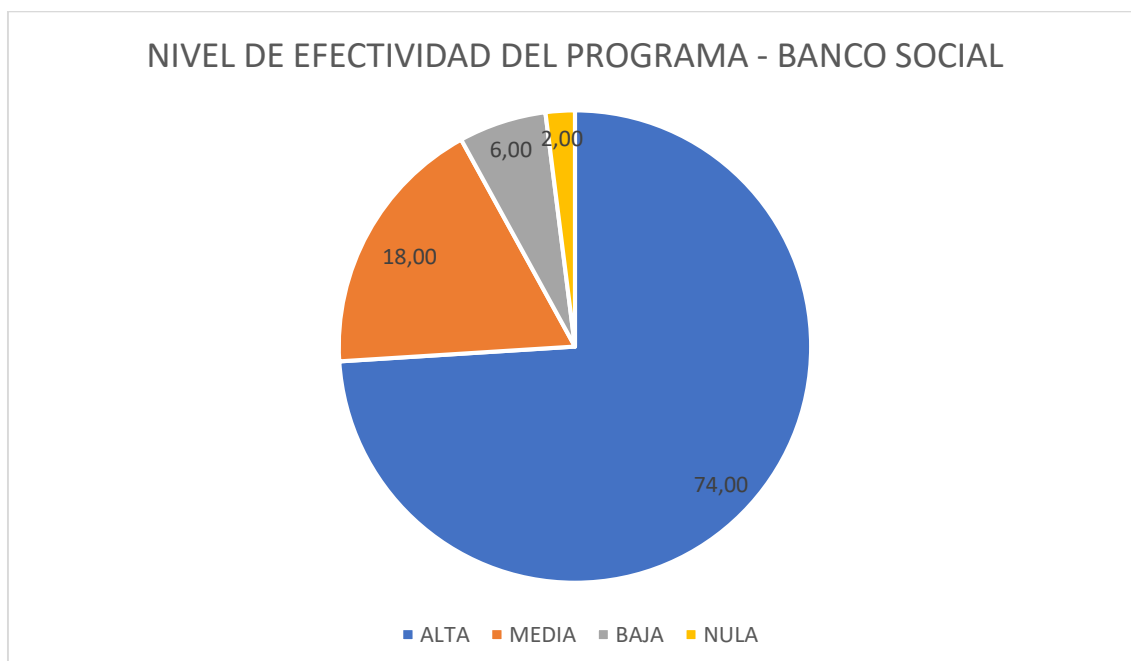
Respecto de estudios de caso, nos basaremos en el trabajo realizado por Cieza et al. (2015) ya que en el mismo se realiza una caracterización pormenorizada de la agricultura familiar en el Partido de La Plata. En dicho trabajo se definen las características principales de los sistemas productivos familiares con el fin de determinar su relevancia en la estructura productiva agropecuaria del Partido de

La Plata. A partir de ello, se pueden conocer las necesidades específicas de los pequeños productores.

En consonancia con el diagnóstico de los organismos mencionados y la información estadística trabajada, Cieza et al. (2015) afirma que “estos productores enfrentan problemas de disponibilidad de capital, siendo el trabajo familiar el principal sustento en épocas críticas y motor de crecimiento en contextos favorables” (p.135).

A partir del análisis realizado se puede afirmar que si bien existían programas cuya población beneficiaria eran los productores de la agricultura familiar, el instrumento del crédito para financiar el proceso productivo no había sido ofrecido en forma generalizada por los programas estatales.

Por lo tanto, consideramos que al momento de medirse el grado de efectividad del programa se observa que existe voluntad de satisfacer las necesidades de la población objetivo. A su vez, puede afirmarse que se acrecienta el grado de efectividad ya que los productores participan abiertamente y activamente en la determinación de la necesidad de acceder al financiamiento. Por estos motivos y a la luz de las evidencias expuestas puede decirse que el proyecto presenta un alto grado de efectividad específica.



*Fuente: elaboración propia en base a los resultados de las entrevistas.*

### C. Mapeo de actores

A partir del análisis de la información cualitativa que surgió de las entrevistas semiestructuradas y todo el trabajo de campo, se puede sintetizar la posición frente a la PS de los diferentes actores clave identificados como se aprecia en el siguiente cuadro:

*Cuadro 19: Mapeo de actores clave (MAC)*

<u>Actores</u>	<u>Tipo de actor</u>	<u>Relevancia</u>	<u>Recursos</u>	<u>Posición frente a la PS</u>
Intendencia	Gubernamental	Alta	Económicos y financieros	Apoyo bajo
ONGs	No gubernamental (sociedad civil)	Media	Deliberativos	Apoya parcialmente
Vecinos	No gubernamental (sociedad civil)	Media	Deliberativos	Apoya parcialmente
Funcionarios públicos	Estatal	Alta	Deliberativos y políticos	Apoyo bajo
Equipos técnicos, promotores y coordinadores	Estatal	Alta	Deliberativos	Apoya

*Fuente: elaboración propia.*

Como se puede apreciar, los diferentes actores identificados apoyan en su mayoría la PS. A partir del análisis realizado con el MAC, se buscó identificar los diferentes actores que participan en el territorio de influencia de la PS. Además, se detectaron sus acciones y los objetivos de su participación.

### D. Análisis de las capacidades estatales del gobierno local: problemas políticos y de gestión

Por un lado, el Municipio de La Plata en su dimensión relacional, es decir, teniendo en cuenta la relación con el contexto socioeconómico y los actores de ese entorno (que incluye la dimensión institucional y política), presenta incapacidades a la hora de promover la participación.



Esta dimensión de análisis saca a la luz los problemas políticos que presenta el gobierno local. En cuanto al rol que asumen los ciudadanos, nadie nace participativo (lorio, 2009). Pero sin estímulos adecuados difícilmente pueda promoverse la participación por más que se genere, a tales efectos, la apertura de múltiples espacios. Si no existe adecuada información sobre el mecanismo impulsado por el Estado, difícilmente alguien pueda acceder a él. La difusión de las herramientas de democracia semidirecta no es un tema que pueda dejarse librado al azar. Tampoco puede pretenderse que sea el ciudadano quien salga a investigar si existen tales espacios para demostrar su responsabilidad y compromiso con el territorio. Expectativa que, entendiéndola como estímulo para la participación, debe ser generada desde el Estado.

Por otro lado, en su dimensión técnico-administrativa, es decir, desde una mirada desde adentro, el Municipio de La Plata carece de un personal capacitado como para lograr los objetivos buscados a través de la participación ciudadana.

Esta dimensión analizada evidencia los problemas de gestión que presenta el municipio. Esto se vislumbra en el hecho de que a lo largo de la implementación del PS se han detectado falencias en los mecanismos empleados para la apertura de instancias de participación ciudadana. El conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad del personal no se encuentra desarrollado suficientemente. Esto se vincula con la necesidad de una profesionalización creciente del recurso humano. El recurso humano es el factor indispensable para que el Estado local procese eficazmente la información que generan las instancias de participación ciudadana que lleva adelante (participación en el presupuesto por parte de la ciudadanía), así como para que produzca en forma directa, y también proponga a otros niveles de decisión, respuestas adecuadas. La ausencia de este factor es lo que explica que aun cuando el Estado local demuestre su compromiso con la generación de instancias de participación ciudadana, el aspecto participativo se “diluye en una ventanilla móvil de reclamos” (lorio, 2009, p. 13) y éstas se vuelven en gran medida como mecanismos puramente registrales. El problema es que los “registros” de reclamos que se generan a través de la participación, ni siquiera permiten realizar a futuro una eficaz función de gestión, pues no están

disponibles las capacidades técnico-profesionales necesarias para analizar y evaluar los reclamos registrados.

## CONCLUSIÓN

### Reflexiones finales de la investigación

#### Potencialidades

##### *Participación*

Al momento de evaluar las potencialidades de los indicadores sociales es importante resaltar que el alto porcentaje (77%) en el nivel de participación por parte de los productores de la AF es un dato muy alentador.

El hecho de que los productores tengan un rol activo en la resolución de temáticas particulares o secundarias les brinda un importante nivel de empoderamiento. A su vez, eso mismo les permite manejarse con cierto grado de autonomía e independencia.

Prueba de eso es que, si bien el Banco Social finalizó como proyecto, los productores continuaron con su participación activa y organizada en la Feria Manos de la Tierra.

##### Recomendación

Para futuros proyectos en los que se trabaje con una población objetivo de características similares a los productores de la AF, se podrían realizar más estímulos para fomentar aún más la participación.

Al mismo tiempo, abrir más canales a través de los cuales los productores puedan participar tendería a crear una cultura participacional con mayor desarrollo. De esa forma, se podría aspirar a que los productores auto gestionen sus proyectos, tengan total autonomía e independencia, y también puedan inculcar esa cultura participacional en su entorno inmediato familiar. Dado que dicho saber de la AF se suele pasar de generación en generación.

*Efectividad: alto grado de efectividad específica*

En este caso, la unidad ejecutora diagnosticó dos grandes problemáticas por parte de los productores: necesidad de acceso al financiamiento y dificultades en la comercialización de su producción.

Vinculado con la primera necesidad, consideramos que la capacidad de respuesta por parte del Banco Social fue sumamente pertinente. Brindó ayuda financiera focalizada, es decir, que el financiamiento fue recibido por la población objetivo, sin haberse detectado desvíos o diferencias entre lo proyectado y quienes resultaron ser los beneficiarios.

Según se desprende de las entrevistas, existieron instancias donde los productores pudieron presentar sus necesidades (86,3%). Además, en su mayoría los productores (95,4%) ponderaron sus necesidades. De ello se infiere que, al ser consultados sobre sus necesidades los productores de la AF tomaron un rol activo, se involucran y formaron parte de la solución a sus requerimientos.

La segunda dificultad que se diagnosticó fue la comercialización. Si bien no es objeto de análisis de la presente tesis, es pertinente resaltar que la misma además de ser diagnosticada por el equipo del Banco Social, fue discutida en el seno del Consejo de Productores que está integrado por los representantes de los grupos de productores.

Dada la medición realizada, consideramos que el programa Banco Social tuvo un alto grado de *efectividad específica* siendo capaz de dar respuesta a los requerimientos de la población objetivo (90,9%). Además, existieron espacios abiertos para debatir sobre las necesidades de los productores (86,3%) y se tuvo en cuenta la ponderación de los requerimientos realizados por los beneficiarios. Finalmente, luego de identificar las necesidades de la población beneficiaria, los productores consideraron que las mismas fueron satisfechas (95,4%).

*Grado de trabajo asociativo: alto y variado*

Es importante decir que a partir de las instancias participativas que el equipo promotor promulgó, los productores de la AF pudieron esbozar un abanico de áreas en las cuales presentaban necesidades de capacitación y asistencia técnica.

Además de las necesidades auto percibidas por los productores de la AF, el equipo promotor detectó y evaluó también áreas en las que los productores presentaban falencias.

Como respuesta a esas necesidades, los facilitadores del programa implementaron como estrategia la vinculación con diversas instituciones afines. Consideramos que la respuesta brindada satisfizo las necesidades expresadas por los productores de la AF dado el alto nivel con el que los productores consideraron que; por un lado, la capacitación que tomaron fueron beneficiosa (95,4%); por otro lado, la asistencia técnica que recibieron resolvió sus inconvenientes (90,9%).

### Recomendación

#### Formalización de convenios

Creemos que la formalización de convenios con instituciones de interés podría ser una buena estrategia para futuros proyectos que traten sobre temáticas similares.

La cooperación mutua interinstitucional es un proceso que resultaría beneficioso para ambas partes involucradas. La retroalimentación constante es una práctica valorable y debería fomentarse desde las esferas superiores gubernamentales.

En concreto, instituciones como el INTA podrían involucrarse activamente y realizar acciones de apoyo concretas en áreas que se consideren estratégicas para lo productores de la AF.

### Conclusiones sobre las preguntas que guían la investigación

A continuación, se retoman los principales interrogantes que se plantearon en el comienzo de la presente investigación:

¿Qué dimensiones de la PS influyeron en la población objetivo? ¿Cómo influyó la PS en el DL?

Consideramos que *la PS influye positivamente en el DL*. En la presente tesis se consideró que las PS aspiran a aumentar las capacidades humanas, en este caso, de los productores de la AF. El hecho de que la población objetivo participó activamente de instancias de *capacitación* e incorporó herramientas técnicas fue vital.

Dos de los factores que influyeron positivamente en la dimensión presentada fueron la disposición y la motivación de las personas, ambas condiciones previas del aprendizaje resultan indispensables para el éxito de los productores que recibieron las capacitaciones.

La *buena disposición* se refiere a los factores de madurez y experiencia. Esta condición se expresó en el alto porcentaje de productores que participaron en las capacitaciones (81,8%).

La *motivación* se refleja en el reconocimiento de la necesidad de nuevos conocimientos o habilidades, así como conservar el deseo de aprender mientras avanza cada capacitación. Esta condición se manifestó en el alto porcentaje de productores que consideraron beneficiosa las capacitaciones (95,4%).

La capacitación resultó ser un factor motivante para los productores de la AF, quienes, al percibir que desde el Banco Social se invirtieron recursos y se realizaron vínculos con otras instituciones y organismos para capacitarlos y mejorar sus oportunidades futuras, aumentó su sentimiento de seguridad y estabilidad.

Cabe destacar que las actividades de capacitación estuvieron en todo momento guiadas por las necesidades de la demanda de la población objetivo y nunca fueron definidas desde instancias alejadas o desde un enfoque de oferta. Hacer partícipe a los beneficiarios de la capacitación en el proceso de detección de sus propias necesidades y ponderación de las mismas, los involucra y hace “sentirse parte”. Esto fomentó, por un lado, los niveles de participación y, por otro lado, generó estímulos para la motivación y contribuyó en la formación de líderes.

Sin lugar a dudas, todo lo planteado previamente aumentó los niveles de bienestar de los productores de la AF, generó una mejora en su calidad de vida y contribuyó a la disminución de la pobreza entre los productores. Además, promovió la expansión de las capacidades de las personas y disminuyó las desigualdades, favoreciendo al DL.

¿Cuáles son las PS más significativas del municipio?

Respecto de las PS más significativas del municipio vinculadas al objeto de estudio, a partir del análisis realizado pudimos recabar que formalmente desde

el gobierno local se organiza, regula y establece la realización de ferias a través de dos Ordenanzas puntuales: la Ord. 9.880 de 1998 sobre los usos del espacio público para actividades permitidas de venta y comercialización de modo colectivo en ferias de productos regionales, y la Ord. 10.432 de 2008 sobre el régimen de funcionamiento de las ferias francas dentro del casco urbano.

Como puede observarse, la esencia de dicha legislación apunta únicamente a la utilización y regulación de los espacios públicos para el emplazamiento de las ferias como lugares para la comercialización. No obstante, no se detectaron instrumentos o iniciativas de políticas públicas que se dirijan directamente a la población objetivo.

Además, a partir del análisis de capacidades estatales que realizamos se detectó que el gobierno local; por un lado, en su dimensión relacional presenta incapacidad a la hora de promover la participación ciudadana; y, por otro lado, en su dimensión técnico-administrativa carece de capital humano capacitado adecuadamente para realizarlo.

Por lo que se pudo indagar en las entrevistas realizadas, el gobierno local no incluye dentro de su agenda de gestión trabajar con la población objeto de la presente tesis. Sin embargo, sería importante que se fomenten políticas de desarrollo socio-productivo desde el GL, se promuevan a las personas mediante la ampliación de las capacidades de la población, generando condiciones para el desarrollo local, como empleo, trabajo y empoderamiento de la población.

#### ¿Cómo operan procesos de DL y PS?

En esta tesis se considera que los efectos positivos del desarrollo no se perciben de manera inmediata, sino que es un proceso a largo plazo. Por ende, las condiciones que lo posibilitan se deben mantener a lo largo del tiempo y las fuerzas que lo impulsan deben ser duraderas.

Cabe resaltar que en el caso analizado los procesos de DL son fomentados por una institución pública como la Universidad Nacional de La Plata a partir de la utilización de una PS. Esta iniciativa de desarrollo local no surge del Gobierno Local, sino que está indirectamente impulsada desde el Estado a través de un proyecto de extensión en una universidad pública nacional.

Respecto del Banco Social que lleva adelante la PS, en un principio la propuesta se articuló a partir del financiamiento, pero luego evolucionó hacia el desarrollo de un sistema integral de apoyo: técnico, económico y financiero, para mejorar los ingresos y la calidad de vida de los productores.

En el presente estudio de caso, puede observarse que una vez concluido el horizonte temporal del programa Banco Social – 2005 a 2012 – su legado se mantuvo activo. La Feria Manos de la Tierra, que se inició en 2008, continúa funcionando hasta nuestros días.

De esta forma, los valores compartidos de asociativismo, participación ciudadana, cultura creativa y emprendedorismo local que fueron inculcados y fortalecidos desde el proyecto, permitieron que los productores continúen con independencia del programa.

¿Cuál es impacto a nivel local del microcrédito como herramienta para el desarrollo?

El instrumento de política pública analizado resultó totalmente adecuado para las necesidades de la población. Resolvió con alta efectividad (95,4%) las necesidades de la población beneficiaria, en especial el acceso al financiamiento por parte de los productores de la AF que no tenían acceso a la banca formal. Además, a través de su implementación propulsó una serie de mejoras a nivel social, como el fortalecimiento socio-organizativo de los productores, la formación de líderes, el trabajo en equipo, la adquisición de herramientas para mejorar los procesos organizativos grupales y la creación de una identidad grupal, entre los más destacados.

Por otra parte, la PS analizada no fue asistencialista o subsidiaria, sino que siguió la lógica de las políticas de desarrollo socio-productivo. Tanto el Banco Social (dador) como los productores de la AF (receptores) tuvieron un rol activo en el desarrollo de la política pública. Ambos se vincularon a través de la capacitación, el empoderamiento y el trabajo; compartiendo valores de sustentabilidad, sostenibilidad e inclusión.

El microcrédito productivo fue una herramienta de financiamiento que impactó con énfasis en la mejora de las “potencialidades” para el desarrollo local. En ningún momento resultó ser un subsidio o fomentó prácticas clientelares. En

conclusión, el programa Banco Social superó sus alcances como herramienta de apoyo financiero, y resultó un sistema integral de acompañamiento a la AF.

### Enfoque de DL

A partir de la información analizada, se puede afirmar que el caso de estudio es un ejemplo concreto de Enfoque de DL, lo que puede verificarse a través de los principales rasgos que se detallan a continuación.

#### *Importancia de la gente, los territorios y la participación de los actores*

La PS analizada mejoró la calidad de vida de *los productores de la AF* a través de las acciones impulsadas por el equipo promotor del Banco Social, dándole importancia primordial a la gente. Los productores de la AF pudieron potenciar su desarrollo y así también dinamizar el crecimiento de sus pares. El acceso a diferentes activos tanto tangibles (pudieron acceder a la tierra, adquirir equipamiento e insumos para su trabajo, incorporaron maquinaria, etc.) como intangibles (se capacitaron en buenas prácticas de agricultura sustentable, incorporaron habilidades socio organizativas, aprendieron mecánicas para el trabajo grupal, etc.), les permitió mejorar su proceso productivo.

A partir de diagnosticar las necesidades básicas insatisfechas para el desarrollo productivo de los agricultores familiares, el Banco Social ofreció una herramienta de financiamiento diseñada exclusivamente para ellos. Los objetivos que presentó el Banco Social buscaron la promoción de emprendimientos productivos en torno a una población objetivo definida, como lo son los productores de la AF. Todo ello redundó en una mejora del empleo.

Por último, el programa procuró generar valor agregado, incrementar el desarrollo social y fomentar el crecimiento económico de los productores, pero sin dejar de lado el territorio, es decir, buscando ser *sostenible*. El Banco Social buscó equilibrar tres aristas fundamentales: la económica, la social y la medioambiental.

El equipo promotor consideró primordial ser sostenible en el tiempo. Para lograrlo, se vinculó con distintos actores locales como instituciones afines (INTA, CEPAVE, ArgenINTA, IPAF, etc.), generando un sistema de apoyo multidisciplinario. Entre sus ejes de acción el Banco Social propuso instancias de capacitación para los productores como el asesoramiento en buenas



prácticas agrícolas y la agricultura sostenible, dos temáticas claves para el desarrollo de los productores.

### *Utilización de recursos endógenos*

Entre las estrategias implementadas por el Banco Social y desarrolladas por los productores de la AF se encuentran la utilización de recursos endógenos para la *reducción de impactos medioambientales*, con la premisa principal de promover la sostenibilidad ambiental desde el comienzo del proceso productivo hasta la etapa de comercialización.

Para ambos grupos de interés fue importante priorizar el territorio como activo y eje fundamental para sostener la producción con un horizonte temporal a largo plazo.

Además, el proceso de *desarrollo fue controlado por parte de los propios actores sociales locales*. Para lograrlo, resultó indispensable involucrar a los productores, que se sientan parte del proyecto del Banco Social y que no se perciban únicamente como beneficiarios. Se propusieron distintos canales e instancias de participación, el surgimiento del Consejo de Productores fue un resultado palpable de dicho proceso.

Dentro del territorio puede encontrarse una amplia diversidad de actores. Un actor se constituye en actor local cuando actúa con compromiso en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local.

En este aspecto, el equipo promotor del Banco Social entendió que actuar de manera aislada era perjudicial para los propósitos del proyecto. Por lo que estimuló el trabajo asociativo como estrategia de acción sinérgica, entendida como la acción conjunta de varios actores en la realización de una función indispensable. A partir de la identificación de distintos actores locales clave, se promulgó la *articulación de los sistemas productivos locales* con el objeto de lograr mayor asociatividad y resultados más eficientes.

### *Recomendación*

#### **Fortalecimiento del gobierno local**

Es importante promover el desarrollo económico local a partir de iniciativas que deben ser implementadas directamente desde el municipio. Las mismas deben

buscar el DEL a través de la promoción de los agentes económicos radicados en su territorio.

Sin embargo, como se puede apreciar en el análisis de las *relaciones intergubernamentales*, se detectó que si bien la Municipalidad de La Plata realizó acciones que impactaron en el proyecto del Banco Social, las mismas fueron aisladas e indirectas. A su vez, el *análisis de las capacidades estatales* del gobierno local mostró déficits tanto en su dimensión relacional como técnico-administrativa, lo que dio como resultado la existencia de problemas políticos y de gestión.

Consideramos que el gobierno local es un actor fundamental para las aspiraciones de DL de un territorio y que el Estado, en sus diferentes niveles, pero sobre todo a nivel local, debe tener un rol activo, fomentar el crecimiento y el desarrollo.

Realizar acciones que tiendan al fortalecimiento del gobierno local y diseñar estrategias en base a ejes clave resulta primordial para incrementar las posibilidades de DL en el territorio analizado.

Es imprescindible que el gobierno local esté fortalecido y con capacidad para gestionar, para que las políticas públicas con objetivos de DL se sostengan a lo largo del tiempo y no resulten ser cuestiones partidarias, sino verdaderas políticas de Estado. Es necesario tener siempre presente que los ciclos de DL son prolongados y que no deben ceñirse por los ciclos electorales.

## ANEXO METODOLÓGICO

### Instrumento de relevamiento

Entrevistas semiestructuradas a los productores de la AF

- **Participación de los beneficiarios.**

¿Existen instancias, formales o no, para la participación de los productores?

¿Los productores participan en las decisiones?

¿Los productores participan en propuestas y demandas?

- **Efectividad del proyecto.**

¿Se realizó un diagnóstico de los requerimientos de los productores?

¿Existieron espacios abiertos para debatir sobre las necesidades de los productores?

¿Los productores ponderaban sus necesidades?

Una vez identificadas las necesidades de la población beneficiaria ¿Las mismas fueron satisfechas?

- **Capacidad para el trabajo asociativo con organizaciones y actores diferentes.**

¿Tiene articulaciones, formales o no, con otras organizaciones?

¿Con organizaciones públicas?

¿Existen para ello convenios o formalizaciones?

- **Experiencias de capacitación.**

¿Los productores participan en las capacitaciones?

¿Los productores proponían las temáticas?

¿Considera beneficiosa la capacitación?

- **Asistencia técnica.**

¿Los productores participan en las capacitaciones?

¿Los productores proponían las temáticas?

¿La asistencia técnica resolvía los inconvenientes?

Guía de preguntas a miembros del programa  
Complementan los indicadores:

- **Participación de los beneficiarios.**

¿Quiénes y cuántos participaron?

¿Los productores participan en actividades?

- **Carácter participativo**

¿El estilo de la gestión es participativo?

¿Existen instancias, formales o no, para la participación de los actores comunitarios?

¿La formulación del proyecto se realizó participativamente?

¿Quiénes y cuántos participaron?

¿Los productores participan en actividades?

¿Los productores participan en las decisiones?

¿Participan en propuestas y demandas?

¿Quiénes y cuántos participan?

- **Resultados y conformidad**

¿Qué cambios, atribuibles a las actividades realizadas, se observan en la situación de los productores?

¿Cuál es el grado de conformidad de los productores con las acciones realizadas?

¿Cuáles fueron los principales logros?

- **Carácter integral**

¿Se tienen en cuenta los diversos factores vinculados al problema, o sólo algunos?

¿Se desarrollan acciones de prevención, de promoción y de asistencia?

¿Las actividades se desarrollan de forma segmentada o se articulan entre sí?

¿Cuáles los principales actores de la red interinstitucional?

¿Qué acciones realizan?

Guía de Preguntas a agentes del Gobierno Local

- **Etapas de identificación del problema:**

¿Cómo llega a la agenda de gobierno la situación problemática?

¿Es presentada como una iniciativa de los actores locales?

- **La formulación de la solución:**

¿La actividad que se propone como respuesta soluciona el problema social?

¿Los objetivos que se proponen son de DL?

- **La implementación de la decisión:**

¿La respuesta es focalizada?

¿Los destinatarios reales se ven beneficiados con la solución propuesta?

¿Los recursos (económicos, humanos, materiales) son adecuados para poder materializar la solución propuesta?

- **La evaluación de los resultados:**

¿Existe coherencia entre lo que se planteó como problema, la respuesta brindada y los resultados obtenidos?

## BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- Aguilar-Miranda, A. et al. (2015). *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Aguilar Villanueva, L. (2000). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2000a). *La implementación de las Políticas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1991). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alburquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico local. *Serie ensayos*, N° 28, ILPES, CEPAL, Santiago de Chile.
- Alburquerque F. (2008). Desarrollo económico local y empleo (DEL +E): material para promotores. Organización Internacional del Trabajo – Centro Internacional de Formación.
- Alburquerque, F. (1997). *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. ILPES/CEPAL
- Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Alburquerque, F. (2003). *Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de investigaciones científicas.
- Alburquerque F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N°82, pp. 157-171.
- Alburquerque, F. (2017). *El enfoque del desarrollo territorial. Una visión del Desarrollo desde abajo, con la gente y los objetivos de la sostenibilidad*. Madrid

- Allison, Graham (1992\*) “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrua, México.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Alonso, G. (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Amat, J. (1998). *Control de gestión: una perspectiva de dirección*. Buenos Aires: Gestión 2000.
- Annunziata, R. (2011). Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón. En Nardacchione, G. (Comp.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*. (pp 97-184). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Balsa, Javier y López Castro, Natalia (2010), “La agricultura familiar moderna. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana” en Prividera, Guido y López Castro, Natalia (Comps.) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad pampeana*, Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- Bartolomé, Leopoldo (1975), “Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones” en *Desarrollo Económico*, número 58, vol. 15, julio setiembre.
- Bartolomé, Leopoldo (1977), “Sistemas de actividad y estrategias adaptativas en la articulación regional y nacional de colonias agrícolas étnicas: el caso de Apóstoles (Misiones)” en Esther Hermitte y Leopoldo Bartolomé (Comps.), *Procesos de articulación social*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Benadiba, L. y Plotinski, D. (2001). *Historia oral. Construcción del archivo escolar. Una herramienta para la enseñanza de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Bertranou, J. 2013. Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual. Ponencia presentada en VII Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, 18-20 de septiembre de 2013.
- Bobbio, N. (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXV, 138, pp. 565-588.
- Buarque, S. (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasilia: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA.
- Carballeira, J. (2000, 2 diciembre). Indicadores para evaluar la gestión de la empresa. Líderes del tercer milenio. Manual para el desarrollo empresario. *Clarín, Mercado*, (5), p. 19.
- Carballo, C. (coordinador) y otros. 2004. Articulación de los pequeños productores con el mercado. Limitantes y propuestas para superarlas. Buenos Aires: Ministerio de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER. (Serie Estudios e Investigaciones, N° 7).
- Carmagnani, Marcello (2008), “La agricultura familiar en América Latina” en *Problemas del Desarrollo revista latinoamericana de Economía*, volumen 39, número 153.
- Castelló, M. S. (2004). Del Grameen Bank a los Bancomunales. *Revolución y Evolución de los Microcréditos*.
- Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina. *Divulgatio*,3.
- Casalis, A. (2011). Desarrollo local y territorial: aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas. *Revista de ciencias sociales*, 3(19), 159-175. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1517>
- Ceballos, M. (2004). *Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC*. Elaborado en el marco de la consultoría técnica GITEC-SERCITEC.
- Chía, Eduardo (1995), “Gestión de las Explotaciones Agrícolas Familiares: Investigación Clínica de las Prácticas de Tesorerías” (Traducción de M.S. Salemne y L.F. Bordenave del INTA-E.E.A. Balcarce). Citado en María Isabel Tort y Marcela Román (2005).



- Censo Hortiflorícola de Buenos Aires (CHFBA '05). Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2005
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Capítulo II: Conceptualizando la gestión social. En, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. (pp. 53-83). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Chiara, Magdalena (2004). La gestión local Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 4(2),353-367. [fecha de Consulta 15 de Marzo de 2020]. ISSN: 1519-6089. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=742/74240208>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005a). Enseñando un “saber” para un “hacer” reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias reflexivo o ¿cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales? Presentado en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, del 18 al 21 Octubre de 2005. <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/ense%C3%B1ando%20un%20saber%20para%20un%20hacer.pdf>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005b). *Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005c). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires. En Andrenacci, L. (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Cieza, R. I., Ferraris, G., Seibane, C., Larrañaga, G., & Mendicino, L. (2015). Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata. *Revista de la Facultad de Agronomía, La Plata*, 114(3), 129-142.
- CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina. Declaración de Madrid*. Recuperado de

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/unanueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

- CLAD. (2008, junio). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Documento producido en la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. San Salvador, El Salvador.
- Cohen, E. y Martínez, R., (2002). *Manual de Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cravacuore, D. (2009). "Tendencias recientes de la Gestión Municipal en Argentina" (pp. 1-3). En: *Boletín Info Red*, Secretaría de Gestión Pública, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado, 1 (3). Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236> Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1024>
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local. En *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189-204). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Creswell, J. (1994). *Research Design. Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Creswell, J. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Dabat, G. (2009). Oleada Tecnológica y Crisis Financiera: la gobernabilidad internacional como blanco móvil. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes*, 16.

- Dabat, G. (2016). Soja y desarrollo local: 20 años de continuidad política. Manuscrito sin publicar.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Diesing, P. (1972). *Patterns of Discovery in the Social Sciences*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Di Pietro Paolo, J.L. (2003). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En Burin, D. y Heras, A. (Comps.), *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. (pp. 13-50). Buenos Aires: Ciccus-La Crujia
- Faletto, E. (1989). La especialidad del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL, N°38, Santiago*.
- Fernández, A. (1996). Las políticas públicas. En, Caminal Badia, M. (Coord.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Fidel, C.; Villar, A. (Comps.). (2014). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Fleury, S. (2002). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: BID/INDES.
- Fornesi, Román (2019) Desarrollo territorial: hacia la construcción de una herramienta metodológica para abordar dinámicas de acumulación material e inmaterial. *Geograficando*, 15 (1): e051. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.10066/pr.10066.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10066/pr.10066.pdf)
- Forni, F. (1988). *Formulación y evaluación de proyectos de acción social*. Buenos Aires: Humanitas.
- Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) 2006. Segundo Plenario.
- García, N. (2017). Análisis de una política de desarrollo productivo: Parque Industrial, Villa Regina, provincia de Río Negro. (Tesis de maestría)

- Gasson, Ruth y Errigton, Andrew (1993) *The Family Farm Business*, Wallingford CAB International. Citado en María Isabel Tort y Marcela Román (2005).
- Guerrero Amparán, J. (1995). “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1, México, primer semestre.
- Hernández Sampieri, R. (1998). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (1995), “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, N° 1, México, primer semestre.
- Gutiérrez, P. (2007). *Mapas sociales: método y ejemplos prácticos*. Documento bajado del sitio [www.preval.org](http://www.preval.org), sin fecha.
- Gutti, P., Fernández Bugna, C. (Comp.) (2019). En busca del desarrollo: planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional
- Henderson Garcia, A. (2017). *De la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública: un análisis comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en Centroamérica*. San José, C.R.: ICAP
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Buenos Aires.
- INTA. 2004. Cadena Hortícola. Plan Tecnológico Regional 2005-2008. Informe Diagnostico de Situación. 2004. Ediciones INTA. Disponible en: <http://www.inta.gov.ar>. Ultimo acceso enero de 2008.
- Ilari, S. (2003). *Construcción de viviendas y de organización social*. Universidad Nacional de Luján. Departamento de Ciencias Sociales.
- Ilari, S. (2004). *Evaluación de Programas sociales*. Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Ciencias Sociales.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2005. Documento base del CIPAF, base del Programa Nacional de Investigación y Desarrollo tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar. Elaborado

por comisión de trabajo (Cittadini, R.; Catalano, J.; Gómez, P.; Catullo, J.; Díaz, D. y Elverdín, J.). Buenos Aires.

- Iorio, M. (2009). Presupuesto participativo: cambio cultural o nueva forma de demandar. La experiencia San Martín. Trabajo presentado en X Seminario de RED MUNI “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. Universidad Nacional de La Matanza, 13 y 14 de agosto de 2009
- IRAM-ISO, Norma 21500 (2012). *Directrices para la dirección y gestión de proyectos*. Buenos Aires.
- Iucci, M. (2018). *Redes políticas para la política social. La implementación de la Buena Fe y Argentina Trabaja*. (Tesis de doctorado). Universidad N Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/797>
- Kosacoff, B. y López A. (1998). Cambios organizacionales y tecnológicos en las pymes. En, *Las pymes. Clave del crecimiento con equidad*. Kesselman, R. (Coord.), Grupo SOCMA.
- Lattuada M, Marquez S y Neme J (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Argentina. CICCUS
- Lindblom, Charles (1992) “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial. Metcalfe, L. (1996). Gestión pública: de la imitación a la innovación. En Brugué, Q. y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. (pp. 77-100). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lódola, A. y Brigo, R. (2011). Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunes. Documento de Trabajo N° 87. Facultad de Ciencias Económicas: UNLP.
- London, S. (1996). *Formalización de la Teoría del Desarrollo: un enfoque de Sistemas Complejos*. Tesis de Magister en Economía. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.

- Londoño, J. D. L. (2019). Los microcréditos como herramienta para el desarrollo local en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2012-2016. *Propuestas para el Desarrollo*, (III), 95-105.
- Luzuriaga, M. T. O., & León, S. V. (2020). Análisis de los microcréditos de las MIPYMES en el sector Sergio Toral 1, Guayaquil. *Revista Científica Ciencia y tecnología*, 17(13).
- Manzanal M y Schneider S (2011). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010), *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 34, 35-71, Buenos Aires, Argentina
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Moreno Espinoza, R. (2015). *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*. México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Neef, M. (1988). *Desarrollo en escala humana*. Documento Cepaur.
- Niembro, A. (2012). Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina: hacia una nueva forma de medición y un análisis de su estado y evolución en la última década. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0676\\_NiembroA.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0676_NiembroA.pdf)
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación*. Buenos Aires: Paidós.
- NOGUEIRA, María Elena (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y Sociedad*, (21),49-66.[fecha de Consulta 21 de Agosto de 2020]. ISSN:. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3873/387334693005>
- Obschatko, Foti y Román (2007). *Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Series de estudios

- IICA- PROINDER n° 10. MAGyP. Buenos Aires. ISBN 978-987-9184-54-7. 125pp
- Obschatko, E, (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Series de estudios PROINDER. MAGyP, n° 23. Buenos Aires. ISBN 978-98725476-1-5
  - Obschatko, Foti y Román (2007). *Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Series de estudios IICA- PROINDER n° 10. MAGyP. Buenos Aires. ISBN 978-987-9184-54-7. 125pp
  - Orozco-Gutierrez, M. (2019). El microcrédito, elemento clave del desarrollo económico rural: un estudio de caso (Microcredit, a Key Element of Rural Economic Development: A Case Study). *Revista CEA*, 5(9). MEXICO
  - Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, N° 4. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
  - Oszlack, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
  - Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
  - Pagani, M. (2015). "Vos proponés, vos decidís: Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014)". *Tesis de posgrado*. Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1178/te.1178.pdf>
  - Passalacqua, E. H., Villar, A. (1994). La política social de los municipios argentinos: un panorama global. *Revista de ciencias sociales*, (1), 147-188. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1311>
  - Pérez, C. (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la Cepal*, (75), 115-136.

- Pérez de Cuellar, J. (1996). *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. Versión resumida, París, Francia: UNESCO.
- Poli, F. (2004). Políticas públicas para las PyMEs. En *Las PyMEs argentinas. Mitos y realidades*. (pp. 53-84). Buenos Aires: Sol Print.
- Porras, E. (2013). *Propuesta Metodológica para Potenciar el Desarrollo Local en Pequeños y Medianos Municipios Urbano-Rurales del Sudoeste Bonaerense*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- Pussó, D. y Fessia, A. (2008). Experiencias de presupuesto participativo del Municipio de La Plata. Ponencia presentada en V Jornadas de Sociología de la UNLP "Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social". Universidad Nacional de La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6346/ev.6346.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6346/ev.6346.pdf)
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito para una mejor política social en América Latina. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003.
- Sautu, R. et. al. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schwandt, T. (1994). "Constructivist, interpretivist persuasions for human inquiry". En Denzin, N. y Lincoln, Y. {Eds.}, *Handbook of qualitative research*. (pp.118-137). Thousand Oaks, CA, Sage.
- Stake, R. (1999). *La investigación con estudios de casos*. Madrid: Morata.
- Saravia, E. (1991). *Técnicas para la elaboración, formulación, ejecución, seguimiento, evaluación de políticas públicas*. Santa Cruz de la Sierra: CLAD.
- Sander, B. (1990). *Administración de la Educación en América Latina. El concepto de relevancia cultural*, trad., inédito.



- Schumpeter, J. (1978). *Teoría del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en alemán, 1912.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Soverna S., Paz R. y Tsakoumakos P. (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. 1Ra edición, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie de documentos PROINDER
- Stempelatto, D. E. (2020). *Microcréditos, aprovechamiento por género, importes, re-créditos y estado de devolución: Estudio comparativo de la ciudad de paraná y chajarí, entre ríos, período 2016–2018* (Doctoral dissertation, Andrews University).
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (1996). Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común. En, *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo E. (Comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tort, María Isabel y Román, Marcela (2005), “Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos” en González, María del Carmen (Comp.), *Productores familiares pampeanos, hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*, Astralib Cooperativa, Buenos Aires.
- Vallés, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11, 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (2009). Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis. *Universitas Forum*, 1(2), 1-11.
- Vedung, Evert (1998) "Policy Instruments: Typologies and Theories". En Bernelmans-Videc, M., R. Rist y E. Vedung (eds.) *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick and London, Transaction Publishers. (Traducción Elsa Pereyra).
- Velasco, María (2007) "Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramientas para el análisis". Ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio.
- Vela Peón, F. (2001). Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En Tarrés, M. (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. (pp.63-95). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.
- Yin, R. (2013). *Case study research: Design and methods*. Estados Unidos: Sage.
- Zammito, R. (2004). *Lo Local y El Desarrollo Argentino Posible*. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=3&op=view&cmd=related&id=297>.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Indesol.