Maestría en Administración y Políticas Públicas

Décima Promoción

Tesis de Maestría

El PROSAP y la modernización de las gestiones provinciales

Lic. Valeria Guido – Legajo N° 56995/6

Buenos Aires, 20 de julio de 2015

Mg. Marcelo Posada

Director

Agradecimientos

A Néstor Murgier y a Ana Pazdera por las oportunidades y los espacios abiertos.

A Marcelo Posada por la paciencia, la confianza y las oportunidades.

A Silvina Chocobar por enseñarme y por hacer esta tesis posible.

A Susana Márquez por escuchar y multiplicar las ideas.

A Jorge Neme por permitirme ser parte de nuevos modos de hacer políticas públicas.

A Fiorella, Franco, Gustavo, Javier, Leandro y Margarita por enseñarme a ser parte de un equipo.

A Victoria V., Alejandra, Araceli, Cecilia, Ana, Victoria M., Gimena, Paula, Lucas, Lola, Josefina, Florencia, Valerio, Lorena, Aldana, José, Francisco, Laura C., Romina, Liz, Laura A., Cristi, Matilde, Juliana, Guadalupe, Laura L., Ivana y Natalia, por todo lo que compartimos y disfrutamos seguir compartiendo.

A mamá, a papá y a mis hermanos.

A los que ya no están y extraño.

A Néstor Kirchner por estimularnos para hacer posible un Estado diferente que me trajo hasta acá.

Y a todas y todos los compañeros de la Décima Promoción de la Maestría en Administración y Políticas Públicas.

Contenidos

Listado de siglas 4
Introducción 7
Capítulo 1: Perspectiva de Análisis 11
Capítulo 2: El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP 35
Modernizar los servicios agrícolas 35
1ª etapa: Preparación e inicio de ejecución (1995-98) 50
2ª etapa: estancamiento y crisis (1999-2002) 52
3ª etapa: reorganización y recuperación (2003-9) 54
4ª etapa: consolidación y crecimiento (2009-14) 60
Capítulo 3: El Fortalecimiento Institucional en el marco del PROSAP 65
El Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial (EPDA) 67
La implementación del Componente EPDA: alcances y resultados 75
El Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales – FCOP 86
La implementación del Proyecto FCOP: alcances y resultados 96
Capítulo 4: Análisis, reflexiones y algunas ideas 107
Bibliografía 122
Anexo I - Misiones y Funciones de las UPDA 126
Anexo II - Misiones y Funciones de las EE, EPAF y UEP 129

Listado de siglas

ADI	Área de Desarrollo Institucional, UEC PROSAP
ANR	Aportes No Reembolsables
ARIC	Asesoría de Relaciones Institucionales y Comunicaciones, UEC PROSAP
AyEE	Agua y Energía Eléctrica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAP	Comisión Asesora Provincial
CAT	Consejo Asesor Técnico
CCLIP	Línea de Crédito Condicional BID
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFA	Consejo Federal Agropecuario
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMPS	Convenio Marco de Préstamo Subsidiario
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CORFO	Corporación de Fomento del Chubut
EBAP	Escuela Brasilera de Administración Pública
EE	Entidad de Enlace
EMT	Evaluación de Medio Término
EPAF	Entidad Provincial de Administración Financiera
EPDA	Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario
EPSA	Estrategia Provincial para el Sector Agropecuario
IASCAV	Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal
IDR	Iniciativas de Desarrollo Regional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAP	Institutos Nacionales de Administración Pública
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
ITI	Iniciativas de Transferencia de Innovación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
MAGyP	Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PASO	elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias
PEA	Población Económicamente Activa
PDAP	Programa de Desarrollo Agropecuario Provincial
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERI	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERPA	Programa de Desarrollo Rural para la Patagonia
PROEMER	Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva de Pequeños Productores
PROICSA	Programa para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero del NOA
PROMSA	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PROVINCIAS I	Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas
SADCI	Sistema de Análisis de Capacidad Institucional
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SIIA	Sistema Integrado de Información Agropecuaria
UCAR	Unidad de Cambio Rural
UEC	Unidad Ejecutora Central del PROSAP
UEN	Unidad Ejecutora Nacional del PROSAP, la Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA
UEP	Unidad Ejecutora de Proyecto
UEPEX	Sistema de gestión para las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas de la Nación
UFCP	Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades Provinciales, UEC PROSAP
UFCEP	Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades de los Ejecutores Provinciales, UCAR
UFinPro	Unidad de Financiamiento Productivo, Provincia de Río Negro
UNPRE	Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía

UPCEFE	Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo, Provincia de Río Negro
UPEFE	Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo, Provincia del Neuquén
UPDA	Unidades de Programación del Desarrollo Agropecuario
UPSIIA	Unidad Provincial del Sistema Integrado de Información Agropecuaria

Introducción

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) es un programa diseñado a mediados de los 90 para el financiamiento a través de fondos externos de proyectos de inversión pública presentados por gobiernos provinciales y organismos nacionales para mejorar los servicios agrícolas vinculados a las agroexportaciones, que actualmente continua en ejecución en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP).

El contexto de su emergencia es el configurado por el proceso de redefinición del rol del Estado a través de la reestructuración de su estructura institucional, a partir de diagnósticos que lo situaban en la raíz de la crisis económica. La solución se promovió con la implementación de un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulación de la actividad económica, con claros ejes en la descentralización de funciones hacia gobiernos sub-nacionales, la privatización y tercerización de los servicios públicos. A diferencia de anteriores iniciativas reformistas, el objetivo se centró en la reducción de los ámbitos y competencias estatales, no en la mejora de su gestión.

Puede situarse al PROSAP como una de las herramientas diseñadas en esta etapa de reformas, por un lado claramente orientado a la promoción de agroexportaciones de las economías regionales (no pampeanas), pero también con un importante componente de fortalecimiento institucional desde su concepción. El financiamiento de proyectos de inversión pública para los servicios agrícolas presentadas por los gobiernos provinciales, implica la organización a nivel provincial de las unidades que implementan estas iniciativas de acuerdo a los requerimientos establecidos por las operatorias acordadas.

Al respecto pueden distinguirse 2 proyectos de fortalecimiento institucional de capacidades provinciales ejecutados y financiados en el marco del Programa desde su inicio en las jurisdicciones adheridas al mismo. Por un lado, el Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario de las Provincias (Componente EPDA), implementado entre 1995 y 2011 en 10 provincias, y el Proyecto de Fortalecimiento

de Capacidades Operativas Provinciales (Proyecto FCOP) llevado a cabo entre 2010 y 2014, en 18 provincias.

Este trabajo se propone analizar las políticas de fortalecimiento institucional llevadas a cabo desde el Estado nacional, a través del PROSAP, destinadas a los organismos provinciales de gestión del desarrollo productivo que enmarcaron la ejecución general del Programa en las respectivas jurisdicciones.

Las hipótesis que sustentan esta línea de investigación son dos. Por un lado, la modernización de la gestión en las entidades provinciales vinculadas a la ejecución del PROSAP, a través de proyectos de fortalecimiento específicos, son procesos altamente condicionados por la heterogeneidad de contextos y capacidades instaladas en las propias entidades destinatarias.

Por otro lado, los criterios empleados en la etapa de diseño de estos proyectos así como el modo de su implementación, inciden notablemente en los logros alcanzados. Puntualmente, se afirma que la cogestión nacional-provincial de las iniciativas de fortalecimiento institucional implementadas desde el PROSAP redunda en mayores y mejores resultados a diferencia de iniciativas elaboradas bajo pautas estandarizadas y ejecutadas bajo esquemas uniformes en diferentes contextos.

A fin de alcanzar el objetivo general antes enunciado, y demostrar las hipótesis que guían el desarrollo de esta investigación, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

i) Caracterizar el diseño, la formulación y los esquemas de implementación de los dos proyectos de fortalecimiento de las capacidades provinciales formulados e implementados en el marco del PROSAP (Proyectos EPDA y FCOP).

ii) Identificar los recursos y las capacidades movilizadas por la Unidad Ejecutora Central del PROSAP y las entidades provinciales destinatarias de las acciones de fortalecimiento llevadas a cabo por ambas iniciativas.

iii) Analizar de qué manera las interacciones entre la UEC y las entidades provinciales

incidieron en la efectividad y sostenibilidad de las acciones llevadas a cabo.

iv) Indagar los factores que incidieron/condicionaron los niveles de implementación y los resultados alcanzados por cada uno de los proyectos de fortalecimiento institucional provincial del PROSAP.

El Capítulo 1 presenta un recorrido teórico y conceptual a través de los aportes de diferentes autores sobre el proceso de reforma estatal de los 90, sus preceptos, lógicas y resultados alcanzados. Este desarrollo se complementa con el abordaje de las capacidades estatales desde diversas perspectivas que combinan experiencia en la gestión pública argentina con investigaciones y análisis de del diseño, implementación y evaluación de programas con financiamiento externo. En este recorrido, el PROSAP se presenta como un programa creado a mediados de los 90, bajo los criterios y estándares en auge para las políticas públicas, y que aún hoy se constituye como la principal herramienta de inversión pública del MAGyP.

El Capítulo 2 se dedica enteramente al PROSAP, a su creación, desarrollo, crecimiento y diversificación a través de un período que supera los 20 años. El complejo entramado de diversos actores y de unidades de gobierno diferentes niveles que contribuyó a desarrollar y consolidar, así como su evolución a partir de los profundos cambios en la gestión pública nacional y las provinciales, los difíciles contextos para las políticas públicas, como la crisis del 2001 que representó el punto de quiebre para su coordinación, lo constituyen en un sólido y particular interlocutor de las políticas sectoriales a nivel nacional y provincial. Su solidez se funda en su diversificación y crecimiento aún en contextos de severas restricciones economías y productivas. Su particularidad, se basa en las mismas razones que llevaron a que el Programa constituido en el ámbito de la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, se jerarquice como uno de los ejes troncales de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), dependiente del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El Capítulo 3 aborda la estrategia de fortalecimiento institucional a nivel provincial desarrolladas por el PROSAP a partir de las iniciativas referidas. Por un lado, el Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo

Agropecuario de las Provincias (Componente EPDA), analizado en la primera sección de Capítulo, y por el otro, el Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Operativas Provinciales (Proyecto FCOP) al que se dedica la segunda sección. Ambas experiencias se presentan a partir de una descripción general que incluye su diseño, objetivos, componentes, resultados esperados, alcances, costos y plazos, para complementarse luego con el análisis de su etapa de implementación y sus respectivos desafíos.

El Capítulo 4 concentra el análisis que los capítulos anteriores contribuyeron a plantear a partir de los enfoques e información considerada más relevante explorar posibles respuestas a los interrogantes planteados como hipótesis. Se propone un particular diálogo a partir de las experiencias del Componente EPDA y el Proyecto FCOP, del que surgen conclusiones e ideas que pueden ser de referencia para nuevas iniciativas que se propongan el fortalecimiento de las capacidades estatales.

La información consultada y presentada en los diferentes capítulos surge del análisis documental de ambas experiencias, así como de entrevistas realizadas a personas directamente involucradas a su desarrollo, principalmente en el ámbito de la Unidad Ejecutora Central (UEC) del PROSAP y referentes provinciales que formaron parte de las mismas.

Este trabajo forma parte del cierre de un ciclo de gestión de la autora a cargo de la coordinación del FCOP desde sus inicios y de las unidades constituidas como ejecutoras del Proyecto. La propuesta de analizar desde las herramientas aprendidas a través de la formación académica, las experiencias aprehendidas durante la preparación y gestión del FCOP, permitió combinar saberes, reflexiones y emociones, para repensar nuevas prácticas y políticas públicas. En síntesis, este trabajo es una de las formas de reflexionar sobre estos aprendizajes.

Capítulo 1: Perspectiva de Análisis

El siglo XX ha sido testigo de numerosas iniciativas de reforma del Estado a gran escala con el objetivo de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia. América Latina acompañó este proceso con diversas experiencias como las reformas del servicio civil en Brasil durante el Estado Novo y la creación de la Escuela Brasilera de Administración Pública (EBAP) que impulsaron a su vez la creación de institutos de formación como los actuales Institutos Nacionales de Administración Pública (INAP). El rol de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante los años 60 y 70, su activa promoción de estados capaces de planificar e implementar estrategias de desarrollo, así como la creación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 1974, para generación e intercambio de conocimientos sobre reforma administrativa, expresan estos avances en la región.

Oszlak (1999) señala 2 importantes diferencias entre estas experiencias y las sucesivas, iniciadas en los 70 y profundizadas durante los 90. En primer lugar, destaca la afirmación del rol fundamental del Estado como instancia articuladora de las relaciones sociales que evidenciaron las primeras. Las recomendaciones de reforma se orientaron a su fortalecimiento institucional y la asignación eficiente de recursos, sin cuestionar su modo de intervención y gestión pública. En segundo lugar, llama la atención sobre la naturaleza de los cambios propuestos, expresada en el alcance parcial de las expectativas iniciales, sin lograr traducirse en importantes progresos.

Las medidas impulsadas bajo el Consenso de Washington para restructurar la relación estado-sociedad/economía radicaron en el diagnóstico que afirmaba el agotamiento de este modelo de relación a partir de las recurrentes crisis fiscales de los estados. La reestructuración de esta relación a partir del fortalecimiento del rol del mercado fue la consigna bajo la cual se emprendió la transformación del modelo de intervención y gestión pública en los años 70, que procuraba la redefinición de la inserción productiva del país en el mercado mundial. La inducción de los profundos cambios en lo social y lo económico se llevaron a cabo en y a través del propio aparato institucional del Estado dado el alcance y la radicalidad de la transformación buscada (Esteso y Cao, 2001).

Bajo el signo de la orientación reformista impulsada por el mencionado Consenso de Washington, se pusieron en marcha diversas medidas que posicionaron al mercado como la opción más eficiente para asignar recursos y disciplinar los comportamientos sociales. La reconfiguración del rol del Estado inauguró la década del 90 con un paquete de políticas destinadas a la drástica reducción y ajuste estructural de sus actividades y funciones. Se iniciaba así un proceso "disparador" del crecimiento económico libre de la cohersión de la burocracia estatal a través de la apertura comercial y financiera, la desregulación de la actividad socio-económica, las privatizaciones y concesiones de empresas públicas nacionales, la descentralización de funciones sin recursos hacia niveles subnacionales y la convertibilidad cambiaria, entre las más relevantes. Tal como lo señalan Esteso y Cao, esta reducción permitiría al Estado "especializarse" en tareas indelegables como salud, educación, justicia y seguridad, mientras que los recursos disponibles a partir de las privatizaciones, así como el acceso a fuentes nacionales e internacionales de crédito impulsarían el desarrollo económico *inevitablemente*.

La viabilidad político-ideológica de las reformas estuvo dada por una parte, por la relación de fuerzas políticas vigentes; por otra parte, la relativa "simplicidad" de las mismas, basadas en el recorte y ajuste más que en el fortalecimiento estatal, posibilitaron su implementación sin mayores resistencias sociales. Las condicionalidades de las operatorias de financiamiento externo contribuyeron a instalar y priorizar el tema en la agenda pública de manera ineludible, promoviendo la sensibilización de la opinión pública en torno a la necesaria reforma y "saneamiento" del Estado. Los sentidos y contenidos de las grandes consignas (reforma, saneamiento, etc.) se mantuvieron ambiguos, mientras que los alcances de estas medidas se volvían difusos. De esta manera, el debate se redujo a los instrumentos a emplear en esta transformación, más que a reflexionar y debatir sobre la necesidad del cambio en sí misma.

La estrategia de reducción estatal subordinó los desafíos que la nueva trama pública estaba configurando y la relevancia de las capacidades estatales que esta lógica requería. Se asumió que menos era más simple, sin alcanzar a comprender la complejidad ni los alcances que la restructuración de las funciones estatales implicaría. El análisis de las lógicas sectoriales de las políticas fue omitido o al menos subordinado a una lógica no ingenua, fundada en la

"necesidad y urgencia" para su implementación, lo cual requirió el desarrollo de medidas ad hoc para regularizar y equilibrar lo emprendido. Tampoco se consideró el entramado socio-político de actores sobre el que se intervenía, sus intereses o recursos, ni su reconfiguración a partir de los incentivos puestos en juego por los nuevos esquemas de producción, distribución y apropiación de servicios y bienes públicos.

En 1997, el Banco Mundial a través de su informe "El Estado en un mundo en transformación", reinstaló en la agenda pública el desafío de la reconstrucción del Estado. Mejorar la gestión a través del fortalecimiento de las capacidades estatales y de su modernización fue la consigna de la llamada segunda generación de reformas, que complementaría y profundizaría el proceso ya iniciado. La ley N° 24.629 y sus respectivos decretos reglamentarios (N°558/96 y 660/96) establecieron los objetivos que guiarían esta etapa: orientación al ciudadano, responsabilidad por los resultados, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública.

El auge del institucionalismo a fines de los 90 y principios de 2000 promueven una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo y de la importancia de los incentivos, restricciones y valores puestos en juego en los procesos de innovación organizacional. Los organismos de financiamiento externo *aggiornaron* sus discursos y enfatizaron desde esta retórica la "construcción de capacidades", instalando como prioridad de esta nueva etapa el fortalecimiento institucional hacia el interior del Estado, sin lograr cambios sustantivos en los niveles operativos que reflejaron la continuidad de viejos dispositivos de intervención (Asinelli, 2015). Sin embargo, sus interlocutores ya no eran los mismos.

¿Cuál es la relación entre modernización y reformas? Siguiendo a Asinelli, la modernización del Estado es entendida como un proceso complejo, cuyo objetivo es fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. Es decir "modernizar implica necesariamente reformar, pero estas reformas deben generar una transformación en las estructuras administrativas que faciliten el funcionamiento y la adaptación del Estado frente al nuevo contexto, mejorando así la efectividad de las administraciones con el objetivo de garantizar mejores servicios a los ciudadanos" (2008: 85). Acuña, complementa este aporte al afirmar que los procesos de modernización "… no son procesos técnicos sino

eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación" (citado en Asinelli, 2015: 121).

Diversos autores (Oszlak 1999, Alonso 2007b, entre otros) señalan la dificultad en delimitar de manera nítida ambas generaciones de reformas estatales, fundamentalmente dado que los objetivos iniciales de ajuste estructural y eliminación del déficit fiscal continuaron siendo prioritarios, aun cuando las acciones se focalizaron en el nivel subnacional, especialmente en la administración tributaria.

Naim (citado en Oszlak 1999) avanzó en la distinción entre los desafíos e instrumentos de esta nueva etapa respecto de la primera, sin lograr despejar la confusión conceptual entre los principios de la reforma, los nuevos roles supuestos y los instrumentos de cambio. A modo de síntesis, menciona la reforma de la legislación laboral y del servicio civil, la reestructuración del gobierno en temas sociales, la renovación del sistema judicial, el desarrollo de capacidades regulatorias y de promoción de las exportaciones, y la restructuración de las relaciones entre los estados sub-nacionales y el gobierno federal. Estos lineamientos políticos son los que conformaron las condiciones de emergencia del PROSAP, hacia 1994, y los que delimitaron sus ejes de intervención.

El análisis hasta aquí planteado permite comprender la reingeniería impulsada en las organizaciones públicas, inspirada en las urgencias fiscales y presupuestarias y basada en las propuestas para evaluar la eficiencia y efectividad, el planeamiento estratégico de largo plazo, la competencia y la equidad para reinventar el gobierno. Las recomendaciones de los organismos de financiamiento externo prescribieron el rediseño del Estado como un asunto meramente técnico. Sin embargo, la conocida "falacia tecnocrática" (Zurbridggen, 2007) opacó la naturaleza de esta transformación, no sólo ni principalmente técnica, sino inherentemente política. Tal como afirma Alonso, concebir a los estados como actores, aún de su propia reestructuración y no sólo como espacios que reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, implica considerarlos con la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos y capacidades para gestionarlos (Alonso, 2007b).

El PROSAP sintetizó y combinó en su diseño, tal como se analiza en el siguiente capítulo, varios de estos principios en boga: descentralización, focalización, promoción de las

exportaciones, disciplina fiscal y fortalecimiento institucional. Durante las 2 décadas que lleva su implementación, el Programa evidenció transformaciones en sus herramientas de intervención, así como también lo demuestran su expansión, diversificación y creciente articulación inter-institucional. En tanto unidad ejecutora y administradora de recursos de operatorias externas, tiene la particularidad de constituirse en una especial unidad de análisis para las líneas de trabajo aquí trazadas para repensar el fortalecimiento institucional principalmente en el nivel subnacional del Estado. De allí, su atractivo para explorar los caminos que esta investigación propone a través de sus emergentes e interrogantes.

El Programa es creado como una herramienta de financiamiento de proyectos de inversión pública para los servicios agrícolas provinciales en el período de aplicación de las medidas más duras de las primeras reformas del Estado, reflejando parte importante de este corpus de ideas. Su implementación alcanzó las reformas institucionales promovidas como parte de la reingeniería de la segunda generación de reformas y superó este período a través de la redefinición de sus herramientas de intervención y de sus destinatarios. A lo largo de este complejo y diverso proceso, se mantuvo como interlocutor estratégico, con el BID y el BIRF y nuevas fuentes de financiamiento, organismos nacionales, gobiernos y unidades provinciales, así como con organizaciones del sector privado, productores y población rural de las diferentes provincias. Cabe señalar, que dada su vigencia se vinculó con elencos de gobierno de diferentes partidos y/o coaliciones partidarias que se sucedieron a través de los procesos eleccionarios, tanto a nivel nacional como provincial, y también con diversos jefes de proyecto asignados por los organismos externos para la supervisión de su ejecución.

Tal como puede apreciarse, los organismos de financiamiento externo se constituyen en un actor central en el presente estudio sobre las capacidades estatales. Autores como Martínez Nogueira (2002) y Rodríguez Gustá (2007) analizaron su particular rol como promotores o especiales impulsores en la introducción de paquetes de intervención estatal, destinados a la construcción y fortalecimiento de capacidades estatales. El análisis respectivo del Componente EPDA y el Proyecto FCOP permitirá identificar continuidades y rupturas en estas propuestas de fortalecimiento institucional, implementadas por el mismo Programa con recursos externos y para idénticos destinatarios, en dos momentos claramente diferenciados: el primero de ellos, desde 1995 hasta 2006, y el segundo entre 2010 y 2014.

Los esquemas de implementación de los programas/proyectos con financiamiento externo fundan su organización en torno a la gestión por resultados. Es decir, a partir del orden formal y secuencial establecido a través de las etapas del ciclo de proyectos: identificación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Las reflexiones de Martínez Nogueira (2002) sobre este modelo gestión, en particular sobre las Unidades Ejecutores de Proyectos (UEP) aportan una valiosa mirada sobre su desempeño en determinados contextos. En el caso del PROSAP, permite analizar la coordinación entre diferentes unidades y niveles de gobierno para la ejecución de los proyectos provinciales, desde su configuración como canalizador y supervisor del financiamiento externo.

La gestión por resultados puede definirse, entonces, como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en un plan de acción en un tiempo determinado (Martínez Nogueira, 2002). Este esquema tiene un doble propósito: por un lado, el logro eficiente de los objetivos definidos en los proyectos, y por el otro, la producción de impactos persistentes, es decir, que trasciendan la ejecución del/los proyecto/s.

La eficacia de estas unidades ejecutoras, en tanto mecanismos constituidos para la ejecución de iniciativas con financiamiento externo, se ha observado variable. Martínez Nogueira afirma que estas experiencias no se han traducido en la institucionalización de nuevos modos de funcionamiento estatal o de formas más eficaces y eficientes de gestión. Más aún, la clara demarcación entre instancias administrativas y decisiones políticas que sostiene este modelo de gestión ha significado en no pocos casos “la constitución de ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de las aparatos administrativos regulares” (2002: 62).

El relativo isomorfismo identificado en el diseño de los esquemas organizacionales de las UEP no evita las transformaciones que la propia dinámica de la implementación le imprime a partir de la interacción con diferentes dependencias y actores sociales, además de imprevistos, desafíos, oportunidades y dificultades. En muchos casos, la ejecución es compartida con otras unidades de gobierno, que responden a diversas lógicas, lo cual condiciona la coordinación de acciones y recursos necesarios para la gestión con estas unidades. Este reto de acentúa en un contexto de ausencia de mecanismos efectivos de coordinación y de competencia por la asignación de recursos y de funciones específicas.

Los grados relativos de desarrollo de las capacidades de las unidades de gestión, la calidad de los marcos institucionales para la gestión pública, así como la inclusión de los proyectos en estrategias para la modernización de la administración estatal, son factores importantes para la implementación de estas iniciativas. En este sentido, las lecciones aprendidas por el PROSAP, señalan como aspectos críticos para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades de las diferentes jurisdicciones, la naturaleza de las tareas a realizar y la respuesta de los actores sociales involucrados. Estas variables inciden directamente en la implementación y consecuentemente, en el desempeño de los proyectos y del Programa en sí mismo.

De esta manera, el análisis y consideración de la configuración y dinámica existente entre actores sociales, recursos disponibles y reglas de juego vigentes, es uno de los puntos de partida para las estrategias que promuevan la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional. Su omisión puede relegarla a un diseño de mínima capacidad operativa y eficiencia. A su vez, la ejecución medida según plazos previstos y metas acordadas, marca el ritmo de la implementación y los parámetros con los que los organismos de financiamiento externo evalúan los avances de los proyectos. Si a ello se le agrega la prioridad por asegurar una ejecución previsible, con desembolsos regulares, las tensiones con las reales y diversas capacidades de ejecución de los diferentes niveles de gobierno pueden multiplicarse.

En contraste con estos requerimientos, la construcción de capacidades y el fortalecimiento institucional pueden considerarse simple retórica, acorde al paradigma vigente, especialmente si su implementación se abstrae del análisis de la configuración y dinámica existente entre actores sociales, recursos disponibles y reglas de juego vigentes, de la que también forma parte. Retomando lo expresado en el informe del Banco Mundial de 1997, es clara la pertinencia de estas estrategias para la adecuada institucionalización de la gestión por resultados. Si bien en este documento no se observan modificaciones sustanciales respecto de las modalidades de intervención previas, se procura una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo, así como la revalorización de los incentivos y restricciones para la acción que contribuyan a alcanzar los resultados buscados y la sostenibilidad de las acciones.

La creación de dispositivos altamente calificados como las UEP ha tenido como principal propósito agilizar la gestión de la intervención pública, sorteando las complejidades administrativas, así como las restricciones adicionales que aplazan el logro de los objetivos propuestos (también denominada "cohersión burocrática"). En tanto ámbitos alternativos y diferenciados, buscan complementar los aparatos administrativos regulares. La vida de estas unidades se halla condicionada a la duración del proyecto/programa a ejecutar y al logro efectivo de los resultados esperados, por lo cual se constituyen como dispositivos de gestión temporales.

En el caso del PROSAP, la estructura para su puesta en marcha fue definida especialmente para la ejecución del financiamiento externo a través de los proyectos de inversión pública en diferentes jurisdicciones. De esta manera, se organizó una Unidad Ejecutora Central (UEC), enmarcada actualmente en la Unidad de Cambio Rural (UCAR) con dependencia directa del Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Si bien el siguiente capítulo profundizará el análisis sobre la creación e implementación de Programa, a continuación se presenta su esquema organizativo.

Las funciones de la UEC[1] se definen como la coordinación, gestión y supervisión de los recursos humanos, técnicos y financieros del Programa en pos del logro de sus objetivos. Es la unidad responsable de la administración de los recursos de financiamiento para la ejecución de los proyectos provinciales y nacionales, así como de las diferentes iniciativas impulsadas para el sector privado, como los aportes no reembolsables (ANR), los clusters, las iniciativas de desarrollo regional, etc.. En tanto responsable de operativizar las

[1] La UEC se crea en 1992 en la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Posteriormente pasa a depender directamente del Secretario, a la vez que la por entonces SAGy P inicia un recorrido institucional en 2008 pasando a la órbita del Ministerio de Industria de la Nación hasta conformarse en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) en 2009. Ese mismo año, se constituye la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), como unidad que administra y ejecuta todos los programas y proyectos con financiamiento externo del Ministerio. Bajo este nuevo esquema, el PROSAP junto a otros programas se integran en un mismo esquema institucional, siendo su coordinador ejecutivo designado como el coordinador de la UCAR.
La trayectoria institucional del Programa evidencia la importancia que adquiere en tanto política pública para el sector al ubicarse en el ámbito de la Unidad de Ministro, y designarse su coordinador como responsable de la ejecución de más de 19 operatorias en ejecución al momento de crearse la UCAR. cabe señalar que para el año 2000, el PROSAP representaba el 70% de los recursos de endeudamiento externo de la SAGyP (PROSAP (2000).

decisiones de la máxima autoridad sectorial a nivel nacional, la UEC se constituye en la única intermediaria entre los ejecutores y las entidades internacionales de crédito.

A nivel provincial, se complementa con un esquema organizacional compuesto por 3 actores principales, según lo previsto en su Reglamento Operativo, encabezado por las EPDA (Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario, redefinidas como Entidades de Enlace posteriormente - EE), seguidas de las EPAF (Entidad Provincial de Administración Financiera) y las UEP.

Las EPDA son las entidades designadas por cada gobierno provincial para desempeñarse como nexo entre la instancia nacional y provincial con el objetivo de supervisar la ejecución de los proyectos. En tanto máxima instancia jerárquica del Programa en la provincia, es la responsable de realizar todas las gestiones político-institucionales vinculadas al PROSAP en esa jurisdicción, por lo que la EPAF y las UEP se encuentran bajo su órbita y supervisión. En término generales, se sitúan en las carteras productivas o agropecuarias.

La siguiente instancia se compone por la EPAF, entidad definida para la gestión financiera de los proyectos. Inicialmente, estas funciones fueron desempeñadas por la UEP del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PROVINCIAS I) para aprovechar la experiencia desarrollada y facilitar el inicio de ejecución del PROSAP. En muchos casos se establece en el marco de los Ministerios de Economía o Hacienda, dado que estos organismos cuentan con experiencia para la gestión de programas con financiamiento externo.

Las UEP, por su parte, son las encargadas de la ejecución de los proyectos propiamente dicha, y su estructura varía en función de la unidad de gobierno responsable del mismo o de sus componentes, así como de la relación con aquellas unidades con competencias en el tema. Esta designación suele basarse en la idoneidad, capacidad y experiencia de las propias unidades según el tipo de proyecto del que se trate. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de gestión de recursos hídricos, las dependencias u organismos responsables de los temas hidráulicos son los encargados de la ejecución del componente de obra, mientras que las tareas del “componente blando” (principalmente, asistencia y capacitación a productores) se derivan a las carteras productivas.

Esta distribución de roles y tareas a partir de las competencias de los actores institucionales existentes, plantea importantes desafíos para la coordinación de acciones para la implementación del proyecto. Incluso, la ejecución de un componente puede subdividirse en dos dependencias provinciales para optimizar los resultados a alcanzar. Una misma UEP puede ejecutar proyectos diferentes pero pertenecientes a la misma área de intervención, es decir, con componentes similares.

Al considerar la organización institucional efectivamente adoptada en las diferentes provincias, se observa que el esquema establecido por el Programa fue considerado en diversos casos según sus aspectos funcionales. Es decir, en algunas provincias, se conformaron entidades que aglutinan 2 de estas funciones o la totalidad de las mismas, mientras que en otros casos, se distribuyeron estas funciones en entidades específicas, incluso en carteras de gobierno diferentes.

¿Cómo se organizan institucionalmente para la ejecución de estos proyectos cada estado provincial? ¿Por qué varían los esquemas provinciales en relación al prescripto (manteniendo las funciones indicadas)? ¿Cómo se plantearon y llevaron a cabo las estrategias de fortalecimiento institucional de las entidades provinciales? Estos interrogantes centran el análisis de este trabajo en una etapa específica del ciclo de las políticas públicas, la implementación desde la perspectiva de las EPDA o EE.

Pero antes de continuar avanzando… ¿qué son las políticas públicas?

Para Ozlack y O'Donnell (1976) las *políticas públicas* son el Estado en acción. A través de ellas, se lo puede observar como parte de un proceso social en el que se entrecruza de manera compleja con otras fuerzas sociales en el tratamiento de asuntos socialmente problematizados, denominados cuestiones.

Las políticas públicas en tanto conjunto de acciones y omisiones manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado con relación a una cuestión que genera el interés, la atención y/o movilización de otros actores de la sociedad civil. Este conjunto de acciones y omisiones tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a

lo largo del tiempo, a la vez que también se modifican los atributos y formas de agregación (y representación) de los actores afectados (objetiva o subjetivamente) por la cuestión. De esta manera, los autores conciben al Estado como la arena política en la que se procesan diversos intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal, en contraposición a la percepción de un ente burocrático que recibe pasivamente y refleja demandas externas.

El estudio de las políticas públicas diferencia, en términos generales, 4 fases analíticas que las componen, las cuales pueden relacionarse de manera secuencial pero no necesariamente: la identificación del problema, la formulación, la implementación y la evaluación de la política (Tamayo, 1997).

Si bien en este trabajo se centra la atención en la implementación de las dos iniciativas de fortalecimiento institucional para las entidades provinciales del PROSAP, las EPDA/EE y las EPAF, este análisis remitirá inevitablemente a las demás instancias que conforman el ciclo de las políticas públicas. Los antecedentes hasta aquí presentados destacan que la identificación del problema se dio en un contexto político-institucional en el que el fortalecimiento de las capacidades estatales se afirmaba como una prioridad en la agenda pública nacional, especialmente en los programas y proyectos financiados con recursos externos. La formulación, directamente vinculada a las condiciones de emergencia de esta "cuestión", constituye uno de los enfoques más destacados para abordar ambos proyectos e indagar acerca de su vínculo con la instancia analítica siguiente, la implementación. Este trabajo busca poner en diálogo dos intervenciones desde el Estado nacional en diversas provincias en simultáneo, en decir, dos "modos de hacer" estatal en momentos diferentes, bajo ciertas condiciones similares. La evaluación, por su parte, brindará una mirada del conjunto de los procesos referidos a partir de determinados parámetros establecidos inicialmente en cada iniciativa, así como de los aprendizajes desarrollados, "lecciones aprendidas" en el lenguaje de las operatorias de financiamiento externo.

¿Por qué nos interesa la etapa de implementación de las políticas públicas? ¿Por qué abordamos aquellas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito? Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2005) podemos iniciar el camino que responderá estos interrogantes destacando la particular relación entre decisión y acción observable en las estrategias

adoptadas por los programas con financiamiento externo. Las autoras señalan que estas intervenciones son entendidas como "respuestas técnicas" a diagnósticos previos, lo cual implica una lógica consecuente y racional para las acciones a seguir, casi mecánica como también lo señala Asinelli (2015). Sin embargo, la *implementación* desborda con frecuencia los planes de acción prediseñados bajo esquemas teóricos lineales. En tanto etapa analítica de las políticas públicas, en ella convergen diversos factores y actores, con sus respectivos intereses, expectativas y recursos, en una interrelación constantemente dinámica y singular.

La perspectiva de la implementación desde la cual las autoras abordan investigación se encamina hacia la superación de la tradicional separación entre política y administración, decisión y operación, en un intento por dar cuenta del proceso político de ensamblaje que esta etapa representa (Bardach, 1977, citado por Chiara y Di Virgilio). La propuesta de este enfoque conceptual forma parte de la última generación de estudios sobre la implementación con los que las autoras dialogan en su estudio.

En primer lugar, se ubican los trabajos del modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) que señalan a la implementación como una instancia analítica específica del estudio de las políticas públicas, que refiere al conjunto de acciones que transforman a las intenciones en resultados observables. De esta manera, la implementación es abordada desde una perspectiva que enfatiza el diseño, y la concibe como una secuencia programada de acciones que se inician cuando las condiciones para su desarrollo se presentan: es decir, consenso respecto de los objetivos propuestos, los recursos e instrumentos necesarios para los resultados esperados y criterios normativos afines a las acciones a desarrollar. Bajo estos supuestos, el problema de la implementación radicaría en la complejidad de la co-operación, dado que no se considera oposición alguna.

Por otro lado, la segunda y tercer generación de estudios son sintetizados como el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) que integra aquellos trabajos que centran su mirada desde los operadores hacia los decisores, destacando el rol crucial de los "burócratas del nivel de la calle". Lo que se pone de relieve es que la implementación no se da de manera uniforme en contextos diferentes; por el contrario, se dan dinámicas y prácticas que modifican los objetivos, redeterminan las prioridades establecidas previamente y transforman los procedimientos.

Chiara y Di Virgilio desarrollan su estudio a partir de un enfoque que considera a la implementación como un objeto de estudio específico, en el que las acciones, las prácticas y las rutinas administrativo-burocráticas hacen política pública y la transforman al ejecutarla. Es decir, abordan la transformación de las políticas diseñadas en niveles centrales (y financiadas con recursos externos) en su implementación en el ámbito local a través del régimen local de implementación, conjugando los modelos *top-down* y *bottom-up*.

A partir de allí, Chiara y Di Virgilio proponen una herramienta conceptual que permita integrar esta complejidad y dinamismo en su análisis. Para ello, se basan en el desarrollo de Stoker, quien considera que "un régimen es un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas (…) pero un régimen es, también, un ordenamiento organizativo, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica lo valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores". De esta manera, las autoras definen el *régimen local de implementación* como el conjunto de condiciones que desde distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan y expresan los arreglos entre los actores que intervienen en la implementación de los programas en este nivel. De esta manera, se configura un modo de hacer particular en el que convergen los estudios diagnósticos y la formulación de proyectos con el entramado institucional, los esquemas organizativos y los actores sociales movilizados con sus respectivos intereses, expectativas y recursos.

Otro interesante aporte sobre el desarrollo dinámico de las políticas públicas lo realiza Cortázar Velarde (2007). La complejidad de las rutinas, actividades e interacciones que ponen en marcha y mantienen un programa, es decir la implementación, es abordada desde un enfoque diferente que supere la tradicional oposición entre diseño e implementación. Esta aparente antinomia pierde de vista la oportunidad de integrar un enfoque estratégico que valore y promueva lo que los propios actores pueden hacer para comprometerse en mayor medida con el desarrollo y la concreción de la política pública.

Para este autor, las fases analíticas de las políticas públicas son procesos que se iteran a lo largo del tiempo e interactúan permanentemente entre sí, destacándose las actividades de implementación por su potencial estratégico. Por una parte, estas acciones habilitan oportunidades para añadir valor a las políticas, según el esquema de acción predefinido, a la vez que se basan en la interacción estratégica entre actores con distintos valores, visiones e intereses. En este marco, los acuerdos formales entre operadores, autoridades y formuladores de políticas en el mundo público, se vuelven sumamente importantes, tal como lo destaca el nuevo institucionalismo, en tanto fuente de incentivos y marco que orientan el desempeño de cada uno de los involucrados.

Como puede observarse, ambos aportes proponen una mirada que vaya más allá de la tradicional tensión entre diseño y ejecución, para comprender la particular y activa convergencia entre actores, factores, recursos y entramados político - institucionales que dan forma a la implementación. ¿Por qué indagar, entonces, acerca de las capacidades estatales? Porque la mirada dinámica sobre las políticas públicas orienta la reflexión sobre los modos de hacer del estado. De esta manera, las posibilidades de acción del complejo institucional a través de sus diferentes instrumentos se pueden caracterizar en función de 3 atributos esenciales: eficacia, eficiencia y sustentabilidad de estas acciones (Lattuada y Nogueira, 2011).

Al iniciar el capítulo, se puso de relieve cómo las reformas de segunda generación de mediados de los 90, reinstalaron a las capacidades estatales en la agenda pública como prioridad para las políticas estatales. Se observa así el reposicionamiento del Estado como actor fundamental de la escena pública y social (Repetto, 2004) y la preocupación por la construcción y/o reconstrucción de instancias habilitadas para gobernar con autonomía a través del rediseño de la acción pública; en palabras de Evans (1996), se pasó del Estado como problema a la concepción del Estado como solución.

En términos generales puede afirmarse que las *capacidades estatales*, en tanto recursos que posibilitan la acción del estado para materializar sus objetivos, contribuyen de manera decisiva a la habilitación de oportunidades y acciones viables. Si se considera el régimen de implementación local, Chiara y Di Virgilio proponen 3 dimensiones analíticas para abordar las capacidades que lo configuran como tal: funcional, material y política.

Por su parte, Cortázar Velarde (2007), propone otra mirada para comprender su rol estratégico en la implementación de políticas públicas. En este sentido, entiende que las capacidades estatales permiten mantener activa la estrategia de implementación de políticas, fortaleciendo a la organización y a sus miembros con flexibilidad y dinamismo. El desarrollo y fortalecimiento de las capacidades es transversal a todo el ciclo de políticas públicas. En este sentido, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no sólo cumplen con las funciones específicas sino también contribuyen decididamente al desarrollo de capacidades. De otra manera, la organización pierde impulso y volviéndose más rígida al cristalizar sus capacidades en obstáculos que le impedirán seguir creando valor.

En esta misma línea de análisis, Rodríguez Gustá (2010) considera válido interrogarse acerca de las capacidades estatales dado que brindan una aproximación a la forma en la que el Estado "produce" políticas públicas pero también a los procesos mediante los cuales las mantienen y reproducen.

¿Qué son, entonces, las capacidades estatales? La diversidad de respuestas a este interrogante expresan distintas miradas y consensos parciales alcanzados que a su vez nutren enfoques con diferentes objetos y criterios de análisis, así como referencias empíricas (Rodríguez Gustá, 2010). De esta manera, puede afirmarse que la multiplicidad de abordajes asimila el interrogante acerca de las capacidades estatales a la punta de un ovillo a partir del cual se tejen nuevos y diversas tramas conceptuales y relaciones analíticas.

Retomando nuevamente los aportes de Cortázar Velarde (2005), pude iniciarse esta indagación sobre los enfoques y concepciones sobre las capacidades estatales tomando como punto de partida su definición genérica de capacidad en tanto aptitud o cualidad que se posee para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad.

Gran parte de los trabajos que buscan dar respuesta a este interrogante se caracterizan por su especial énfasis en torno a la centralidad del propósito de las mismas. Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Hall, por su parte, citado por Rodríguez Gustá (2010), las concibe también como habilidades pero para identificar necesidades y

obtener recursos faltantes, así como para diseñar incentivos y crear oportunidades para el mejor uso de los recursos disponibles. Repetto (2004) las vincula a la aptitud de las instancias gubernamentales para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas.

Otras definiciones las abordan por oposición, es decir, por lo que las capacidades estatales no son. Alonso (2007a) las diferencia de las **capacidades de gobierno**, entendiendo a éstas como las referidas a la ejecución política en tanto recursos de poder situacionales, "emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas" (Alonso, 2007a; 21), y como tales, efímeras. Por su parte, las **capacidades estatales** se relacionan de manera directa con marcos estables y predecibles para la interacción entre actores, como producto de un proceso de institucionalización de largo plazo en el que se desarrollan y consolidan habilidades y rutinas de los agentes estatales, y de las asimetrías de poder en ellas condensadas. En línea con este enfoque, Lattuada y Nogueira (2011) plantean que, en ciertas condiciones, las capacidades de gobierno pueden transformarse en capacidades estatales, por ejemplo, al consolidarse en términos estructurales, o bien al establecer normas y prácticas al interior del aparato estatal.

Una de las perspectivas de análisis más afianzadas para el análisis de las capacidades es la metodología propuesta por Alain Tobelem, la cual fue aplicada con cierta regularidad para evaluar los resultados de programas y proyectos con financiamiento externo o para estudiar la gestión operativa de algunas instituciones. A partir de esta metodología, Oszlak y Orellana (2000) desarrollaron propuestas para aplicar el análisis de la capacidad institucional a ciertas experiencias locales. Su principal objetivo es identificar obstáculos en la implementación de las acciones de gobierno. Las brechas entre lo planificado y la acción posible dan lugar a los déficits institucionales, los cuales se organizan en 5 grupos: los relacionados con las reglas de juego, con las relaciones interinstitucionales, con la estructura organizacional interna y asignación de funciones, con la disponibilidad de recursos financieros y físicos, con las políticas y gestión del personal, y con la capacidad individual de los participantes de las agencias involucradas en los proyectos.

Por su parte, Alonso (2007a) propone entrelazar los entornos macro y micro institucionales de la agencia estatal encargada de la implementación de una política determinada,

configurando un encuadre propicio que le permita integrar el análisis estático y dinámico. Al considerar al Estado como arena de conflicto, el autor propone el análisis político como parte del abordaje de las capacidades estatales, resaltando la incidencia del entorno institucional y el organizacional en el que las agencias estatales operan, y con los que interactúan en la configuración de cursos de acción posibles. De esta manera, Alonso continúa lo desarrollado por O´Donnell al afirmar al Estado como relación social, y no como mero escenario de la vida social. Al instalar lo subjetivo en el análisis de las capacidades a partir de la dimensión relacional, considera no sólo los recursos sino cómo éstos son percibidos y valorados por otros actores, es decir, la dimensión de poder reputacional (Alonso 2007b).

Una vez definido su enfoque y posicionamiento, y a partir de la distinción propuesta por Tobelem, Alonso considera la dimensión **macro-institucional** como las reglas formales e informales que regulan el accionar de la agencia estatal, mientras que un análisis **micro-institucional** se define a partir de las capacidades organizacionales disponibles para alcanzar los objetivos prefijados. Mediante distintos tipos de brechas propone indagar n mayor profundidad ambas dimensiones, estableciendo una clara distinción entre las capacidades estatales técnicas y las relacionales:

La dimensión macro-institucional se desagrega en 3 tipos de brechas:

a) **político-institucionales:** centra la atención en los procesos de toma de decisiones, el capital político que el gobierno dispone en determinadas coyunturas, la distribución de costos de la política, y los márgenes existentes para compensaciones.
b) **en las relaciones interinstitucionales:** la identificación del mapa de relaciones interinstitucionales permite analizar las lógicas políticas y técnicas que lo definen, analizar la articulación de redes interorganizacionales involucradas en la implementación de una política, etc..
c) **vinculadas a la carrera en la función pública:** considera la existencia o no de continuidad política en la gestión, la de incentivos apropiados, etc..

La dimensión micro-institucional plantea 2 tipos de brechas:

a) **referidas a la organización interna:** considera como capacidad todos los factores que están bajo directo control de la propia agencia para analizar el funcionamiento de la entidad (y sus posibles fallas) a partir del enfoque relacional. Estos recursos pueden ser estructural-económicos (relaciones con otros actores a partir de su poder de mercado o situación estructural), organizacionales (permiten construir acción colectiva de los actores, y definir una relación con las agencias estatales), político-institucionales (estructura de oportunidades que disponen los actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política – lobby), e información.

b) **referidas a habilidades y conocimientos:** estas brechas surgen del análisis de la interacción estratégica entre los actores y la incidencia en sus objetivos.

Por su parte, Acuña y Repetto (2007) identifican 3 tipos de capacidades estatales, en sintonía con los ejes propuestos por Chiara y Di Virgilio en torno al régimen local de implementación. Por un lado, señalan la *capacidad política*, es decir, la fuerza relativa de las diferentes unidades de gobierno para establecer objetivos, movilizar recursos, y liderar procesos de gestión. En segundo lugar, se encuentra la *presupuestal*, la cual se centra en los recursos financieros que el organismo obtiene para desarrollar sus acciones: a mayor capacidad presupuestal, mayor capacidad de acción para una unidad de gobierno. Por último, la *capacidad organizacional*, basada en la eficiencia del entramado de reglas definido para la gestión. Este esquema se configura principalmente a partir de las normas que enmarcan a la administración pública, así como también a la estructura de incentivos para la acción de los agentes.

A medida que avanzamos en este recorrido teórico, se observa un creciente énfasis en las interacciones entre los actores vinculados a la implementación de las políticas públicas como uno de los puntos clave para este análisis. En este sentido, Repetto destaca a la *coordinación* como uno de los principales atributos para las capacidades estatales, la cual entiende como "proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (…) un sistema de reglas de juego formales

e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (…) El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (…) en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales" (Repetto 2005; 42-43).

Las instituciones (en tanto reglas de juego) rigen y orientan la acción de los actores, habilitando ciertas estructuras de oportunidades que enfrentan los individuos y los grupos al interactuar, guiados por identidades propias. Tal como afirma Repetto, "los modos en que se agregan o desagregan intereses o se procesan los conflictos o se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, están limitados por un tejido de mecanismos históricamente conformados, un marco institucional" (Repetto, 2005). Por lo tanto, las instituciones además de enmarcar el accionar de los actores, también cristalizan formas múltiples de los 2 componentes fundamentales de la capacidad estatal: la administrativa y la política[2].

Isuani (2007) considera a las capacidades estatales como la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semiautónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el proceso de implementación de una política pública. A partir de esta concepción, distingue 2 tipos de capacidades en juego en la implementación interorganizacional de las políticas públicas: por un lado, la capacidad de coordinar los esfuerzos del conjunto de los actores involucrados y, al mismo tiempo, la capacidad para desempeñar las funciones gerenciales que el proceso de implementación supone.

Como fue señalado anteriormente, el análisis del PROSAP y de las iniciativas desarrolladas a través de su financiamiento y supervisión, plantea inevitablemente a la coordinación como uno de sus ejes centrales. Si consideramos el ámbito subnacional, el esquema organizativo-

[2] El autor señala como componentes fundamentales a las administrativas y a las políticas dado que, siguiendo el desarrollo de Grindle, las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales, y que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal.

funcional postulado por el Programa demanda la articulación entre diferentes unidades de gobierno, aun cuando se realicen esfuerzos por reducir estas funciones en pocas entidades en favor de la operatividad y celeridad en las gestiones.

En este sentido, pueden plantearse al menos 2 instancias de coordinación necesarias en el ámbito del gobierno provincial para la implementación de los proyectos de inversión pública. Por un lado, la coordinación legal-financiera entre organismos de control, asesorías letradas y unidades de finanzas y contabilidad provinciales para el adecuado flujo de recursos transferidos por la UEC para el pago de obras, bienes y servicios contratados para los proyectos. La adhesión al Programa implica la aceptación y aplicación de un marco regulatorio específico, que se encuentra por encima del corpus legal provincial según lo establecido por la Constitución Nacional (Art. 75, inc. 22[3]). Sin embargo, en numerosos casos las leyes de contabilidad provinciales establecen que al momento que los recursos ingresan al estado provincial es éste el responsable por su destino, por lo que debe aplicarse el proceso previsto para los propios recursos provinciales. Asimismo, como los proyectos de inversión son financiados parcialmente con recursos externos, la Provincia aporta recursos propios por lo que también debe observar y controlar el uso y destino de los recursos de ambas fuentes según los compromisos asumidos para el financiamiento.

Por otro lado, también se plantea a nivel provincial la necesaria coordinación técnica entre la entidad creada o designada para la supervisión de la ejecución del proyecto, la propia UEP, las unidades de gobierno con competencias específicas en la realización de la obra y la asistencia técnica según el área de intervención del proyecto en cuestión, la dependencia encargada del medioambiente, las organizaciones de productores y/o los productores no asociados, por mencionar a los actores más relevantes involucrados. Por ejemplo, si se trata de un proyecto de electrificación rural el organismo responsable de la energía interviene en el proyecto, aun cuando la UEP se halle constituida en la cartera de producción u otra.

En ambos casos, si bien la coordinación se focaliza a nivel provincial, involucra también a unidades de gobierno nacionales (UEC del PROSAP, el Ministerio de Economía y Finanzas

[3] Constitución Nacional, en su Art. 75, inc. 22 establece como competencia del Congreso "Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes". De esta manera, sienta como principio general el de la supralegalidad de los tratados.

Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros), organismos de cooperación técnica encargados de la gestión administrativo financiera de parte de los proyectos (OEI, IICA, Fundación ArgenINTA), el o los organismos internacionales de financiamiento, el INTA puede mencionarse a nivel regional (y en algunos casos), y a nivel local, a los proveedores, contratistas, consultores y productores destinatarios de la inversión en curso.

Como puede observarse los desafíos a la coordinación son numerosos, en ámbitos diversos y con actores con asimétricos márgenes de autonomía y disponibilidad de recursos. Tal como lo señalan Oszlak y O'Donnell (1976), en las políticas estatales se encuentran diversas unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucradas en la toma de posición estatal, por lo que las predisposiciones o decisiones de estas instancias serán con frecuencia inconsistentes o conflictivas entre sí. De esta manera, los autores denominan "conflicto de políticas" a la ambigüedad o conflicto producido por el enfrenamiento entre estas unidades, con variable grado de autonomía y con capacidad de influir en diversas instancias del proceso, al definirse la posición del estado frente a una cuestión social.

La ejecución de los proyectos financiados por PROSAP, como puede apreciarse hasta aquí, dista mucho de la aplicación mecánica de pasos prestablecidos de manera uniforme. En relación con este aspecto, Cortázar Velarde señala a la implementación como una etapa del ciclo de las políticas públicas con entidad propia y con la capacidad de agregar valor a dicha política (2007)[4]. Continuando esta línea de estudio, contrapone la concepción de la implementación como un proceso estratégico, creativo y gerencial[5] a la ejecución mecanicista de lo diseñado previamente (2005). Esta mirada complejiza lo ordinario y cotidiano, dinamiza el rol del operador (ejecutor) estimulando la reflexión creativa y la innovación, así como la identificación de oportunidades que incremente la generación de valor público.

[4] En ocasiones, suele referirse a la implementación a través de la distinción entre los conceptos de "ejecución" y "puesta en marcha". El primero referiría a una visión más estática de la política pública, supone que hay una separación marcada entre esta etapa y el diseño, y se apoya en la idea de automaticidad (se aplica lo diseñado previamente). En cambio, la "puesta en marcha" vendría a representar una visión dinámica e interactiva entre el establecimiento de objetivos y las acciones realizadas para alcanzarlos. Se trata de una mirada más integrada del ciclo, contraria a la visión de las etapas como compartimentos estancos. Sin embargo, y a pesar de este valioso matiz, en este trabajo se utilizan indistintamente ambos conceptos.

[5] Este enfoque se opone al neoinstitucionalismo que destaca la importancia de los acuerdos formales, y a la teoría de la agencia, basada en la noción de burocracia maximizadora de los intereses de los actores intervinientes en el proceso de implementación.

De esta manera, la implementación se aleja del desarrollo unidireccional hacia el logro de los objetivos previamente definidos. La atención se sitúa en el potencial estratégico de sus acciones para alcanzar los resultados esperados, pero también para desarrollar las capacidades organizacionales como una función transversal a todo el proceso.

Una clara contraposición a este enfoque lo constituye el mecanicismo rutinario de los procedimientos, el cual opaca la cristalización de conocimientos implícitos y acuerdos interpretativos en capacidades organizacionales frente a contextos de cooperación signados por la incertidumbre y la ambigüedad. La implementación, bajo determinadas condiciones, promueve el aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Es este resultado lo que impulsa a la organización y posibilita la creación de mayor valor público en lugar de volverse obstáculos a la ejecución. Esta perspectiva se incorpora al presente trabajo para enriquecer la mirada sobre las capacidades, ya no considerando las efectivamente disponibles, sino lo generado a partir de la puesta en marcha de estas iniciativas de fortalecimiento institucional desde la UEC en diversas jurisdicciones provinciales.

Repetto (2004) propone 3 interrogantes acerca de las capacidades estatales para pensarlas como parte del propio ciclo de las políticas públicas, en este caso la implementación. El autor busca repensar este esquema conceptual desde las prácticas cotidianas y su rol estratégico en estos procesos. Los recortes analíticos que estos interrogantes ponen de relieve la cristalización de las capacidades en la dinámica misma de las políticas públicas, en las relaciones que en ella se juegan.

Los disparadores son *dónde* se pone de manifiesto la capacidad estatal, *cómo* y el *para qué* se ejerce esa capacidad estatal. En relación con la primera pregunta, afirma que se suele pensar en diferentes ámbitos-unidades de las intervenciones estatales, con sus correspondientes desagregaciones internas, en las que se pone en juego dicha capacidad. Sin embargo, las otras preguntas plantean una nueva perspectiva en la que la interacción entre los diversos actores involucrados en la política pública dan vida a un juego político en el marco de un entramado normativo (formal e informal), en el que cada actor buscará maximizar o satisfacer sus objetivos materiales o simbólicos.

La perspectiva relacional cobra relevancia nuevamente al destacar Repetto a las capacidades estatales como ejercidas (no operan en el vacío), y proponer a partir de allí el abordaje de una serie de atributos vinculados al ejercicio de dicha capacidad: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad. Por otra parte señala a la eficiencia, la eficacia y *accountability* como posibles expresiones tanto de la forma como de los fines, según los objetivos de los esfuerzos para lograr más y mejor capacidad estatal.

La perspectiva interactiva y relacional es una de las líneas de análisis resaltada como estratégica por diversos autores para dar cuenta de la trama político-institucional que integran las capacidades estatales y también recrean. En este sentido, Alonso destaca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, incorporando una aproximación que permita explicar la lógica de construcción y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público. Así, la institucionalidad y actores involucrados en la cuestión pública emergen estrechamente ligados ya que son los individuos y grupos específicos los que despliegan las estrategias particulares en la lucha por dar dirección a la intervención del Estado. El régimen local de implementación permite, así, integrar la distinción analítica entre capacidades técnico-administrativas y políticas a través de la interacción entre actores, recursos y las reglas de juego vigentes.

Este capítulo se centró en el recorrido conceptual y analítico desde la emergencia del fortalecimiento de las capacidades estatales en la agenda pública como cuestión inherente a la modernización del Estado, el recorrido por diversas miradas sobre las capacidades estatales, hasta aquellas propuestas que las integran en una perspectiva dinámica para dar cuenta del entramado político-institucional, pero sobre todo dinámico, del que forman parte y construyen. Los diferentes aportes presentados permiten afirmar que el desarrollo de las capacidades no es neutral y que su análisis se plantea como fundamentalmente relacional, formando parte de un juego político que lo redefine o sostiene.

En el capítulo siguiente, presentamos al PROSAP y las dos iniciativas que se constituyen en objeto de análisis de nuestro trabajo: el Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de

Programación del Desarrollo Agropecuario de las Provincias (EPDA) y el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (Proyecto FCOP).

Capítulo 2: El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales - PROSAP

Este capítulo está dedicado enteramente al PROSAP, desde sus inicios a mediados de los 90 hasta el presente. Como puede apreciarse, se trata de un Programa de más de 20 años de ejecución en el marco del Poder Ejecutivo nacional, a través de diferentes carteras ministeriales y de diferentes gestiones de gobierno. Esta continuidad, renovada con recursos de diferentes operatorias de crédito y diversas iniciativas de inversión pública incorporadas, da cuenta de un caso muy particular de gestión de recursos externos en el ámbito nacional y provincial, a la vez que significativo de los procesos político-institucionales vividos en las últimas 3 décadas.

El recorrido se inicia con la creación del Programa en el marco de una estrategia sectorial definida por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), pero fundamentalmente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación. Seguidamente, se definen esquemáticamente 4 períodos en su desarrollo que, en relación con el contexto político, económico, social e institucional del país, inciden en los procesos de negociación y redefinición de su estructura y alcance.

La presentación del Programa y su evolución constituyen la antesala para el abordaje de su estrategia de fortalecimiento de las capacidades provinciales, objeto del presente estudio, a partir de sus 2 principales iniciativas: el Componente para el Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial (EPDA), y el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP).

Modernizar los servicios agrícolas

El PROSAP es presentado institucionalmente como “la herramienta de inversión pública del MAGyP”. Creado a mediados de los 90 y en ejecución hasta la fecha, el Programa actúa como un mecanismo de focalización para el financiamiento de la inversión pública sectorial,

y como un facilitador de acceso al crédito externo para la mejora de los servicios agrícolas provinciales y nacionales, en el marco del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Su antecesor inmediato es el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA) desarrollado en 1991 para fortalecer institucionalmente a organismos nacionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), así como promover la creación de otros como el Instituto Nacional de Semillas (INASE) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV).

En el marco de esta estrategia de reforma y modernización de los servicios públicos agropecuarios, especialmente los destinados a las actividades competitivas y los productos exportables, se diseña el PROSAP para ampliar este fortalecimiento a las provincias. De esta manera, se busca extender a nivel nacional las acciones iniciadas con el PROMSA, además de complementar su intervención con servicios no cubiertos en su implementación tales como riego y drenaje, electrificación rural, regularización fundiaria, entre otros.

El Informe Inicial del Proyecto, correspondiente al primer préstamo del BID (899/OC-AR), destaca que, en línea con la primera reforma del Estado, el PROMSA tuvo como fin generar mayores ingresos a través de proyectos productivos y de comercialización orientados a la mejora competitiva en mercados internacionales. Estos esfuerzos demostraron ser insuficientes para el propósito inicial del proyecto por lo que se acordó la preparación de un nuevo Programa, el PROSAP, con recursos aportados por el BID[6]. De esta manera, se llevarían a cabo a nivel provincial iniciativas de inversión pública, para lo cual se "aprovecharía la descentralización de funciones de organismos agropecuarios nacionales, en el marco de la segunda reforma del Estado, que privilegia su acción en el ámbito provincial" (PROSAP, 1996: 1).

A principios de los 90, un equipo de profesionales de diferentes agencias como el BID, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y BIRF,

[6] El Préstamo BID 821/OC-AR aportó U$S 1,5 millones y el Préstamo BID 762/OC-AR, U$S100.000.

así como funcionarios y agentes de la por entonces SAGPyA, iniciaron la preparación del portfolio de proyectos que conformaría el PROSAP. La creación de la Unidad Ejecutora Central del PROSAP[7] se decide en la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario[8] de la SAGPyA dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. El propósito de esta cartera de proyectos era modernizar los servicios agrícolas provinciales, fortalecer la participación de la por entonces SAGPyA en la lucha contra la pobreza rural y establecer las bases para el desarrollo forestal. El Manual de Procedimientos Operativos (1997: 3) , consensuado con ambos bancos, define el objetivo básico del Programa como "aumentar el valor de las exportaciones de productos agropecuarios mediante el mejoramiento de la calidad, del volumen de producción de dichos productos, la descentralización en el suministro de servicios de apoyo a la producción, la transferencia gradual de la responsabilidad de operación y mantenimiento de los sistemas de riego a los usuarios y el incremento de la participación del sector privado en las actividades de desarrollo sectorial y en el suministro de servicios básicos. El PROSAP financia proyectos para mejorar los servicios provinciales que son deficientes y constituyen limitantes al desarrollo agropecuario en la provincia".

El financiamiento requerido para llevar adelante este objetivo no era viable a través de una única entidad de crédito, por lo que se decidió su financiamiento conjunto con préstamos del BID y el BIRF, además de recursos de aporte local tanto nacional como provincial. La demora en el análisis y aprobación de la operatoria por parte del BIRF postergó 2 años el inicio del Programa como consecuencia de las cláusulas cruzadas de efectividad del contrato de préstamo con el BID, motivo por el cual los recursos de ambas entidades fueron efectivos en 1998. Asimismo, la aprobación conjunta de los documentos institucionales, especialmente el Reglamento Operativo, demoró aún más el inicio de ejecución del Programa.

Tal como se señaló, el objetivo del PROSAP se orientó a mejorar la competitividad del sector agropecuario, principalmente de la producción destinada al comercio externo. Los

[7] La Unidad Ejecutora Central fue creada el 7 de diciembre de 1995 por Resolución SAGPyA N° 356/95, designándose en el mismo acto administrativo a su coordinador ejecutivo.
[8] El Manual de Procedimientos Operativos del Programa (1997) establece en el punto 3.8 la dependencia de la UEC del Secretario de la SAGPyA por intermedio de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. Sin embargo, esta enunciación nunca fue ratificada mediante Resolución de la SAGPyA.

diversos documentos institucionales enfatizaron diferentes matices vinculados a este objetivo central, y desdibujaron otros, delineando la estrategia de intervención del Programa: entre ellos promover[9] y diversificar la producción sectorial de las llamadas economías regionales (extra-pampeanas), facilitar los mecanismos operativos y financieros para el fortalecimiento y mejora de los servicios agrícolas orientados a los productores, mejorar el nivel de empleo sectorial, etc.. Sin embargo, el desarrollo forestal incluido entre los primeros objetivos del portfolio de proyectos se fue diluyendo en el devenir del Programa.

Desde su inicio, el PROSAP funcionó como articulador de políticas y recursos entre agencias y organismos de diferentes niveles y pertenencia institucional: organismos multilaterales de crédito, agencias descentralizadas, entidades gubernamentales del ejecutivo nacional, gobiernos provinciales y sus unidades de enlace, organismos de cooperación técnica (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola - IICA, Organización de Estados Iberoamericanos - OEI), universidades nacionales e instituciones académicas, organizaciones y asociaciones de productores, entre otras.

En su diseño institucional, se estableció un esquema con la participación activa de representantes y funcionarios provinciales y nacionales, en comunicación directa con el Consejo Federal Agropecuario (CFA). El propósito de este entramado puede dividirse en dos: por un lado, fortalecer la programación del desarrollo agropecuario a través de la articulación de las principales instancias y organismos especializados a nivel nacional, y por el otro, apoyar técnicamente la implementación del PROSAP a nivel nacional a través de la armonización y compatibilización de los proyectos de inversión pública con los planes y políticas subsectoriales de la SAGPyA.

Una de estas instancias fue la Comisión Asesora Provincial (CAP). De acuerdo a lo establecido en el reglamento interno del CFA[10], la Comisión se componía de un delegado titular y uno alterno elegido de cada una de las 5 Comisiones Regionales establecidas, con

[9] Para evitar la concentración de las inversiones, una de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo BIRF 4150-AR indicaba que ninguna provincia podría ser beneficiaria de un monto superior al 25% del total de los recursos del préstamo.
[10] El Consejo Federal Agropecuario constituye un foro de consulta sectorial de alta jerarquía al integrarse por el Secretario de la SAGyPA, que lo preside, y las 23 máximas autoridades agropecuarias de las provincias.

mandato de un año pudiendo ser delegada su presidencia por el Secretario en el Subsecretario de Producción Agropecuaria y Forestal. El objetivo de la CAP era lograr una adecuada interacción con las jurisdicciones participantes del Programa. Asimismo, se estableció la creación de un Consejo Asesor Técnico (CAT) para la UEC integrado por el Presidente del INTA, el Presidente del IASCAV, el Administrador General del SENASA y los Subsecretarios de Economía Agropecuaria y de Producción Agropecuaria y Mercados con sus respectivos Directores. Ninguno de estos organismos se constituyó operativamente según lo previsto[11].

El diseño del esquema operativo del Programa para la ejecución del financiamiento a través de los proyectos en diferentes jurisdicciones se basó en una estructura definida exclusivamente a tal fin, compuesta fundamentalmente por la UEC, y en las provincias las EPDA, las EPAF y las UEP.

Las funciones de la UEC[12] se constituyeron (y se mantienen en la actualidad) en torno a la coordinación, gestión y supervisión de los recursos humanos, técnicos y financieros del Programa en pos del logro de los objetivos establecidos. Se designó un coordinador ejecutivo y se diseñó su estructura interna para facilitar su gerenciamiento, basada en 4 aspectos centrales: asegurar su viabilidad política, definir claramente las responsabilidades de sus miembros, responder a las demandas de ese momento y a las necesidades y proyecciones futuras, y la implementación de un aceptable control interno. Inicialmente se

[11] El Informe de Base para la Revisión de Medio Término del PROSAP (2000), señala que la compleja trama de relaciones interinstitucionales diseñada fue de muy dificultoso cumplimiento ya que el esquema institucional establecido además de involucrar a la UEC, define las responsabilidades relacionales y organizativas hacia afuera, abarcando competencias y funciones que ele son ajenas.

[12] La UEC se crea en 1995 en la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Posteriormente pasa a depender directamente del Secretario, a la vez que la por entonces SAGPyA inicia un recorrido institucional en 2008 pasando a la órbita del Ministerio de Industria de la Nación hasta conformarse en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) en 2009. Ese mismo año, se constituye la Unidad para el Cambio Rural, como unidad que administra y ejecuta todos los programas y proyectos con financiamiento externo del Ministerio. Bajo este nuevo esquema, el PROSAP junto a otros programas conforman la UCAR, siendo su coordinador ejecutivo designado como el coordinador de la nueva Unidad.
La trayectoria institucional del Programa evidencia la importancia que adquiere en tanto política pública para el sector al ubicarse en el ámbito de la Unidad de Ministro, y designarse su coordinador como responsable de la ejecución de más de 19 operatorias en ejecución al momento de crearse la UCAR.

establecieron 3 niveles de responsabilidad compuestos por 3 áreas, 3 unidades y 2 asesorías específicas[13].

Las áreas de intervención definidas para la canalización de los recursos fueron: infraestructura básica (riego y drenaje, caminos rurales, electrificación rural, etc.), generación y transferencia de tecnología, desarrollo comercial y tecnológico, sanidad vegetal y animal, fortalecimiento institucional, y sistemas de información agropecuaria. El desarrollo y crecimiento del PROSAP posibilitó la presentación de iniciativas provinciales o nacionales relativas a otras categorías, siempre que contribuyeran a alcanzar los objetivos del Programa. Esta naturaleza semi-abierta fue promovida por su propia evolución y la demanda creciente de los gobiernos provinciales, lo cual permitió incorporar nuevas áreas de intervención así como también definir nuevas esquemas operativos acordes a cada proyecto en particular. Durante la negociación de operatorias posteriores, se incorporaron titulación y regularización de tierras, manejo y conservación de recursos naturales, además de iniciativas destinadas al sector privado, como por ejemplo, los aportes no reembolsables (ANR) para planes de negocios asociativos, iniciativas de desarrollo regional o de transferencia de innovación y clusters.

A pesar de la diversificación de la oferta programática para el financiamiento de proyectos de inversión pública del PROSAP, así como también la incorporación de otras provincias a su esquema de ejecución (alcanzando el número 22 en 2008), se registra una clara priorización y progresiva concentración de las demandas provinciales. Las acciones vinculadas al riego, drenaje y la gestión de los recursos hídricos en términos generales, han conformado una tendencia constante en el financiamiento del Programa, alcanzando el 43% del total de proyectos implementados, por un monto aproximado de U$S 429 millones[14]. Las acciones destinatarias de estos recursos pueden sintetizarse en la rehabilitación de los sistemas públicos de riego, la promoción e incorporación de riego tecnificado a las fincas y, más recientemente, la extensión del riego a nuevas áreas productivas.

[13] La estructura institucional y la organización interna del Programa no favorecieron el cumplimiento de los objetivos y una eficaz ejecución, motivos por los cuales se modificó posteriormente su estructura y especificaron funciones, responsabilidad y competencias a través de la elaboración de un manual de organización y procedimientos. El crecimiento y expansión del PROSAP también se reflejarían en su estructura interna y en el nivel de ejecución alcanzado a través de sus diferentes iniciativas.
[14] PROSAP (2011) No hacemos agua, la encauzamos. Inversión pública para distribuir agua de riego. Buenos Aires.

Las acciones destinadas al fortalecimiento institucional de las capacidades provinciales también reflejan una notable continuidad desde su inicio, en sintonía con las reformas de segunda generación que promovían la reconstrucción, el mejoramiento y desarrollo de las capacidades estatales orientadas a una eficiente gestión por resultados. El objeto de este trabajo es indagar acerca de las continuidades y rupturas entre las 2 principales iniciativas llevadas a cabo para el desarrollo institucional de las entidades provinciales, así como el análisis de los regímenes locales de implementación configurados para el desarrollo de cada una de ellas.

Pero antes de continuar avanzando, surge el interrogante acerca de cómo se propuso y desarrolló la organización provincial para la implementación del PROSAP.

Entre los criterios de elegibilidad provinciales para el financiamiento de los proyectos de inversión pública, es decir, las condiciones de acceso a los recursos externos, se destacaron 3 principalmente: la autorización de endeudamiento, la definición de los lineamientos políticos sectoriales para la inversión pública[15], y la constitución de las entidades de enlace con el PROSAP.

Tal como se presentó en el capítulo anterior, el esquema organizativo a nivel provincial se dispuso a partir de 3 actores principales: las EPDA, las EPAF y las UEP. Además de asignarle la función de coordinación y supervisión de la ejecución de los proyectos provinciales, el diseño del Programa estableció que estas entidades se encargarían de "la formulación de alternativas de política provincial para el sector, de programas de acción para el sector agropecuario provincial, de proyectos de inversión, de la programación de la inversión públicas provincial y del seguimiento y evaluación permanente tanto de las políticas como de los proyectos. En función de lo anterior, se impulsa que las misiones y

[15] Estos criterios se desagregan en 5: a) la autorización del ejecutivo provincial a tomar deuda pública mediante una ley provincial, b) la formal adhesión al PROSAP mediante un Convenio Marco de Préstamo Subsidiario (CMPS) entre el gobernador y el ministro de agricultura de la Nación en el que se establecen las condiciones formales del endeudamiento, c) la constitución formal de la EPDA o EE, d) la elaboración de una Estrategia Provincial para el Sector Agropecuario (EPSA) que contenga las prioridades de inversión públicas para los próximos 10 años, y e) la autorización al endeudamiento provincial emitida por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, mediante la cual se comprometen como garantía los recursos de coparticipación federal.

funciones que legalmente han sido encomendadas a los Ministerios, Secretarías o Subsecretarías de Agricultura y Ganadería provinciales, según los casos, puedan ser implementadas y ejecutadas a un nivel técnico altamente profesionalizado"[16].

Estos ambiciosos objetivos dificultaron inicialmente la operatividad del Programa dado que avanzaba en la definición de estructuras provinciales en sintonía con la modernización tecnocrática y centralista en auge, pero que resultaba una competencia totalmente ajena a sus facultades. La capacidad de las EPDA para la planificación y diseño de políticas públicas sectoriales fue el objetivo propuesto para el Componente de fortalecimiento institucional elaborado como parte del Programa. Ambos aspectos, puede afirmarse adelantando el análisis de los apartados siguientes, se constituyen en 2 importantes diferencias con las acciones de fortalecimiento que el PROSAP desarrolló e implementó posteriormente, el cual se organizó bajo el formato de proyecto (no como componente) y se centró en torno a la gestión de los proyectos.

Como puede observarse la organización para la ejecución diseñada desde el Programa establece 3 actores con funciones y jerarquías diferenciadas, definidos por las autoridades provinciales para cada jurisdicción. Los objetivos de este esquema fueron por un lado, evitar sobredimensionar estructuras existentes del Estado provincial, a la vez que promover la participación de entidades de gobierno existentes, con competencias y funciones específicas en torno a los requerimientos de la ejecución. De esta manera, el financiamiento tanto de la EPAF como la EPDA se decidió a cargo de los gobiernos provinciales (personal designado para estas tareas, así como las oficinas y equipamiento que requirieran para el desarrollo de las mismas), aunque según las etapas del Programa se observan algunas particularidades, como se desarrollará posteriormente. Sólo la UEP, tal como es previsto en el documento del proyecto a ejecutar, podría contratar consultores con recursos del financiamiento para su fortalecimiento y buen desempeño durante la ejecución.

Este esquema inicial encontró dificultades para su implementación, tal como lo reflejan las evaluaciones de la ejecución de las diferentes operatorias[17]. Por un lado, las EPDA se

[16] PROSAP (1997) Manual de Procedimientos Operativos, puntos 3.16 y 3.17.
[17] Informe de Cierre Préstamos BIRF 4150-AR y 7425-AR. Enero 1998 – mayo 2010 (2010), y el Informe de Terminación de Proyecto AR0061, Préstamos BID 899/OC-AR-3, 899/OC-AR-1 y 899/OC-AR-2 (2012).

ubicaron principalmente bajo la dependencia de una secretaría o subsecretaría, es decir, no ocuparon la máxima jerarquía de ejecución del Programa, restringiendo su deseada autonomía para la programación sectorial en el ámbito de las carteras productivas. Por su parte, las EPAF se organizaron en la órbita de los ministerios de economía o de la gobernación en algunos casos, posicionándose por encima de las primeras, si se considera la tradicional asimetría entre carteras productivas y económicas observable en todos los niveles de gobierno. Ejemplo de ello, es la jerarquización en 2009 de los temas agropecuarios con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hasta ese momento con rango de secretaría y con cierto recorrido por diferentes ministerios, como economía, producción e industria. Cabe señalar que esta decisión se fue realizada luego de un fuerte conflicto con diferentes agrupaciones y asociaciones del sector por el incremento de las retenciones dispuesto a través de la Resolución N°125.

En cuanto a las UEP, contaron con cierta autonomía, al igual que en la actualidad, ubicándose frecuentemente "por encima" de las EPDA. El ejemplo más destacado en este sentido es el Departamento General de Irrigación en Mendoza, UEP de los proyectos financiados para la gestión de los recursos hídricos, cuya autarquía institucional, presupuestaria y jerarquía constitucional lo posicionan con facultades similares al gobernador respecto a los recursos hídricos provinciales. En esta jurisdicción, la EPDA se constituyó en la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Alimentos del Ministerio de Agroindustria y Tecnología, dado que los proyectos financiados en el marco del PROSAP son vinculados al sector productivo y al desarrollo rural. La tensión que se presenta entre las funciones asignadas según los roles que desempeñan bajo el esquema proyectual y las competencias constitutivas de ambas unidades en el marco de la estructura del gobierno provincial responden a diferentes esquemas normativos que operan en simultáneo, lo cual presenta serias tensiones y desafíos a la coordinación institucional.

Sin embargo, diferentes jurisdicciones desarrollaron un ordenamiento para la implementación del Programa a partir de las funciones prescriptas para cada entidad, y no necesariamente a partir de la constitución de las respectivas entidades. Es decir, la organización del PROSAP a nivel provincial en pocos casos adoptó lo previsto en el diseño tripartito, sino que por el contrario se configuraron dispositivos diferenciados a partir del entramado de actores y condiciones político-institucionales existentes en cada una de ellas.

El excesivo énfasis en su rol como unidad de planificación y programación de políticas públicas para el sector agropecuario de cara a sus capacidades operativas reales y la superposición de tareas con otros organismos existentes que esto representó, contribuyeron a la redefinición operativa del diseño inicial. Todo ello sumado a la no implantación de políticas integrales, la ausencia de formulación y activación de proyectos y la carencia de controles en el seguimiento de los proyectos ejecutados por las UEP son algunos de los principales signos contribuyeron a la configuración de un particular régimen local de implementación en cada jurisdicción, modificando el esquema diseñado inicialmente para el PROSAP.

De manera progresiva, se observaron unidades de gobierno que adquirían mayor fuerza y comenzaban a centralizar las gestiones vinculadas a las operatorias de financiamiento multilateral en la provincia, relegando a las EPDA a la supervisión meramente técnica de los proyectos. Estos esquemas han planteado importantes tensiones entre los diferentes organismos, con las consecuentes demoras en los procesos administrativos provinciales y la ejecución de los proyectos.

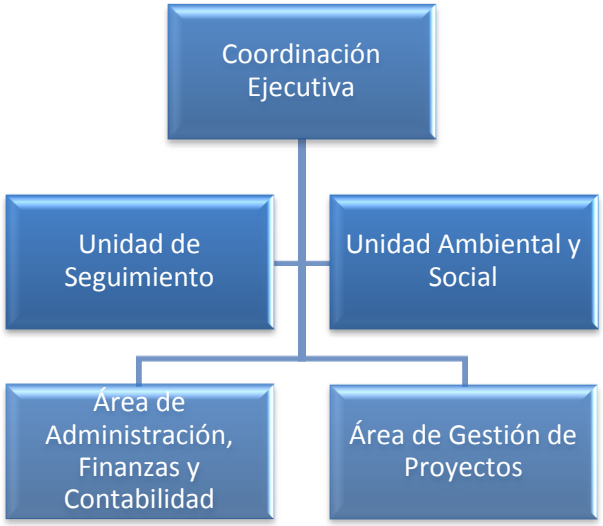
Un claro ejemplo de esta compleja situación es la Provincia del Neuquén. El coordinador general del PROSAP en la Provincia es el Ministro de Desarrollo Territorial quien designa como coordinador técnico de la EPDA a un funcionario con rango de director, dependiente de la Subsecretaría de Producción. A su vez, esta Subsecretaría ejecuta los componentes de asistencia técnica y capacitación a productores de los proyectos de inversión pública, encontrándose bajo la supervisión de un agente que estructural y funcionalmente se ubica jerárquicamente por debajo de su cargo. Adicionalmente, la gestión financiera es llevada a cabo por la Unidad Provincial de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE), organismo responsable de la gestión de préstamos directos contraídos por la Provincia, dependiente del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, y con un vínculo político directo con la gobernación provincial. Las complejidades emanadas de este entramado institucional han incidido de manera directa en los niveles de ejecución del Programa en la provincia.

Cabe señalar que, a medida que el PROSAP se consolidaba en diferentes provincias a través de la ejecución de iniciativas de inversión pública, también se observó una creciente tendencia a constituir algunas EPDA y EPAF de manera conjunta o al menos en el mismo organismo para agilizar la gestión integral de los proyectos. De las actuales 19 provincias que se encuentran implementando iniciativas del PROSAP, al menos 9 adoptaron esta estructura unificada. Estos cambios no se incorporaron como posibilidad organizativa en las sucesivas modificaciones del Reglamento Operativo del Programa, el cual continúa estableciendo la estructura tripartita en las jurisdicciones provinciales. Tal como puede observarse, cada provincia imprime su propia dinámica político-institucional a este esquema de ejecución, sujeta a redefiniciones bajo los lineamientos políticos de nuevas gestiones de gobierno.

Si se considera las provincias que desde el inicio del Programa mantiene aún hoy su organización institucional para la formulación y ejecución de estos proyectos de inversión pública, sin dudas puede mencionarse a Mendoza, seguida con algunas salvedades por San Juan, Chaco, La Pampa y Tucumán. Los cambios institucionales registrados en las demás provincias han implicado desde traslados de las EPDA hacia otros ministerios u organismos provinciales (Córdoba, Entre Ríos, Río Negro), o incluso a la órbita misma de la gobernación provincial (La Rioja), su rediseño institucional incorporando la participación de otras autoridades del poder ejecutivo y/o legislativo provincial (Buenos Aires, Jujuy), la reducción de competencias de gestión de la EPDA debido a la mayor concentración de decisiones operativas en manos del gobernador (Salta), la definición de un esquema organizativo complejo en lo institucional y de escaso nivel operativo (Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén), mientras que en otros casos, se promovió la simplificación de estructuras sin mejorar por ello su operatividad (Catamarca, Misiones).

La UEC también registró profundos cambios, observables principalmente a través de su organigrama. El Manual de Procedimientos Operativos de 1997, presenta el siguiente esquema interno de la UEC, compuesto básicamente por 2 unidades y 2 áreas:

Imagen N° 1 – Organigrama de la UEC PROSAP 1997

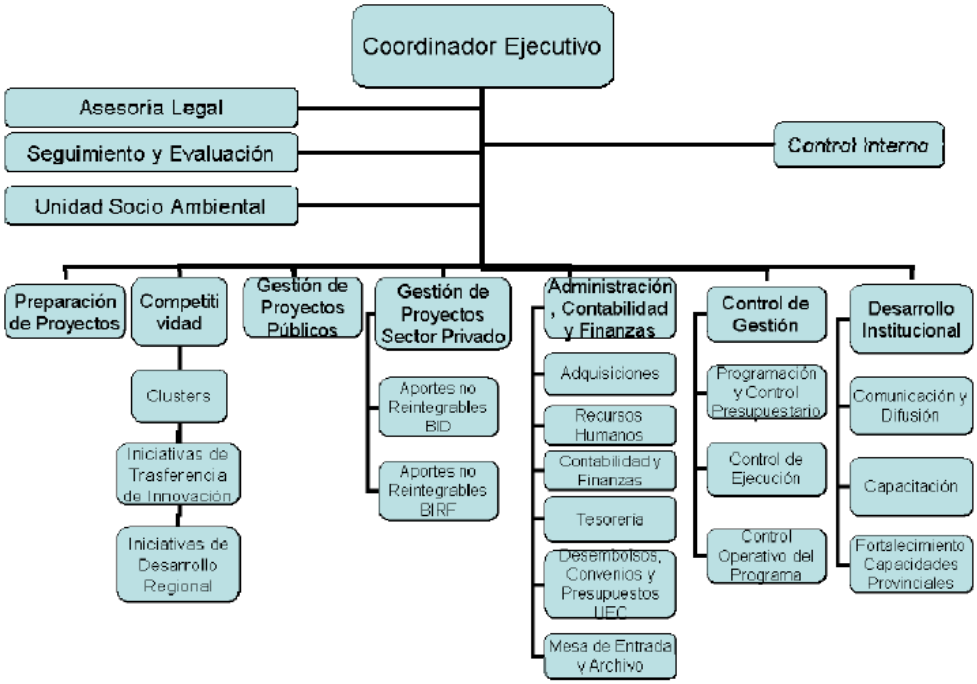


Fuente: PROSAP (1997) Manual de Procedimientos Operativos.

El Reglamento Operativo de 2008[18], refleja un notable contraste con la estructura inicial y su alcance operativo. Considerando sólo la cantidad de unidades se aprecia que las áreas de la nueva organización pasaron de 2 a 7, las unidades que de ellas dependen se incrementaron en 15 (inicialmente, se constituyeron 2 y para 2008 alcanzaban 17), mientras que se crearon 4 áreas de staff, manteniéndose la coordinación ejecutiva del Programa en un cargo dentro de la misma UEC.

[18] Vigente para las operatorias BID 899/OC-AR 1 y 899/OC-AR 2, BID 1956/OC-AR (Línea de Crédito Condicional CCLIP) y BIRF 7595-AR.

Imagen N° 2 – Organigrama de la UEC PROSAP 2008

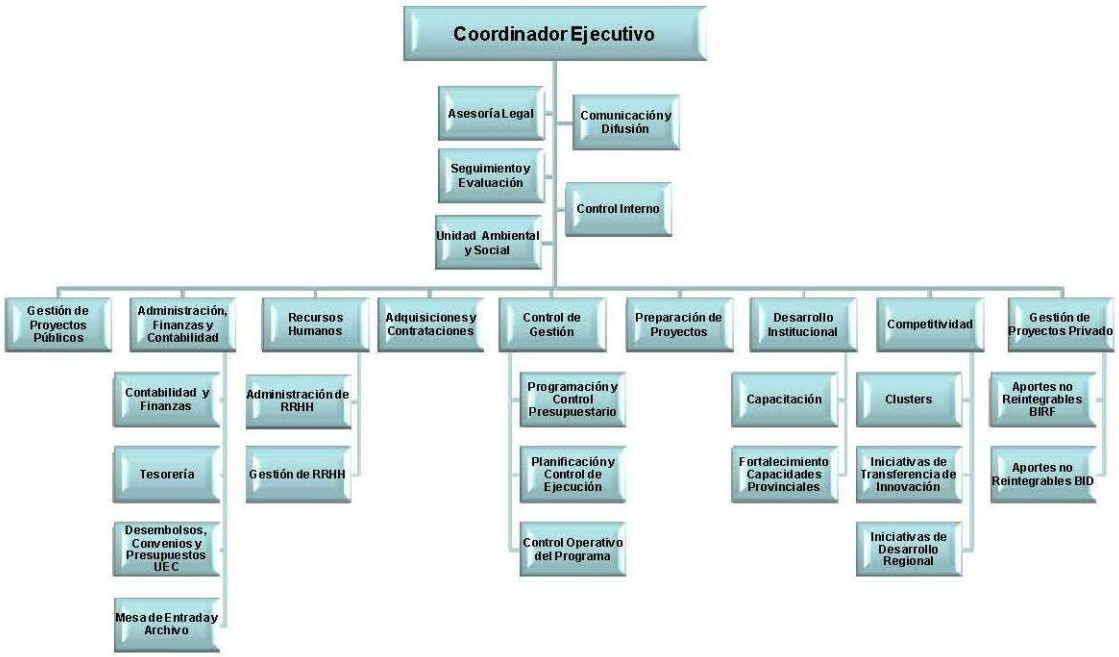


Fuente: PROSAP (2008) Reglamento Operativo.

El Reglamento Operativo de 2012[19] evidencia una estructura más grande y compleja. Se jerarquizan 2 unidades como áreas, Adquisiciones y Contrataciones, y Recursos Humanos, y otra unidad como unidad de staff, Comunicación y Difusión, hasta ese momento unidad dependiente del Área de Desarrollo Institucional. Las unidades totalizan 16, 1 menos que 4 años antes.

[19] De aplicación para las operatorias con financiamiento de los préstamos BID 1956/OC-AR y 2573/OC-AR (Línea de Crédito Condicional - CCLIP), y para el préstamo 7597-AR del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Imagen N° 3 – Organigrama de la UEC PROSAP 2012



Fuente: PROSAP (2012) Reglamento Operativo.

Si la perspectiva se instala desde la ejecución acumulada, a partir de las diferentes operatorias en ejecución, la evolución del Programa alcanza dimensiones más impactantes aún. El siguiente cuadro presenta la ejecución acumulada al 31 de diciembre de 2014, y datos parciales de las inversiones privadas y las realizadas con aporte provincial a partir de las iniciativas financiadas con los recursos del PROSAP.

Cuadro 1: Ejecución acumulada del PROSAP por préstamo y origen de fondos al 31/12/2014 (en dólares)

Programa	Crédito otorgado	Ejecución Acumulada al 31/12/2014				
		Fondos externos	Aporte local nacional	Aporte local provincial	Aporte privado	Total
BID 899/OC-AR*	322.443.749	322.443.749	109.611.376	s/d	s/d	432.055.125
BID 1956/OC-AR	200.000.000	200.000.000	30.358.148	50.708.873	20.916.007	301.994.551
BID 2573/OC-AR	230.000.000	74.791.714	14.054.818	5.705.278	-	94.551.810
BIRF 4150-AR	104.971.011	104.971.011	179.332.131	s/d	-	284.303.142
BIRF 7425-AR	37.000.000	37.000.000	10.938.473	s/d	-	47.938.473
BIRF 7597-AR	300.000.000	158.069.395	10.953.916	29.571.628	16.699.556	215.294.495
SUBTOTAL PROSAP	1.194.414.760	897.275.868	355.248.863	85.985.780	37.615.563	1.376.137.597

* Bajo esta operatoria se incluyen los préstamos BID 899/OC-AR 3, 899/OC-AR 1 y 899/OC-AR 2.
Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecución financiera de la UCAR.

El contexto nacional en el que el Programa inició su diseño e implementación fue el proceso de reforma del Estado que tuvo lugar durante los 90, proceso de cambios estructurales que encuentra sus antecedentes directos en los iniciados en los 70. Bajo la consigna de modernización institucional, el Estado fue drásticamente reducido a partir del ajuste estructural y recorte del gasto público.

Este proceso puede ser dividido en 2 etapas. La primera tuvo lugar durante 1991 y 1996 y se focalizó en el ajuste fiscal. Sus principales mecanismos para instrumentarlo fueron la desregulación, la privatización los servicios públicos, la apertura y liberalización comercial, la focalización de las políticas públicas, la descentralización y reducción del aparato estatal, la flexibilización laboral en el marco de un esquema de estabilización antiinflacionaria (Plan de Convertibilidad) que estableció la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar. Exclusión, polarización social y desinversión pública fueron las consecuencias más profundas y perdurables de las reformas decididas en pos del equilibrio fiscal.

La segunda etapa tuvo lugar a partir de 1996 en medio de los efectos de la crisis mejicana de 1995 ("efecto tequila") y el agotamiento del crecimiento económico experimentado en la primera mitad de la década. Innovación y fortalecimiento de los organismos de gobierno para alcanzar una efectiva modernización organizacional fue el anuncio sobre un nuevo ajuste estructural que buscaba sanear las cuentas públicas. El modelo económico comenzó a evidenciar claras señales de agotamiento. El default ruso, la devaluación del real en Brasil y la caída de los precios internacionales de los productos exportables provocaron la fuga de capitales que debilitó aún más la frágil estructura económica, gravemente afectada por la deuda externa con un casi inexistente aparato estatal.

Esta etapa, en el que la modernización de los servicios estatales y de las propias competencias públicas con el fin de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión pro resultados, a la vez que mayor sostenibilidad en estas acciones, se instalan en la agenda del gobierno y en las prioridades del financiamiento de los organismos multilaterales de crédito y en su direccionamiento. A continuación, se presenta el Programa a través de 4 etapas, y en el marco más amplio del contexto político, institucional, económico y social del país, el cual se expresó en su evolución y desarrollo desde su creación hasta la actualidad.

1ª etapa: Preparación e inicio de ejecución (1995-98)

Durante esta etapa se inicia la preparación de la cartera de proyectos que conformarían el PROSAP. La política económica nacional de esta etapa se caracterizó por la privatización y/o cierre de empresas públicas, la desregulación y asimétrica descentralización de servicios públicos con traspaso de funciones y responsabilidades a las provincias sin los correspondientes fondos y el equilibrio fiscal como meta en todas las jurisdicciones.

Como ejemplo de estas asimétricas transferencias hacia las provincias, puede mencionarse la correspondiente a los sistemas públicos de riego luego de la disolución de la empresa Agua y Energía Eléctrica (AyEE) a inicios de los 90. Esta compañía pública nacional se

dedicaba a la producción, distribución y venta de energía eléctrica, así como también a la evaluación y construcción de obras de ingeniería hidráulica fue disuelta[20].

Su disolución implicó la fuerte reducción en las inversiones para la rehabilitación y mantenimiento de obras hidráulicas provinciales y la descentralización de funciones vinculadas a los recursos hídricos hacia las provincias y las organizaciones de regantes. Ni los organismos, ni las asociaciones contaban con las condiciones financieras y/o técnicas para recibir y gestionar estas estructuras y funciones, así como tampoco para ejecutar las inversiones de rehabilitación de los sistemas o realizar su mantenimiento y operación sin una transición que los preparara para estas nuevas competencias. Tal como se señaló anteriormente, la adecuación y puesta en funcionamiento de los sistemas de riego, así como la administración y gestión de los recursos hídricos fueron una de las áreas de intervención priorizadas para el PROSAP, en respuesta a las demandas de las provincias.

Si adicionalmente se considera que el 70% de la superficie del país se estima árida o semiárida, que el principal consumo de agua a nivel nacional es el riego (70,5%), y que la superficie que cubre es de 2,2 millones de hectáreas de las 33.491.480[21] implantadas en el país, puede concluirse que la disponibilidad de agua de calidad es muy crítica. Si bien Argentina cuenta con una importante oferta hídrica media anual por habitante, su distribución irregular a lo largo de su extenso territorio y sus variados climas vuelve aún más crítica su disponibilidad.

En este contexto, el PROSAP encontró el segundo de sus ejes argumentales. La transferencia de responsabilidades técnicas y administrativas hacia las provincias se complementaba con la transferencia de responsabilidades financieras. Ante estas

[20] Agua y Energía Eléctrica fue creada en 1947 durante el 1° gobierno de Perón, como empresa del Estado encargada de la evaluación y construcción de obras de ingeniería hidráulica, además de la producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. En 1992 AyEE fue dividida en 23 unidades de comercialización, una de transporte, 9 de generación térmica, 8 de generación hidráulica, una de generación hidrotérmica y cuatro de transporte de energía eléctrica por distribución troncal como parte de la primera etapa de privatizaciones establecida por el gobierno de Menem.

[21] Este dato es provisto por el Censo Nacional Agropecuario de 2002, debido a que los resultados provisorios correspondientes al CNA 2008 señalaban un valor inferior. Cabe señalar que este último censo se realizó en el contexto de un abierto y prolongado conflicto entre las principales organizaciones del sector agropecuario y el gobierno nacional, debido a la Resolución N° 125 que incrementaba las retenciones a la exportación de productos de este origen, lo cual incidió en el acceso y disponibilidad de la información requerida metodológicamente.

condiciones, el Programa se concibió como un mecanismo de financiamiento a largo plazo para el desarrollo agropecuario con endeudamiento provincial principalmente. Este diseño era altamente funcional a las políticas de contención del déficit fiscal a nivel nacional pues los desembolsos de los préstamos se imputaban "bajo la línea" y no afectaban los topes de gasto público nacional.

El PROSAP se constituyó en este contexto en una herramienta facilitadora de acceso al crédito para la inversión pública a través de la UEC, responsable de administrar y agilizar estos mecanismos. En este sentido, el Programa fue señalado por el BID y el BIRF como un ejemplo de racionalidad en políticas públicas a través de la focalización de proyectos de inversión y políticas que sirvieron como marco para el desarrollo de capacidades privadas y acciones públicas. Hacia el final de esta etapa, sólo 7 provincias habían adherido al Programa a través de Convenios Marcos de Préstamo Subsidiario y la autorización del gobierno nacional para contraer deuda.

En 1998 se producen fuertes inundaciones en varias provincias del centro y noreste del país con graves daños para los establecimientos y la infraestructura productiva. El gobierno declara la emergencia productiva, y dispone la ejecución de un plan de emergencia, el Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva de Pequeños Productores (PROEMER) y la asignación de "préstamos de honor" (transferencias de recursos monetarios sin garantías ni intereses) a los productores afectados. El BID reasignó U$S 23 millones al nuevo programa para la asistencia de productores afectados por las inundaciones en 7 provincias del noroeste argentino. Este redireccionamiento también implicó la asignación del personal de la UEC a las acciones de emergencia dispuestas por la SAGPyA.

2ª etapa: estancamiento y crisis (1999-2002)

El contexto económico fue crecientemente negativo a nivel nacional y provincial, y desembocó en la crisis institucional y económica de 2001 que alcanzó dimensiones sin precedentes en el país. Asimismo, a partir de 2000 los cambios en los elencos de gobierno producto de las elecciones partidarias de fines de 1999, generaron importantes cambios en la

gestión en la mayoría de las jurisdicciones y la consiguiente paralización relativa del ritmo de actividades.

La crisis, cuyo epicentro fue el 19 y 20 de diciembre de 2001, tornó la situación político-institucional fuertemente inestable y en el marco de un fuerte descrédito se vivieron varios cambios de gobierno y de autoridades sectoriales en todos los niveles. En el caso de la por entonces SAGPyA, se registró una alta rotación en sus titulares (5 Secretarios se sucedieron en estos años), al igual que el personal directivo del PROSAP que registró 4 coordinadores ejecutivos.

El país abandonó la convertibilidad, el peso se devaluó, las deudas fueron pesificadas y los gobiernos provinciales emitieron bonos, equivalentes al peso, que circulaban como moneda. La crisis social se expresó en un grave índice de pobreza que alcanzó el 50% en 2002 y elevados niveles de desempleo abierto.

El impacto para el PROSAP fue significativo. La caída y en muchos casos la pérdida total de la capacidad de endeudamiento de la mayoría de las provincias volvió a los requisitos de solvencia fiscal establecidos como condiciones de elegibilidad restrictivos para avanzar con la ejecución de los proyectos. En el caso del BIRF, estas exigencias se establecían como la demostración de un superávit en la cuenta corriente provincial antes de la aprobación del financiamiento, a la vez que la obligación total de los servicios de la deuda provincial inferior al 15% del total de los ingresos corrientes de la provincia.

A nivel provincial, la delicada situación en las diferentes jurisdicciones y la caída de su capacidad de endeudamiento afectaron negativamente la adhesión de nuevas provincias al Programa. Obras de infraestructura en plena ejecución fueron suspendidas en numerosas jurisdicciones y los procesos de redeterminación de precios (ajustes realizados para cada avance de obra en función del contrato firmado al inicio de las mismas) superaron ampliamente los montos acordados inicialmente.

La relación entre el endeudamiento provincial y el aporte de fondos externos establecida en las operatorias de préstamo era del orden del 50% para cada aporte, mientras que los futuros beneficiarios de los proyectos debían comprometerse al mantenimiento de las obras así

como a la devolución parcial de la inversión, dificultando seriamente la viabilidad en la implementación de los proyectos. Las restricciones en la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional también limitaron severamente las acciones del Programa.

Adicionalmente, ese año surge una grave crisis sanitaria animal con el rebrote de la fiebre aftosa provocando el cierre de los mercados mundiales a la carne argentina. Las acciones de emergencia y vacunación masiva del rodeo nacional se emprendieron con financiamiento parcial del PROSAP, a través de la reasignación de recursos del BID. Estas acciones, junto a las requeridas para el PROEMER, totalizaron U$S 50 millones, lo cual fue registrado como desempeño notable del Programa, en términos de desembolsos, generando las condiciones favorables para las negociaciones en curso para el otorgamiento de nuevas operatorias. El objetivo de estas negociaciones era atender la demanda de los gobiernos provinciales mediante el financiamiento de una amplia cantidad de proyectos ya formulados, a implementarse de forma inmediata, pero principalmente destinar recursos al sector productivo para acelerar la reactivación económica.

Otro re-direccionamiento, esta vez del Préstamo del BIRF, se decidió para programas de atención materno-infantil para atender la crítica situación de algunos sectores poblacionales, en el marco de la delicada situación social general vivida en el país. El monto de recursos destinados estas iniciativas fue de U$S 20 millones. Considerando estas 3 operatorias de re-direccionamiento, la reducción del financiamiento del Programa fue de alrededor de los U$S 70 millones.

Cabe señalar que para el 2000, el PROSAP representaba el 70% de los recursos externos de SAGPyA (PROSAP, 2000:6)[22].

3ª etapa: reorganización y recuperación (2003-9)

Luego de la crisis de 2001-2, se registraron notables cambios y un nuevo impulso en el mercado interno bajo la gestión de Néstor Kirchner, en un contexto internacional favorable

[22] PROSAP (2000) Informe de base para la revisión de medio término. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Pág.6.

para la expansión de los agroalimentos. El importante y sostenido crecimiento de la economía, así como la mejora en la situación fiscal nacional y a nivel provincial estimularon la inversión en el sector agropecuario en las economías regionales.

El desempeño del PROSAP hasta ese momento, a pesar de las dificultades que enfrentó su implementación, le permitieron obtener el re-direccionamiento de recursos del BID por un total de U$S 200 millones[23], lo cual significó una nueva estrategia de intervención para el Programa. Estas negociaciones y las gestiones para la aprobación de las operatorias demoraron 3 años, por lo que los préstamos fueron efectivos en 2005.

Los objetivos generales fueron modificados a partir de las lecciones aprendidas de los proyectos ejecutados y atendiendo a la heterogeneidad de contextos, capacidades y acciones de los diferentes organismos involucrados en la gestión del Programa. El objetivo de desarrollo original enunciado como "aumentar el valor de las exportaciones de productos agropecuarios, mediante el mejoramiento de la calidad y del volumen de producción de dichos productos"[24], evidenciaba la prioridad asignada a la obtención de divisas en el marco de un elevado endeudamiento externo. Sin embargo, no reflejaba adecuadamente la compleja naturaleza institucional, multisectorial y de construcción y fortalecimiento institucional que implicaba el diseño inicial del PROSAP.

El nuevo Reglamento Operativo (2005: 8) acordado junto al BID y al BIRF para la implementación de las nuevas operatorias, reflejó esta especificación:

"El objetivo del PROSAP es aumentar el valor de las exportaciones de productos agropecuarios, mediante el mejoramiento de la calidad, el aumento del volumen de producción de dichos productos, y la mejor articulación de cadenas agroindustriales. El PROSAP financia proyectos para mejorar los servicios públicos que son deficientes y constituyen limitantes al desarrollo agropecuario en las provincias. En su nueva etapa, el Programa deberá contribuir en el corto plazo a la reactivación económica de la Argentina a través del aumento del valor de las exportaciones y el empleo. Ambos objetivos se deberán

[23] Este re-direccionamiento de recursos se formalizó bajo los Préstamos BID 899/OC-AR 1 y 2.
[24] PROSAP (1996) Contrato de Préstamo BID 899/OC-AR, Anexo A.

alcanzar a través de la mejora de la calidad y el incremento del volumen de la producción agropecuaria y agroindustrial.

El Programa facilita a las provincias y organismos nacionales y regionales los mecanismos operativos y financieros para fortalecer y mejorar los servicios que brindan al sector agropecuario en sus respectivas jurisdicciones y estimular las inversiones físicas. Asimismo, otorgará incentivos al desarrollo de estrategias de integración de cadenas agroindustriales. Para ello el Programa:

a. Fortalece y moderniza los servicios públicos que se prestan a los productores agropecuarios con el propósito de mejorar la productividad, aumentar la competitividad, apoyar la diversificación productiva y mejorar los mecanismos de control y fiscalización que aseguren la continuidad de los logros obtenidos.

b. Promueve la realización de inversiones físicas para la producción que presenten problemas ocasionados en el deterioro, antigüedad o ineficiencia de su infraestructura existente: recuperación de áreas de riego, drenaje y manejo de recursos hídricos, rehabilitación de redes de caminos rurales, fortaleciendo iniciativas orientadas a cambiar la estructura productiva de algunas áreas y mejorando la gestión administrativa de los sistemas a rehabilitar.

c. Favorece iniciativas innovadoras de articulación de cadenas agroindustriales.

d. Contribuye a evitar el deterioro de los recursos naturales, propendiendo a la recuperación y mejoramiento del ambiente productivo y promoviendo la producción de alimentos alternativos libres de contaminantes.

e. Impulsa una mejor administración de las relaciones interinstitucionales."

La nueva etapa se distinguió por la reducción del monto que las provincias debían comprometer en el financiamiento de los proyectos (25%, siendo el 75% restante de aporte externo) y por requerirse sólo el compromiso de los productores para el mantenimiento y operación de las obras. Estos cambios contribuyeron significativamente a la incorporación

de nuevas provincias en un contexto de notables restricciones para el endeudamiento externo.

La homogeneidad de procedimientos establecida como parte de la estructuración y organización del Programa, se modificó para acompañar la ejecución de entidades y gobiernos provinciales con capacidades de planificación y gestión asimétricas. El PROSAP incorporó la convocatoria pública abierta a todas las jurisdicciones para la presentación de ideas/perfiles de proyecto. El circuito definido para el acceso al financiamiento se basaba de esta manera en el ciclo de proyectos, iniciándose con la presentación de perfiles de proyecto por parte de las máximas autoridades sectoriales de las diferentes jurisdicciones. El Comité de Evaluación de Proyectos constituido por diferentes autoridades de la por entonces SAGPyA, seleccionaría las iniciativas que pasarían a la etapa de formulación a nivel de factibilidad.

Se incorporó como experiencia piloto el componente Aportes No Reembolsables (ANR) para promover la inversión intrafinca de los productores (como complemento a los proyectos de inversión pública provinciales), la participación de iniciativas privadas en las cadenas productivas para mejorar la competitividad. Asimismo, se agregaron 2 nuevas áreas de intervención: titularización de tierras y regularización dominial, y conectividad rural.

La unificación de los procedimientos inicialmente establecidos como parte de la organización del Programa se flexibilizó para acompañar la implementación de estas iniciativas por entidades y gobiernos provinciales con asimétricas capacidades de gestión y planificación. La incorporación de las Entidades de Enlace, como enlace institucional de las provincias con la UEC es un ejemplo de ello. La EPDA previamente creada como una estructura pública ad hoc en pocos casos logró constituirse como actor relevante en la definición de las políticas públicas sectoriales, siendo sus aportes técnicos marginales. Se constituyeron en facilitadores en el proceso de toma de decisiones, aunque en algunos casos se convirtieron en promotores de un mejor uso de oportunidades vinculadas al financiamiento externo (Martínez Nogueira, 2004).

Aunque en estas entidades la relación entre política y gestión es compleja, mucho más de la propuesta tecnocrática para su constitución en los inicios del Programa, la sustentabilidad y

eficiencia en la implementación es condicionada por el sentido de apropiación por parte de los actores sociales vinculados a ella, así como a una activa y continua participación de las autoridades provinciales y nacionales en la implementación los proyectos.

Los lineamientos provinciales de políticas para el sector se expresaron en variadas y numerosas demandas para el mejoramiento de los servicios agrícolas, las cuales excedieron ampliamente los fondos externos disponibles. Esto motivó el comienzo de las negociaciones para nuevas operatorias, así como un notable crecimiento y consolidación de la capacidad de gestión tanto de la UEC, como de las entidades provinciales e instancias administrativas relacionadas con la provisión de servicios agropecuarios[25].

En esta tercera etapa, se acordó con el BID una línea de crédito condicional (CCLIP) por U$S 600 millones por un plazo de 10 años. El Préstamo 1956/OC-AR por U$S 200 millones fue la primera de 3 etapas de los desembolsos del CCLIP y se hizo efectivo en 2008. Por su parte, el BIRF aprobó un crédito por U$S 300 millones (BIRF 7597-AR) por un período de ejecución de 6 años, efectivo a partir de 2009.

Como puede observarse, los tiempos que separan las operatorias se acortaron de manera progresiva, los recursos se incrementaron notablemente, y el entramado institucional que involucró al Programa se amplió y consolidó a través de la incorporación y articulación de diversos organismos provinciales y nacionales, tanto público como privados, vinculados al desarrollo productivo de las economías regionales, en el que el PROSAP se constituyó en un actor estratégico. Este importante salto cuanti y cualitativo se expresa también en la reasignación de recursos: de los U$S 70 millones direccionados en 2002 desde el PROSAP a programas sociales y de respuesta a emergencias hídricas y sanitarias, respecto de la reasignación al Programa de U$S 200 millones y las negociaciones iniciadas 3 años después (y aprobadas) con ambos bancos por U$S 900 millones.

La 1ª convocatoria para la presentación de proyectos en agosto de 2005 contó con 156 perfiles de proyectos, por un total de U$S 704 millones solicitados como financiamiento, correspondientes a 17 provincias y 20 organismos nacionales. Por su parte, el llamado a la

[25] PROSAP (2011), Evaluación de medio término del Préstamo BID 1956/OC-AR.

2ª convocatoria se realizó en 2008 pero no tuvo fecha de cierre. Esta decisión se basó en la necesidad de contar con un mecanismo más dinámico para la selección de perfiles para su formulación a nivel de factibilidad, dadas las numerosas presentaciones que desbordaron ampliamente la disponibilidad de recursos para su financiamiento. Cabe señalar que al momento de realizar el 2º llamado, se estaban finalizando las gestiones para la efectividad del Préstamo BIRF 7597-AR, por U$S 300. millones.

El PROSAP brindó en sus etapas anteriores financiamiento para la formulación de proyectos, asistiendo a los equipos provinciales a través del Programa de Preinversión (UnPre), ejecutado por el Ministerio de Economía y Hacienda, y el IICA principalmente ante la falta de especialistas para llevar a cabo dicha formulación. Sin embargo, se registraron inconvenientes y demoras[26] que motivaron la creación dentro de la estructura del Programa de un área específica para la preparación de los proyectos, de manera de agilizar el proceso y facilitar el acceso al financiamiento. De esta manera, diferentes equipos de especialista abordaron la formulación de los proyectos desde un esquema interdisciplinario e integrando la perspectiva institucional para la identificación de la futura UEP de cada proyecto y sus necesidades, para fortalecerla a través de un componente específico del mismo proyecto.

Las 3 etapas identificadas en el desempeño del Programa, también son visibles en la progresiva adhesión de las provincias. Entre 1997 y 2001, 7 provincias se incorporaron al Programa, incrementándose en 15 a partir de 2002, totalizando para 2008 22 provincias: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Actualmente, 19 de ellas se encuentran ejecutando proyectos o iniciativas con el sector privado y 3 con asistencia técnica.

[26] El Informe de Base para la Revisión de Medio Término (2000) señaló que si bien los procesos de formulación proyectos son habitualmente muy prolongados, en 2 proyectos se registraron 1692 y 1508 días respectivamente desde que se inició su formulación hasta que obtuvieron la no objeción definitiva del organismo financiador para iniciar su ejecución. Cabe señalar, que el documento también refiere a las dificultades de las provincias involucradas en cumplir con las condiciones de elegibilidad del Programa, lo cual demoró aún más estos procesos.

La nueva etapa tiene como objetivo promover el incremento en la productividad y la rentabilidad de los productores, en orden a incrementar la competitividad. Los destinatarios son los pequeños y medianos productores de las economías regionales, postergados por el reciente crecimiento del sector en los recientes años, y que enfrentan importantes dificultades para ingresar al mercado debido al escaso acceso a servicios financieros, tecnológicos, comerciales y sanitarios. El 20% de los recursos negociados se destinaron a apoyar y fortalecer al sector privado, avalado por los resultados de los ANR otorgados que contribuyeron a mejorar la calidad de las inversiones públicas (los proyectos provinciales), siendo una herramienta muy valorada por los pequeños y medianos productores primarios[27].

Estas iniciativas se incorporaron para abordar la complejidad del medio rural, es decir, nuevos actores sociales y productivos, vinculados bajo diferentes esquemas de trabajo y organizaciones los cuales imprimen diferentes dinámicas a las formas asociativas, a los intercambios, la comercialización, la producción y, consecuentemente, a nuevas necesidades.

4ª etapa: consolidación y crecimiento (2009-14)

En 2009 se inicia una nueva etapa para el PROSAP, signada por la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en el marco del flamante Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y con dependencia directa del ministro. Esta jerarquización no sólo del Programa sino de un modo de gestión orientado a los resultados que progresivamente consolidó y amplió el entramado institucional sectorial, es evidente si se considera su dependencia inicial de la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, pasando fugazmente por el Ministerio de Industria en 2008/9 para posicionarse en la Unidad de Ministro del nuevo MAGyP. En este sentido también debe señalarse que el Coordinador Ejecutivo del PROSAP, designado en este rol desde 2002, fue asignado a la coordinación ejecutiva de la

[27] También destinadas al sector privado, se acordaron experiencias piloto para promover la innovación mediante redes participativas y coordinadas (clusters), la integración de las cadenas de valor en marcos regionales específicos (miro-regiones) e iniciativas de innovación de transferencia.

UCAR y de todos los programas y proyectos bajo su órbita, y lo que se desarrollen mediante nuevas operatorias.

Nuevas negociaciones se iniciaron con diferentes organismos de financiamiento como CAF y FONPLATA, diversificando las intervenciones desde un enfoque que privilegia el desarrollo rural integral. De esta manera, se puso en marcha un nuevo dispositivo y un proceso de readecuación que se mantiene activo, que persigue la generación y fortalecimiento de la articulación entre los diferentes programas de la UCAR, para complementar y potenciar las intervenciones en los diferentes territorios. Por ejemplo, son el Componente de Obras Menores y el Proyecto de Reconversión Productiva Post-Emergencia, ambos financiados por el BID 2573/OC-AR. El primero desarrolla obras complementarias de intervenciones de otros programas como el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Programa para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero del NOA (PROICSA), orientados al desarrollo rural y a los pequeños productores. Por su parte, el segundo articula la intervención con el Programa de Desarrollo Rural para la Patagonia (PRODERPA) para financiar proyectos de recuperación productiva luego de las cenizas del volcán Puyehue que afectaron la Patagonia argentina.

A modo de resumen, se presenta el siguiente cuadro con la información por organismo, préstamo, año y monto.

Cuadro 2. PROSAP - Recursos externos por préstamo y año (en dólares)

Etapa	Operatoria	Monto	Año
PROSAP I	BIRF 4150-AR[28]	125/105	1997-8
	BID 899/OC-AR 3	125	
PROSAP II	BID 899/OC-AR 1 y 2	200	2005
	BIRF 7425-AR	37	2007
PROSAP III	CCLIP - BID 1956/OC-AR - 1ª etapa	200	2008
	BIRF 7597-AR	300	2009
	CCLIP - BID 2573/OC-AR - 2ª etapa	230	2013
PROSAP IV[29]	CAF	60	2014
	FONPLATA	18.4	2015
Total recursos de financiamiento externo		**1275,4**	

Fuente: web institucionales UCAR (www.ucar.gob.ar) y PROSAP (wwwprosap.gov.ar)

Luego de analizar la trayectoria y evolución del PROSAP, puede afirmarse junto a Martínez Nogueira (2004) que su evolución y complejidad son un ejemplo de un nuevo modelo organizacional y de gestión, en función de 4 aspectos:

a) Provee un abordaje sistemático y disciplinado al análisis y a la gestión de un grupo de inversiones.
b) Su objetivo es integrar las anteriores y nuevas herramientas de inversión consolidando la perspectiva territorial.
c) Tiene claramente definidos actividades y objetivos que responden a un detallado programa y distribución de inversiones en períodos en el marco de una estrategia de largo plazo.
d) Para su ejecución, requiere la progresiva y amplia coordinación entre diferentes actores sociales y la participación de diferentes niveles de gobierno.

[28] La diferencia corresponde a los U$S 20 millones reasignados desde el PROSAP hacia otros programas.
[29] Al momento de elaboración de este trabajo, se encuentran en proceso negociaciones con el BIRF por una nueva operatoria por U$S 500 millones.

Asimismo, el Programa constituye un caso particular dado que si bien cuenta con una trayectoria positivamente valorada de alrededor de 20 años por diferentes organismos multilaterales de crédito[30], el gobierno nacional y las provincias, no se ha incorporado a la estructura del MAGyP. Al igual que la UCAR, su precariedad institucional expone a las capacidades técnicas, operativas y de gestión desarrolladas y fortalecidas durante estos años a una gran inestabilidad dado que cambios institucionales o de gestión pueden implicar la pérdida de las mismas.

Este esquema de gestión puede ser definido como un modelo propuesto para la administración de recursos públicos, focalizada en la implementación de acciones estratégicas en el marco de un plan de acción de largo plazo y en articulación con otras iniciativas de inversión complementarias. Tiene un doble objetivo: la eficiencia en el logro de los objetivos de los proyectos y la producción de impactos de largo alcance, que trascienden la implementación propiamente dicha, diseñados para promover innovaciones en reglas y estilos de gestión.

La falta de conocimientos y experiencia en los procedimientos específicos para la implementación de operatorias externas (adquisiciones, contrataciones, etc.) dificultó inicialmente la ejecución del PROSAP, tanto en la UEC como en las provincias, generando importantes demoras en la ejecución de los proyectos. La permanencia de los equipos técnicos en muchas provincias, pero fundamentalmente en la UEC, bajo una misma conducción desde 2002, consolidó equipos de trabajo y procedimientos. A partir de las lecciones aprendidas, se optimizaron los tiempos de gestión y la calidad de las intervenciones, así como también las relaciones con los organismos de financiamiento y los agentes asignados por Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para acompañar estos procesos.

La iniciativa de unidades ejecutoras para financiamiento externo ha resultado en mecanismos de eficiencia variable. El desarrollo relativo de capacidades estatales, la calidad de los marcos institucionales de la gestión pública, particularmente considerando la

[30] El PROSAP fue calificado por el BIRF como altanamente satisfactorio destacando que a lo largo de su ejecución desde 1996 se ha erigido en una de las principales iniciativas de inversión pública productiva para el sector agropecuario del país, especialmente en las economías no pampeanas. PROSAP (2010) Informe de Cierre Préstamos BIRF 4150-AR y 7425-AR. Enero 1998 – mayo 2010. Buenos Aires.

estabilidad y régimen del servicio civil (incluso dispar entre los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la ejecución), así como la inclusión de estrategias para la modernización de la administración pública son algunos de los factores fundamentales para la calidad de su desempeño. Es por ello, que el gran desafío se presenta para desarrollar y fortalecer instituciones que desarrollen políticas públicas sólidas e innovadoras a partir del aprendizaje y experiencias alcanzadas, en diálogo permanente con los actores involucrados como uno de sus principales ejes. De esta manera, se fortalece el entramado institucional progresivamente a través de la consolidación de instancias de intercambio y participación con los actores involucrados comprometiéndolos en la sostenibilidad y mejora de estas políticas.

Las evaluaciones realizadas sobre la contribución del PROSAP al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales han puesto de relieve la importancia de promover la coordinación intra e inter-institucional entre los diferentes niveles de gobierno y la resolución de los problemas de implementación a través del trabajo y abordaje conjunto.

En las siguientes secciones, se presentan y analizan las 2 principales iniciativas destinadas al fortalecimiento de las capacidades provinciales en el marco del PROSAP. Lo desarrollado hasta aquí brinda el marco propicio para profundizar el análisis a partir de 2 experiencias concretas, en momentos diferentes, diseñadas e implementadas por el mismo Programa para los mismos destinatarios.

El recorrido se inicia con la presentación de la estrategia del Programa para el fortalecimiento provincial, continuando luego con el Componente para el Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial (EPDA). Posteriormente, se aborda el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP), para pasar en el capítulo siguiente al análisis de ambas intervenciones.

Capítulo 3: El Fortalecimiento Institucional en el marco del PROSAP

Este capítulo aborda las principales iniciativas diseñadas e implementadas por el PROSAP para la modernización de las gestiones provinciales a cargo de la coordinación y supervisión del Programa y los proyectos de inversión pública en las respectivas jurisdicciones.

En primer lugar, se presenta el Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial (EPDA), formulado durante los primeros años del PROSAP e implementado por la UEC hasta la finalización de los préstamos que lo financiaron: BID 899/OC-AR y BIRF 4150-AR, además de aportes locales nacional y provinciales. En segundo lugar, el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP), diseñado en 2010 y ejecutado hasta 2014 inclusive, bajo el cofinanciamiento de ambos organismos externos, más el aporte local nacional: BID 1956/OC- AR y BIRF 7597-AR.

Las destinatarias de ambas iniciativas fueron las EPDA, EE y EPAF de las provincias adheridas al Programa. Los ejes de intervención se basaron principalmente en el aprovisionamiento de equipamiento, asistencia técnica y actividades de capacitación. En cuanto a las fuentes de recursos, contaron con cofinanciamiento simultáneo del BID y del BIRF, además de aportes locales complementarios, tanto nacional como provinciales. Sin embargo, estos lineamientos generales que parecieran describir esquemas de intervención similares desde la UEC, son algunos de los rasgos comunes de 2 modos claramente diferenciados de concebir y de expresar la modernización de la gestión pública.

De esta manera, se profundiza la mirada sobre la estrategia que el PROSAP desarrolló desde sus inicios y llevó adelante a partir de diferentes instancias de revisión y rediseño de sus propuestas para la modernización de las entidades provinciales vinculadas a su implementación. El análisis sobre la implementación de cada una de estas iniciativas pone de relieve sus respectivos contextos político-institucionales y su incidencia en los niveles de implementación alcanzados, las interacciones entre la UEC y las provincias, así como también los recursos y capacidades movilizadas por ambas partes en cada oportunidad.

El desarrollo de este proceso exploratorio y de indagación brindará los principales elementos para poner en diálogo 2 regímenes diferentes de implementación dentro de un mismo Programa, es decir, 2 maneras distintas de comprender y fortalecer las capacidades estatales provinciales. El Capítulo 5 aborda específicamente este análisis y las conclusiones que de él se desprenden.

El Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial (EPDA)

Durante la etapa preparatoria del portfolio de proyectos para el PROSAP, se identificaron importantes debilidades en las provincias tanto para el diseño de políticas sectoriales y las estrategias de desarrollo, como para la gestión de las diferentes etapas del ciclo de proyectos de inversión pública. Diferentes secciones del documento de proyecto señalan el desmantelamiento generalizado de los organismos de planificación provinciales surgidos en los años 60 y 70 como uno de los principales motivos de estas debilidades: "los procesos de reducción de las funciones del Estado y el pasaje generalizado a una economía de mercado, que formaron parte del proceso más amplio de ajuste y reforma estructural de la economía, en muchos casos tuvieron como consecuencia la desaparición casi total de los organismos encargados de estudiar y formular políticas, programas y proyectos" (PROSAP, 1995: 7).

El documento fue elaborado en 1995, luego de importantes cambios emprendidos por el gobierno de Menem para "lograr el equilibrio de las cuentas públicas, el saneamiento de las finanzas, la eliminación de los gastos improductivos y la modificación en la estructura impositiva a fin de estimular la productividad y el crecimiento en el sector privado. El Estado está ahora en condiciones de ocuparse mejor de sus responsabilidades básicas" (PROSAP, 1995: 8). De esta manera se corregirían las fallas en la forma en que el sector público formulaba y ejecutaba sus políticas. Para aquellos casos en los que esta labor se viera "obstaculizada", se disponía de programas y proyectos de inversión pública orientados a modernizar y generar mayor eficiencia en la gestión pública, como el PROSAP.

Los argumentos destacados en el Documento Principal del Componente sintetizaron un diagnóstico acotado a las necesidades propias del proceso de formulación y negociación de la operatoria, pero que sentaba las bases de una intervención pública compleja. En términos generales se destacaron las capacidades de identificación, formulación y análisis de proyectos de inversión por su bajo nivel en casi todas las provincias. La privatización de la banca provincial y otras entidades públicas, así como la reducción en tamaño y atribuciones de organismos descentralizados, y la escasez de flujos de información adecuados para la

toma de decisiones en materia de políticas públicas profundizaron este debilitamiento. La tendencia a la reducción de los planteles permanentes de profesionales y el creciente recurso a servicios privados de consultoría, confirmaban la emergencia de una nuevo Estado, con sus grados de libertad reconfigurados, con márgenes de acción reducidos.

A la ausencia generalizada dentro de las carteras sectoriales provinciales de un organismo planificador, se sumaba la falta de una adecuada política de formación de los recursos humanos, bajas remuneraciones e imposibilidad de recompensar mayores esfuerzos laborales con incrementos salariales. A ello se agregaba el predominio de personal administrativo y de poca calificación en la organización, así como el insuficiente equipamiento y recursos presupuestarios para cumplir con las funciones de programación de políticas sectoriales.

El Estado nacional emprendió un intenso proceso de descentralización de competencias hacia niveles sub-nacionales lo cual transformó notablemente su estructura. Como ejemplo de ello, puede mencionarse la transferencia de servicios educativos hacia las provincias la cual se tradujo en el traspaso de 4500 establecimientos, 250.000 agentes, 1.500 inmuebles y un presupuesto global de aproximadamente U$S 1.500 millones (Abal Medina, 2006: 24). Como resultado de esta "cesión", hacia fines de los 90, la administración pública nacional pasó de emplear a más de 900.000 personas a 260.000, apenas el 1,8% de la Población Económicamente Activa (PEA).

El traslado de la ejecución de políticas públicas hasta ese momento nacionales sin la transición necesaria para generar capacidades y recursos adecuados para su planificación e implementación, reafirma la tendencia predominante: en lugar del fortalecimiento de las capacidades burocráticas, administrativas o de gestión del Estado, ampliamente difundido, se avanzó en su desarticulación y debilitamiento (Abal Medina, Op. Cit).

La modernización de los servicios provinciales agrícolas fue uno de los objetivos destacados en el diseño del PROSAP, de manera de dar continuidad y complementar a nivel provincial lo iniciado por el PROMSA. En este sentido, se priorizó entre las líneas de acción acordadas con el BID y el BIRF apoyar el fortalecimiento de las instituciones de programación y

ejecución agropecuarias sub-nacionales con el objetivo de mejorar la calidad de las políticas del sector y su competitividad.

En la propuesta del primer préstamo otorgado por el BID, se destaca el fortalecimiento de la capacidad provincial de programación, así como el desarrollo de estudios y acciones específicas y complementarias a las actividades provinciales. A tal fin, el diseño del PROSAP contó con el aporte de unidades provinciales de preparación, lo cual constituyó las primeras acciones de fortalecimiento realizadas por el Programa, y el antecedente inmediato de las EPDA. El objetivo de tales acciones sería "contar con un sistema eficiente de formulación y análisis de políticas, programas y proyectos para el sector agropecuario y se centrarán en varias líneas de fortalecimiento institucional, desde la definición o constitución del servicio hasta la capacitación del personal" (PROSAP, 1995).

La formulación de este componente se basa en, según lo señalado en el Documento de Proyecto, "la comprobación de que el cumplimiento del rol del Estado en una economía de mercado exige el desarrollo de funciones de programación económica, tanto global como sectorial, y entre estas últimas las relativas al sector agropecuario" (PROSAP, 1995: 6). En concordancia con el paradigma vigente en dicho período, el rol del Estado se redefine para reposicionarse y acompañar estratégicamente el desarrollo del mercado: "Esta evolución no necesariamente responde a las necesidades de un Estado eficiente en una economía de mercado; dicho Estado, si bien no planifica la economía ni la maneja en forma directa, debe tener instrumentos para captar las señales del mercado, formular políticas, efectuar el seguimiento de la implementación y del impacto de dichas políticas, y debe tener capacidad para reformular permanentemente sus políticas en función de la evolución de la economía, y para poder formular también programas de acción estatal y proyectos de inversión en los que el Estado tenga alguna intervención" (PROSAP, 1995: 5).

A partir del rol asignado al Estado bajo las reformas neoliberales, y frente a las debilidades que limitaban seriamente el despliegue de una política agropecuaria eficaz, se propone al Componente de Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario de las Provincias como uno de los ejes de intervención del PROSAP. Su objetivo se estableció como el "fortalecimiento de la capacidad de programación del desarrollo agropecuario, en cada una de las provincias de la Nación con capacidad para:

formular, armonizar, controlar y evaluar políticas y programas de desarrollo agropecuario, y asimismo identificar y formular proyectos de inversión sectorial o cooperación técnica como así también evaluar y monitorear su implementación" (PROSAP, 1995: 1). Para ello, se desarrollarían Unidades de Programación del Desarrollo Agropecuario (UPDA), localizadas en el más alto nivel sectorial, facilitando así la coordinación con los organismos provinciales de programación global[31].

De esta manera, en aquellas provincias que contaran con un organismo que pudiera asumir las funciones de programación del desarrollo agropecuario y concentrar al personal calificado existente, el fortalecimiento sería destinado a esos organismos. En los casos en los que no existieran organismos con estas funciones o competencias específicas para el sector, la Unidad Técnica Provincial (UTP) del PROSAP se constituiría en la base para desarrollar esas capacidades conformándose como UPDA. Esta Unidad al haber participado desde el inicio en el diseño del Programa y la elaboración del Programa de Desarrollo Agropecuario Provincial, se estimaba que contaba con cierta experiencia en el marco del PROSAP para asumir estas funciones y a ser creada en cada una de las provincias para desempeñar estas funciones (PROSAP 1995: 7).

Las UPDA como dispositivo adecuado tanto para la programación de políticas sectoriales así como para la implementación del Programa en cada provincia, configuró el esquema de ejecución en cada jurisdicción. Es decir, se diseñó un modelo de entidad único bajo ambiciosos objetivos, y que se estimaba permitiría agilizar la ejecución del PROSAP en el territorio, uniformando este esquema para los niveles sub-nacionales[32].

Asimismo, en aquellas provincias que ejecutaron el PROVINCIAS I, se consideraría el grado de desarrollo de sus unidades ejecutoras para sumar sus capacidades a la ejecución del

[31] "En algunos casos, cuando los organismos sectoriales propiamente dichos son de nivel relativamente más bajo, y el Gobierno Provincial tiene a centralizar la programación a niveles suprasectoriales, la función podría desarrollarse a ese nivel siempre que se garantice la participación directa de las autoridades sectoriales en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos. La línea estratégica de fortalecer al sector público agropecuario como tal debe prevalecer también en ese caso" (PROSAP, 1995: 33).

[32] En este sentido, entre las funciones asignadas a las UPDA, se puede citar la número 20, la cual expresa plena sincronía con el sistema de ideas vigente en el momento: "Supervisión y coordinación de la revisión permanente de las técnicas de identificación, formulación, análisis económico-financiero, impacto ambiental, seguimiento y evaluación de proyectos y adopción de las más convenientes de acuerdo a la realidad económica de la provincia y a los requerimientos de las fuentes de financiamiento" (PROSAP 1995: 17).

PROSAP. Las UTEP también fueron integradas al esquema organizativo provincial. De esta manera, se propusieron 3 modalidades de ejecución principalmente a partir de las capacidades de gestión existentes y la experiencia desarrollada de cada jurisdicción: las adquisiciones y contrataciones serían asignadas a la entidad con mayor trayectoria demostrada, según cada caso, mientras que las tareas de gestión financiera y contable se delegarían por convenio en aquellas especializadas como las unidades ejecutoras del PROVINCIAS I (constituyéndose en las EPAF).

Esta distribución de tareas se basaba en el objetivo de contar con la capacidad técnica necesaria para tomar decisiones fundadas para el sector agropecuario, para definir una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, identificar y formular proyectos de inversión para la mejora de la competitividad del sector, así como evaluar los resultados de las políticas y los proyectos de inversión implementados. El propósito del Componente EPDA, establecido en el marco lógico de la Propuesta de Préstamo BID, expresaba: "Las unidades de programación y planificación agropecuaria (UPPA[33]) en las 23 provincias, identifican y preparan proyectos y políticas eficientes desde el punto de vista económico para apuntalar las exportaciones agropecuarias".

Para estas unidades encargadas de la programación sectorial, se llevaría a cabo un estudio específico en coordinación con el organismo rector del sector agropecuario en la provincia para la determinación de su estructura orgánico-funcional y la identificación de sus principales necesidades (recursos humanos, equipamiento, capacitación y asistencia técnica). A partir del diagnóstico[34] de este trabajo, se preveían 2 líneas de acción a cargo de:

a) La UEC del PROSAP con actividades de capacitación y asistencia técnica en temas de formulación, evaluación y seguimiento de políticas, programas y proyectos durante los 2 primeros años del Componente, así como realizar los "ajustes pertinentes" de la entidad en coordinación con el organismo

[33] Por las referencias contextuales en el documento se entiende que se alude a las UPDA. En el Documento de Proyecto del Componente, se observan variantes en la denominación de las entidades provinciales, lo cual señala procesos de definiciones aún en curso al momento de elaboración de dicho Documento. Una referencia similar se encuentra para los montos presupuestados para el financiamiento del Componente.
[34] Los resultados del diagnóstico mencionado no pudieron localizarse en el archivo del PROSAP, debido a que en el período que se ubicó en el actual MAGyP sufrió una inundación que ocasionó la pérdida de documentos y material del Programa que aún no habían sido digitalizados.

correspondiente.

También consideraba el reforzamiento de la UEC (a cargo de la Dirección de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario de la por entonces SAGPyA) para posibilitar el cumplimiento de sus funciones, a través de capacitación, servicios de consultoría, equipamiento, gastos de viaje y otras necesidades operativas. Esta línea se ejecutaría durante los 5 años del Componente.

b) Las autoridades del nivel provincial, consistente en constituir la UPDA y brindarles apoyo a su funcionamiento durante 5 años. Para ello, se esperaba la designación de personal, la asignación de presupuesto, la definición de un programa de acción de mediano y largo plazo, y del plan operativo anual. Respecto de las contrataciones de personal, establecía la posibilidad de compartir de manera incremental el pago de las mismas, con el compromiso del gobierno provincial de asumir el pago total al finalizar el Proyecto.

Los resultados esperados de estas actividades durante los primeros 5 años fueron:

1) un diagnóstico sectorial actualizado anualmente,
2) el Programa de Desarrollo Agropecuario Provincial (PDAP) que incluyera las políticas agropecuarias provinciales, revisado y actualizado anualmente,
3) al menos 1 programa y/o proyecto subsectorial de mediano plazo formulado y actualizado anualmente,
4) al menos 5 proyectos de inversión agropecuaria identificados, formulados y evaluados por provincia,
5) al menos 3 programas y proyectos con financiamiento gestionado y aprobado por provincia,
6) 5 planes operativos anuales elaborados,
7) 5 informes anuales sobre la implementación del PROSAP supervisada y evaluada, y
8) la implementación de otros proyectos agropecuarios supervisada y evaluada.

Estas metas operativas aspiraban a realizar los objetivos propuestos por el Componente EPDA en torno a mejorar la calidad de la programación de las políticas sectoriales eficientes: la toma de decisiones por parte de la máxima autoridad sectorial debidamente sustentada y calificada técnicamente, la priorización "racionalizada" de las inversiones públicas para el sector agroalimentario, debidamente formuladas y ejecutadas, la promoción y adecuada articulación entre el sector público y privado para viabilizar los proyectos de inversión. El corolario de esta listado estaba dado por los fines del propio Programa: mejorar la calidad de vida de los productores y los trabajadores rurales, preservar el medio ambiente y "ejecutar de acciones correctivas sobre el mismo" para brindar sustentabilidad y sostenibilidad al desarrollo agropecuario provincial.

Cabe señalar que el Componente EPDA formaba parte de la propuesta de Fortalecimiento Institucional y Sistemas de Información, integrada también por el Proyecto Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA). La meta común de ambos proyectos, expresada en su marco lógico, es la "preparación y puesta en marcha de proyectos y políticas destinados a atender las oportunidades agropecuarias más importantes". La ejecución del Proyecto SIIA se diferenció del Componente EPDA dado que estuvo a cargo de la SAGPyA y a partir de unidades provinciales (UPSIIA), diferenciadas pero con esperada articulación con las UPDA.

Las actividades previstas a cargo de la UEC del PROSAP fueron:

a) actividades de capacitación del personal de las UPDA en formulación, evaluación y seguimiento de políticas, programas y proyectos de inversión o de cooperación técnica, durante los primeros 2 años: 2 nacionales sobre temas metodológicos generales, y 2 regionales sobre temas de interés específicos,

b) asistencia técnica a nivel provincial para su desarrollo institucional y sobre metodologías de formulación, administración evaluación, seguimiento y control financiero de políticas y proyectos, desarrollo y "utilización eficiente de servicios privados de consultoría",

c) contratación y/o transferencia del personal necesario desde otras dependencias del sector público provincial,

d) adquisición de equipamiento principalmente informático, y

e) apoyo a la operación de las UPDA por 5 años.

El alcance del Componente se preveía nacional, es decir, abarcaría a todas las provincias y a la propia Unidad Ejecutora Nacional (UEN), es decir la Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario. El inicio de las actividades se llevaría cabo en las 5 provincias que formaban parte del Programa, de manera simultánea a la implementación de los proyectos de inversión pública. Las demás provincias desarrollarían sus propios proyectos de fortalecimiento con apoyo de la UEC al incorporarse al PROSAP y de manera previa a la ejecución de sus proyectos.

Los organismos ejecutores eran la UEC del PROSAP en coordinación con la UEN de la cual dependía, y los organismos provinciales en los que se ubicaban las UPDA. El plazo de ejecución previsto fue de 5 años.

Los costos y financiamiento del Proyecto se organizaron en torno a 4 fuentes de recursos: Préstamo BID 899/OC-AR, Préstamo BIRF 4150-AR, aportes de origen nacional y provincial, según el siguiente detalle:

Cuadro 3: Costos y financiamiento del Componente EPDA por categoría de gasto y origen de fondos (en dólares)

Categoría de Gasto	Origen de los fondos			Total
	BID/BIRF	Provincias	Nación	
UPDA - Subcomponente Provincial	11.704.038	1.210.676	-	12.914.714
UEC - Subcomponente Nacional	224.280	-	26.250	379.260
UTEP	-	4.708.402	-	4.708.402
Total	**11.928.318**	**5.919.078**	**26.250**	**17.873.646**

Fuente: PROSAP (1995) Componente Fortalecimiento Institucional Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial. Documento Principal. Versión corregida

Se estima que el financiamiento del proyecto aún no se encontraba definido al momento de elaborar este documento dado que el mismo sugiere que "es posible que, dado el carácter del proyecto (nacional) la contraparte sea sólo la Nación. En el caso de las provincias, no asumirían compromisos de repago" (PROSAP, 1995: 28).

Las misiones y funciones de las UPDA son establecidas en torno al estudio y asesoramiento de las autoridades provinciales del sector sobre programación a mediano y largo plazo, contribución a la programación de inversiones y presupuesto del "gasto público provincial relacionado con el desarrollo del sector agropecuario" (no inversión), identificación, formulación, evaluación y seguimiento de programas y proyectos, y administración de los proyectos PROSAP, así como enlace con el financiamiento externo en temas sectoriales. Las misiones y más de 20 funciones previstas para las UPDA se detallan en el Anexo I.

La implementación del Componente EPDA: alcances y resultados

En 1998 se experimentan cambios políticos institucionales que provocan el cambio de autoridades en la SAGPyA, así como en el PROSAP, por lo que se acordó con los bancos financiadores y las provincias dinamizar el desarrollo del componente y actualizar los PDAP realizados en 23 provincias con el apoyo del Programa.

En 1999, la UEC presenta una propuesta sobre actividades de capacitación y asistencia técnica para la programación del desarrollo agropecuario (PROSAP, 1999), a partir de diferentes ejes temáticos: planificación participativa, ejecución y evaluación de proyectos agropecuarios, capacidades institucionales y oportunidades para el desarrollo agropecuario. En cuanto a su financiamiento, se acuerda que una parte de estas actividades sería con recursos provinciales, mientras que las restantes utilizarían recursos del Programa.

El objetivo que expresa este documento modifica el anunciado en 1995, ya que focaliza las acciones en un nivel más operativo para las entidades y a partir del rol que efectivamente las EPDA desempeñaban en la estructura provincial. La reformulación del objetivo se expresó en "mejorar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos agropecuarios de

las provincias, en especial de aquellas que han adherido al Programa, a fin de que estas unidades cumplan adecuadamente las funciones de coordinación y ejecución de la programación del desarrollo agropecuario en sus respectivas provincias" (PROSAP, 1999: 3).

Un informe presentado en enero de 2000 sobre el Proyecto EPDA (Huerga, 2000) destaca los 2 ejes del fortalecimiento provincial: la formulación de políticas y la programación del desarrollo agropecuario, así como la preparación, gestión y ejecución de los proyectos. Se observa un claro cambio en la estrategia de fortalecimiento, en línea con la readecuación planteada en 1999, sumando a la programación del desarrollo la gestión de los proyectos, relegada en el diseño inicial.

El mismo documento señala que el Proyecto se encuentra en ejecución en las 10 provincias que habían firmado a esa fecha el CMPS de adhesión al PROSAP (Corrientes, Chaco, Chubut, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Fe y Tucumán). La situación de las provincias de Río Negro y de Santa Fe es destacada dado que al momento no habían contraído deuda para financiar sus respectivas EPDA.

Estos cambios y reorientación en la estrategia de fortalecimiento del Componente, modificaron sólo parcialmente algunos objetivos del proyecto, sin lograr revertir la tendencia que la implementación afirmaba día a día. El análisis que realiza Martínez Nogueira (2006) sobre la contribución del PROSAP a las capacidades institucionales provinciales, pone de manifiesto esta limitación estructural para el logro de los objetivos propuestos para el Componente. A partir de los casos de 4 provincias como Catamarca, Chaco, Mendoza y Tucumán, analiza y compara lo que Chiara y Di Virgilio definieron como régimen local de implementación. Entre las conclusiones a las que el autor arriba, señala que las 2 principales funciones asignadas a las EPDA, a saber las políticas y de programación, así como la coordinación de la ejecución de los proyectos, tienen requerimientos disímiles entre sí: "sólo en algunos casos la EPDA ha tenido impactos significativos en materia de políticas y programación, más por iniciativa de su coordinador técnico que por inserción institucional" (Martínez Nogueira, 2006: 39).

En este sentido, afirma el autor que las contribuciones a lo institucional no se observan como resultado de las acciones de fortalecimiento institucional del Programa. Por el contrario, las mismas son resultado de la confrontación de problemas, la búsqueda de soluciones a los mismos, la movilización de actores sociales y la mayor comprensión de las complejidades de las diversas etapas de los proyectos de desarrollo. En síntesis, el desarrollo institucional de las entidades provinciales se basó en el aprendizaje alcanzado en las interacciones específicas que la implementación del PROSAP dinamizó a través de un complejo entramado institucional y de diversos actores involucrados en este proceso.

Tal como se destacó en el primer capítulo del presente trabajo, la perspectiva relacional de las capacidades estatales es uno de los principales ejes transversales a considerar en la investigación y estudio de las mismas. Martínez Nogueira, en sus conclusiones, pone de relieve este enfoque como parte fundamental de las "lecciones aprendidas" de esta etapa, y como eje transversal a su desarrollo, en coincidencia con el análisis planteado por Cortázar Velarde.

Los avances señalados en función de las actividades previstas, fueron los siguientes:

a) Equipamiento informático: comprado y distribuido en 8 provincias.
b) Asistencia técnica: brindada por la UEC a 5 provincias para la ejecución del Programa y para la formulación de políticas.
c) Capacitación: 1 taller de planificación participativa realizado por la UEC, 1 de 4 seminarios de preparación de proyectos llevado a cabo y la contratación iniciada para el seminario de programación de política agrícola.

En relación con el impacto del Programa a partir de los objetivos establecidos, se destaca en dicho informe la contribución en 5 provincias a la ejecución de proyectos a través de asistencias técnicas para la supervisión técnica, la administración financiera y contable; el fortalecimiento del rol activo de las provincias en la identificación, preparación y gestión de políticas sectoriales, y en otras 3 provincias, el asesoramiento de las EPDA en instancias provinciales que trascendían al Programa.

El Informe de Base para la Revisión de Medio Término del PROSAP, elaborado a mediados de 2000, realiza aportes sustanciales para comprender mejor el desempeño del Componente en los primeros 5 años de su implementación. Este documento se preparó en base a 2 objetivos. Por un lado, dar cuenta de los avances registrados por el Programa y definir medidas para optimizar el logro de los objetivos propuestos, y por otro lado, analizar y modificar algunos de sus lineamientos por parte de nuevas autoridades asumidas en la SAGPyA en 1999, además de incorporar nuevas provincias que así lo habían solicitado y agilizar los tiempos para la preparación de proyectos.

Entre las dificultades encontradas para la implementación del Componente se destacan las demoras en la firma y puesta en vigencia de los contratos de préstamo con ambos bancos financiadores, lo cual incidió negativamente en la disponibilidad de recursos para el inicio del PROSAP. El convenio de préstamo con el BID se firmó en marzo de 1996, mientras que el respectivo firmado con el BIRF data de enero de 1998. La existencia de una cláusula de condicionalidad cruzada no permitió el uso de los fondos hasta tanto se aprobaran ambas operatorias. Por este motivo, si bien la elegibilidad parcial del BID 899/OC-AR se obtuvo en noviembre de 1997, la definitiva para ambos préstamos se alcanzó en marzo de 1998.

Asimismo, se señalaron los recortes presupuestarios a nivel nacional que detuvieron la ejecución del Programa entre mayo y julio de 1999, y que junto a las elecciones realizadas en octubre de ese año, acortaron los plazos de ejecución acordados previamente. La suspensión de algunas de las actividades de capacitación programadas, los problemas político-institucionales en algunas provincias, como la intervención federal en Corrientes, y/o presupuestario (Tucumán), así como los cambios en la coordinación del PROSAP, signaron los tiempos y la dinámica más pausada del Programa durante ese período.

El re-direccionamiento de recursos de las operatorias externas hacia el PROEMER, señalado en el capítulo anterior, también incidió en el margen de acción posible y el escaso alcance del fortalecimiento institucional. En ese sentido, basta comparar el presupuesto estimado en el Documento de Factibilidad para el Componente (U$S 17.873.646) con el crédito total asignado según la ejecución acumulada del Componente para 2011, presentada a partir de los datos registrados en UEPEX, en el Cuadro N° XX. La reducción de recursos entre ambas instancias es del 68%.

La notable diferencia que reduce los recursos presupuestados al momento de la formulación del Componente evidencia, a partir de las conclusiones de diferentes documentos institucionales, y en particular los informes de cierre de las operatorias que lo financiaron, un excesivo optimismo a la vez que una notable simplificación, sobre la situación y posible evolución de las entidades provinciales.

Tal como se señaló en secciones anteriores, el PROSAP expresó entre sus objetivos principales el promover el desarrollo de funciones de programación agropecuaria para lo cual fortalecería esta capacidad provincial en los más altos niveles políticos sectoriales, las EPDA. De esta manera, "se impulsa que las misiones y funciones que legalmente han sido encomendadas a los Ministerios, Secretarías o Subsecretarías de Agricultura y ganadería provinciales, según los casos, puedan ser implementadas y ejecutadas a un nivel técnico altamente profesionalizado" (PROSAP, 1997). En la enunciación misma de este objetivo, se plantea su dificultad: las decisiones sobre estructura y organización a nivel provincial son atribuciones que cada Constitución otorga al Poder Ejecutivo provincial, dado lo cual el objetivo debe orientarse a que estas entidades tengan la jerarquía y funcionalidad acorde a ello.

Esto también resultó un obstáculo no siempre sorteado con éxito: varias de las EPDA no ocuparon la máxima jerarquía de ejecución del Programa en su provincia dado que esa jerarquía era compartida o detentada por otras instancias o unidades del Estado provincial. Así, la mayoría de estas entidades dependían de una Secretaría o Subsecretaría, mientras que las EPAF, originalmente bajo su supervisión, se ubicaron bajo dependencia directa de los Ministerios de Economía o Hacienda, posicionándose jerárquicamente por encima de las EPDA.

A su vez, las Unidades Ejecutoras de Proyecto (UEP), responsables de las actividades propias de cada proyecto, dispusieron de cierta autarquía y autonomía, en varias ocasiones con jerarquía también superior a las EPDA. Estas asimetrías se profundizaron ante la ausencia de una clara voluntad política provincial que facilitara el enlace entre los ejecutivos provinciales, las EPDA y demás entidades vinculadas al PROSAP.

En síntesis, la tendencia registrada hacia el 2000, fue de una creciente desnaturalización de las funciones de las EPDA, lo cual se traducía en la superposición de tareas con otros organismos, la insuficiencia de las tareas encomendadas, la no implantación de políticas integrales, la falta de formulación y activación de proyectos, así como la carencia de controles efectivos con relación al seguimiento de los proyectos ejecutados por las UEP.

Martínez Nogueira señala las situaciones de extrema debilidad en las capacidades provinciales para diseñar estrategias, políticas y programas en línea con visiones integrales y de largo plazo para el desarrollo del sector agropecuario. En claro contraste con los ambiciosos objetivos iniciales del Componente, el autor destaca que con frecuencia la tarea de las EPDA es básicamente canalizar documentación e información entre la Provincia y la UEC: "La EPDA no logró convertirse en un interlocutor relevante en los diálogos sobre políticas y sus aportes técnicos fueron marginales o solamente facilitadores en los procesos decisorios, aun cuando en algunos casos tuvieron la virtud de acelerar procesos y convertirse en promotoras de una mejor utilización de las oportunidades abiertas por el financiamiento PROSAP" (Martínez Nogueira, 2006: 40).

El Informe de Base ilustra resumidamente estas conclusiones a partir de la situación de las provincias adheridas al Programa en ese momento: la EPDA Chaco iniciaba hacia el 2000 algunas de sus funciones; la EPDA Corrientes experimentaba conflictos interinstitucionales (la provincia se hallaba intervenida por el gobierno nacional); la EPDA Mendoza tenía menor jerarquía que la UEP de los proyectos de rehabilitación y gestión de recursos hídricos, el Departamento General de Irrigación; la EPDA Santa Fe se encontraba limitada en sus acciones debido a la situación de emergencia provincial declarado, ubicándose Chubut y Tucumán en situaciones similares; y Neuquén redujo las competencias de la EPDA a la supervisión técnica al crear la Unidad Ejecutora Central de Proyectos con Financiamiento Externo como organismo central para la gestión del financiamiento externo provincial.

Como puede observarse, la expectativa de una cobertura nacional se vio matizada al alcanzar el Programa poco menos de la mitad de las jurisdicciones totales. En relación con los proyectos de inversión provinciales próximos a iniciar su ejecución, también se registraban problemas de disponibilidad de fondos locales, a la vez que dificultades

institucionales en la organización para la ejecución. Ejemplo de ello, son las tensiones manifestadas en la provincia del Chubut, ante las cuales la UEC asume funciones ejecutivas del proyecto de manera temporal para que la EPDA puede constituirse plenamente.

Asimismo, el Informe agrega a las dificultades que el Componente encontró en su implementación, los retrasos incurridos en algunas jurisdicciones provinciales para el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad/efectividad. Las demoras para la efectiva constitución de las EPDA así como los atrasos administrativos para su puesta en funcionamiento de las entidades, afectaron negativamente las metas previstas de ejecución.

Otro de los aspectos destacados por el Informe de Base son los objetivos del Componente y la aparente confusión respecto de su alcance operativo. Es decir, entre las acciones de fortalecimiento de la capacidad de programación provincial con el fortalecimiento propio de las EPDA. Por este motivo, y ante su incidencia en la sub-ejecución de los recursos, sugiere revisar alternativas de fortalecimiento de la planificación de acciones en el sector y la formulación de proyectos de desarrollo e inversión pública.

En este sentido, Martínez Nogueira también pone de relieve el alcance limitado de las EPDA como tales frente a los déficits observados en las capacidades provinciales para la formulación de políticas y programas de desarrollo, producto de complejos procesos políticos e institucionales que exceden el alcance del ambicioso Componente. Las expectativas en torno al diseño de políticas, planes y programas sectoriales confrontaron con EPDA que desempeñaban funciones diversas y operativas en torno al ciclo de vida de los proyectos de inversión. Por mencionar sólo algunas, el autor las presenta como voceras de las prioridades y objetivos políticos provinciales, promotoras del Programa, articuladoras locales y verificadoras primeras de la correspondencia de los trámites con los compromisos propios de los convenios.

Finalmente, las conclusiones del Informe de Base se traducen en recomendaciones a la propuesta de actividades para el Componente que realiza la UEC en 2000, a partir de las observaciones realizadas por ambos organismos durante sus misiones de supervisión ante el notable retraso registrado en la ejecución. Estas recomendaciones destacan la necesidad de:

- fortalecer la capacidad de planificación e identificación de proyectos sectoriales,

- instalar y/o fortalecer la capacidad gerencial y habilidades operativas con la correspondiente asignación de responsabilidades,
- impulsar la participación más activad de los usuarios/actores involucrados en cada proyecto desde la formulación para promover la más rápida ejecución y sustentabilidad del proyecto, y
- recurrir a diseños y herramientas innovadoras, en lugar de repetir esquemas tradicionales de cursos y seminarios.

Los recursos efectivamente ejecutados por el Componente también evidencian la dispersión referida por los informes citados, en relación al diseño inicial del Componente y a la implementación posterior del mismo. El compromiso de los gobiernos provinciales en el aporte de recursos propios así como respecto del endeudamiento que la ejecución del Componente requería, se expresó en la firma de los anexos a los respectivos Convenios Marco de Préstamo Subsidiario. El detalle de estos acuerdos y los montos establecidos según fuente de financiamiento pueden observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 4: Componente EPDA: recursos comprometidos en Anexos al CMPS, por jurisdicción y fuente de financiamiento (en dólares)

Jurisdicción (*)	Fuente de financiamiento					Fecha del Anexo
	BID	BIRF	Ap. Nacional	Ap. Provincial	Total	
Chaco	265.378	240.650	3.300	20.250	529.578	18/03/98
Chubut	16.991	352.723	2.956	14.515	387.185	20/05/97
Corrientes	507.702	0	2.076	193.289	703.067	19/11/97
La Rioja	330.536	0	3.044	14.634	348.214	12/08/97
Mendoza	358.679	0	2.956	605.508	967.143	30/04/97
Misiones	229.947	0	3.179	14.634	247.760	29/12/97
Neuquén	432.306	0	3.401	14.634	450.341	24/03/97
Tucumán	308.870	0	3.490	14.514	326.874	12/05/97
Total	**2.450.409**	**593.373**	**24.402**	**891.978**	**3.960.162**	

(*) La Provincia de Santa Fe financiaría la ejecución del componente con recursos propios, sin endeudamiento ni aporte nacional.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe de Base para la Revisión de Medio Término (PROSAP, 2000)

Los datos aquí presentados señalan notables diferencias con el presupuesto inicial del Componente, en el que el aporte provincial se estimaba en U$S 5.919.078 (ver Cuadro Nº 3). Si se compara con la información de su ejecución acumulada al 31 de diciembre de 2011, se observa una reducción mayor de este aporte, alcanzando su ejecución finalmente los U$S 354.142, es decir casi un 6% del presupuesto inicial para esta fuente de recursos.

El siguiente cuadro, presenta la información sobre la ejecución acumulada por el Componente hacia fines de 2011, según su nuevo presupuesto establecido a partir del re-direccionamiento de fondos y la redefinición de sus actividades, según la propuesta de 1999. En una primera lectura, puede afirmarse que la reformulación del Componente adecuó su propuesta en términos de viabilidad, dado que la variación entre el presupuesto y la ejecución alcanzada es sensiblemente superior (alrededor de U$S 49.000 por encima, equivalente al 0,83% de los recursos). Si el análisis se realiza entre el monto total presupuestado para el Componente en 1995 (U$S 17.873.646), el nivel de ejecución registrado rondaría el 32%. Si bien el análisis precedente da cuenta de las dificultades institucionales, económicas y operativas que atravesó la implementación del Componente, este dato es representativo de su intensidad y del notable cambio que representó en su estrategia, en claro contraste con las expectativas iniciales en torno a su alcance.

Cuadro 5: Componente EPDA: Presupuesto y ejecución acumulada por fuente de financiamiento al 31/12/2011 (en dólares)

PROYECTO	Presupuesto según fuente de financiamiento				Ejecución registrada/acumulada al 31/12/11				Variación en %
	BID 899/OC-AR-3	BIRF 4150-AR	AP. LOCAL	TOTAL	BID 899/OC-AR-3	BIRF 4150-AR	AP.LOCAL	TOTAL	
EPDA (Endeud. Provincial)	740.806	690.291	933.798	2.364.895	656.029	483.514	354.142	**1.493.685**	63,16
EPDA (Endeud. Nacional)	1.000.444	800.000	1.675.523	3.475.967	838.794	810.524	2.746.799	**4.396.117**	126,47
TOTALES	1.741.250	1.490.291	2.609.321	5.840.862	1.494.822	1.294.038	3.100.941	**5.889.802**	

Fuente: Datos registrados en UEPEX al 31-12-2011.

Al analizar la ejecución del Componente por fuente de financiamiento, se aprecia una notable asimetría entre la ejecución provincial y la nacional, principalmente en sus respectivos aportes. En el caso del aporte local nacional, se observa una ejecución superior a lo previsto en aproximadamente un 165%, frente al 38% registrado para los recursos provinciales. Si a ello se agrega la variación entre el presupuesto definido en la reformulación de 1999 y la ejecución registrada a fines de 2011 para cada línea de intervención, nacional y provincial, se profundiza la asimetría señalada.

La variación registrada 126,47% y 63,16% respectivamente, afianzan la idea del excesivo optimismo del Componente, tanto en su diseño inicial como en su reformulación. El mayor compromiso de recursos nacionales sugiere la intervención centralizada de la UEC, sustituyendo lo esperado de las provincias. Las limitaciones fiscales y presupuestarias de los gobiernos provinciales para la ejecución de los proyectos de inversión pública, también se trasladaron al Componente, reflejada en los bajos niveles de ejecución alcanzados.

Los cambios registrados a través de la reformulación del Componente se conformaron como un valioso intento por adecuar el fortalecimiento a la situación y a las necesidades particulares de cada provincia. Sin embargo, sólo alcanzó a la operatividad de las actividades de capacitación y asistencia técnica definidas previamente, es decir, no implicó una cambio de estrategia en la intervención. Tal lo previsto en el diseño general del Componente, se mantuvo vigente la concepción de un modelo único de entidades provinciales cuyo desempeño se esperaba acorde a lo planificado centralmente. Otro dato que respalda la insuficiente adecuación de la estrategia del Componente se plantea en el plazo de ejecución efectivamente registrado. A los 5 años previstos, se contraponen los datos de la ejecución alcanzada hasta 2011 inclusive, dando cuenta de un período de implementación de 16 años.

Martínez Nogueira (2006) destacó que la heterogeneidad de los contextos, capacidades y acciones de las provincias contrasta notablemente con la homogeneidad de los arreglos institucionales establecidos para la ejecución del Programa, lo cual plantea importantes desafíos a su gestión. La conclusión a la que finalmente arriba es que “el propósito del PROSAP de crear y/o fortalecer las capacidades de programación del desarrollo

agropecuario en lo referido a la formulación, armonización, control y evaluación de políticas y programas, para identificar y formular proyectos de inversión sectorial o cooperación técnicas y para evaluar y monitorear su implementación, no ha sido alcanzado" (Martínez Nogueira, 2006: 40).

Esto es reafirmado en el Informe de Seguimiento de Desempeño del Proyecto (ISDP) del BID (2007: 11), el cual calificó 7 de los 8 Componentes del PROSAP como satisfactorios. El Componente de Fortalecimiento de la Capacidad Provincial de Programación fue estimado como insatisfactorio. Tal como señalan Martínez Nogueira (2006) y Posada (2015: 7) "la baja performance de las EPDA y del Componente en general en cuanto al impacto generado, no puede ser atribuida a las Entidades o sus gestores sino que se deriva centralmente, de problemas de diseño del propio Programa. Al plantearse objetivos tan ambiciosos y homogéneos (como la conformación en cada provincia de entidades con capacidad de programación del desarrollo agropecuario) sin un adecuado diagnóstico de la situación inicial en cada jurisdicción en particular, era esperable que el impacto del Componente fuese limitado".

La finalización del Componente EPDA dio lugar al inicio de un nuevo proyecto. Los aprendizajes que la experiencia de la preparación, reformulación y ejecución del Componente aportaron al PROSAP, a las provincias y a los organismos financiadores, se expresarían en el desarrollo de una nueva estrategia para el fortalecimiento de las capacidades provinciales. El Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales señala desde su denominación un punto de partida diferente.

El Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales – FCOP

En 2006 comienzan las negociaciones por nuevas operatorias de préstamo con el BID y el BIRF, en el marco de las cuales se analizaron nuevas herramientas de intervención que ampliaran el alcance del PROSAP y potenciaran su incidencia en el desarrollo rural. Como parte de este proceso, se acuerdan nuevas áreas de intervención para ampliar la focalización de los proyectos, aportes no reembolsables para complementar proyectos provinciales de inversión pública, así como las Iniciativas de Transferencia de Innovación (ITI) y las Iniciativas de Desarrollo Regional (IDR).

Entre las nuevas iniciativas y dimensiones de intervención, se prioriza en las negociaciones la realización de acciones específicas de fortalecimiento institucional para las entidades provinciales vinculadas al Programa. Tal como lo expresa el documento de préstamo del BID, el propósito de estas iniciativas se presenta como contribuir "a la creación de capacidad a nivel provincial, para las actividades de programación del desarrollo sectorial y para la generación y administración de proyectos, tanto públicos como privados" (BID, 2007: 13).

Por su parte, el documento resultante de la Misión de Pre-evaluación de la nueva operatoria con el BIRF (PROSAP: 2008), establece que en el marco de las actividades de pre-inversión, el fortalecimiento se destinaría tanto a nivel central como a las provincias con el fin de "construir resultados sostenibles". A tal fin, se definieron 4 líneas de trabajo:

a) apoyo para la elaboración de las Estrategias Provinciales para el Sector Agroalimentario (EPSA);
b) instalación de capacidad institucional básica necesaria en las provincias para una adecuada gestión del ciclo de proyectos, así como para el desarrollo participativo de la EPSA[35];

[35] En esta Misión se acordó que el BIRF destinaría U$S 50.000 a cada una de las provincias participantes.

c) apoyo para la formulación de las ideas de proyecto provinciales a financiarse en el marco del PROSAP;

d) apoyo a la preparación de IDR.

En línea con lo acordado con ambos organismos financiadores, y plasmado posteriormente en el Reglamento Operativo para estos préstamos, las acciones de fortalecimiento para cada eje se llevaron a cabo a través de diferentes mecanismos. Para el caso de las EPSA, se brindó asistencia técnica para su realización a través de la contratación de especialistas sectoriales por parte del Área de Desarrollo Institucional. El apoyo a la formulación de ideas proyecto se concretó mediante la creación de un nuevo área específico dentro de la estructura de la UEC, el Área de Formulación de Proyectos. La preparación de las IDR también contó con su unidad específica, Gestión de Proyectos Privados, que integraba la preparación y gestión de IDR, ITI, clusters y ANR.

La propuesta de desarrollo institucional de base para las provincias se dirigió a las entidades provinciales (EE, EPDA y/o EPAF) que no contaran con las competencias mínimas definidas para la correcta ejecución del Programa y sus proyectos. Las UEP quedaban por fuera de estas acciones dado que la formulación de los proyectos que ellas ejecutan, incorporan como uno de los componentes del mismo proyecto el fortalecimiento de estas unidades de gobierno. Tal como se señaló líneas arriba, las EE y las EPDA son, en la actualidad, entidades estatales designadas como enlace con el PROSAP, mientras que las EPAF son las responsables de la gestión financiera de los fondos de endeudamiento externo. Para ambos casos no se dispone de manera regular de líneas de financiamiento para su fortalecimiento en el marco del Programa.

La Estrategia del BID con el País 2004-2008 (GN-2328-1, aprobado el 11 de noviembre de 2004) expresa el cambio en la línea de intervención en favor del nuevo rol que el gobierno nacional define para el Estado en la escena pública. El objetivo principal del apoyo a la Argentina es alcanzar un crecimiento sostenible más equitativo con especial atención a las regiones de menor desarrollo relativo. Las áreas priorizadas por esta estrategia ubican en primer lugar el fortalecimiento institucional para mejorar la gobernabilidad y lograr la sostenibilidad fiscal.

El informe de desarrollo de 1997 del Banco Mundial también manifestó este cambio en la concepción del Estado, al señalarlo como promotor y articulador del desarrollo social y económico requiere contar con capacidades incrementadas para llevar a cabo acciones efectivas.

La nueva estrategia de fortalecimiento institucional provincial, denominada por el BIRF como Desarrollo Institucional de Base, se pensó en 2 etapas sucesivas. La primera de ellas, se iniciaría con la realización de un diagnóstico específico sobre las capacidades de las entidades provinciales, de cuyos resultados se diseñaría el proyecto a implementarse a nivel nacional. Los componentes del proyecto serían 3: equipamiento, asistencia técnica y capacitación. Como gastos no elegibles para ser financiados por el proyecto se declararon los gastos corrientes (alquiler de oficinas, pago de servicios, etc.), la contratación de personal para su desempeño en las entidades y la adquisición de vehículos. Los términos de referencia para la contratación de la firma consultora que realizaría el diagnóstico provincial se estableció como condición previa al primer desembolso del Préstamo BID 1956/OC-AR.

La segunda etapa de la estrategia de fortalecimiento consistía en la formulación y financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional específicos para cada provincia, a financiarse con recursos de endeudamiento provincial. A partir de las demandas presentadas por las respectivas jurisdicciones, se podría dar inicio a la identificación y formulación de iniciativas de desarrollo institucional para crear capacidades y/o abordar necesidades concretas por encima del apoyo funcional mínimo de la primera etapa, de manera simultánea a la ejecución del proyecto. Estos proyectos deberían enfocarse en el sector agrícola pero no se requería su vinculación directa a las actividades del PROSAP II (BIRF, 2008).

Para el financiamiento de ambas fases de la estrategia de fortalecimiento, se acordó el aporte de recursos de ambos bancos: para la primera etapa, sería con cargo al endeudamiento nacional (préstamos BID 1956/OC-AR y BIRF 7597-AR y aportes del tesoro nacional, según el *pari passu* acordado para cada operatoria), es decir, sin comprometer los estados provinciales fondos propios; para los proyectos provinciales posteriores, se financiarían con el mismo esquema que los proyectos de inversión pública, es decir, con endeudamiento

provincial. Los 3 componentes definidos para el proyecto nacional así como las limitaciones para los gastos elegibles, serían aplicables para los demás proyectos de fortalecimiento.

Cabe señalar este aspecto en el marco del nuevo enfoque institucional del BIRF, acorde a la redefinición del rol del Estado en Argentina. La reconstrucción de las capacidades estatales se integra en esta estrategia a través de la descentralización gradual de las operaciones que se busca impulsar tanto por las dos etapas señaladas para el desarrollo institucional de las provincias (BIRF, 2008). En este sentido, se propone la reestructuración y consolidación de la hasta ese entonces Asesoría de Relaciones Institucionales y Comunicaciones (ARIC), la cual es jerarquizada como Área bajo una nueva denominación: Desarrollo Institucional (ADI). La creación de la Unidad de Fortalecimiento de las Capacidades Provinciales (UFCP) en su órbita, tiene el propósito de dotar al área de recursos técnicos adecuados para su nuevo rol en la estrategia de fortalecimiento provincial.

La responsabilidad por el diseño e implementación de la estrategia de fortalecimiento se organizó en 2 instancias. Por un lado, la realización del estudio diagnóstico para el posterior diseño del proyecto, estaría a cargo del Área de Administración, Finanzas y Contabilidad y de ADI. Por otro lado, el diseño e implementación del proyecto de fortalecimiento sería competencia específica de la UFCP. Las lecciones aprendidas de la implementación del Componente EPDA delimitaron los lineamientos de la nueva propuesta de desarrollo institucional, y también se adoptaron para redefinir las funciones de las EPDA centradas en torno a la gestión de las diferentes etapas del ciclo de proyectos (Anexo II). Tal como lo señala el BIRF (2008: 21) “a nivel provincial, el desarrollo de capacidades no es una actividad sencilla y universal, y debe tenerse en cuenta la calidad única de cada provincia en términos de capacidad técnica, institucional y financiera, al momento de diseñar las actividades relacionadas”.

El relevamiento para el diagnóstico de las capacidades provinciales se inició en 2008. La estructura del mismo se organizó en torno la propuesta de Alain Tobelem y los 5 grupos de déficit identificados en el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI). Su objetivo está dado por la identificación de obstáculos que pueden impedir la concreción de una tarea o actividad, los cuales son definidos como déficits de la capacidad institucional, y se agrupan en función de 5 dimensiones:

- Grupo 1: déficit relacionado con las reglas de juego (normas, cultura, sanciones) establecidas entre los actores participantes, que pueden dificultar o impedir el logro de los objetivos de un proyecto.

- Grupo 2: déficit debidos a relaciones interinstitucionales disfuncionales, que impiden que se alcancen acuerdos entre dos o más actores institucionales involucrados en la ejecución de un proyecto.

- Grupo 3: déficit vinculado con debilidades en los esquemas organizativos y en la asignación de funciones entre los participantes de un proyecto.

- - Grupo 4: déficit ocasionado por inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de las actividades del proyecto.

- - Grupo 5: déficit relativo a falencias en materia de conocimientos, informaciones o destrezas de las personas involucradas en el desarrollo del proyecto.

Las herramientas del relevamiento incorporaron los aportes realizados por las diferentes áreas y unidades de la UEC del PROSAP para orientar el análisis hacia los aspectos más relevantes o críticos para la gestión del ciclo de proyectos, según la experiencia desarrollada. Los resultados del trabajo llevado a cabo en las 18 provincias adheridas al Programa en ese momento, son entregados en 2010. En el siguiente cuadro se sintetizan estos resultados por provincia y grupo de déficit.

Cuadro N° 6

Déficits identificados por provincia y por grupo relevado - 2010

Provincia	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
Buenos Aires					
Catamarca	20,6	22,5	21,6	50,0	26,1
Chaco	5,9	8,3	5,9	20,8	7,6
Chubut	20,6	17,5	17,7	68,7	8,3
Córdoba	15,7	16,7	15,3	45,8	18,2
Corrientes	17,6	30,0	27,1	43,8	19,7
Entre Ríos	11,8	22,0	17,7	50,0	22,1
Formosa	41,2	0,0	14,6	62,5	21,2
Jujuy	41,2	15,0	16,7	62,5	31,8
La Pampa	11,8	18,3	19,8	25,0	23,7
La Rioja	17,6	22,5	22,9	56,3	13,6
Mendoza	15,3	12,0	12,3	27,5	16,7
Misiones	31,4	16,7	16,3	45,8	15,1
Neuquén	10,3	15,0	17,2	62,5	8,3
Río Negro	5,9	2,5	10,4	0,0	12,1
Salta	11,8	10,0	15,3	62,5	15,1
San Juan	11,8	18,3	11,5	33,3	11,6
Santa Fe	5,9	15,0	15,1	25,0	15,9
Tucumán	19,1	17,5	12,2	43,8	13,3
Promedio por grupo	**15,7**	**16,2**	**15,8**	**42,8**	**16,4**

Fuente: Bértora & Asociados (2010) Evaluación de la Capacidad Institucional de Entidades Provinciales del Prosap. Diagnóstico y Recomendaciones para el Fortalecimiento. Buenos Aires

Tal como se puede observar, los mayores valores de déficits se dan en el Grupo 4, que expresa la inexistencia o insuficiencia de recursos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de las actividades vinculadas a los proyectos. Este valor se corresponde con la mayor concentración de las solicitudes provinciales sobre equipamiento y con la mayor

cantidad de recursos que el componente representa (63,22%) en relación con los de capacitación y asistencia técnica (10,36% y 26,42% respectivamente).

Durante 2010, y a partir de los resultados del diagnóstico presentado, se realizaron reuniones con los representantes provinciales de cada una de las EE y EPDA y la UFCP para analizarlos conjuntamente y definir la estrategia de fortalecimiento. Este esquema de trabajo se proponía actualizar los datos que se hubieran modificado desde la aplicación del relevamiento (realizado durante 2009, siendo sus resultados presentados en agosto de 2010), formular conjuntamente el proyecto de fortalecimiento a implementarse a nivel nacional, así como brindar asistencia a los equipos provinciales para la formulación de los proyectos provinciales que conformaban la segunda etapa de la estrategia institucional.

A partir de estas reuniones e intercambios, cada provincia presentó a través de su entidad de enlace (EPDA o EE) una solicitud de fortalecimiento con el detalle de lo requerido según los 3 componentes establecidos. Cabe señalar, que manteniendo la estructura propuesta por el PROSAP a nivel provincial, se invitó a estas entidades a integrar lo requerido para el fortalecimiento de las EPAF, cuando éstas no formaran parte de la misma estructura institucional.

Tanto los datos del relevamiento como las solicitudes provinciales se integraron y sistematizaron en un documento de proyecto (PROSAP, 2010), el cual se presentó para acordar un esquema de financiamiento viable. Si bien se destacó la necesidad de aunar procesos para reducir su cantidad y optimizar su gestión, se distribuyó el financiamiento por componente por operatoria para facilitar los respectivos procedimientos de adquisición y contratación. De esta manera, el BIRF financiaría el 80% de la compra de equipamiento (el 20% restante sería aportado por recursos nacionales). Para la adquisición del equipamiento informático y el mobiliario se centralizaría en la UEP, es decir la UFCP del PROSAP, mientras que el resto de los bienes serían adquiridos en conjunto con las EPDA/EE[36] (aunque formalmente sería la UFCP la ejecutora y quien desembolsara los recursos) en sus

[36] Dado que la adquisición de bienes se realizarían con fondos de endeudamiento nacional y aportes del presupuesto nacional, se estableció en el Proyecto que dichos bienes serían cedidos a los respectivos gobiernos provinciales una vez finalizadas las compras. Esto se debía a que esta competencia es exclusiva del responsable ministerial, excediendo los alcances de los consultores del PROSAP.

respectivas jurisdicciones para facilitar el contacto entre usuarios y proveedores luego de la compra.

Los procesos de adquisición nacionales se realizaron a través de licitaciones nacionales y una internacional. Estos procedimientos centralizados implicaban que la empresa adjudicataria en el proceso distribuyera los bienes en las 18 jurisdicciones del Proyecto, y que garantizara el servicio técnico al menos por un año, con cierta proximidad al lugar de destino de los bienes. Estas condiciones incrementaron el presupuesto inicial de los bienes solicitados, dado que las solicitudes provinciales no contemplaron la logística necesaria para la entrega del equipamiento, la garantía ni la cobertura del servicio técnico postventa.

Por su parte, el BID desembolsaría los recursos para asistencia técnica y capacitación. Cabe señalar, que a diferencia del momento en que se ejecutó el proyecto anterior, la UEC contaba con un Plan de Capacitación 2010-11 (a cargo de la Unidad de Capacitación de la ARIC y financiado con recursos del BIRF). Las actividades solicitadas a través del FCOP, serían aquellas que no estuvieran previstas en dicho Plan, siendo por lo tanto complementarias al mismo.

En cuanto a las asistencias técnicas requeridas por las provincias, las mismas se orientaron a la plena constitución y puesta en funcionamiento de las entidades provinciales renovadas por cambios en la jurisdicción, como así también al desarrollo y consolidación de capacidades institucionales que optimizaran la gestión del ciclo de proyectos con financiamiento externo, particularmente del PROSAP. Su implementación conjunta favorecería la adecuación de la asistencia a las reales necesidades de la entidad y ante los imprevistos que pudieran presentarse.

En noviembre de 2010, el Documento de Proyecto del FCOP recibe el aval de ambos, según el esquema de financiamiento presentado a continuación.

Cuadro N° 7

Costos iniciales del proyecto desagregado por componentes y fuente de financiamiento (en dólares)

	BID	BIRF	Ap. Local	Total
Bienes		715.967,20	178.991,80	894.959,00
Capacitación	146.750,00	0,00	0,00	146.750,00
Asist. técnica	373.970,00	0,00	0,00	373.970,00
Total	**520.720,00**	**715.967,20**	**178.991,80**	**1.415.679,00**

Fuente: PROSAP (2010) Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP). Documento de Factibilidad.

La mayor proporción de la inversión requerida se destinaba al Grupo 4, tal como se señaló anteriormente, dada la prioridad en atender las condiciones operativas, necesarias para el desarrollo de la gestión cotidiana, y el punto de partida para el desarrollo de una estrategia institucional de mayor alcance. Asimismo, el Documento de Factibilidad señala que las actividades previstas alcanzarían también algunas de las variables comprendidas en los Grupos de déficit 3 y 5.

El propósito del Proyecto fue definido como "capacidad técnica y operativa de las EE, las EPDA, y las EPAF fortalecida para gestionar el ciclo de los proyectos de inversión financiados a través del PROSAP – orientados al desarrollo competitivo de los sectores productivos estratégicos – y para participar en la definición de políticas sectoriales a nivel provincial" (PROSAP, 2010: 6).

Las provincias destinatarias del mismo son las adheridas al PROSAP en 2010, es decir, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. El Documento de Factibilidad establece que las acciones previstas podrían extenderse eventualmente a demanda del resto de las provincias que adhirieran al Programa con posterioridad al inicio del FCOP.

Las provincias de Buenos Aires y Formosa, se presentaron como casos especiales. En el primer caso, Buenos Aires adhirió al Programa una vez finalizado el relevamiento y enviado el Proyecto para la aprobación de los bancos. Por este motivo, se aplicó el relevamiento al equipo designado como EE y EPAF para conocerlo e identificar sus necesidades. A través de la solicitud presentada integró formalmente el proyecto. En el segundo caso, la Provincia de Formosa fue incluida tanto en el relevamiento diagnóstico como en la formulación del Proyecto pero al no completar la adhesión al PROSAP, fue excluida del FCOP.

El financiamiento requerido por las provincias se desagrega a continuación, por componente del Proyecto y a partir de las solicitudes de fortalecimiento remitidas por cada una.

Cuadro N° 8 Financiamiento solicitado por provincia y por componente (en dólares)

Provincia	Equipamiento	Capacitación	A. Técnica	Total
Buenos Aires	27.518	24.000	24.000	75.518
Catamarca	32.570	26.350	10.000	68.920
Chaco	52.845	0	30.000	82.845
Chubut	38.881	10.000	36.000	84.881
Córdoba	37.259	10.000	9.100	56.359
Corrientes	58.045	12.600	10.800	81.445
Entre Ríos	37.053	24.000	17.400	78.453
Formosa	61.560	0	15.000	76.560
Jujuy	37.890	8.400	33.600	79.890
La Pampa	61.646	7.400	17.500	86.546
La Rioja	40.880	9.900	6.153	56.933
Mendoza	31.740	5.600	47.000	84.340
Misiones	58.848	0	26.880	85.728
Neuquén	66.664	0	10.000	76.664
Río Negro	64.106	0	0	64.106
Salta	49.604	0	32.550	82.154
San Juan	35.765	2.500	4.000	42.265
Santa Fe	73.190	6.000	0	79.190
Tucumán	28.895	0	43.987	72.882
Total	**894.959**	**146.750**	**373.970**	**1.415.679**

Fuente: PROSAP (2010) Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP). Documento de Factibilidad.

El plazo de ejecución fue previsto en el documento de proyecto entre el último trimestre de 2010 y a lo largo de 2011.

Los resultados esperados según el indicador central presentado en el marco lógico fue el "90% de mejora en las características físicas y operativas-informáticas de las entidades institucionales del PROSAP a nivel provincial al cabo de 18 meses de iniciado el proyecto, medido sobre valores correspondientes a los subgrupos 1.30 y 8.4 del grupo 4, línea de base= 63,5%, informe Bértora & Asociados, Agosto de 2010" (PROSAP, 2010: Anexo I).

Entre los supuestos señalados para la ejecución de las acciones previstas, se menciona la disponibilidad de los recursos financieros necesarios, el compromiso de los responsables de las entidades provinciales con la implementación del Proyecto, del personal para elevar su nivel de capacidad técnica, y la realización de los procesos licitatorios en tiempo y forma.

El alcance del Proyecto se estimó "directa o indirectamente, en 6 EE, 13 EPDA, 19 EPAF, 127 técnicos y profesionales que cumplen funciones en las mencionadas entidades, y 114 técnicos y profesionales de distintas áreas de los Ministerios de Agricultura (o equivalentes) en los cuales funcionan dichas entidades y que están directamente relacionados con la gestión global de la ejecución de los proyectos financiados a través del PROSAP" (PROSAP, 2010: 8). Estos indicadores, sumado al 90% de mejora en las características físicas y operativas

La implementación del Proyecto FCOP: alcances y resultados

El contexto político-institucional que acompañó el inicio de la ejecución del FCOP estuvo signado fundamentalmente por las elecciones realizadas en 2011 a nivel nacional y en 22 de las 24 provincias. La incorporación de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) extendieron el calendario electoral, imprimiendo un notable y especial dinamismo al escenario político en todos los niveles de gobierno.

Las estrategias electorales desplegadas en las diferentes jurisdicciones afectaron la asignación de recursos disponibles, las prioridades en las agendas y establecieron un ritmo más pausado a la espera de definiciones en torno a posibles candidatos y nuevos elencos de gobierno.

Tras el resultado de las PASO y las elecciones gubernativas de octubre de 2011, se configuraron nuevos escenarios públicos, con nuevos elencos de gestión y nuevas estrategias que hasta hacía poco tiempo continuaban en proceso de definición. Si bien un resultado notable fue la reelección de numerosos gobernantes en sus funciones, los equipos de gestión se alteraron y modificaron las relaciones interinstitucionales en varias de estas jurisdicciones.

En algunos casos, como la provincia de Catamarca, el cambio operado fue más abrupto: luego de mantenerse el partido radical durante 20 años en el gobierno, el Frente para la Victoria gana las elecciones celebradas en marzo, asumiendo sus funciones en diciembre del mismo año. La incertidumbre que la transición de estos 9 meses generó a nivel provincial, incidió de manera negativa en la ejecución del FCOP y de los demás proyectos de inversión en curso.

Algunos de los cambios o renovaciones en los grupos de gestión provinciales se consolidaron hacia mediados de 2012, por lo que gran parte de las EE y EPDA solicitaron replanificar el inicio de las asistencias técnicas pendientes. La coordinación del FCOP trabajó con los nuevos equipos provinciales en la revisión de los avances del Proyecto al momento y en la actualización de las solicitudes de fortalecimiento. El punto de partida de este proceso fue el análisis y las perspectivas de cada entidad en función de los proyectos e iniciativas a desarrollar en el marco del PROSAP, para identificar así necesidades que estos desafíos pudieran representar para la provincia.

La ejecución del FCOP se vio afectada de manera disímil por esta dinámica de situaciones y factores en constante movimiento. Aquellas provincias que desde el inicio del Proyecto lo incorporaron a su estrategias de fortalecimiento, previamente definidas, se observó su compromiso sostenido con la implementación de los 3 componentes. Tal es el caso de las provincias de Tucumán (sumó los recursos para el desarrollo de la Red de Información para

el Desarrollo Productivo – RIDES, integrada por diversos organismos públicos provinciales), La Pampa (orientó los recursos para avanzar en la conformación de un polo tecnológico y para el desarrollo de alternativas de gestión para proyectos de inversión productiva), Chaco (se concentró en el desarrollo de presupuesto institucional participativo) y Corrientes (generó en el ámbito del Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo, la conformación de un sector para el desarrollo de información georreferenciada a nivel provincial). En el resto de las provincias, la participación y colaboración con las diferentes actividades acordadas fue irregular en el tiempo, y en algunos casos, prácticamente imperceptible, aun cuando el Proyecto no comprometió recursos ni endeudamiento provinciales.

A partir del análisis de documentos institucionales y entrevistas realizadas a diferentes funcionarios provinciales y de la UEC PROSAP, se puede afirmar que el principal impacto de los cambios en los contextos político-institucionales de cada jurisdicción[37] y en los interlocutores, se registró en la pérdida del dinamismo de la ejecución del Proyecto, lo cual alteró los plazos previstos.

A partir de los cambios producidos en diversas jurisdicciones y en sus estrategias de fortalecimiento, así como de la identificación de aspectos a fortalecer no "visibilizadas" por las entidades, se propusieron nuevas desde la Coordinación del FCOP, junto a otras áreas y unidades de la UEC. Un aspecto claramente distintivo de estas actividades fue el trabajo articulado principalmente con el Área de Gestión de Proyectos Públicos y la Unidad Ambiental y Social. Si bien el trabajo conjunto fue uno de los ejes de trabajo priorizados por el FCOP dado que potenciaría aún más el alcance de las acciones a realizar, la articulación intra-institucional se profundizó en este período y se expresó en importantes actividades, como los talleres de puesta en marcha.

Entre las nuevas propuestas, se realizó la presentación del nuevo Manual Ambiental y Social de la que participaron funcionarios y técnicos provinciales de 18 provincias; visitas técnicas inter-provinciales para conocer las experiencias de organización para la ejecución del Programa en San Juan y en Mendoza y de los proyectos de riego (participaron

[37] A excepción de Corrientes, cuyas elecciones provinciales se celebraron con 2 años de diferencia del resto de las jurisdicciones.

profesionales y técnicos de 7 provincias), el desarrollo de material institucional y de difusión para las entidades para contribuir a su mayor visibilidad y la difusión de sus actividades en la provincia[38], capacitaciones sobre organización y archivo de la documentación relativa a la ejecución de los proyectos bajo pautas comunes del Programa y facilitar así las búsquedas de documentación y la comunicación intra e interinstitucional.

A las reuniones de gabinete integradas por los responsables de las diferentes áreas del PROSAP, se empezaron a convocar reuniones de los niveles medios para analizar situaciones específicas de las jurisdicciones que presentaran tensiones o dificultades y proponer así alternativas integrales para su resolución. Esta dinámica se fue consolidando gradualmente, materializándose por ejemplo, en la coordinación de visitas conjuntas a las provincias para concertar mayor atención por parte de los referentes provinciales. Otro ámbito en el que cobró singular relevancia esta articulación se dio en la revisión y actualización de los circuitos administrativos provinciales, plasmados en los primeros manuales de organización y procedimientos para las entidades provinciales. Este trabajo se constituyó en el primer antecedente de trabajo sistemático con las entidades provinciales en la revisión y desarrollo de alternativas administrativas y legales vinculadas a la gestión del Programa. Asimismo, fue el antecedente inmediato para la elaboración conjunta de procedimientos en el marco de nuevas operatorias con marcos regulatorios novedosos para la su implementación a nivel nacional y provincial (por ejemplo, el Programa para el Desarrollo de Nuevas Áreas de Riego en Argentina con financiamiento de CAF).

A partir de este esquema de trabajo, surgieron los talleres integrales de "puesta en marcha"[39] para las provincias que renovaran sus equipos o se incorporaran al PROSAP, o bien para profundizar la capacitación en temas específicos en jurisdicciones que registraran dificultades o demoras significativas en la ejecución. Su objetivo se centró en promover una ágil interrelación y fluida comunicación entre los funcionarios, profesionales y técnicos

[38] Esto dio lugar posteriormente a un Plan de Comunicación Institucional para todos los ejecutores provinciales de la UCAR, desarrollado de manera conjunta entre la Unidad de Comunicaciones y la UFCEP. En el marco de este plan, se comenzaron a realizar campañas nacionales de sensibilización sobre enfoque de género, entre otras.

[39] La organización y coordinación de los Talleres de Puesta en Marcha queda a cargo del área de Desarrollo Institucional, a través de la UFCP y la Unidad de Capacitación: el financiamiento de los primeros talleres es de la UFCP y posteriormente se incorporan al Plan de Capacitación. Estos talleres se complementaban posteriormente con otros de presentación del proyecto a los productores destinatarios del mismo, una vez que las UEP y sus respectivos equipos se hallaban constituidos y el proyecto comenzare su ejecución.

provinciales con sus referentes en la UEC – PROSAP para establecer criterios de trabajo comunes que optimizaran la gestión de los proyectos de inversión pública.

Con respecto al componente de Capacitación, las actividades previstas se realizaron en conjunto con la Unidad de Capacitación, de manera complementaria a las previstas en el Plan de Capacitación de la UEC para evitar superposiciones.

Con respecto al componente de asistencia técnica, las actividades y productos esperables de los consultores a contratar, se prepararon en conjunto con las áreas especialistas de la UEC, así como con los responsables de EE y EPDA quienes aprobaron conjuntamente con la UFCP sus informes y productos. De esta manera, se consolidó el esquema de cogestión de las actividades demandadas por las entidades provinciales e implementadas en conjunto con UFCP.

Las demandas provinciales para elaborar los Manuales de Organización y Procedimientos se destacaron dado que hasta el momento no se habían realizado este tipo de documento en el PROSAP. Se observó en varios casos, que la solicitud se fundaba en la necesidad de contar con una herramienta institucional y formal que respaldara a la entidad en la interrelación con otras dependencias provinciales (integradas tradicionalmente a la estructura provincial, y regidas por diferentes procedimientos administrativos). Varias jurisdicciones que no solicitaron esta asistencia, al conocer lo realizado por otras provincias, requirieron esta asistencia, alcanzando así a la mayoría de las jurisdicciones participantes del Proyecto (13 provincias).

Las adquisiciones previstas se realizaron principalmente de manera centralizada, entre 2011 y 2014: el equipamiento mobiliario y el informático se adquirió mediante 6 licitaciones públicas nacionales (LPN) convocadas desde la UEC, mientras que la compra del equipamiento restante se llevó a cabo mediante procesos de comparación de precios en las respectivas provincias, debido a la cantidad y variedad de bienes solicitados, centralizándose la gestión del proceso y el pago en la UEC.

El contexto económico regional alteró algunos de los supuestos establecidos en el marco lógico respecto a la realización de las licitaciones en tiempo y forma, debiendo ser reprogramadas. Inicialmente, todos los bienes informáticos solicitados, luego de adecuar las especificaciones técnicas de las 18 solicitudes provinciales para facilitar su agrupamiento, fueron integrados en una misma licitación pública internacional (LPI). Durante la evaluación de ofertas se modificaron las condiciones del ingreso de bienes al país, lo cual incidió sobre la disponibilidad de los mismos y llevó a que el proceso se declarara fracasado. Parte de las LPN posteriores se realizaron para adquirir los bienes de la LPI, lo que extendió el período de ejecución del FCOP más allá de lo previsto en el documento de proyecto.

En se siguiente cuadro, se presenta la comparación entre lo presupuestado por el Proyecto inicialmente, a partir de las solicitudes provinciales, y la ejecución final del mismo, por fuente de financiamiento. En términos generales, y a partir de su ejecución financiera, puede afirmarse que el FCOP superó levemente las expectativas iniciales planteadas durante su formulación (3% ejecución por sobre lo esperado). Si se consideran las fuentes de financiamiento y los componentes, se registran ciertas diferencias sin calificarse como muy significativas para el desempeño general del Proyecto.

Cuadro 9: FCOP – Relación entre presupuesto inicial y ejecución, según fuente de financiamiento (en dólares)

FCOP	BIRF 7597-AR	Aporte Local Nacional	BID 1956/OC-AR	Total
Presupuesto Noviembre 2010	715.967,20	178.991,80	520.720,00	1.415.679,00
Ejecución Julio 2015	792.288,87	198.047,01	476.411,00	1.466.746,88
Diferencia en %	**10,66**	**10,65**	**-8,51**	**3,61**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de datos registrados en UEPEX (2015)

Si se analiza lo solicitado por cada provincia con lo finalmente ejecutado, se observa una notable diferencia entre lo relativo a equipamiento (ejecución por sobre lo presupuestado inicialmente) y los componentes de Asistencia técnica y Capacitación: 10 de las 18 provincias, ejecutaron menos recursos para estos componentes que lo requerido.

Cuadro 10: FCOP – Relación entre solicitudes provinciales y ejecución, por jurisdicción y tipo de solicitud, julio de 2015 (en dólares)

JURISDICCIONES FCOP	Equipamiento		Diferencia en %	Asistencia técnica y capacitación		Diferencia en %
	Solicitado	Adquirido		Solicitado	Adquirido	
Buenos Aires	27.518,00	36.961,05	34,32	48.000,00	17.914,00	-62,68
Catamarca	32.570,00	52.749,48	61,96	36.350,00	43.039,00	18,40
Chaco	52.845,00	61.808,20	16,96	30.000,00	26.698,00	-11,01
Chubut	38.881,00	39.658,50	2,00	46.000,00	20.055,00	-56,40
Córdoba	37.259,00	43.669,96	17,21	19.100,00	12.213,00	-36,06
Corrientes	58.045,00	73.761,24	27,08	23.400,00	14.055,00	-39,94
Entre Ríos	37.053,00	45.820,52	23,66	41.400,00	41.194,00	-0,50
Jujuy	37.890,00	53.189,32	40,38	42.000,00	48.050,00	14,40
La Pampa	61.646,00	62.892,95	2,02	24.900,00	22.950,00	-7,83
La Rioja	40.880,00	63.039,61	54,21	16.053,00	35.544,00	121,42
Mendoza	31.740,00	32.526,22	2,48	52.600,00	24.684,00	-53,07
Misiones	58.848,00	64.853,79	10,21	26.880,00	26.653,00	-0,84
Neuquén	66.664,00	73.922,54	10,89	10.000,00	30.696,00	206,96
Río Negro	64.106,00	45.574,28	-28,91	-	7.469,00	0
Salta	49.604,00	72.007,41	45,16	32.550,00	39.965,00	22,78
San Juan	35.765,00	60.157,02	68,20	6.500,00	13.322,00	104,95
Santa Fe	73.190,00	71.033,84	-2,95	6.000,00	2.881,00	-51,98
Tucumán	28.895,00	36.709,94	27,05	43.987,00	49.029,00	11,46
TOTALES	**833.399,00**	**990.335,88**	**10,66**	**505.720,00**	**476.411,00**	**-8,51**

Fuente: elaboración propia a partir de datos registrados en UEPEX (2015)

¿Por qué se registra una ejecución menor para los componentes de Asistencia Técnica y Capacitación que para el Equipamiento?

En 5 de las 6 provincias que presentaron mayores déficits en la ejecución de Asistencia Técnica y Capacitación, los cambios institucionales alteraron profundamente el esquema de organización desarrollado hasta el momento para el PROSAP. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, se trasladó la EE constituida en el Ministerio de Asuntos Agrarios al Ministerio de Infraestructura, manteniendo sólo 1 de los miembros que se desempeñaban en la entidad; bajo este nuevo esquema, intervienen 4 ministerios en la ejecución del PROSAP en la Provincia. En la provincia del Chubut, luego de la renovación del equipo de la EPDA, se reactivó el contacto con la Provincia y se redefinió la estrategia de fortalecimiento. A poco de comenzar a trabajar en el manual, un proceso de reorganización interna en la Corporación de Fomento del Chubut (CORFO), organismo que enmarca a la EPDA y a la EPAF, postergaron esta asistencia indefinidamente.

En Córdoba, la designación en 2011 de un nuevo Ministro de Agricultura con prioridades y lineamientos políticos para el sector muy diferentes a los que se venían desarrollando hasta el momento en la Provincia, relegaron diversos proyectos en ejecución, entre ellos, el FCOP. Por su parte, la provincia de Santa Fe atravesó sucesivos recambios en la conducción de la EE, lo cual, sumado a otras prioridades en la gestión provinciales, postergaron indefinidamente el inicio de las actividades a realizar en el marco del FCOP.

La provincia de Corrientes, debido a otras prioridades de la gestión, demoró el inicio de algunas de las asistencias solicitadas inicialmente de manera indefinida.

La provincia de Río Negro representa una situación muy particular en este sentido. Si bien no solicitó inicialmente asistencia técnica ni capacitación, en 2012 crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y a la Unidad de Financiamiento Productivo (UFinPro) para constituirse, entre otras funciones, en la entidad de enlace con PROSAP. Hasta el momento, este rol lo desempeñaba la Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE), dependiente del Ministerio de Economía, entidad que había participado del FCOP hasta ese momento. El importante cambio en la estrategia se refleja en la ejecución de todos los componentes del Proyecto. Algo similar aconteció en la

provincia del Neuquén. Debido al recambio en la conducción de la EPDA que implicó una notable reformulación de las actividades solicitadas en el marco del FCOP, evidente en los montos ejecutados.

En el caso de la provincia de La Rioja, debido a importantes dificultades que enfrentaba en la ejecución de proyectos de inversión pública, se priorizó su participación en diferentes talleres y actividades organizadas desde el FCOP para fortalecer sus herramientas de gestión. Esta priorización es la que se refleja en la ejecución de los componentes de Asistencia Técnica y Capacitación.

Tal como puede observarse, gran parte de los cambios institucionales se operaron durante 2012. En julio de ese año, la UFCP envió una nota a todas las EPDA comunicando el estado de situación respectivo en el marco del FCOP, con el objetivo de readecuar la estrategia de fortalecimiento si se consideraba pertinente. Durante 2013, la postergación del inicio de diversas asistencias técnicas, motivó el envío de una nueva nota en la que se comunicaban los avances del proyecto y las fechas límites para la realización de estas actividades, debido al cierre del Préstamo BID 1956/OC-AR que las financiaba. Estas comunicaciones permitieron dar comienzo a algunas de las actividades que presentaban demoras.

A partir de lo expuesto puede afirmarse, que los cambios institucionales en las diversas jurisdicciones, las reorientaciones de los lineamientos políticos para el sector en varias de ellas y la escasa visibilidad en el corto plazo de los resultados de las actividades de fortalecimiento, contribuyeron a la postergación de estas acciones frente a las nuevas prioridades de las agendas de gobierno.

Los resultados alcanzados por la implementación del FCOP (UFCEP, 2014) pueden sintetizarse en torno a los 327 técnicos y profesionales provinciales capacitados, 50 asistencias técnicas brindadas, y alrededor de 1400 bienes adquiridos para el equipamiento de las entidades a través de los cuales se alcanzó el 90% de mejora en las características físicas y operativas-informáticas de las entidades. A continuación se detallan los logros más destacados del FCOP:

- 31 de las 36 EE, EPDA y EPAF recibieron equipamiento informático, mobiliario y de oficina en general que modernizaron y actualizaron las herramientas de gestión y volvieron más confortables los espacios de trabajo (nuevo mobiliario, aires acondicionados, etc.). Algunas entidades (Jujuy, Río Negro, Salta) que no contaban con equipamiento informático por lo que sus miembros utilizaban sus propias computadoras fueron aprovisionadas. El FCOP fue empleado como herramienta para traccionar otros cambios postergados sucesivamente por las gestiones provinciales, por ejemplo, nuevas y adecuadas oficinas (Jujuy, La Rioja, Misiones y Salta).
- El total de las entidades recibieron asistencias técnicas y participaron de las capacitaciones y los talleres realizados.
- Se alcanzaron nuevos acuerdos institucionales que permitieron un reposicionamiento institucional formal de la EE en Salta, la reducción de tiempos e instancias administrativas en Catamarca, Jujuy y Río Negro (Entre Ríos y Mendoza presentaron propuestas similares).
- Se asistió directamente para la conformación de los equipos de las entidades en provincias que adherían al Programa o cuya conducción política se modificó, como Catamarca, Jujuy, Río Negro y Salta.
- La EE de Corriente promovió en el ámbito del Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo la creación de un sector para el desarrollo de información georreferenciada a nivel provincial.
- La UEDP de Tucumán sumó los recursos para el desarrollo de la Red de Información para el Desarrollo Productivo – RIDES, integrada por diversos organismos públicos provinciales.
- La EE de La Pampa, conformado en el ámbito de Instituto de Promoción Productiva orientó los recursos para avanzar en la conformación de un polo tecnológico y para el desarrollo de alternativas de gestión para proyectos de inversión productiva.
- Se llevaron a cabo talleres para el intercambio de experiencias entre diferentes provincias en torno a diferentes temáticas (organizacionales, institucionales, normativas, ambientales, etc.), que estimularon el desarrollo de nuevas iniciativas y propuestas institucionales. Se contó con la participación de funcionares provinciales de organismos de control.

- Se desarrolló un Plan de Comunicación Institucional junto a la Unidad de Comunicaciones y Difusión que entregó a las 18 provincias material institucional y de difusión.

El recorrido realizado a través de las 2 principales intervenciones del PROSAP respecto del fortalecimiento de las capacidades provinciales evidencian diferentes escenarios político-institucionales en los que se implementó de manera simultánea, con diversos actores involucrados y con un significativo nivel de rotación en sus puestos, con distintos intereses, incentivos y objetivos políticos, y diferentes recursos económicos y fuentes de financiamiento disponibles. En síntesis, diferentes regímenes locales de implementación activados en simultáneo, bajo el esquema general de un mismo Programa nacional, el PROSAP.

A continuación, se presenta el análisis de ambas iniciativas, de sus configuraciones particulares para sus etapas de diseño, reformulación e implementación, así como de sus alcances y resultados. Las conclusiones esbozadas se espera que inviten a explorar nuevos caminos y alternativas creativas en pos de la contribución al desarrollo efectivo de las capacidades del Estado en todos sus niveles mejorar la calidad y alcance de sus “modos de hacer”.

Capítulo 4: Análisis, reflexiones y algunas ideas

La evolución del PROSAP desde su creación a mediados de los 90 como una política de tipo compensatorio frente a las economías regionales desmembradas por el modelo político-económico hegemónico por esos años, lo ha consolidado como una herramienta pública de promoción del tejido productivo regional y del desarrollo rural. A través de los diferentes procesos de reformulación, negociación, articulación, implementación, concertación y diversificación, por señalar parte del cúmulo de experiencias y aprendizajes desarrollados, configuró un particular entramado institucional de las políticas públicas para el sector agropecuario. El apoyo del gobierno nacional, así como de los gobiernos provinciales, se expresaron en su continuidad y en su jerarquización a través de la creación de la UCAR, en tanto matriz operativa para la articulación de las políticas de desarrollo rural con financiamiento externo en el ámbito del MAGyP.

Si se analiza su estrategia de fortalecimiento de las capacidades estatales provinciales, se observa que la misma se configuró a través de la construcción de un entramado institucional diverso y complejo, de la articulación con unidades de gobierno de distintos niveles, con diversas instituciones de investigación y desarrollo, con diferentes organismos multilaterales de crédito, y con asociaciones de productores y empresarios. La experiencia del PROSAP reafirma la conclusión realizada por Asinelli sobre la modernización del Estado, en tanto un proceso dinámico y esencialmente político (2015).

A nivel provincial, su intervención cobró forma a través de dos iniciativas principalmente. Por un lado, el Componente EPDA diseñado formalmente para el fortalecimiento de las capacidades de programación de políticas sectoriales en 1995, a partir del cofinanciamiento del BID y del BIRF, y el endeudamiento nacional y provincial. En la práctica, el Componente se tradujo en la práctica en el mecanismo de puesta en marcha del PROSAP en las provincias, bajo un esquema uniforme desarrollado conceptualmente y prescripto por los principios de la eficiencia tecnocrática.

Por otro lado, el Proyecto FCOP, elaborado en 2010 a partir de los aprendizajes del Componente EPDA, con financiamiento conjunto del BID y del BIRF, pero sin afectar

recursos provinciales, es decir, exclusivamente con cargo del endeudamiento nacional. El diseño y esquema de implementación se basó en la cogestión con las entidades provinciales, considerando como punto de partida su contexto político-institucional y sus articulaciones con otros organismos para la ejecución del PROSAP.

El recorrido propuesto en este trabajo, se inició bajo dos hipótesis que guiaron el análisis. Por un lado, la consideración de la modernización de la gestión pública, en este caso de las entidades provinciales vinculadas al PROSAP, como un proceso fuertemente condicionado por la heterogeneidad de contextos y capacidades instaladas. Por otro lado, la articulación de esfuerzos entre la UEC y la EPDA/EE, es decir, la cogestión nacional-provincial para llevar adelante el fortalecimiento institucional de las capacidades estatales sub-nacionales, incide de manera directa en el logro de mayores y mejores resultados, en términos comparativos con aquellos alcanzados bajo un esquema estandarizado y de aplicación uniforme. Y puede agregarse: que trascienden al destinatario propuesto y alcanza también al promotor de este proceso, en este caso, la UEC del PROSAP.

De esta manera, el punto de partida consistió en caracterizar las diferentes etapas de cada una de las iniciativas, desde su diseño hasta sus esquemas de implementación. En segundo término, se propuso el análisis acerca de los recursos y las capacidades movilizadas desde el nivel central y las respectivas entidades provinciales para cada iniciativa. Las interacciones UEC - entidades provinciales, y su incidencia en la efectividad y sostenibilidad de las acciones de fortalecimiento, se configuró como el paso siguiente, previo a la indagación sobre los factores que afectaron su implementación y sus resultados.

El análisis a través de diferentes dimensiones comunes al Componente EPDA y al Proyecto FCOP, propician reflexiones a partir de las herramientas y enfoques conceptuales presentados en el Capítulo 1, sobre la modernización de las capacidades estatales provinciales. Y también sobre algunos de sus efectos.

Para iniciar este recorrido, puede considerarse el marco político, entendido como el entramado de diversos actores con diferentes intereses, objetivos e incentivos, en interacción permanente a través de la cual cristalizan ámbitos de acciones posibles y restringidas, con intensidades y matices diversos.

El análisis del Componente EPDA señala su organización en torno a la aplicación generalizada a nivel nacional de un dispositivo uniforme de asistencia técnica. El diagnóstico utilizado como punto de partida, distingue tres tipos de situaciones identificadas a partir de las experiencias de las unidades ejecutoras del PROVINCIAS I. Es decir, los antecedentes inmediatos de una política de fortalecimiento institucional fueron los resultados de un programa con objetivos de saneamiento financiero. Este comienzo, que consagraba la disciplina fiscal en sintonía con las reformas estatales vigentes, con la descentralización de competencias hacia los niveles sub-nacionales y la focalización de las intervenciones, habilitó una matriz propicia para promover la aplicación de un esquema "simple" y común a todas las provincias.

El isomorfismo de la propuesta EPDA evidenció efectos diversos a partir de su implementación, principalmente un exceso de optimismo y expectativas en los objetivos perseguidos con la adopción de este modelo, y la ingenua pretensión de su implementación casi inercial de sus propuestas. Sin embargo, los regímenes de implementación locales desbordaron el diagnóstico inicial del Componente, tanto como la dinámica político-institucional a nivel nacional, expresada en la notable rotación de coordinadores de la UEC-PROSAP (en promedio, los coordinadores designados no llegaban a cubrir ciclos de un año y medio).

En 1999, el cambio de autoridades de la SAGPyA y las observaciones de los organismos de financiamiento respecto del insuficiente desempeño del Componente, promovieron su reformulación. Bajo la nueva gestión, el objetivo perseguido fue mejorar la capacidad técnica y operativa de los organismos provinciales, para el mejor desempeño de sus funciones en la coordinación y ejecución de la programación del desarrollo agropecuario. Se observa entonces un giro en las prioridades de la intervención, que resalta la ejecución de políticas y proyectos, prácticamente omitida en el diseño inicial: la orientación del Componente EPDA se enfoca en la propia ejecución del Programa del que forma parte.

El diseño inicial del Componente EPDA fue un claro producto de los procesos de reforma del Estado argentino de los 90: si bien se fundaron en amplios y sólidos desarrollos teóricos, minimizaron la comprensión e incidencia de los procesos políticos de la dinámica de las

organizaciones públicas. Las sencillas fórmulas propuestas para alcanzar radicales transformaciones, socavaron sus propias bases y su sustentabilidad. Entre sus consecuencias negativas se destacó la segmentación de responsabilidades, la excesiva especialización funcional, las enormes exigencias en materia de información, programación y evaluación, formatos diversos con lógicas institucionales difíciles de armonizar, entre otros (Martínez Nogueira, 2015).

Las reformas de segunda generación demoraron en reconocer que en lugar de padecer un exceso de gobierno, las instituciones evidenciaban su escasez para gestionar intervenciones públicas efectivas. La autonomía y las capacidades estatales necesarias para llevar adelante estas reformas de manera integral y sostenible en el tiempo, sólo se registraron cuando la naturaleza propiamente política de estos procesos se hizo visible en los escasos grados de libertad disponibles para gestionarlos.

Las EPDA pueden ser consideradas como las estructuras que condensaron la "necesidad" de constituir un núcleo estratégico profesional en contextos organizacionales más flexibles, bajo un modelo contractual y competitivo de acción estatal que incrementara la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, y las acercara más al consumidor-ciudadano (Asinelli, 2015). De alguna manera, las EPDA y los proyectos de inversión pública del PROSAP se pensaron como estrategias complementarias para el sector, pero que mantenían sus propios canales de desarrollo. El camino analítico trazado permite observar que esas vías pensadas paralelas se integraron progresivamente a través de otra forma de concebir los modos de hacer del Estado, de otro modo de hacer políticas públicas. Puede afirmarse que las diferentes herramientas de inversión que el PROSAP incorporó a través de los años, integraron el fortalecimiento de las capacidades públicas provinciales como transversal a su desarrollo.

Si se considera la experiencia del Proyecto FCOP, se observa que su punto de referencia y partida estuvo dado por la línea de intervención que constituyó el Componente EPDA. Las condiciones de su emergencia y ejecución del Proyecto estuvieron dadas por un Programa en pleno crecimiento y expansión, con mayores recursos económicos y condiciones macroeconómicas más favorables, diversas herramientas de gestión disponibles y mayor cantidad de provincias integradas a su estructura. Todos los actores institucionales,

productivos, técnicos, financieros, de desarrollo y de gestión involucrados conocían parte importante de los alcances logrados a través del entramado PROSAP, y también sus potencialidades.

Los procesos de reconstrucción del Estado y sus "modos de hacer" se distanciaron de los mega-procesos de modernización verticales en pleno auge en los 90 para dar lugar a la construcción de consensos, de manera gradual y por medio de aproximaciones sucesivas que otorgaran mayor legitimidad y sustentabilidad a las políticas públicas. Esta gradualidad indicaba un reconocimiento de la necesidad de forjar acuerdos y compromisos políticos mínimos que permitieran avanzar en la implementación de las reformas. Al respecto, la experiencia del FCOP expresó otra estrategia y forma de entender a las capacidades estatales y a su fortalecimiento. Su punto de partida no fue una fórmula a implementar sino la experiencia de un recorrido aprehendido y otra forma de concebir al Estado del que formaba parte y reproducía. El fortalecimiento se inició con la generación de espacios de diálogo diferentes, en el que las EPDA y las EE se constituyeron en protagonistas de su propio desarrollo institucional.

Lo propuesto por Acuña y Repetto (2007) sobre los tres tipos de capacidades estatales, política, presupuestal y organizacional, permite un otro acercamiento al Componente EPDA y para el Proyecto FCOP. Por una parte, la capacidad política del Estado nacional ejercida en las interacciones con los organismos externos y con las provincias, se ha visto ampliamente expresada en la innovación y desarrollo de una unidad ejecutora constituida en el ámbito de una Dirección nacional, que en la actualidad se ubica bajo la órbita del ministro del MAGyP.

La diversidad de herramientas de intervención pública incorporadas como parte de la estrategia integral del PROSAP, destinada a la competitividad agropecuaria y al desarrollo rural, fue uno de los estímulos a la vez que su aval, para la creciente incorporación de provincias a su esquema de políticas públicas. El Componente EPDA y el FCOP expresaron estas capacidades, a la vez que las reactivaron en la implementación de sus propuestas, con éxito diverso pero sentando precedentes para el desarrollo institucional posterior de las propias entidades provinciales.

En este sentido, el Componente EPDA aplicó un esquema uniforme para la interpretación de la situación de las entidades provinciales, como también para la implementación de su propuesta, cuyo principal reaseguro parecía provenir de la decisión superior de llevarlo adelante. Los criterios que guiaron el diagnóstico y diseño del Componente lo volvieron rígido, facilitando a su vez su posterior fragmentación en actividades dispersas que encontraban como denominador común la apertura presupuestaria. De esta manera, se desarticuló la estrategia del Componente ante destinatarios que se desenvolvían de manera diferente a lo previsto y esperado.

Adicionalmente, la falta de relevancia política de su alcance, impalpable para los votantes/ciudadanos, y aspecto compartido por la mayoría de las iniciativas de desarrollo institucional, relegó la intervención en un contexto de profundización de las tensiones políticas que desembocaron en la crisis de 2001.

En línea con lo anterior, la continuidad institucional constituye otra importante dimensión de análisis, expresada en la estabilidad de los marcos organizacionales y políticos de referencia, los lineamientos de gestión de las políticas públicas y la permanencia en sus funciones de los agentes públicos, funcionarios y técnicos, que los llevan adelante.

Los cambios institucionales, principalmente a nivel nacional, pueden señalarse como una constante durante la ejecución del Componente EPDA. Diversos recambios presidenciales, de diversa pertenencia partidaria, bajo fuertes tensiones y presiones, en el marco de una profunda crisis en todos los órdenes de la vida pública[40], configuraron un contexto inestable, de graves asimetrías sociales y económicas, y de desconfianza generalizada principalmente hacia los funcionarios públicos y los representantes partidarios.

A la mencionada veloz rotación de coordinadores en la conducción del PROSAP, se sumó la reorganización de la estructura interna de la UEC en más de una oportunidad. Ambas

[40] El proceso eleccionario de 1999, implicó un cambio a nivel nacional del partido político en el poder, luego de 2 mandatos del mismo presidente y profundos procesos de desarticulación y transformación de la vida social en todas sus dimensiones económica, política, social y cultural. Las dificultades afrontadas por la coalición ganadora, la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación conformada en 1997 por la Unión Cívica Radical y al Frente País Solidario (FrePaSo) el Frente Grande, se expresó entre otras cosas en la renuncia del vicepresidente de la Nación antes de cumplirse 1 año en el cargo, y la crisis de diciembre de 2001, a 2 años de asumir el mandato.

situaciones, sin considerar los procesos atravesados por cada provincia, significaron la readecuación de las autoridades, profesionales y técnicos incorporados a las dinámicas institucionales que se redefinían o iniciaban bajo nuevos lineamientos políticos y de gestión. La reorganización sucesiva de la UEC demandó tiempos y esfuerzos para, entre otras cosas, ordenar las diferentes funciones y tareas, las interacciones y procedimientos en función de los lineamientos de cada gestión, restando recursos a otras iniciativas en curso postergadas como el Componente EPDA (también en proceso de redefinición).

El FCOP también transitó el amplio proceso eleccionario de 2011, aunque en un contexto político-institucional de mayor estabilidad, con indicadores sociales y económicos que expresaban la contundente recuperación del país a partir de 2003[41]. En el ámbito provincial, el 2011 también expresó la re-elección de varios gobernadores lo cual contribuyó a la continuidad y estabilidad institucional en términos generales. Asimismo, en varias provincias se modificación los equipos provinciales vinculados al PROSAP, o se designó un ámbito institucional diferente, o bien, la intervención de más de una cartera en la ejecución del Programa (por ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro, entre otras). La revisión y reformulación de las estrategias provinciales de fortalecimiento buscaron adecuar el FCOP a las necesidades de cada entidad de acuerdo a los desafíos enfrentados por su gestión y a sus proyecciones en el mediano y corto plazo.

En cuanto al PROSAP, la coordinación ejecutiva se mantuvo a cargo de la misma persona desde 2002 a la fecha de este trabajo, lo cual propició un fluido contacto con los gobernadores consolidando los compromisos alcanzados en pos de lineamientos políticos comunes, así como también con los organismos internacionales de crédito y las autoridades nacionales.

En cuanto a la capacidad presupuestal, las estructuras de financiamiento de cada iniciativa dan cuenta de los márgenes de acción disponibles en cada caso. El Componente EPDA se diseñó con un presupuesto del orden de U$S 17 millones. Si bien su ejecución fue notablemente menor a lo esperado (casi su tercera parte) en un período aproximado de 15 años, estos números no reflejan los diversos procesos y factores que incidieron en ellos. Por

[41] Ese año es el inicio de la gestión del gobierno nacional del Frente para la Victoria, en cabeza de Néstor Kirchner y los 2 mandatos sucesivos a cargo de Cristina Fernández de Kirchner, su esposa.

citar algunos de los presentados anteriormente, el recorte financiero que implicó el redireccionamiento de fondos desde el PROSAP hacia otros programas priorizados en un momento particularmente crítico que atravesaba el país, el bajo compromiso de recursos provinciales (de endeudamiento y aporte local), lo cual motivó el incremento de la contraparte nacional en un contexto de profunda crisis político-institucional, social y económica, que impulsó la circulación bonos de deuda como cuasi-moneda de curso corriente (Lecop, Patacón, etc.) en diversas provincias.

El FCOP, por su parte, mantuvo similares montos tanto en su presupuesto como en su ejecución (alrededor de U$S 1.4 millones), y a diferencia del EPDA, no comprometió recursos provinciales, sólo nacionales (endeudamiento y aporte). Si bien esto le brindó mayor margen de intervención en el desempeño financiero del Proyecto, la implementación también representó desafíos a su diseño: el plazo de ejecución también se extendió más allá de lo previsto (de un año y medio a cuatro), aunque no enfrentó restricciones presupuestarias ni redireccionamiento de recursos, como fue el caso del EPDA. Por el contrario, los recursos disponibles a partir de la no incorporación de la Provincia de Formosa y del cambio de estrategia de algunas entidades provinciales, permitieron realizar actividades innovadoras y complementarias a lo previsto en el diseño (talleres de armonización normativa y de puesta en marcha, visitas institucionales, etc.).

Según el análisis de la ejecución acumulada del Componente EPDA y el Proyecto FCOP se registraron diferencias mínimas entre estos montos y lo presupuestado inicialmente por el FCOP y la reformulación del EPDA. Sin embargo, la composición de esta ejecución evidenció demoras y postergaciones en varias provincias, principalmente a raíz de diversos cambios institucionales: procesos eleccionarios, recambios en la gestión, redefinición de esquemas institucionales de ejecución, renovación de equipos con técnicos sin experiencia o competencias en las nuevas tareas, etc..

Íntimamente vinculado al uso de los fondos se encuentra el plazo de ejecución, es decir, el período que abarca todas las actividades de cada proyecto, desde su inicio hasta su finalización. El Componente EPDA, cuyo documento de factibilidad data de 1995, registró ejecución financiera hasta 2011, excediendo en 10 años el plazo previsto en su diseño. El Proyecto FCOP, por su parte, previó un año y medio de ejecución pero se extendió dos años

y medio más. Tal como fue señalado, variables económicas incidieron directamente en los procedimientos administrativos y disponibilidad de recursos, principalmente en el caso del EPDA. Sin embargo, ambas iniciativas expresaron demoras y postergaciones, indefinidas en algunos casos, a causa de cambios en los rumbos definidos por las conducciones políticas, modificaciones en los esquemas de ejecución y en las competencias de los equipos, etc..

Siguiendo lo señalado por Acuña y Repetto, la capacidad organizacional da forma al esquema tripartito de capacidades, que es retomado por Chiara y Di Virgilio en su propuesta del régimen local de implementación. El punto de partida para los autores son las normas que regulan a la administración pública y la estructura de incentivos para la acción de los agentes, es decir, el entramado de reglas definido para la gestión y su eficiencia.

En este sentido, la organización para la ejecución también se constituyó en un factor distintivo entre ambas intervenciones. Por un lado, el Componente EPDA en tanto tal fue constitutivo del diseño integral del Programa. Sin embargo, su ejecución quedó a cargo del Área de Gestión de Proyectos, sumándose a los proyectos de inversión pública en ejecución. Esto contribuyó a diluir su relevancia y valor estratégico al formar parte de una cartera de iniciativas de mayor volumen económico y visibilidad política. El Componente fue considerado como un proyecto más de la cartera, y no como componente específico de la concepción estratégica del PROSAP.

El FCOP, por su parte, se puso en marcha cuando el Programa ya contaba con 14 años de experiencia en gestión por resultados y a partir de un entramado institucional complejo y activo que articulaba diversos actores políticos, institucionales, productivos, institucionales y económicos. La cogestión con los equipos provinciales fue considerada constitutiva de las diferentes etapas de su ciclo como proyecto, lo cual se esperaba facilitara su adopción como estrategia de fortalecimiento propia. Es decir, se aspiró a promover el desarrollo de las propias capacidades de los equipos provinciales, trascendiendo la gestión del Programa, y priorizando la consolidación de las entidades, su crecimiento y proyección en el marco del estado provincial.

La organización para la ejecución del FCOP en el marco de la UEC, estuvo dada por la creación de una unidad específica para coordinador el proyecto, entre otras funciones. La

incorporación de la UFCP a la estructura del PROSAP fue uno de los hitos más significativos de la nueva propuesta de fortalecimiento institucional del Programa. Esto se reforzaba por la vigencia e implementación de un Plan de Capacitación y la asistencia técnica brindada para la elaboración de las EPSA (antes PDAP), iniciativas que se llevaron adelante por la misma área (Desarrollo Institucional), de manera complementaria al FCOP. La organización se había diversificado y especializado, promoviendo una mayor articulación en la realización de diferentes actividades.

Otra mirada sobre el EPDA y el FCOP es a partir de sus alcances en cantidad de provincias adheridas en cada caso. Estos números reflejan puntos de partida disímiles, pero también diferentes interpretaciones por parte de los equipos provinciales en términos de incentivos y objetivos perseguidos. Ejemplo de ello, puede mencionarse que el Componente EPDA requería la firma de un anexo al CMPS para comprometer recursos de endeudamiento provincial y de aporte local, mientras que el FCOP sólo demandó la participación del estudio diagnóstico inicial, la presentación de una solicitud de fortalecimiento y la cogestión en las acciones a implementar (el Proyecto fue enteramente con cargo al endeudamiento nacional). De esta manera, el Componente EPDA alcanzó a 10 provincias hacia 2000, mientras que el FCOP inició y finalizó su ejecución con 18 provincias.

Un aspecto que vale la pena destacar es la elaboración de los manuales provinciales que apuntaron a materializar parte importante del trabajo conjunto entre UEC y provincia, facilitando la orientación de las nuevas incorporaciones y la conformación de nuevos equipos vinculados a la ejecución del PROSAP. En varios casos, parte de la UEC desconocía los esquemas normativos provinciales y su incidencia en la gestión de los proyectos, lo cual se comenzó a modificar a partir de esta actividad. Asimismo, el armado conjunto de estos manuales implicó establecer funciones y competencias mínimas para acompañar la ejecución de los proyectos de manera integral, y analizar procedimientos administrativos viables en el marco de la normativa provincial y la reglamentación del Programa.

El resultado novedoso de esta propuesta, fue el surgimiento de alternativas institucionales en diferentes provincias para optimizar la implementación del Programa, como por ejemplo, Jujuy, Catamarca y Río Negro. Por primera vez se convocó a representantes de diferentes

organismos provinciales administrativos y de control que participan de la ejecución del Programa, que no estabn directamente en contacto con la UEC. Su participación en la revisión de los circuitos administrativos provinciales fue crucial, especialmente para desarrollar alternativas institucionales acordadas entre todos los involucrados.

Hasta aquí se planteó la indagación a partir de categorías que permitieron explorar posibles respuestas a las preguntas formuladas al inicio de este trabajo. El análisis desarrollado a partir de las reflexiones generadas en esta búsqueda, pronto puso de relieve dos de las perspectivas abordadas en el Capítulo 1. Por un lado, el enfoque relacional, señalado por varios de los autores consultados como un enfoque que habilita numerosas miradas, además de preguntas nuevas e inspiradoras. Por otro lado, la perspectiva que sugiere el desarrollo transversal de las capacidades estatales, expresada en el acercamiento a las dinámicas locales y a los principales interlocutores institucionales de las entidades por parte del FCOP.

El análisis del entramado político-institucional del que éstas formaban parte y su posición en él, facilitó al Proyecto la identificación de posibles apoyos locales para alcanzar acuerdos estratégicos en pos de los objetivos comunes en la gestión, y los incentivos adecuados para lograrlos. Ejemplo de ello, fueron la invitación a representantes de los organismos de control provinciales a participar de la elaboración de los manuales de procedimientos de las entidades, para conocer en detalle la normativa y los procesos a llevar a cabo; los talleres de puesta en marcha para tomar contacto con las diferentes áreas y referentes de la UEC; y los talleres de armonización normativa para intercambiar experiencias y conocimientos con pares de otras provincias.

La flexibilidad tanto en el diseño como en la implementación del FCOP permitió a los equipos provinciales adecuar la propuesta de fortalecimiento a sus necesidades y proyecciones particulares, ante las modificaciones de los lineamientos políticos para el sector, o como ocurrió en diversas jurisdicciones en 2011, el recambio de autoridades. Este atributo también habilitó la puesta en marcha de nuevas propuestas desde la UFCP para fortalecer aspectos no visibilizados o priorizados por los equipos provinciales.

Asimismo, se postuló el fortalecimiento provincial como un eje transversal a las iniciativas de gestión del PROSAP, concepción que trascendía el ciclo de proyecto del formato del

FCOP. Retomando lo señalado por Repetto, el PROSAP redefinió su estrategia de fortalecimiento institucional a partir de nuevas respuestas a dónde, cómo y para qué de las capacidades provinciales.

De esta manera, puede afirmarse que el Proyecto FCOP de manera progresiva dejó de ser visto como un proyecto más de la UEC, incluso de menor jerarquía que los demás proyectos de inversión pública. Su articulación con las diferentes etapas del ciclo de proyectos, pero también con las distintas instancias provinciales intervinientes en la ejecución del PROSAP, lo volvió un aliado clave para el apoyo a la gestión en diversos aspectos. Puede afirmarse, entonces, a partir del análisis realizado, que el fortalecimiento es inevitablemente un proceso gradual, y en tanto proceso integral involucra a diversos actores en diferentes momentos. Pero fundamentalmente, el fortalecimiento de las capacidades nunca se desarrolla de manera lineal ni en una sola dirección: inevitablemente, todos los involucrados en el proceso son alcanzados por la propia naturaleza política del mismo.

El rol de las EPDA en la gestión del PROSAP, como fue señalado, desbordó ampliamente las funciones esperadas de programación y supervisión de su implementación (Martínez Nogueira, 2006). La coordinación inter-institucional entre diversos organismos provinciales con injerencia directa en la ejecución, así como la compatibilización de diversos requisitos administrativos y legales provinciales y del Programa, plantearon un perfil de las entidades desconocido para los diseñadores del Componente. La relación entre los equipos de estas entidades con su conducción, habitualmente a cargo de un funcionario de nivel político, suele ser circunstancial y poco sistemática; si bien esto le brinda mayor margen de acción, también resta despaldo político a su desempeño. Como puede observarse, este notable desacople entre las EPDA proyectadas y las efectivas, se constituyó en uno de los principales motivos de los insuficientes resultados del Componente, a partir de un diseño que se focalizó en lo que esperaba de estas entidades, desestimando el entramado político-institucional en el que se proponía intervenir.

Con respecto a los objetivos propuestos por cada proyecto, se señaló que el objetivo del Componente EPDA fue ambicioso, mientras que el Proyecto FCOP fue más acotado y centrado en la operatividad de las entidades, incorporando lo aprendido a partir de la experiencia previa. En este sentido, su nombre señalaba claramente la estrategia a seguir: en

tanto proyecto, se definía a una intervención temporal, la cual se esperaba fuera sucedida con los proyectos provinciales; en tanto objeto del fortalecimiento, se estableció como tal a las capacidades operativas de las entidades provinciales. Es decir, la estrategia se acordó como un inicio con un importante aporte en equipamiento y asistencia técnica, a partir del cual las provincias diseñaran iniciativas propias para su desarrollo institucional.

Los cambios registrados en los objetivos de cada proyecto posteriormente, expresan la preocupación/interés de sus coordinaciones de atender necesidades relevantes para el desempeño de las entidades en relación a la ejecución de los proyectos de inversión pública. El EPDA focalizó la atención en la gestión de proyectos en el marco del sector productivo en la provincia; por su parte, el FCOP se reorientó a profundizar el fortalecimiento de los vínculos inter-institucionales entre organismos provinciales vinculados al diseño y la ejecución de los proyectos de inversión pública. De esta manera, se buscó ampliar la mirada al entramado institucional que sostiene la ejecución de los proyectos, es decir, fortalecer las capacidades estatales provinciales ya no sólo las vinculadas al Programa, fundamentalmente porque los organismos estratégicos vinculados a la gestión del PROSAP suelen tener mayor estabilidad que las EE, EPDA y EPAF (por ejemplo, Honorable Tribunal de Cuentas, Fiscalía de Estado, Contaduría de la Provincia, etc.).

Este cambio en la estrategia de intervención, así como la articulación intra-institucional promovida dentro de la UEC, permitió instalar el fortalecimiento de las capacidades provinciales como transversal al ciclo de vida de los proyectos, y promotora de otras iniciativas públicas. En este sentido, las visitas técnicas a otras provincias y los talleres de armonización normativa se propusieron poner en contacto a funcionarios y técnicos de diferentes jurisdicciones para el intercambio de experiencias, con éxito diverso, pero todas con un notable recorrido institucional dentro de sus estados provinciales. Es decir, se buscó apoyar a los equipos provinciales en sus contextos inmediatos de trabajo, desconocidos habitualmente por otras áreas y unidades de la UEC. El intercambio entre pares de diferentes jurisdicciones estimuló el surgimiento de alternativas innovadoras frente a situaciones críticas, a partir de las experiencias desarrolladas por otros equipos. Asimismo, propició el desarrollo de una red de comunicación entre pares de diferentes provincias para realizar consultas e intercambios técnicos, o bien desarrollar alternativas y/o propuestas institucionales.

Las diferencias en las perspectivas sobre el rol de estas dos intervenciones en el ámbito provincial pero también en la relación nación-provincias, se conformaron y modelaron con los procesos políticos, económicos, sociales e institucionales que forjaron sus condiciones de existencia e implementación. Puede afirmarse que la experiencia EPDA se propuso implantar una forma eficiente y de calidad para formular y gestionar políticas públicas, mientras que el FCOP, buscó fortalecer y desarrollar las capacidades existentes y los entramados inter-institucionales que sostienen a la gestión día a día, aún frente a los cambios político-partidarios.

La participación de los equipos provinciales, denominados y definidos por otras políticas públicas como beneficiarios o destinatarias, en la formulación y la implementación los interpela abiertamente como coejecutores de su propio desarrollo institucional. Lo que no se planificó, en ninguna de las iniciativas, fue el fortalecimiento de las propias capacidades institucionales del equipo, en este caso la UFCP y gran parte de la UEC, a medida que se avanzaba en la implementación y se rediseñaba el FCOP. El estímulo a la articulación intra-institucional para abordar situaciones complejas de manera integral, así como en la revisión y/o diseño conjunto de procesos administrativos alternativos o nuevos, la priorización de actividades con participación de representantes de los equipos técnicos de diferentes provincias para promover el intercambio entre pares pero también para activar redes de relaciones que trasciendan los períodos de gestión política, se constituyen en diversos indicadores de la forma transversal en la que es concebido hoy el fortalecimiento institucional.

El posicionamiento estratégico del FCOP como apoyo a la gestión de las entidades provinciales del PROSAP, en el marco de sus respectivos y particulares entramados políticos-institucionales, amplió la mirada de gran parte del Programa, sobre los desafíos y tensiones que enfrentan a diario.

Este cambio de perspectiva, permitió reflexionar al PROSAP en el marco la UCAR y su articulación con diferentes programas de desarrollo rural, sobre la diversidad de experiencias y de herramientas para promover el fortalecimiento de las capacidades estatales, en particular las provinciales. El análisis emprendido a partir de experiencias de

gestión pública concretas como el Componente EPDA y el Proyecto FCOP, y del aporte teórico-conceptual de académicos pero también de quienes están directamente involucrados con la toma de decisiones diaria respecto de las intervenciones públicas, los agentes de los diferentes unidades y niveles de gobierno con la responsabilidad de coordinar la gestión de los modos de hacer del Estado, permitieron extraer conclusiones de los aprendizajes que la práctica renueva cotidianamente. A las "lecciones aprendidas", expresión de las máximas a tener en cuenta en el futuro, la palabra aprendizaje da cuenta del proceso desarrollado que continua y de desafíos aún pendientes. Esta diferencia de interpretación, posiciona a las reflexiones alcanzadas como referencias a ser transformadas a través de nuevas experiencias.

A manera de síntesis, se señalan 3 ideas surgidas de este recorrido. En primer lugar, el fortalecimiento de las capacidades estatales es por definición un proceso político, y por lo tanto no se desarrolla en una sola dirección ni únicamente hacia los beneficiarios. En tanto transformación alcanza a todos los actores involucrados en ella, con diferente intensidad y matices, interpelando de manera directa a su agente promotor-ejecutor.

En segundo lugar, la heterogeneidad de contextos y capacidades instaladas de todos los actores involucrados, no sólo de las entidades destinatarias, incidirá de manera directa en el desempeño de las iniciativas de fortalecimiento, sus alcances y resultados. Una concepción sobre el desarrollo de capacidades como transversal a cualquier política pública brinda mayor flexibilidad a la intervención en pos de los objetivos propuestos.

En tercer lugar, y no por ello menos importante, la no linealidad del fortalecimiento propone un enfoque más horizontal, que integre a todos los involucrados en la implementación de los acuerdos alcanzados. Si bien la articulación entre diversos intereses, objetivos y expectativas representa enormes desafíos, también brinda una sólida y legítima base a partir de la cual seguir construyendo no sólo capacidades, sino también políticas públicas más efectivas.

Bibliografía

ABAL MEDINA, J. C. (2006) "Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado", en Abal Medina, J. C. y Bonifacio, J. A. (comp.) *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

ACUÑA, C. y REPETTO, F. (2007) "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina". *Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

ALONSO, G. (2007a) "Elementos para el análisis de las capacidades estatales", en G. Alonso (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

_____ (2007b) *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*, Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires.

ASINELLI, G. C. (2015) *Modernización del Estado argentino. Políticas, gestión y escenario profesional*. Buenos Aires: EDICON – Fondo Editorial Consejo.

BID (1995) *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Propuesta de Préstamo.* AR-0061

___ (2007) *Línea CCLIP para el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales – PROSAP II (AR-X1006)*. Propuesta de Préstamo.

BIRF (2008a) *Ayuda memoria de la Misión de Pre-evaluación de la Segunda Fase del Programa (PROSAP II)*. Buenos Aires.

____ (2008b) *Documento de evaluación de proyecto para una propuesta de préstamo al Gobierno de Argentina para el Segundo Programa de Servicios Agrícolas Provinciales*. Informe N° 43000-AR.

BANCO MUNDIAL (1997) *El Estado en un mundo en transformación*. Washington DC. Banco Mundial.

BÉRTORA & ASOCIADOS (2010) *Evaluación de la Capacidad Institucional de Entidades Provinciales del Prosap. Diagnóstico y Recomendaciones para el Fortalecimiento*. Buenos Aires: PROSAP.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M. (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.

CORTAZAR VELARDE, J. C. (2005) "La implementación de los programas sociales como un proceso estratégico y gerencial", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº33, Caracas.

_____ (2007): "Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales", en J. C. Cortázar Velarde (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

ESTESO, R. y CAO, H. (2001) "La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda", ponencia presentada al *1° Congreso Argentino de Administración Pública*. 30 de agosto al 1° de septiembre. Rosario.

EVANS, P. (1996) "El estado como problema y como solución", en *Revista Desarrollo Económico* Vol.35, No. 140.

FCOP (2014) *Informe final de Gestión*. Buenos Aires (mimeo).

GONZÁLEZ, G. (2012) *Evaluación de Medio Término*. Préstamo BIRF 7597-AR.

GUIDO, V. y RODRÍGUEZ, M. S. (2010) "The changing paradigm of rural governance". Ponencia presentada en el *118th EAAE Seminar "Rural development: governance, policy design and delivery*. Ljubljana, Eslovenia.

HUERGA, M. (2000) Informe sobre el Componente de Fortalecimiento Institucional de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario – "Proyecto EPDA". Buenos Aires: PROSAP.

INDEC (2002) Censo Nacional Agropecuario.

_____ (2008) Censo Nacional Agropecuario.

ISUANI, F. (2007) "Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas". Trabajo preparado para el *IV Congreso de Administración Pública*. Buenos Aires.

LATTUADA, M. y NOGUEIRA, M. E. (2011) "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)", en *Estudio Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1, N° 1.

_____, MÁRQUEZ, S. y NEME J. (2012) *Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Editorial CICCUS.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (2002) "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas.

_____ (2004) *Análisis institucional de la Unidad Ejecutora Central del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales*. Informe final de consultoría. Buenos Aires: PROSAP.

_____ (2006) *Contribución del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales al desarrollo de las capacidades institucionales*. Informe de consultoría. Buenos Aires: PROSAP.

_____ (2015) "El contexto ideológico y la reforma del Estado" en Asinelli, G. C., *Modernización del Estado argentino. Políticas, gestión y escenario profesional*. EDICON – Fondo Editorial Consejo, Buenos Aires.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Documento CEDES-CLACSO No.4*, Buenos Aires.

_____ (1999) "De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, Venezuela.

_____ y ORELLANA, E. (2000) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. [en línea] Disponible en http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php

POSADA, M. (2015) El fortalecimiento institucional en el PROSAP: reseña de experiencias y desafíos pendientes. Buenos Aires. (mimeo)

PROSAP (1995) *Componente Fortalecimiento Institucional. Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial*. Documento Principal. Versión corregida. Buenos Aires.

PROSAP (1996) *Informe Inicial de Proyecto. Préstamo BID N° 899 OC/AR*. Buenos Aires.

PROSAP (1999) *Programa EPDA – 1999. Actividades de Capacitación y Asistencia Técnica*. Nota PROSAP N° 224/99. Buenos Aires.

PROSAP (2000) *Informe de Base para la Revisión de Medio Término*. Buenos Aires.

PROSAP (1997) *Manual de Procedimientos Operativos*. Buenos Aires.

PROSAP (2010) *Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP)*. Documento de Factibilidad. Buenos Aires.

PROSAP (2011a) *No hacemos agua, la encauzamos. Inversión pública para distribuir agua de riego*. Buenos Aires.

PROSAP (2011b) *Evaluación de medio término del Préstamo BID 1956/OC-AR*. Buenos Aires.

PROSAP (2011c) *Manual de Procedimientos Administrativos*. Buenos Aires.

PROSAP (2012) *Reglamento Operativo.* Buenos Aires.

PUCCIARELLI, P. (2011) *Evaluación de Medio Término de Préstamo BID 1956/OC-AR.* Informe de consultoría. Buenos Aires: PROSAP.

REPETTO, F. (2004) "Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina", *Serie Documentos de Trabajo I-52*, INDES-BID. Washington DC: BID.

_____ (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina.*, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

RODRÍGUEZ, A. (2010) *Evaluación de Medio Término del Préstamo BID 899/OC-AR1*. Informe de consultoría. Buenos Aires: PROSAP.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2007) "Capacidades estatales; reflexiones en torno a un programa de investigación", en G. Alonso (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

TAMAYO SÁEZ, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en BAÑON, R. y CARRILLO, E. (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid: Editorial Alianza.

SCHWEINHEIM, G. (2004) *Un enfoque institucional de la reforma administrativa en la Argentina.* [en línea] Disponible en http://www.asip.org.ar/es/content/un-enfoque-institucional-de-la-reforma-administrativa-en-la-argentina.

UFCEP (2014) Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP). *Presentación en el taller de cierre del Préstamo BID 1956/OC-AR*. Buenos Aires (mimeo)

ZURBRIDGGEN, C. (2007) "The technocratic fallacy and the reform of the state. The World Bank report: 10 years later" en *Revista Nueva Sociedad*, Número 210, Caracas, Venezuela.

Anexo I - Misiones y Funciones de las UPDA

Fuente: PROSAP (1995) Componente Fortalecimiento Institucional. Fortalecimiento de la Capacidad de Programación del Desarrollo Agropecuario Provincial. Documento Principal. Versión corregida.

Misiones

Asistir a las autoridades políticas sectoriales en lo que se refiere a:

1. Estudio y propuesta de alternativas de política para el sector, y programación de la política provincial sectorial a largo, mediano y corto plazo sobre la base de las directivas políticas trazadas por el gobierno provincial.
2. Identificación, formulación, evaluación (económica-financiera y ambiental) y seguimiento de programas y proyectos de desarrollo agropecuario.
3. Administración de los proyectos agropecuarios, en especial aquellos que se realicen en el marco del PROSAP.
4. Contribución a la programación de inversiones y a la presupuestación del gasto público provincial relacionado con el desarrollo del sector agropecuario en coordinación con los organismos provinciales responsables de la programación presupuestaria global.
5. Coordinación de la asistencia técnica y financiamiento externo referente a los temas sectoriales de competencia de la autoridad provincial.

Funciones

1. Asesoramiento a la autoridad competente y coordinación de la formulación, evaluación y seguimiento de políticas, programas y proyectos sectoriales y otras actividades de las UPDA.
2. Asesoramiento a la autoridad competente sobre los proyectos de normas legales y reglamentarias vinculadas con las funciones y actividades de las UPDA.
3. Propuesta a la autoridad competente de las políticas relativas a las funciones de las UPDA.
4. Elaboración de las políticas relativas a las funciones de las UPDA.
5. Coordinación de la acción de las UPDA con el organismo de planificación global provincial, en los casos que corresponda, y con otros organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, en lo que respecta a sus

funciones y actividades.

6. Realización del enlace con los organismos de financiamiento externo e interno, provincial y nacional.
7. Elaboración y aprobación de los términos de referencia de los consultores a contratar para la realización de estudios en temas específicos de programación sectorial.
8. Selección y supervisión de las tareas de los consultores contratados.
9. Propuesta y coordinación con las otras dependencias del organismo con competencia en el sector agropecuario de la realización de estudios básicos, modelos econométricos y modelos de simulación y análisis de políticas a nivel micro y macroeconómico.
10. Propuesta de elaboración de política agropecuaria para el mediano y largo plazo.
11. Coordinación de la evaluación permanente referida a la implementación de la política sectorial, centrándose fundamentalmente en la instrumentación de las políticas de comercialización – interna y externa – crédito y tributación, así como también de transferencia de tecnología, sanidad, riego, titulación de tierras y desarrollo institucional y ambiental.
12. Propuesta y coordinación con las otras dependencias del organismo con competencia en el sector agropecuario de la realización de estudios tendientes a la determinación de los diferentes parámetros para los análisis de los precios al productor y costos de comercialización de los distintos rubros agropecuarios.
13. Propuesta y coordinación con las otras dependencias del organismo con competencia en el sector agropecuario de la realización de análisis económicos de la producción, costos y rentabilidad por rubros y a nivel de finca.
14. Propuesta y coordinación con las otras dependencias del organismo con competencia en el sector agropecuario de la realización y actualización en forma permanente de los estudios tendientes a la tipificación de las empresas agropecuarias en coordinación con el Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA).
15. Coordinación de la demanda y utilización de la información básica con la Unidad Provincial del Sistema Integrado de Información Agropecuaria (UPSIIA).
16. Supervisión de la actualización en forma permanente de las series estadísticas referentes a las variables macroeconómicas del sector sobre la base de datos provenientes del Sistema Integrado de Información Agropecuaria y de otras fuentes pertinentes.
17. Propuesta y coordinación con las otras dependencias del organismo con competencia en el sector agropecuario de la realización de estudios sobre el desarrollo de mercados nacionales e internacionales para los productos agropecuarios provinciales, identificando factores que afectan la competitividad de los mismos y que puedan trabar o facilitar su acceso a dichos mercados.
18. Participación en la puesta en marcha y seguimiento de los proyectos vinculados al sector agropecuario.

19. Supervisión y coordinación de la identificación y formulación así como de la evaluación (económica-financiera y ambiental) interna y externa de los proyectos de desarrollo agropecuario con financiamiento provincial, nacional o internacional, participando en la selección y supervisión de la evaluación externa.
20. Supervisión y coordinación de la revisión permanente de las técnicas de identificación, formulación, análisis económico-financiero, impacto ambiental, seguimiento y evaluación de proyectos y adopción de las más convenientes de acuerdo a la realidad económica de la provincia y a los requerimientos de las fuentes de financiamiento.
21. Supervisión y coordinación del desarrollo de normas y metodologías de identificación, formulación, análisis económico-financiero, impacto ambiental, seguimiento y evaluación de proyectos y supervisar su aplicación por las unidades ejecutoras.
22. Asesoramiento a las otras unidades del organismo con competencia en el sector agropecuario en la materia de su especialización.

Anexo II - Misiones y Funciones de las EE, EPAF y UEP

Fuente: PROSAP (2011) Manual de Procedimientos Administrativos.

EE: son designadas por la Provincia y ofician de enlace ejecutivo y administrativo con la UEC. Tiene las siguientes funciones:

1. Supervisar y coordinar la identificación, formulación y evaluación de los proyectos.
2. Participar en la elaboración, de los proyectos a presentar
3. Aprobar y Coordinar todos los proyectos provinciales que se presenten al PROSAP
4. Articular con el PROSAP en lo que respecta la programación y la formulación de proyectos solicitados por la Provincia.
5. Presentar formalmente los proyectos al PROSAP en sus distintas instancias.
6. Coordinar y Supervisar la puesta en marcha, implementación, ejecución y seguimiento de los proyectos
7. Mantener actualizado La Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario
8. Proponer y coordinar con las otras dependencias del sector agropecuario
9. La realización de estudios básicos y análisis de políticas a nivel micro y macroeconómico.
10. Supervisar y coordinar el desarrollo de normas y metodologías de identificación, formulación, análisis económico-financiero, impacto ambiental, seguimiento y evaluación de proyectos y supervisar su aplicación por las unidades ejecutoras.
11. Actuar como enlace y punto de coordinación entre la UEC, la EPAFs y las UEPs.
12. Asesorar a otras unidades del sector agropecuario en la materia de su especialización.
13. Deberá verificar que las UEPs conserven toda la documentación original, perfectamente identificada, de aquellos procedimientos de compras y/o contrataciones realizados en el marco del PROSAP, sean éstas financiadas por el Banco o por aporte local. Dicha documentación original deberá estar disponible para eventuales auditorias o revisiones expost, hasta 5 años contados a partir de la fecha de cierre del préstamo.
14. Cumplir con los requerimientos de información por parte de la UEC, entre los que se destacan en envío en tiempo y forma de:
    - Informe anual de evidencias de disponibilidad de recursos presupuestarios de aporte local,

- Informe de planificación anual operativa,
- Informes semestrales de ejecución de cada proyecto activo en la jurisdicción.

Las funciones específicas relativas a los convenios y el cumplimiento de las condiciones contractuales incluyen:

1. Tramitar y presentar al PROSAP la Ley de endeudamiento que autorice a las autoridades de la provincia a celebrar convenios de participación en PROSAP (En general la Ley de Endeudamiento es previa a la conformación de la EPDA)
2. Tramitar y presentar al PROSAP la adhesión a la Coparticipación Federal de Impuestos o el régimen equivalente que se encuentre vigente.
3. Presentar la documentación que permita la evaluación de que la Provincia tiene la capacidad de endeudamiento y de aporte de contrapartida para el Proyecto propuesto.
4. Gestionar y presentar las constancias de la inclusión en el presupuesto provincial de los aportes de contrapartida y del endeudamiento internacional necesario para la ejecución de los proyectos. Las funciones específicas de coordinación y supervisión de los proyectos incluyen:
5. Apoyar y coordinar el desarrollo de propuestas de proyectos a ser presentados al PROSAP.
6. Apoyar y coordinar la gestión tendiente a la aprobación de los proyectos.
7. Realizar la consolidación provincial de los POA y los presupuestos anuales.
8. Supervisar y presentar a la UEC el Informe de Ejecución Semestral, con los correspondientes comentarios sobre desvíos y el nivel de ejecución.
9. Elaborar y gestionar todos aquellos convenios que sean necesarios para el financiamiento y ejecución de los proyectos.
10. Participar en la gestión conducente a asegurar los fondos de contrapartida provincial necesarios para la ejecución de los proyectos.
11. Supervisar y evaluar, incluyendo inspecciones técnicas, el cumplimiento de las actividades y metas específicas de las UEPs.
12. Gestionar conjuntamente con la EPAF la apertura de la cuenta especial provincial del PROSAP y administrar el uso de los recursos depositados en la cuenta.
13. Gestionar, conjuntamente con EPAF, ante la UEC los adelantos de fondos para los proyectos provinciales.
14. Autorizar, conjuntamente con EPAF, los desembolsos de la cuenta especial para los distintos proyectos provinciales.
15. Elevar a la UEC la justificación de los desembolsos de fondos efectuados para la ejecución de los proyectos.

16. Hacer el seguimiento de los recursos financieros provinciales totales y de los desembolsos de los diferentes proyectos.
17. Elevar los informes de progreso técnico y financiero de los proyectos a la UEC.
18. Colaborar con las UEPs, con el apoyo de EPAF, en la preparación de los pliegos (de licitación y/u otros procedimientos) para la contratación de obras y la adquisición de bienes y servicios.
19. Aprobar, conjuntamente con los UEP y la EPAF los pliegos de licitación.
20. Participar con las UEPs en el estudio de las ofertas presentadas en los llamados a licitación.
21. Aprobar o recomendar la aprobación según los montos, conjuntamente con la EPAF y las UEPs, sobre la adjudicación de las licitaciones, elevando los antecedentes a la UEC y cuando sea necesario, al Banco.
22. Aprobar los TOR presentados por las UEP para la contratación de servicios de consultoría.
23. Canalizar, en caso de ser necesario, cualquier otro tipo de relación necesaria con el sector público y/o privado para la buena administración de los proyectos.
24. Realizar toda otra acción conducente al normal desenvolvimiento de la administración de los proyectos.
25. Colaborar con las auditorías que se realicen.

EPAF: son las entidades responsables de la coordinación administrativa, contable y financiera, para lo cual utiliza la capacidad instalada en la Provincia. Las funciones a delegar son esencialmente las que se refieren al registro contable de los proyectos, a la operación conjunta de la cuenta especial PROSAP y a la realización de los pagos por la adquisición de bienes y equipos y contratación de servicios que realizan los proyectos provinciales. La EPAF tiene las siguientes funciones:

1. Tienen la responsabilidad por la administración financiera del Proyecto interactuando con las EE/EPDA/UEP provincial.
2. Realizar los pagos a través de las cuentas especiales provincial.
3. Procesar y presentar la documentación contable y financiera del proyecto.
4. Presentar la documentación de respaldo a la UEC de los pagos efectuados por el proyecto a través de la EPDA.
5. Gestionar junto con la EPDA ante las autoridades provinciales competentes la apertura de la cuenta especial provincial para los fondos de origen PROSAP y una cuenta especial para los fondos de contrapartida local.
6. Apoyar en las gestiones para obtener los fondos de contrapartida local.
7. Ejercer control administrativo en cuanto al cumplimiento de los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios, contrataciones de servicios de

consultoría, desembolsos, etc. o Llevar el control financiero, contable y presupuestario de todos los proyectos en ejecución en la provincia.

8. Llevar la contabilidad de gestión y presupuestaria de todos los proyectos provinciales del PROSAP, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la UEC.
9. Consolidar los pedidos de adelantos de fondos y elevarlos a la EPDA para su autorización y remisión a la UEC
10. Elaborar y consolidar la justificación de adelanto de fondos solicitados por las UEPs y elevarlas a la EPDA para su autorización y elevación a la UEC.
11. Realizar los pagos de bienes y servicios solicitados por las UEPs.
12. Preparar los informes financiero-contables trimestrales para su aprobación por la EPDA, los que incluirán un estado de origen y aplicación de los fondos, un detalle de gastos e inversiones realizadas, ingresos, recuperación de costos si los hubiese y cualquier información adicional requerida por la UEC.
13. Asesorar a las UEPs y EPDA en la preparación de los pliegos de licitación.
14. Participar en la revisión de la documentación licitatoria y en el estudio de las diferentes ofertas.
15. Participar junto con las UEPs y EPDA en la recepción de los bienes, obras y servicios contratados.
16. Colaborar con las auditorías que se realicen.

UEP: para cada Programa o Proyecto las autoridades pertinentes designarán una UEP, tienen a su cargo la ejecución integral de las distintas actividades que integran cada programa y/o proyecto individual de inversión pública provincial o nacional. Tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar los proyectos a presentar al PROSAP, que incluye la idea proyecto, pre-factibilidad, factibilidad y Proyecto o Llevar adelante la ejecución física del Proyecto
2. Controlar que los retiros de las cuentas especiales se utilicen exclusivamente para el pago de las erogaciones que se efectúen con relación a los gastos financiables de proyectos admisibles.
3. Tomar periódicamente la medida de los indicadores y mantener disponible la información sobre los mismos, remitiendo esta información a la UEC.
4. Elaborar e implementar el POA del proyecto.
5. Elevar las solicitudes de desembolso y de pagos de bienes y servicios a la EPAF, por intermedio y con la autorización de la EPDA/EE.
6. Formular la documentación licitatoria pertinente para su autorización por la EPAF y la EPDA y, según corresponda de acuerdo a los montos límite

establecidos en este reglamento, para autorización de la UEC y del Banco.

7. Efectuar, según los casos, los llamados a licitación pública o privada y/o concurso y adjudicar, respetando los montos límites establecidos en este Manual de Procedimientos Operativos.
8. Preparar, según los casos, contratos de adquisición de bienes y/o servicios.
9. Realizar las tareas de inspección para comprobar la ejecución de los componentes de proyecto.
10. Cumplimentar los instrumentos necesarios para implementar las acciones previstas en los POA.
11. Garantizar que la ejecución de los diversos componentes a su cargo se realicen de acuerdo a adecuadas normas técnicas de la especialidad.
12. Proporcionar a la entidad provincial de programación agropecuaria toda la documentación requerida en tiempo y forma.
13. Colaborar con las auditorías que se realicen.
14. Asegurar los recursos humanos necesarios para la ejecución del proyecto durante todo el lapso necesario.
15. Conservar toda la documentación original, perfectamente identificada, de aquellos procedimientos de compras y/o contrataciones realizados en el marco del PROSAP, sean éstas financiadas por el Banco o por aporte local. Dicha documentación original deberá estar disponible para eventuales auditorias o revisiones ex-post, hasta 5 años contados a partir de la fecha de cierre del préstamo.
16. Elaborar los informes requeridos por la EPDA/EE, la EPAF y la UEC.