



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Burocracias paralelas y construcción de capacidades estatales

Causas e impactos de la estabilidad y continuidad en la gestión

del PROSAP, 2002 - 2015

Federico Terán

Director: Gustavo Dufour

Buenos Aires, 31 de julio de 2020

Índice

Siglas y Abreviaturas	3
1. Introducción.....	4
2. La pregunta y el problema de investigación	7
3. Antecedentes sobre el problema de investigación que se pretende abordar	10
3.1. El concepto de capacidades estatales y su medición	11
3.2. Factores que afectan al fortalecimiento o debilitamiento de las capacidades estatales ..	13
3.3. Vinculación entre capacidades estatales y el desempeño de los organismos públicos en la implementación de las políticas	18
3.4. Contribución de las burocracias paralelas a la creación de capacidades estatales	19
Problemas específicos del sector agropecuario	23
4. Teoría, hipótesis y estrategia metodológica	26
4.1. Teoría	26
4.1.a. La relación entre las capacidades estatales y el desempeño de un organismo público	26
4.1.b. Factores que influyen en el fortalecimiento o en el debilitamiento de las capacidades estatales	27
4.1.c Burocracias paralelas como estrategia eficaz para fortalecer las capacidades estatales	28
4.2. Hipótesis.....	30
4.3. Estrategia metodológica.....	32
5. Presentación y discusión de los resultados	35
5.1. Medición y análisis de las causas de la estabilidad	35
5.2. Evolución de capacidades del PROSAP.....	53
5.2.a. Características del tipo de política pública	53
5.2.b. Análisis de la evolución de las capacidades estatales del PROSAP entre 2002 y 2015	55
5.3. Evolución del desempeño del PROSAP entre 2002 y 2015.....	69
6. Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos	92
Bibliografía	96
Anexo I: Persona en la ocupación de cargos con designación política seleccionados. Período: 1996 a 2015.....	101
Anexo II: Evolución de la estructura organizacional de la UEC del PROSAP entre 1997 y 2015	102
Anexo III: Objetivos de desarrollo del PROSAP.....	105
Anexo IV: Detalle de cantidad y monto de los proyectos ejecutados por el PROSAP entre 1998 y 2015.....	107

Siglas y Abreviaturas

ANR – Aportes no reembolsables

APN – Administración Pública Nacional

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF – Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Grupo Banco Mundial)

BM – Banco Mundial

CAF – Banco de Desarrollo de América Latina

EE – Entidad de Enlace

EPAF – Entidad Provincial de Administración Financiera

EPDA – Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FONPLATA – Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

IDC – Iniciativa de Desarrollo de Cluster

IDEMI – Iniciativa de Desarrollo de Microrregión

IDR – Iniciativa de Desarrollo Regional

IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ITI – Iniciativa de Transferencia de Innovación

MAGyP – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

OFI – Organismo de Financiamiento Internacional

PROSAP – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales

SAGPyA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SAGyP – Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SIIG - Sistema Integrado e Integral de Gestión

UEC – Unidad Ejecutora Central

UEP – Unidad Ejecutora de Proyectos

UEPEX - Sistema de gestión contable para unidades ejecutoras de préstamos

1. Introducción

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) es una política pública que en la actualidad se implementa desde el Estado nacional a través de la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). El PROSAP ha ejecutado durante más de veinte años y a lo largo de todo el territorio nacional¹, proyectos de inversión pública rural para incrementar la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios, como así también, iniciativas para impulsar la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de las MIPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas) agroindustriales y de servicios de todo el país.

Dicho Programa emergió durante la década de 1990 en el contexto de consolidación de las reformas de carácter neoliberal del Estado argentino, que implicaron entre otras cuestiones, una considerable disminución de la estructura y de las funciones del Estado nacional, explicadas parcialmente por la descentralización de funciones del Estado nacional hacia los estados provinciales y por la privatización de empresas públicas. A su vez, el PROSAP surgió como una respuesta del Estado nacional, en conjunto con los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI), a las demandas de los gobiernos provinciales en materia de apoyo financiero, técnico e institucional, para llevar adelante inversiones en infraestructura rural. En dicha coyuntura confluían aspectos como la reciente descentralización de funciones de inversión en infraestructura pública rural a las provincias, el sostenido abandono (salvo excepciones) del mantenimiento de la infraestructura pública rural existente por parte de los distintos niveles del Estado

¹ El PROSAP ha realizado desde 1998 hasta la fecha, inversiones en 21 de las 23 provincias argentinas (Al momento no ha financiado proyectos en las provincias de San Luis y Santa Cruz. Por la naturaleza del Programa, tampoco ha realizado inversiones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fuente: <http://www.prosap.gov.ar/>

argentino, y la escasa o nula capacidad de los estados provinciales para llevar a cabo esta nueva función orientada a planificar e implementar políticas públicas tendientes al desarrollo agro-productivo, entre otras funciones que le fueron delegadas. Cabe destacar que, dicha delegación, no fue oportunamente acompañada de la respectiva asignación de recursos para poder llevar a cabo las funciones que otrora realizara el Estado nacional.

Los OFI brindaron un apoyo inédito en materia de financiamiento para la implementación de las reformas del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional. Entre 1990 y 2001, solamente entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)² y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se financiaron en Argentina 53 operaciones de préstamo que tenían como destinatario final a las provincias, por un valor aproximado de 8.800 millones de dólares (Lucioni, 2003).

Existieron dos tipos de operaciones de préstamo, por un lado los préstamos de “política”, que brindaban apoyo para la implementación de las reformas económicas en las provincias, y por otro, los préstamos de “inversión”, que se encontraban orientados a financiar cuatro tipos de proyectos: obras de infraestructura, programas sociales, programas de fortalecimiento institucional y proyectos productivos. Si bien el PROSAP contemplaba principalmente inversiones en obras de infraestructura, se lo categorizó oportunamente como un proyecto de desarrollo productivo, dado que entre sus fines principales se encontraba el incremento de la producción y la productividad agropecuaria (preferentemente orientada a la exportación).

De las 53 operaciones de préstamo mencionadas, 17 fueron contraídas directamente por el Estado nacional, aunque teniendo como destinatarias finales de los desembolsos a las provincias. A su vez, 14 operaciones fueron préstamos contraídos directamente por las

² Institución perteneciente al Grupo Banco Mundial

provincias, mientras que las restantes 22 operaciones fueron préstamos indirectos de los OFI a las provincias, que se operativizaron mediante la firma de Convenios Marco de Préstamo Subsidiario (CMPS) entre las provincias y el Estado nacional.

En el caso de los denominados CMPS, el Estado nacional era quien suscribía el Convenio de Préstamo con los OFI y quien recibía los desembolsos en primera instancia. Luego, los CMPS (y los correspondientes Convenios Específicos, vinculados a proyectos particulares) eran los vehículos contractuales para que la Nación transfiriera tanto el financiamiento como el endeudamiento a las provincias que decidían adherir a la operación de préstamo.

Debido a las características mencionadas, las operatorias en las que las provincias recibían financiamiento de los OFI a través de la firma de CMPS con el Estado nacional requerían de mayores niveles de coordinación interinstitucional entre los distintos niveles del Estado argentino en comparación con los otros dos tipos de préstamos mencionados. El PROSAP fue uno de las operaciones de préstamo a partir de las cuales los OFI financiaban a las provincias vía CMPS.

Además del elevado nivel de complejidad en materia de coordinación estatal³ que demandaban las operaciones de préstamo indirecto, cabe destacar que, debido al alcance territorial, y a la cantidad y diversidad de actores públicos y privados que intervienen, la implementación de políticas públicas productivas para el sector agropecuario resulta, en general, más compleja de implementar para el Estado que otro tipo de políticas (Agosin, et al, 2014). Asimismo, la participación e injerencia de los OFI en todo el ciclo de vida

³ El esquema institucional acordado para la ejecución del Préstamo requería la coordinación de burocracias centralizadas de distintas jurisdicciones, burocracias paralelas y organismos descentralizados, tanto de la Nación como de las provincias participantes.

de los proyectos que financian agrega un nivel adicional de complejidad, en tanto se torna necesaria la coordinación con este actor adicional.

Así, la ejecución del PROSAP se llevó a cabo a través de un diseño institucional que implicó la responsabilidad compartida entre las provincias y la Nación. Cada provincia participante del Programa se comprometía a crear o designar tres dependencias públicas que desde el plano subnacional se encargarían de distintas funciones: las Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario (EPDAs), las Entidades Provinciales de Administración Financiera (EPAFs) y una Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP) específica para cada proyecto a implementar.

En el plano del Estado nacional debía crearse una Unidad Ejecutora Central (UEC) en la jurisdicción competente, que tenga entre sus responsabilidades la coordinación general del Programa. La UEC del PROSAP fue creada el 7 de diciembre de 1995 por Resolución N° 356/95 de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), perteneciente al entonces al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación.

2. La pregunta y el problema de investigación

El PROSAP comenzó formalmente su operación en el año 1998, disponiendo de un financiamiento externo total de 250 millones de dólares, integrado en partes iguales por el BIRF y el BID. Como contrapartida, el Estado nacional y los estados provinciales participantes se comprometían a aportar la suma de 86 millones de dólares adicionales, totalizando así un financiamiento disponible total de 336 de millones de dólares, a ejecutar en un plazo de seis años.

A fines del año 2002, es decir, transcurridos cinco años de ejecución y restando sólo un año y medio para la finalización de la operación según el plazo original (31 de diciembre de 2004), los OFI habían desembolsado la suma de 37,2 millones de dólares (Lucioni, 2003), lo que resulta equivalente al 14,9% de los fondos totales. En esos primeros años, el Programa llevaba un ritmo de ejecución de 7,44 millones de dólares promedio por año, siendo que para cumplimentar el préstamo en tiempo y forma era necesario llevar adelante un ritmo de ejecución promedio anual mayor a cinco veces ese monto (38,5 millones de dólares anuales promedio).

Cabe destacar, que si bien la mayoría de los proyectos con financiamiento del BIRF y del BID tenían importantes retrasos en materias de ejecución al año 2002, debido a, entre otros factores la grave crisis socioeconómica e institucional que se vivía en el país⁴, el PROSAP era una de las operaciones de préstamo con peor desempeño de la entonces cartera de proyectos activa de los OFI. De los tres tipos de operaciones de préstamo, las implementadas vía CMPS fueron las que registraban a ese momento el menor nivel de desembolsos promedio, con un promedio de 51,8% de desembolsos sobre el monto total a desembolsar⁵ (Lucioni, 2003). De los 15 proyectos con CMPS que se encontraban activos al 2002, el PROSAP se encontraba entre los 6 proyectos con más bajo desempeño medido en promedio anual de desembolsos reales sobre promedio anual de desembolsos originalmente planificados.

En el plano institucional, entre 1995 y 2002 tanto la Coordinación Ejecutiva de la UEC del PROSAP, como los funcionarios políticos del gabinete (ministros y secretarios) de los seis presidentes que se sucedieron en este período, tuvieron un alto nivel de

⁴ El PROSAP enfrentó en esos años una fuerte restricción provocada por la caída de la capacidad de endeudamiento de la mayoría de las provincias.

⁵ Los préstamos directos a los estados provinciales registraban un nivel de desembolsos promedio al 2002 de 57,3%, mientras que los préstamos al Estado Nacional con destino a las provincias registraban un nivel de desembolsos de 61,4% (Lucioni, 2003).

inestabilidad. Se sucedieron en ese período ocho ministros (seis ministros de Economía y dos ministros de Producción⁶) que tenían bajo su órbita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), nueve secretarios de la SAGPyA y cuatro Coordinadores Ejecutivos de la UEC del PROSAP.

Entre 2002 y 2015, los distintos cargos del Gabinete de los tres presidentes que se sucedieron en ese período y que tenían jerarquía por sobre la UEC del PROSAP, también tuvieron una relativa inestabilidad. En ese período se sucedieron nueve ministros (cinco de Economía y Producción, uno de Industria y tres de Agricultura, Ganadería y Pesca) y ocho secretarios de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación⁷.

Sin embargo, a pesar de la persistencia en la inestabilidad en los distintos cargos del gabinete, el Coordinador Ejecutivo de la UEC del PROSAP asumido en enero de 2002, el Lic. Jorge Neme, se mantuvo al frente del Programa, de manera ininterrumpida, hasta principios del año 2016. Asimismo, mantuvo también a lo largo de ese periodo a un mismo equipo gerencial y a gran parte de los técnicos especializados abocados a la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales.

Como contracara al desempeño del PROSAP en el período 1998-2002, en los siguientes catorce años (2002-2015) el Programa implementó proyectos de infraestructura y otra serie de instrumentos orientados al desarrollo del sector agropecuario por 1.309,2 millones de dólares, lo que arroja un promedio anual de ejecución de 93,5 millones de dólares, siendo esta una cifra doce veces superior a la del período 1998-2002. Al año 2015, el PROSAP se encontraba ejecutando la tercera etapa del financiamiento BID, la segunda etapa del BIRF, y comenzando la ejecución de financiamiento concedido por el

⁶ En el año 2002, la SAGPyA pasó de depender del Ministerio de Economía al Ministerio de Producción.

⁷ Se contabilizan aquí los dos secretarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del MAGyP entre 2009 y 2015, cuando el PROSAP era parte de la UCAR, constituida en la Unidad Ministro.

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

La pregunta de investigación que guiará este trabajo será:

¿Cuáles fueron los motivos que hicieron posible que tanto la Unidad Ejecutora Central del PROSAP, como su Coordinador Ejecutivo, hayan logrado mantenerse estables, fortalecer capacidades y mejorar su desempeño entre 2002 y 2015, a pesar de la alta rotación de los distintos gabinetes políticos que se sucedieron durante ese período de tiempo?

Además de responder a la pregunta de investigación, este trabajo tiene por objetivos:

- Analizar la relación entre la estabilidad del liderazgo institucional de la UEC del PROSAP y el fortalecimiento de las capacidades estatales.
- Identificar la relación entre el fortalecimiento de las capacidades estatales y el incremento en el nivel del desempeño logrado por el Programa.

3. Antecedentes sobre el problema de investigación que se pretende abordar

La capacidad estatal es el concepto central de este trabajo, dado que articula a las hipótesis que se intentarán poner a prueba. Dicho concepto comienza a problematizarse a partir del reconocimiento de que las capacidades estatales son una condición necesaria, aunque no suficiente, para mejorar el desempeño de los organismos públicos en la gestión de políticas. En este sentido, el estudio de las capacidades se desarrolló en la literatura a partir de diferentes discusiones, algunas de las cuales se circunscriben en los siguientes interrogantes:

- 1) ¿Qué son y cómo se miden las capacidades estatales?
- 2) ¿Cuáles son los condicionantes que afectan (positiva o negativamente) al desarrollo de las capacidades estatales?
- 3) ¿Cómo contribuyen las capacidades estatales a la mejora del desempeño de los organismos públicos que gestionan políticas públicas?
- 4) ¿En qué medida el diseño e implementación de burocracias paralelas contribuye al fortalecimiento de capacidades estatales?

A continuación se realiza una revisión de la literatura que analiza los interrogantes explicitados:

3.1. El concepto de capacidades estatales y su medición

Una de las caracterizaciones que ha tenido mayor relevancia en términos de desarrollo de marcos analíticos para el estudio de las capacidades estatales es la propuesta por Grindle (1996), quien destaca cuatro dimensiones analíticas: las capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Tomando como base a la propuesta de Grindle (1996), Alonso (2007) propone integrar las cuatro dimensiones en dos. Por un lado, las dimensiones técnica y administrativa se sintetizan en la capacidad técnico-administrativa, mientras que la capacidad relacional integra a las dimensiones institucionales y políticas. Con similar criterio Lattuada y Nogueira (2012), y Bertranou (2015) distinguen dos dimensiones analíticas básicas, que guardan relación conceptual con las planteadas por Alonso y, en definitiva, por Grindle.

La capacidad estatal para Bertranou (2015) “*es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*”. En este sentido, la capacidad estatal de un organismo público no puede analizarse en abstracto, o sea,

separada de los objetivos que el organismo en cuestión debe alcanzar y de las funciones que debe cumplir.

En su propuesta analítica para estudiar capacidades estatales a nivel subnacional, Chudnovsky (2014) observa que *“uno de los problemas principales que involucra su conceptualización surge del desacuerdo respecto de cómo contestar la siguiente pregunta: ¿capacidades para qué?”*. La autora resalta que es indispensable incorporar al concepto de capacidades estatales a las propias políticas públicas. Las características que asumen las políticas públicas indican el tipo de capacidades estatales necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. La autora señala que las políticas públicas *“no flotan en el aire”*, sino que se formulan e implementan en determinados espacios de la estructura estatal que condicionan y modelan a las mismas. En este sentido, el análisis de los atributos organizacionales del ente estatal en estudio debería realizarse en función del problema público a abordar y de las características de las políticas públicas.

El aparato burocrático de un organismo público es una de las dimensiones centrales al momento de analizar el aspecto organizacional de las capacidades estatales. En este sentido, resulta relevante destacar el aporte de Evans (1996), en relación con la puesta en valor de las características weberianas que hacen de la burocracia un aspecto clave en el alcance de los objetivos planteados para las políticas. El autor desarrolla el concepto de autonomía enraizada, el cual *“constituye la clave organizativa de la eficacia de los Estados desarrollistas”*. El concepto de autonomía enraizada implica que la burocracia posea un grado de aislamiento necesario, mientras que a su vez posea un fuerte enraizamiento en la estructura social. Si bien para el autor los burócratas deben mantener un vínculo fluido con el sector privado, deben también poder formular políticas públicas de forma autónoma.

Asimismo, Evans destaca que en lo que él denomina como “*estados desarrollistas*”, predominan en lo interno las características weberianas⁸ en el aparato burocrático. Afirma también que la materialización de tales características produce en los burócratas una suerte de “*coherencia corporativa*” que les permiten perseguir y satisfacer su interés individual, siempre y cuando la administración se encuentre aislada de las presiones sociales.

Aludiendo a la estabilidad y el aislamiento de las burocracias, cabe destacar que en el caso del PROSAP, el Coordinador Ejecutivo que logró estabilidad en su cargo durante catorce años, no sólo mantuvo durante todo el período analizado a gran parte de su equipo gerencial, sino que también gran parte de los técnicos que se fueron incorporando al conjunto de consultores contratados, mantuvieron sus puestos de trabajo.

3.2. Factores que afectan al fortalecimiento o debilitamiento de las capacidades estatales

Si bien desde la literatura se ha trabajado sobre diversas cuestiones que condicionan al desarrollo de las capacidades estatales, las inquietudes planteadas en el problema y en la pregunta de investigación de este trabajo, han llevado a priorizar aquellos que tienen que ver con la estabilidad de los gabinetes, y con la relación entre el poder político y el aparato burocrático.

La estabilidad de los gabinetes

Uno de los propósitos de este trabajo es identificar algunas de las causas que posibilitaron la estabilidad durante catorce años del Coordinador Ejecutivo de un Programa ejecutado por el Estado argentino orientado al desarrollo agropecuario a nivel nacional, a pesar de

⁸ Se destacan entre las principales: el reclutamiento meritocrático, las oportunidades ofrecidas para obtener promociones, la remuneración competitiva y un status basado en el conocimiento y la capacidad.

la inestabilidad de los ministros y secretarios de agricultura del Poder Ejecutivo Nacional que se sucedieron entre 2002 y 2015.

Estudios como los de Amorim-Neto (2006) y Martínez-Gallardo (2005) resaltan que los presidentes, en el marco de su relación con el Congreso o con facciones de su propia coalición, intercambian el control sobre algunas políticas públicas a cambio de apoyo político. Martínez-Gallardo (2011) señala que los presidentes utilizan su poder de nombramiento para lidiar con shocks de políticas o electorales. La misma autora indica que otro factor explicativo de la inestabilidad se relaciona con la necesidad de un presidente de cambiar personas de su gabinete, dada una situación de debilidad política.

En su estudio sobre nombramientos burocráticos en Argentina, Negri Malbrán (2015) también analiza aspectos referidos a la estabilidad de los gabinetes de los ejecutivos en sistemas presidencialistas y, en línea con la literatura mencionada afirma que, en ciertas ocasiones, los presidentes utilizan a los puestos políticos del gabinete como monedas de cambio para ganar apoyo dentro de su coalición gobernante, como así también, para obtener apoyo en el Congreso.

Retomando el trabajo de Chudnovsky (2014), la autora señala que dado el bajo nivel de institucionalidad en el Estado argentino en general, y en particular en las provincias sobre las que basa su estudio (Formosa y Chaco), los funcionarios políticos que componen los gabinetes del ejecutivo no tienen incentivos para trabajar en la construcción de capacidades a largo plazo, dado que sus horizontes en términos de la estabilidad del cargo están sobrecargados de incertidumbre y a que no existen reglas formales que de manera efectiva los obliguen a trabajar en ese sentido. Sin embargo, es posible que, bajo determinadas reglas del régimen político, como por ejemplo a partir de la posibilidad de que un gobernador sea reelegido indefinidamente, los funcionarios desarrollen una percepción de continuidad y estabilidad de largo plazo. En referencia al trabajo de

Levitsky y Murillo (2010), la autora señala que es posible suponer que en sistemas democráticos con bajos niveles de institucionalidad, el hecho de que ciertos actores permanezcan en el tiempo puede llegar a compensar la escasez de reglas formales que trasciendan gobiernos, personas y coyunturas políticas.

Las capacidades necesarias para implementar las políticas públicas analizadas por Chudnovsky (2014), requieren entre otros aspectos de un seguimiento efectivo de ciertos protocolos preestablecidos, cierto despliegue y presencia del organismo en el territorio, la gestión y uso compartido de información, y la reflexión y aprendizaje sobre errores cometidos. Afirma la autora que cuando los actores con poder de decisión de un gobierno tienen continuidad *“las rutinas que desarrollan ayudan a resolver problemas de política pública”*. Asimismo, concluye que *“la estabilidad del gabinete incide en la forma e implementación de las políticas”*.

Relación entre el poder político y el aparato burocrático

La incertidumbre política que resulta del carácter público de las instituciones públicas implica para la coalición que accede al poder una disputa para poder controlar al aparato burocrático estatal. Chaia De Bellis (2016) señala que *“los estudios sobre partidos políticos en distintos períodos y contextos parecen demostrar que los procesos de colonización administrativa son permanentes.”*

Usualmente se entiende por politización de las burocracias a aquellos procesos que tienen por objetivo vulnerar las características *“weberianas”* de las mismas. Peters y Pierre (2004) entienden que las burocracias se politizan cuando se produce *“la sustitución de los criterios meritocráticos de selección, mantenimiento, recompensa y disciplinamiento de los miembros de la administración por criterios políticos”*.

Analizando la cuestión desde el punto de vista de los intereses de los burócratas, Chaia De Bellis (2016) sostiene que, ante la percepción de un incremento en la competencia política y de amenaza sobre el dominio de los líderes políticos, los burócratas tienden a ofrecer lealtad política a cambio de recibir condiciones que garanticen una mayor estabilidad. Sostiene Chaia De Bellis (2016) que las personas que ocupan el Estado no son personas con incentivos exógenos al aparato estatal ni a la lógica de poder político. En esta propuesta, se infiere que la creación de agencias estatales es inherente a la lógica política.

La disputa por el poder que amenaza el liderazgo de los políticos, los fuerza a negociar apoyo, y utilizan como medio de pago a las agencias existentes o por crearse, a las que Chaia De Bellis (2016) denomina “*bienes privados institucionales*”. A partir de esta noción, ciertos socios de la coalición gobernante que pudieron haber sido previamente marginados en la distribución de cargos, podrían posteriormente ser recompensados con la conducción de agencias burocráticas existentes o de reciente creación.

En línea con los aportes de Chaia de Bellis (2016), Negri Malbrán (2015) da singular importancia al uso de la burocracia como una plataforma para la distribución de poder, y por lo tanto, para la construcción y alineamiento de las coaliciones gobernantes. Destaca también el rol y la importancia que tienen las facciones provinciales dentro de las coaliciones que dan apoyo político al presidente (dada la fragmentación de la política partidaria argentina).

En su estudio sobre el federalismo en Argentina, Leiras (2013) afirma que si bien los políticos posicionados a nivel nacional pueden brindar a los líderes políticos provinciales recursos que pueden resultar valiosos para estos últimos, la supervivencia y el desarrollo de las organizaciones partidarias provinciales no dependen de estos, sino que son autosuficientes. Además de la autonomía de las lógicas partidarias de las provincias, la

fortaleza política de los gobernadores se explica, entre otros factores, por la influencia que ejercen sobre diputados y senadores nacionales elegidos en la provincia. Si bien el autor sostiene que las provincias son financieramente dependientes del Estado nacional, la autonomía y fortaleza política de los gobiernos provinciales implican que la relación entre éstos y el presidente no sea de subordinación, sino de negociación.

Otro aspecto interesante que resulta interesante destacar del trabajo de Negri Malbrán (2015), tiene que ver con su propuesta acerca de que, en promedio, las agencias más técnicas están menos politizadas. El autor infiere que esto es el resultado de que quienes son remunerados con cargos, en general se encuentran modestamente calificados.

En su estudio sobre la precariedad del Servicio Civil en la Argentina, Ferraro (2006) afirma que a pesar de la creación y la implementación de una burocracia profesional en 1991/92, los cargos del aparato estatal que según la normativa están destinados a funcionarios de carrera profesional se encuentran dominados por designaciones políticas. Señala el autor que los funcionarios de carrera profesional de la burocracia nacional pocas veces asumen posiciones de gerencia política, esto es, puestos de Direcciones Generales o Nacionales.

Complementando las apreciaciones de Geddes (1994), acerca de que los políticos no confían en la burocracia profesional y nombran a seguidores leales a los fines de poder perseguir intereses propios⁹, Ferraro (2006) sostiene que en Argentina los políticos se niegan a trabajar con el Servicio Civil de carrera, porque no les confieren la suficiente legitimidad social como para merecer respeto y apreciación profesional.

⁹ Por ejemplo, la búsqueda de mejora en sus perspectivas de reelección

3.3 Vinculación entre capacidades estatales y el desempeño de los organismos públicos en la implementación de las políticas

De la conceptualización de capacidades que realiza Bertranou (2015) se desprende que capacidad y desempeño no deben ser analíticamente confundidos, dado que si bien están estrechamente vinculados, la capacidad no se manifiesta en los resultados sino en la existencia de las condiciones para el cumplimiento de los objetivos. La capacidad es entonces condición necesaria, pero no suficiente, para que los organismos públicos alcancen los fines que persiguen.

Retomando el estudio de Chudnovsky (2014) y su análisis sobre la estabilidad en los gabinetes de los ejecutivos, la autora sostiene que si bien la literatura no halla evidencia acerca de que la estabilidad de los gabinetes impacte positivamente en el desempeño de las políticas públicas, *“Usualmente se asume que cierto grado de continuidad mejora la estabilidad y la calidad de las políticas, así como las habilidades de los políticos, dado que aprenden sobre el tema y desarrollan un vínculo de accountability con la burocracia”*.

En su trabajo sobre capacidades estatales y autonomías burocráticas, Cingolani (2013) observa que en el plazo de los últimos sesenta años la autonomía de las burocracias constituye un elemento clave para poder explicar la eficacia de organizaciones públicas en materia de implementación de políticas públicas.

Analizando las consecuencias negativas de la excesiva politización de la burocracia en el desempeño del aparato estatal, Negri Malbrán (2015) verifica la merma producida en el desempeño de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en Argentina, tras

el desplazamiento en 2008¹⁰ de la gerencia de dicho organismo, concluyendo que “*la politización (o politización excesiva) tiene consecuencias perjudiciales para el desempeño*”.

Para Evans (1996), uno de los aspectos determinantes para que un Estado tenga éxito al momento de implementar políticas públicas se relaciona con la calidad de su aparato burocrático. La calidad del aparato administrativo para este autor está estrechamente vinculada a la adopción de ciertos preceptos que podríamos denominar “weberianos”, como por ejemplo el reclutamiento meritocrático, las oportunidades ofrecidas para obtener promociones, la remuneración competitiva y un status basado en el conocimiento y la capacidad.

3.4. Contribución de las burocracias paralelas a la creación de capacidades estatales

Una de las estrategias adoptadas por los políticos para aislar o eludir a la burocracia tradicional del aparato estatal tiene que ver con la creación de burocracias paralelas. Según Zuvanic y Iacoviello (2010), estas burocracias “*suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado ‘ministerios paralelos’ dentro o fuera de las dependencias ordinarias*”. Sostienen las autoras que estas instituciones son conformadas por personas de perfil técnico, que se incorporan temporalmente al aparato estatal, y que son contratadas para atender problemas específicos y de la coyuntura. Asocian la permanencia y las posibilidades de impacto en los quehaceres de estos equipos técnicos a la voluntad del presidente de turno.

¹⁰ Alberto Abad estuvo al frente de la AFIP entre 2 de enero de 2002-19 de marzo de 2008. Fue reemplazado por Carlos Rafael Fernández, tras su renuncia en el marco de una disputa con Ricardo Echegaray, Director General de Aduanas.

Si bien existen antecedentes de la década del ochenta, la creación y utilización de las burocracias paralelas fue una herramienta muy común para el Ejecutivo nacional durante la década del noventa, sobre todo bajo la influencia de los OFI y del abundante financiamiento que ofrecían a las distintas jurisdicciones de los estados nacional y provinciales, en un contexto de achicamiento y retirada del Estado.

Plantea Ferraro (2006) que la misma Administración que implementó la reforma del Servicio Civil en Argentina en 1991/1992, unos pocos años después creó en distintos ministerios y en la órbita de la Presidencia, diversas burocracias paralelas que reemplazaban por completo a las estructuras burocráticas tradicionales, a tal punto que “*para 1999, por ejemplo, dos secretarías de Estado muy estratégicas (desarrollo social y recursos naturales) tenían un personal conformado en más del 70 por ciento por designados políticos*”. Las autoridades y los técnicos contratados en el marco de burocracias paralelas que implementaban programas y proyectos con financiamiento externo eran designados a discreción por el Ejecutivo, y financiados “*con créditos o donativos provistos por instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.*”. Para Ferraro (2006), al igual que en las burocracias paralelas financiadas por el Tesoro, el personal técnico de las Unidades Ejecutoras de Proyectos califica como “*designados políticos*”, dado que acceden a los cargos por fuera de toda normativa vinculada al Servicio Civil.

En su análisis sobre las burocracias paralelas en América Latina, Martínez Nogueira (2002) destaca que los OFI alentaron la creación de este tipo de instituciones. Para el autor, con la creación de las burocracias paralelas y la gestión por proyectos en el marco de las operaciones de préstamos que financian, los OFI perseguían un doble objetivo. En primer término, las burocracias paralelas resultaban un medio para alcanzar los objetivos en particular de cada proyecto, dado que respondían a la certeza de que son arreglos

institucionales confiables y efectivos, o por lo menos, que son superiores a la estructura burocrática tradicional de los estados latinoamericanos. En segundo término, las burocracias paralelas fueron diseñadas para producir un impacto cultural en la gestión pública, dado que expresan y materializan al concepto de “Nueva Gestión Pública”.

A los fines de superar las incapacidades de los estados latinoamericanos en materia de implementación de políticas públicas apropiadas a los desafíos de la época (dada la incapacidad de los mismos para gestionar eficazmente, pagar salarios competitivos y, entre otros aspectos, establecer sistemas normativos que no obstaculicen excesivamente la toma de decisiones), las burocracias paralelas fueron diseñadas para funcionar con una dotación de recursos que resultaban extraordinarios en comparación con las administraciones públicas tradicionales. Dicha excepcionalidad se observa, por ejemplo, en los siguientes aspectos: los sistemas de reglas aplicables (que propenden a alcanzar una mayor agilidad en la toma de decisiones), la magnitud de los recursos financieros y la capacidad para contratar personal temporal con salarios competitivos, entre otros.

Asimismo, en el marco de la mayor agilidad y modernización organizacional, que a partir del concepto de la “Nueva Gestión Pública” se pretendía imprimirles a los estados, las Unidades Ejecutoras de proyectos se concebían para que su duración se limite al período del proyecto en cuestión.

Si bien las burocracias paralelas creadas en el marco de proyectos financiados por OFI se encargaban generalmente de la implementación de proyectos orientados a la acumulación de capital físico, menciona el autor que *“en los últimos tiempos la gestión por proyectos se ha ido complejizando, utilizándose progresivamente en cuestiones más difusas en su definición, que requieren: una mayor articulación entre actores sociales y en cuya resolución participan distintos niveles de gobierno”*. Cabe destacar, que el PROSAP se encuentra entre las burocracias paralelas que se pueden enmarcar en este último caso,

sobre todo a partir de la necesidad de articular y alinear, a lo largo de todo el territorio nacional, a una gran cantidad de actores sociales y de niveles de gobierno.

Hacia el comienzo de la década del 2000, existía un diagnóstico compartido acerca de los problemas generalizados que tenían las unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo en toda América Latina. Uno de los obstáculos más importantes para lograr la ejecución eficaz tal como se pretendía, tenía que ver con debilidades en materia de capacidades para la gestión. Los OFI tenían un fuerte interés en lograr una ejecución financiera previsible, lo que en muchos casos resultaba más importante que atender asuntos relacionados a la construcción de capacidades en el mediano y largo plazo, como así también, a construir perspectivas estratégicas. Otras dificultades comúnmente halladas en las burocracias paralelas con financiamiento externo tenían que ver con las dificultades para articular e integrarse a las administraciones regulares, cuya causa en muchas ocasiones tenía que ver con la imposición de un tipo de modelo institucional por parte de los OFI, cuestión evidenciada en el diseño de burocracias paralelas isomorfas en todos los países de América Latina que recibían financiamiento para proyectos. Como crítica a esta problemática compartida, Martínez Nogueira (2002) sostiene que, para el adecuado funcionamiento de este tipo de organismo resulta crítico priorizar la construcción en *“capacidades para la negociación, en la disponibilidad de capacidades técnicas y en la comprensión adecuada de su significación política”*.

Si bien los OFI permiten el acceso a un financiamiento en condiciones más favorables a la que los países en desarrollo podrían acceder en el mercado internacional de capitales, Manzanal (2000) afirma que el acceso a tales condiciones tiene como contrapartida la intervención y poder de veto en aspectos relevantes por parte de los OFI, en todo el ciclo de vida de los programas y proyectos que financian. Según la autora, a partir de esta injerencia los OFI se garantizan el cumplimiento de sus propias metas.

En su estudio sobre las decisiones en materia de fuentes de financiamiento de los países en desarrollo, Humphrey (2012) destaca que el financiamiento ofrecido por los OFI tiene en general un costo financiero inferior al que se consigue en el mercado de capitales. Explica que las condicionalidades que exigen los OFI en materia de procedimientos de aprobación de préstamos, salvaguardas ambientales y sociales, como así también, en materia de injerencia del personal de los OFI sobre las políticas públicas soberanas y los funcionarios del gobierno, representan costos no financieros que influyen no sólo en la decisión de los países sobre qué OFI eligen para endeudarse, sino en las decisiones acerca de si endeudarse con OFI, o bien, recurrir al mercado de capitales en épocas de equilibrio fiscal por parte de los estados.

En virtud de los tres tipos de costos no financieros mencionados por Humphrey (2012), resulta pertinente que las burocracias paralelas que gestionan proyectos con financiamiento internacional desarrollen capacidades adicionales con relación a los organismos públicos que se financian exclusivamente con recursos del Tesoro, que tienen que ver con la gestión adecuada de las agencias, condicionalidades e injerencias en la toma de decisiones por parte de los OFI.

Problemas específicos del sector agropecuario

En virtud del planteo de Chudnovsky (2014), resulta pertinente indagar sobre el problema público en el que surge y se desarrolla el PROSAP, a los fines de responder a la pregunta “¿Capacidades para qué?”

Durante la década del noventa, a nivel general de la Administración Pública Nacional y en particular en las instituciones públicas vinculadas al sector agropecuario, las reformas determinaron la construcción de un nuevo Estado, con menores dimensiones y nuevas

responsabilidades. Según Lattuada y Nogueira (2011), la racionalización de las capacidades administrativas para proveer bienes y servicios de la SAGPyA, significó la eliminación de organismos y de atribuciones que significaban intervenciones directas y regulaciones del Estado en los mercados de productos agropecuarios. Durante la década del noventa, la SAGPyA pasó de 11 a 6 organismos, y de 16.480 a 8.941 agentes públicos (SAGPyA, 1997).

Destacan los autores que las transformaciones institucionales implementadas¹¹ no fueron efectivas para generar un crecimiento económico equitativo en el sector, sino que por el contrario, los resultados positivos del crecimiento excepcional por el aumento de la producción y de las exportaciones de granos se distribuyeron entre pocos actores. El proceso de concentración económica llevó, en sólo diez años, a la desaparición del 20% de los establecimientos agropecuarios existentes, afectando centralmente los pequeños y medianos productores.

Las transformaciones del Estado argentino condicionaron a las capacidades administrativas y a las capacidades políticas. La nueva institucionalidad sectorial estaba sostenida, en buena parte, en numerosos programas y proyectos provisorios, escasamente coordinados entre sí, y sustentados en el financiamiento externo provisto por los OFI (Lattuada y Nogueira 2011).

Los cambios estructurales del Estado y del sector privado agropecuario, según Manzanal (2000), llevaron a un notorio incremento de la producción agrícola pampeana de granos y oleaginosas, y a una expansión de muchos cultivos regionales, en general vinculados al

¹¹Entre otras, la supresión de toda la red de organismos del Estado que regulaba e intervenía en la actividad agropecuaria, a saber: la Junta Nacional de Granos (JNG), la Junta Nacional de Carnes (JNC), la Dirección Nacional del Azúcar (DNA), la Corporación Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), el Fondo Promotor de la Actividad Lechera (FOPAL), la Comisión de Concertación de Políticas Lecheras (COCOPOLE) y el Instituto Forestal Nacional (IFONA).

mercado externo. Muchos de los pequeños y medianos productores no pudieron sobrevivir a las transformaciones.

Las obras de infraestructura de riego se encontraban, hasta 1992, en manos de la empresa estatal Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado. En el marco de las reformas del estado se procedió a la privatización de la Empresa y, dado que no era posible privatizar el desarrollo de la infraestructura rural, se transfirió a las provincias tanto la responsabilidad de sostener la infraestructura pública para el sector agropecuario, como la de realizar nuevas inversiones.

En el marco de la primera etapa de las reformas del Estado, el eje de la crisis de los sectores productivos de las provincias tenía que ver, en general, con la falta de horizonte productivo y con los casos de corrupción de las administraciones provinciales. Luego, durante el período de las reformas de segunda generación, la conflictividad en las provincias se explica a partir del agotamiento del modelo de convertibilidad, luego de la caída del ingreso de capitales y del agotamiento del proceso de privatizaciones de empresas públicas. Como intento de dar respuesta a la caída de la demanda laboral, la recesión en el mercado interno, y a la quiebra de pequeños y medianos productores agropecuarios, entre otros conflictos, los gobiernos provinciales recurrieron frecuentemente al endeudamiento externo a los fines de equilibrar las cuentas fiscales y afrontar los nuevos compromisos asumidos, entre ellos, la modernización de los servicios agrícolas provinciales.

El PROSAP surge en este contexto, como una solución que brindaba financiamiento a las provincias para la realización de inversiones en infraestructura que facilitarían la adaptación de los productores agropecuarios de las distintas regiones del país a la nueva realidad.

4. Teoría, hipótesis y estrategia metodológica

4.1. Teoría

A partir de las contribuciones realizadas por la literatura y reflejadas en el apartado anterior esta sección rescata tres ejes teóricos: 1) la relación entre las capacidades estatales y el desempeño de un organismo público; 2) los factores que afectan el fortalecimiento de las capacidades; y, 3) las burocracias paralelas como estrategia eficaz para fortalecer las capacidades estatales.

4.1.a. La relación entre las capacidades estatales y el desempeño de un organismo público

Tomando como referencia el aporte de Bertranou (2015), en este trabajo se considera que la capacidad es uno de los condicionantes del desempeño de una organización pública y de la calidad de las políticas públicas que implementa. Se define a la capacidad como a la aptitud que una organización pública debe desarrollar para alcanzar los fines que persigue. Si bien dicha aptitud es una condición necesaria, no alcanza para garantizar el éxito de la organización.

Siguiendo el aporte de Chudnovsky (2014), se considera que se debe incorporar al análisis de las capacidades estatales las características de las políticas públicas, dado que no es viable analizar capacidades sin preguntarse *¿capacidades para qué?* Las características que adquieren las políticas “indican” el tipo de capacidades estatales que se requieren para una implementación exitosa. El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de las características de su diseño.

4.1.b. Factores que influyen en el fortalecimiento o en el debilitamiento de las capacidades estatales

En el punto anterior se definió que la capacidad de una organización es uno de los condicionantes que inciden en el logro de los objetivos que la misma persigue. En este apartado, sin pretender llevar a cabo un trabajo exhaustivo, se identificarán factores que inciden en la evolución de las capacidades.

En función a las conclusiones de Evans (1996), se asume que la implementación de reglas institucionales que promuevan el desarrollo de ciertos atributos que podríamos denominar “weberianos”¹² en las organizaciones públicas encargadas de diseñar e implementar políticas públicas, contribuyen al fortalecimiento de las capacidades estatales.

Ferraro (2006) demuestra que en la APN del Estado argentino las reglas que promueven el desarrollo de un Servicio Civil de carrera existen, pero no se implementan. Por tal motivo, los cargos del Estado nacional argentino, que según la normativa están destinados a funcionarios de carrera profesional se encuentran dominados por designaciones políticas. Señala el autor que resulta relativamente sencillo para el ejecutivo implementar estrategias para lograr que no sean los funcionarios de carrera profesional de la burocracia nacional quienes asuman posiciones de gerencia política, logrando de alguna manera designar a personas de confianza a cargo de la elaboración e implementación de las políticas.

A partir de esta facilidad que tienen los presidentes para eludir las reglas institucionales que tienen por objetivo fortalecer las capacidades de las organizaciones burocráticas del Estado, tanto en las investigaciones sobre la conformación y estabilidad de los gabinetes del Poder Ejecutivo (Martínez Gallardo, 2005; Chudnovsky, 2014), como en la literatura

¹² Autonomía, estabilidad y salarios competitivos para los funcionarios profesionales de carrera y el reclutamiento basado en el mérito que asegure la competitividad de los técnicos y gerentes burocráticos.

que analiza la relación entre el poder político y el aparato burocrático (Chaia De Bellis, 2016; Negri Malbrán, 2015; y Leiras, 2013) se considera que los presidentes negocian cargos en el gabinete y en la conducción de agencias u organismos públicos con los integrantes de su coalición. Los gobernantes de las provincias son actores relevantes en este esquema, y son uno de los actores que, en el marco de negociaciones políticas, demandan al Poder Ejecutivo Nacional el nombramiento o sostenimiento de determinadas personas para cargos políticos (del gabinete o en el liderazgo sobre organismos públicos) que les resultan de particular interés.

Se asume que las características de la política pública¹³ inciden en el valor que los actores de la coalición asignan a los cargos negociables. Resulta entonces que el valor que los actores asignan a los cargos no siempre guarda relación con la cercanía de éstos al presidente o al ministro, con lo cual este esquema permite inferir que no necesariamente el nivel de rotación de los puestos políticos¹⁴ de mayor jerarquía del gabinete explica el nivel de rotación de los puestos de menor jerarquía.

4.1.c Burocracias paralelas como estrategia eficaz para fortalecer las capacidades estatales

El último eje tiene que ver con el interrogante acerca de si las burocracias paralelas contribuyen al fortalecimiento de las capacidades estatales. En línea con Martínez Nogueira (2002) se considera que resulta posible que la creación y el sostenimiento de burocracias paralelas contribuyan al fortalecimiento de capacidades estatales, siempre y cuando estas instituciones desarrollen capacidades estatales orientadas a la aptitud para la negociación, la adecuada comprensión de su significación política y las capacidades

¹³ Por ejemplo: el alcance territorial o el volumen de los recursos manejados, entre otras

¹⁴ Además de los puestos políticos se incluyen en este esquema los puestos de gerenciamiento de políticas públicas que, tanto sea por estrategias de los ejecutivos para eludir las reglas institucionales o por la naturaleza de los cargos, se designan bajo el mismo esquema que aquéllos.

técnicas. En este sentido, se entiende que las burocracias paralelas tienen la posibilidad de dinamizar la gestión y generar círculos virtuosos relacionados a la construcción y fortalecimiento de capacidades estatales.

Un aspecto crucial para el fortalecimiento de las capacidades del Estado tiene que ver con las formas en que esta nueva institucionalidad se integra formalmente a la administración regular del Estado, respondiendo a una racionalidad estratégica con visión de largo plazo.

Conclusiones a partir del análisis de los tres ejes teóricos

A partir de lo expuesto hasta aquí es posible advertir que:

1. La capacidad de las organizaciones para implementar eficazmente políticas públicas resulta afectada por la existencia y efectividad de un sistema de reglas institucionales que permitan fortalecer el componente meritocrático de la burocracia estatal. Entre otros aspectos, esto implica fortalecer la institucionalidad y el cumplimiento de las reglas del Servicio Civil de carrera, a los fines de garantizar la permanencia de los funcionarios profesionales a pesar de cambios en la estructura política del gobierno.
2. Las capacidades estatales de un organismo público están condicionadas por el tipo de problema público en el que interviene la organización y por las características de la política pública que el organismo diseña e implementa.
3. El fortalecimiento de las capacidades es uno de los factores que inciden en la mejora del desempeño de los organismos públicos. Las capacidades estatales influyen (entre otras variables) sobre el desempeño del organismo público en función del valor que éstas adquieren.

Teniendo en cuenta que el cargo de la Coordinación Ejecutiva de un programa o proyecto con financiamiento externo es un puesto que designa el Ejecutivo¹⁵, y las conclusiones de la literatura acerca de la facilidad de los políticos para eludir las reglas institucionales orientadas a proteger y desarrollar atributos “weberianos” en el Servicio Civil de carrera, no sería esperable que el Coordinador Ejecutivo de una burocracia paralela logre mantenerse en su cargo ante elevados niveles de rotación en los cargos políticos de los cuales depende jerárquicamente. Menos probable resultaría que una burocracia paralela que fuera diseñada para permanecer exclusivamente durante la duración del proyecto, es decir, por un plazo máximo de seis años, logre convertirse en un Organismo que, como el PROSAP, gestione fondos por un monto superior a los 1.300 millones de dólares a través de una estructura organizacional conformada por una planta de personal contratado superior a las 800 personas.

4.2. Hipótesis

Como respuesta a la pregunta de investigación y a los objetivos complementarios, este trabajo propone las siguientes hipótesis:

Hipótesis N° 1:

Tanto el apoyo político brindado por un grupo de actores de la coalición gobernante (entre los que se encuentran gobernadores y otros actores provinciales con influencia en la política nacional) que negocian cargos con el presidente de turno y/o funcionarios con capacidad de toma de decisiones del gabinete presidencial, como por la propia capacidad para expandir y fortalecer recursos propios en el marco de la gestión, han sido factores

¹⁵ Con la particularidad de que los OFI mantienen en el marco de los acuerdos plasmados en los Convenios de Préstamo, la capacidad de dar conformidad (No Objeción) o vetar dicho nombramiento

clave para explicar la estabilidad del Lic. Jorge Neme como Coordinador Ejecutivo de la UEC del PROSAP entre 2002 y 2015.

Se considera que la Coordinación Ejecutiva de un programa con financiamiento externo es un cargo de liderazgo institucional que se designa políticamente. Asimismo, se asume a partir de lo sugerido por la literatura analizada que la designación de personas para ocupar cargos nombrados por el Poder Ejecutivo nacional se define a partir de negociaciones políticas al interior de la coalición gobernante, donde los gobernadores se constituyen como actores claves.

Por otro lado, las personas que son designadas por el Ejecutivo para ocupar un cargo pueden disponer de una serie de recursos propios que, en el marco del ejercicio de las funciones, pueden potenciarse y ser utilizados para fortalecer su propia posición. Algunos ejemplos de este tipo de recursos pueden ser: habilidades para el liderazgo, capacidades políticas y el hecho de disponer de una red de apoyo político preexistente.

Esta hipótesis considera además que:

- Dado que el PROSAP representaba una movilización de recursos extraordinarios, con amplio alcance territorial y alto impacto en cuestiones estratégicas relativa al desarrollo de los sectores agropecuarios provinciales, los gobernadores tenían un especial interés sobre el Programa.
- La fragmentación de la política partidaria en Argentina otorga a los gobernadores un importante peso político en el marco de las coaliciones de gobierno de las que forman parte. Asimismo, las características del sistema federal argentino se traducen en gobiernos provinciales financieramente dependientes del poder central, pero políticamente autónomos, y por lo tanto, con capacidad de negociación frente al presidente.

Para responder a los otros dos objetivos que este trabajo se ha propuesto, se han formulado dos hipótesis adicionales:

Hipótesis N° 2: La estabilidad del Coordinador Ejecutivo de la UEC del PROSAP en el período analizado influyó positivamente en el fortalecimiento de las capacidades estatales del Organismo.

Hipótesis N° 3: El fortalecimiento de las capacidades estatales del PROSAP es uno de los factores explicativos de la mejora en el desempeño del Programa entre 2002 y 2015. Asimismo, la mejora en el desempeño del PROSAP le permitió a Neme incrementar su propia capacidad de negociación y su base de apoyo político.

Por último, cabe realizar la aclaración de que el presente trabajo no tiene como objetivo explicar la totalidad de las variables que afectaron al desempeño del PROSAP, como tampoco pretende explicar el peso relativo que tuvo el desarrollo de las capacidades en dicha relación causal. Esto se debe a que no resulta de interés para este trabajo en particular y a que no resulta posible, en el marco de esta investigación, controlar todas las variables que pueden afectar el desempeño de un ente estatal. Aun así, se intentará demostrar que el fortalecimiento de las capacidades fue uno de los elementos que contribuyó a la mejora en el desempeño del Programa, teniendo como apoyo en este sentido los alcances y las conclusiones de la literatura que ha sido desarrollada en el apartado correspondiente.

4.3. Estrategia metodológica

Se llevará a cabo un estudio de carácter cualitativo que tiene como propósito analizar las causas de la estabilidad del Lic. Jorge Neme como Coordinador Ejecutivo del PROSAP, el vínculo de dicha estabilidad con la evolución de capacidades estatales del PROSAP, y,

por último, identificar si existió algún tipo de relación entre la evolución de las capacidades estatales y las variaciones en el desempeño de dicho Programa.

Se desarrollaron siete entrevistas en profundidad a informantes clave¹⁶ que participaron de la gestión del PROSAP y/o la UCAR. En todos los casos las personas entrevistadas tuvieron responsabilidades de gerencia o jefatura en distintas áreas o unidades del PROSAP y/o UCAR. Asimismo, se llevó a cabo un relevamiento de fuentes secundarias de información como ser: documentos internos, informes y publicaciones institucionales del PROSAP y/o UCAR, normativa local e internacional, acuerdos formales institucionales, informes de los OFI, estadísticas, sitios web institucionales y notas de prensa. Las fuentes de información primarias y secundarias que se han descripto nutrirán a las tres secciones en las que el siguiente apartado se organiza.

En la primera sección se analizará la estabilidad de las personas que ocuparon los cargos de la Coordinación Ejecutiva del PROSAP y de autoridades políticas (secretarios y ministros) a cargo de las jurisdicciones en las que se situó el PROSAP a través del tiempo. También se analizará la estabilidad institucional del PROSAP, en términos de su rotación o no en las distintas jurisdicciones de la APN, y en términos de nivel de jerarquía al interior de cada jurisdicción.

En la segunda sección se analizará la evolución de las capacidades del PROSAP, a los fines de identificar si se fortalecieron o debilitaron durante la gestión de Neme. Para medir capacidades se procederá a describir en primer término las características generales del PROSAP como política pública, y luego se realizará un análisis de capacidades estatales a partir de la propuesta de Bertranou (2015), basada en el agrupamiento de indicadores

¹⁶ Los nombres de las personas entrevistadas no figuran en este trabajo a los fines de resguardar sus identidades. Sólo en los casos en los que se cita a funcionarios/as con un alto reconocimiento público se detallan sus nombres y apellidos.

en cuatro componentes explicativos de las manifestaciones de la capacidad estatal (las cuales consideran los aspectos políticos y organizacionales), en tanto dimensiones constitutivas observables de la misma.

Cuadro N° 1. Componentes e indicadores de la capacidad estatal

Componente	Indicador / Observable
1- El vínculo actor estatal/otros actores	Autonomía / Heteronomía: Origen del financiamiento
	Densidad de las relaciones y sinergias que se establecen con los actores no estatales: Acuerdos formales o informales de acción conjunta con actores no estatales
2- La legitimidad del actor estatal	Opiniones y/o reconocimiento de autoridades de otras organizaciones
3- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática	Capacidad gerencial, nivel de competitividad de los salarios, formación general de las personas, medios financieros, estructura y procesos organizacionales y adaptabilidad del modelo productivo.
4- El capital de acción interinstitucional	Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional; acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta

Fuente: Bertranou, 2015

En la tercera sección se analizará la evolución del desempeño del PROSAP a través de la medición de variables que dan cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos del Programa: Cantidad de productores que han sido beneficiarios directos de las inversiones, cantidad y monto de proyectos ejecutados, impactos y productos alcanzados a partir de la ejecución de los distintos tipos de proyectos, cantidad de provincias que se han adherido al PROSAP, y por último, la eficiencia y eficacia en materia del uso de los recursos financieros disponibles.

5. Presentación y discusión de los resultados

5.1. Medición y análisis de las causas de la estabilidad

A los fines de medir la estabilidad de Neme a cargo del PROSAP durante el período analizado, se considerarán los cambios de personas y alternancia respecto a la propia coordinación ejecutiva del PROSAP, como así también, de las secretarías y ministerios en cuyas órbitas funcionó alternativamente la UEC del PROSAP.

De esta manera, será posible identificar el grado de estabilidad relativo de Neme en relación con otros cargos que son designados por el Ejecutivo. Considerando que la UEC del PROSAP se creó a fines de 1995, el período de análisis de este indicador se extiende desde 1996 hasta el año 2015. Asimismo, a los fines de poder analizar la estabilidad institucional del PROSAP, se contará la cantidad de cambios de jurisdicción que la UEC del PROSAP ha tenido en similar período, como así también, los cambios de jerarquía institucional en el caso de que hayan existido.

- **Indicador:** Cantidad de cambios de persona en la ocupación de cargos políticos y técnicos con designación política seleccionados. Período: 1996 a 2015

Cuadro N° 2. Rotación de personas en cargos seleccionados de la APN y cambio de jurisdicción del PROSAP. Incluye ministros y secretarios

Indicador (Total de cambios personas** o jurisdicciones)	Años																			
	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Cambio de ministro (17) ***	1			1		4	3			1		2	2	1		1			1	
Cambio de secretario (SAGPyA) (12) ****			1	2		3	2	2				1	1							
Cambio de Coord. Ejecutivo del PROSAP (5)		1	1	1		1	1*													
Cambio de Jurisdicción de la SAGPyA y PROSAP *** (4)							1	1					1	1						
Cambio de rango jerárquico (1) *****														1						

Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina

*Asume Neme como Coordinador Ejecutivo del PROSAP.

** El detalle de las personas que se sucedieron en los cargos seleccionados para la comparación se detalla en el Anexo I.

***Los cambios de personas en los cargos de ministro corresponden al Ministerio en el cual se inscribía institucionalmente el PROSAP en los años analizados:

- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1995 - 2002)
- Ministerio de Producción (2002 - 2003)
- Ministerio de Economía y Producción (2003 - 2008)
- Ministerio de Industria (2008 - 2009)
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2009 - 2015)

**** La responsabilidad política del PROSAP estuvo a cargo de la SAGPyA entre 1996 y 2009. Entre 2009 y 2015 el PROSAP pasó a formar parte de la UCAR, Organismo que formó parte en esos años de la Unidad Ministro del MAGyP, con lo cual dependía directamente del ministro. Entre 2009 y 2015 el Lic. Jorge Neme fue Coordinador Ejecutivo de la UCAR y el PROSAP simultáneamente. No se contabilizan en este caso a los dos secretarios de la SAGyP del MAGyP que se sucedieron entre 2009 y 2015, dado que no se encontraban políticamente a cargo del PROSAP¹⁷.

¹⁷ Fueron secretarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del MAGyP en ese período Lorenzo Basso, entre 2009 y 2013, y Gabriel Delgado, entre 2013 y 2015.

***** Cambio de rango jerárquico: Al cambiar la jerarquía de la SAGPyA y convertirse en Ministerio, se considera que al pasar a depender del ministro, el PROSAP tuvo un cambio de jerarquía también.

A continuación se presenta una versión resumida del cuadro anterior. A partir de este nuevo análisis se pretende identificar exclusivamente la estabilidad de los cargos de autoridad política directa sobre la cartera agropecuaria del gabinete presidencial, es decir, los cargos de secretario de la SAGPyA (entre 1996 y 2009) y de ministro del MAGyP (entre 2009 y 2015).

Cuadro N° 3. Rotación de personas en cargos de autoridad política directa sobre la cartera agropecuaria del gabinete presidencial y cambio de jurisdicción del PROSAP

Indicador (Total cambios personas / jurisdicciones)	Años																			
	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Cambio de máxima autoridad estatal del sector (15)			1	2		3	2	2				1	1	1		1		1		
Cambio de Coord. Ejecutivo del PROSAP (5)		1	1	1		1	1													
Cambio de jurisdicción del PROSAP (4)							1	1					1	1						

SAGPyA

MAGyP

Gestión de Jorge Neme como Coordinador Ejecutivo del PROSAP

Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina

Se observa en la segunda versión del cuadro de rotación de personas, que el cargo de máxima autoridad estatal del gabinete presidencial para el sector agropecuario sea secretario o ministro, tuvo una rotación equivalente a quince personas en el marco del período analizado. Hasta el nombramiento de Neme a cargo del PROSAP en 2002, rotaron en el cargo un total de ocho personas, mientras que a partir del año 2003 estuvieron a cargo de la cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca un total de siete funcionarios políticos.

Esta evidencia indica que la estabilidad de Neme en su cargo de Coordinador Ejecutivo del PROSAP, además de no poder explicarse a partir de la aplicación de las reglas institucionales relacionadas con la promoción y estabilidad en sus cargos de los funcionarios profesionales de carrera de la APN para ocupar cargos de gerencia pública¹⁸, tampoco podría ser explicada a partir de ninguno de los siguientes factores contextuales:

a) **La estabilidad de un mismo partido a cargo del ejecutivo nacional entre 2002 y**

2015: A pesar de la estabilidad de un mismo partido político¹⁹ a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, se evidencia una alta inestabilidad en los cargos políticos del gabinete presidencial a cargo de la cartera agropecuaria, tanto sean ministros o secretarios. Durante el período en cuestión, existió un solo funcionario político que mantuvo su estabilidad durante todo un mandato presidencial, es decir, durante cuatro años (el secretario de la SAGPyA Miguel Campos, durante la presidencia de Néstor Kirchner; 2003 – 2007).

b) **El contexto social y macroeconómico:** La inestabilidad política provocada por la profunda crisis socioeconómica que transitó Argentina, sobre todo entre los años 2001 y 2003, produjo una alta inestabilidad en todos los niveles de los cargos políticos (presidentes, ministros, secretarios y coordinadores ejecutivos del PROSAP). Sin embargo, se observa que en el marco del grave conflicto que durante varios meses de 2008 mantuvo el Gobierno de Cristina Fernández con gran parte del sector agropecuario, la inestabilidad política que se evidencia en la rotación de personas en los cargos del gabinete relacionados a la cartera agropecuaria y en la modificación de la estructura

¹⁸ Tanto porque Neme no era un funcionario profesional que accedió a la Coordinación del PROSAP dados sus méritos y su trayectoria en la carrera del Servicio Civil de la Administración Pública Nacional, porque los políticos eluden fácilmente las reglas institucionales relacionadas con el Servicio Civil de Carrera en Argentina (Ferraro, 2006), y por último, porque los cargos de coordinación ejecutiva de los proyectos con financiamiento externo tienen una temporalidad que se ajusta al plazo del Proyecto.

¹⁹ El peronismo se mantuvo al frente del Poder Ejecutivo Nacional a partir de las presidencias de Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003 – 2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011 y 2011 – 2015)

organizacional de la APN²⁰ no impactó en la estabilidad del Coordinador Ejecutivo del PROSAP.

c) **Los cambios de jurisdicción de la SAGPyA y el PROSAP:** Los cuatro cambios jurisdiccionales de la SAGPyA, sucedidos entre 2002 y 2015, tampoco impactaron en la estabilidad de la Coordinación Ejecutiva del PROSAP.

Resulta posible concluir a partir del análisis realizado, que Jorge Neme mantuvo su estabilidad entre 2002 y 2015 más allá de las crisis políticas, la rotación de personas con cargos políticos superiores (presidentes, ministros y secretarios) y de los cambios de jurisdicción de la SAGPyA. Cabe destacar también, que la estabilidad de Jorge Neme y del PROSAP se dio en el marco de una importante fragilidad institucional del Programa, cuyo nivel más elevado de institucionalidad se dio a partir de la creación de la UCAR a fines de 2009, sustentada en una resolución ministerial²¹.

Jorge Neme y el PROSAP. Reconstrucción histórica

Jorge Neme es tucumano y Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Desarrolló gran parte de su carrera política acompañando a Jorge Abelardo Ramos en el movimiento denominado “Izquierda Nacional”. Previo a su arribo al PROSAP y en el marco del nombramiento de Ramos como embajador de México en 1989, Neme fue Agregado para Asuntos Culturales y Educativos en las embajadas de la República Argentina en México. Posteriormente fue Secretario General de la Universidad Nacional de San Martín.

²⁰ Luego del conflicto del Gobierno con sectores del agro en 2008, la SAGPyA pasó en ese año a formar parte del Ministerio de Industria, mientras que un año después, como consecuencia del conflicto mencionado se crea el MAGyP.

²¹ La Resolución N° 45/09 MAGyP fue implementada por el entonces ministro Julián Domínguez. La UCAR dependió de esa resolución hasta el 17/11/2017, año en la que fue disuelta mediante el Decreto 945/2017.

En el año 2001, el entonces Coordinador Ejecutivo del PROSAP Alberto Ferrari Etcheberry lo convocó a Neme a colaborar en la implementación del Programa. En el año 2016, Neme menciona en su carta de renuncia²² que Ferrari Etcheberry lo convenció de sumarse al PROSAP con los siguientes argumentos: *“Me decís que no hablamos con las provincias: vos sos provinciano y peronista y las provincias son en su mayoría peronistas, así que necesito a un tipo como vos para salir adelante”*.

Se evidencia en los distintos informes del PROSAP y de los OFI las dificultades en términos de desempeño que enfrentaba el PROSAP en esos años. También en su carta de renuncia, Neme destacaba que *“En marzo de 2001 el PROSAP estaba en crisis, a tres años de su ejecución había desembolsado menos del 10 por ciento de los fondos y sólo cuatro provincias habían adherido. El Banco Mundial quería recortar más del 50 por ciento de los 125 millones de dólares del programa y el BID también.”*

En el año 2002, el presidente Eduardo Duhalde designa a Miguel Paulón a cargo de la SAGPyA, quien resuelve designar a Neme al frente del PROSAP en reemplazo de Ferrari Etcheberry. La primera gestión que se propuso llevar a cabo Neme tuvo que ver con lograr que los OFI no recorten el 50% del financiamiento que el PROSAP tenía hasta ese momento (250 millones de dólares). Sus gestiones fueron parcialmente exitosas dado que consiguió que el BID no recorte fondos, mientras que en el caso del BIRF se redireccionaron a otros Programas solamente 20 millones de dólares. Uno de los argumentos utilizados para convencer a los OFI para que sostengan los niveles de financiamiento tuvo que ver con la presentación de un conjunto de proyectos de infraestructura que se prepararon rápidamente entre el PROSAP y un grupo de provincias, y que podían comenzar en poco tiempo su ejecución. En una de las entrevistas realizadas

²² Algunos fragmentos de la Carta de renuncia que Jorge Neme le envió al entonces Ministro de Agroindustria Ricardo Buryaile se hicieron públicos. Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-291826-2016-02-05.html>

se comenta: *“2002 y 2003 fueron años fundacionales. Jorge tuvo la capacidad de ver más lejos, en el marco de una coyuntura espantosa. Se esperaba que cualquier Coordinador pelee porque no le quitaran financiamiento, sin embargo él fue a la ofensiva. Consiguió nuevos recursos del BID para el PROSAP, post revisión de cartera de ese Banco. En 2003 pone en marcha un PROSAP más revitalizado”*.

En otra de las entrevistas realizadas se destaca que *“En el marco del desorden institucional heredado de los noventa en materia de proyectos con financiamiento externo, las alianzas más importantes que Neme tejió fueron con los OFI, quienes tenían una alta injerencia en la APN”*.

Otro de los factores sobre los que se comienza a trabajar en este PROSAP *“revitalizado”* es en la incorporación de nuevas provincias. En una entrevista que se le realiza en 2015, Neme destaca que la primera persona con la que entabla conversaciones a partir de su designación como Coordinador Ejecutivo del PROSAP en 2002 fue con el entonces Senador por San Juan, Jorge Luis Gioja, con el propósito de que San Juan adhiera al PROSAP en el caso de que éste fuera electo gobernador en 2003. Años más tarde el propio Jorge Luis Gioja detalla: *“La provincia de San Juan se relaciona formalmente con el PROSAP a partir del año 2003, con el inicio de mi primer mandato como Gobernador. La ley de adhesión al PROSAP fue la primera ley sancionada, hecho que demuestra claramente la voluntad de la Provincia en participar activamente en este Programa orientado primordialmente a mejorar la infraestructura básica del sector agropecuario.”* (UCAR, 2015a). Es posible inferir que un mecanismo similar de tejido de vínculos y construcción de redes políticas con eventuales futuros gobernadores fue aplicado por Neme en otros casos, como por ejemplo para lograr la adhesión de la Provincia de Salta al PROSAP, años más tarde. Juan Manuel Urtubey, quien resultó electo Gobernador de Salta en 2007 declaró que *“Cuando asumí como Gobernador, la primera ley que envié a*

la legislatura fue la adhesión al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), con el entendimiento de que debíamos reconvertir el rol de la política pública de inversión”. (UCAR, 2015a).

En varias entrevistas los informantes clave resaltan la capacidad política de Neme para construir alianzas con los gobernadores: *“Fue tan exitosa la relación de Neme con los gobernadores, que estos siempre hablaban muy bien del PROSAP, y esos dichos llegaban a su vez a las máximas autoridades del Estado nacional. Con su personalidad y capacidad lograba llevar adelante negociaciones y mantener en el largo plazo los acuerdos alcanzados”.*

En más de una entrevista se destaca que en el marco de su liderazgo en la UEC del PROSAP, Neme delegaba la gestión técnico – administrativa en el equipo gerencial que él mismo conformó y consolidó al inicio de su gestión, mientras que él se dedicaba a generar las condiciones políticas e institucionales para posibilitar el crecimiento del Programa: *“Neme era un general que estaba al frente de la batalla. Afuera del PROSAP resolvía él y delegaba en la gerencia la resolución de los problemas de adentro”.* En términos de lo que fue la cultura organizacional de la UEC del PROSAP en esos primeros años, se destaca en las entrevistas que: *“Se creó una mística. Éramos un equipo que iba al frente y no le tenía miedo a nada. Había un gran entusiasmo. Terminamos jugando de memoria, cada quien sabía lo que tenía que hacer y cómo iban a reaccionar los otros. Los Bancos reiteradamente nos decían que estábamos entre las mejores unidades ejecutoras”.* Otro entrevistado menciona que *“No recuerdo si fue en 2013 o 2014 cuando tuvimos la visita desde Washington del máximo responsable BID y nos preguntaba, ¿Cómo hacen? En referencia a la eficiencia del PROSAP en cuanto a los plazos para poner en marcha los préstamos luego de ser aprobados en Washington”.*

Con el correr de los años y los logros alcanzados, Neme continuó consolidando y construyendo la confianza que le otorgaban los OFI, los gobernadores y los actores clave del Ministerio de Economía, a partir de lo cual se convierte en un “gestor del vínculo” o bien, como informa un entrevistado, en “el link” entre la oferta de los OFI y la demanda de financiamiento por parte de las provincias.

Otro de los aspectos que Neme entendió como claves fue la importancia de desarrollar un vínculo de confianza con el Ministerio de Economía y posteriormente, con la Jefatura de Gabinete de Ministros, dada las competencias de dichos ministerios en materia de conducción y gestión de la representación del Estado nacional ante los OFI, como así también, dadas las competencias que tienen en materia de asignaciones presupuestarias. Uno de los informantes clave menciona que *“En 2002, más allá de los secretarios que rotaban, Jorge tenía muy buena recepción por parte de Lavagna, incluso a pesar de su puesto relativamente insignificante en la estructura de la APN. Tenía argumentos convincentes y capacidad para generar contactos”*.

En 2004 Lavagna autorizó el redireccionamiento de financiamiento de dos préstamos sub ejecutados del BID para robustecer la cartera del PROSAP en 200 millones de dólares adicionales²³. Ese mismo año, en el marco de la reestructuración del PROSAP bajo financiamiento del BID, Neme y su equipo implementaron una modificación en el mecanismo en que el PROSAP identificaba y priorizaba proyectos provinciales. Se pasó entonces de tener una cartera de proyectos cerrada²⁴, a abrir la posibilidad a todas las provincias del país para que presenten ideas y perfiles de proyectos de inversión pública rural sin límite de cantidad ni de monto. Este cambio se implementó a partir de la

²³ Los préstamos redireccionados hacia el PROSAP fueron: BID 762/OC-AR y BID 821/OC-AR

²⁴ La cartera de proyectos a ser financiados por el PROSAP estaba conformada hasta ese momento por una serie de proyectos que se habían pre seleccionados en la formulación del Programa, con un límite basado en el monto disponible de financiamiento (250 millones de dólares).

realización de una convocatoria abierta para la presentación de perfiles de proyectos, llevada a cabo en el año 2005. En el marco de dicha convocatoria, un total de diecisiete provincias presentaron ideas y perfiles de proyectos por un monto superior a los 1.000 millones de dólares, convirtiendo a este hecho en un hito clave para el futuro inmediato del PROSAP, dado que se logró conformar un banco de proyectos de infraestructura que podrían ser ejecutados una vez que se obtenga más financiamiento. En 2010 Jorge Neme resaltaba que *“Uno de los pecados que tenía la Argentina era que había financiamiento y no teníamos proyectos. Ahora esa tendencia se invirtió. Los fondos existen, la cuestión es tener proyectos de calidad, bien armados desde el punto de vista de la tasa de retorno, los mercados, y la participación de los productores”*²⁵.

Neme visualizó que un problema crítico a resolver era que, a excepción de muy contadas excepciones, las provincias no tenían capacidades para formular proyectos de infraestructura rural. Logró convencer al BID, que era el OFI que mostraba el mayor grado de flexibilidad, que era necesario fortalecer el apoyo que la UEC brindaba a las provincias en materia de formulación de proyectos. Con el propósito de incrementar las capacidades de la UEC, se creó un Área de Formulación de Proyectos para dar apoyo a las provincias en la formulación. Asimismo, a partir de 2005 el PROSAP firmó Convenios de colaboración técnica con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Argentina (IICA) y con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el objetivo de fortalecer las capacidades de la recientemente creada Área de Formulación de Proyectos del PROSAP. En el Informe de Cierre de la primera etapa del PROSAP con financiamiento BID se destaca que *«la interacción de técnicos provinciales con consultores de otras partes del país e internacionales, así como la asesoría recibida de varias fuentes (p.ej. FAO, IICA, los*

²⁵ https://www.clarin.com/rural/riego-suma-hectareas-proyectos_0_ByPGkVtTD7l.html

mismos Bancos, etc.) ha generado un proceso de “capacitación en servicio” que ha beneficiado tanto a profesionales de la UEC como a sus colegas en varias provincias» (PROSAP, 2013).

El 17 de abril de 2008 el PROSAP formuló junto al BID una nueva operatoria de préstamo por un total de 600 millones de dólares²⁶. Posteriormente, el 27 de marzo de 2009, el BIRF aprobó una segunda etapa del PROSAP por un monto total de 300 millones de dólares²⁷. A fines del año 2008, en el marco del “IV Encuentro Anual del PROSAP” en la Provincia de Neuquén, evento que contó con la participación del gobernador de la Provincia Jorge Sapag, Neme informaba que el Programa iba a contar con 900 millones de dólares para ejecutar en los próximos diez años. Uno de los entrevistados recuerda que *“Lo que decía Neme con relación a los 900 millones de dólares de nuevo financiamiento era difícil de creer, pero no sólo era verdad, sino que daba una enorme perspectiva a futuro”*.

Tanto el crecimiento del PROSAP, como la continuidad de Neme como Coordinador Ejecutivo del mismo, no estuvieron exentas de obstáculos y momentos de crisis. Tal como relata un entrevistado: *“Cada vez que cambiaba el secretario venía el rumor de que cambiaban al Coordinador Ejecutivo del PROSAP. En esos casos, más allá de que los rumores fueran ciertos o no, Neme maniobraba, conseguía que hablen bien de él, se posicionaba como gestor, ofrecía soluciones y lograba quedarse”,* y se agrega que *“Su argumento principal era la gestión, los resultados y a partir de eso lograba generar confianza en los funcionarios que llegaban. En general, trabajaba para que no haya motivos para sacárselo de encima, aunque cuando aparecían las presiones, maniobraba*

²⁶ Convenio de línea de crédito condicional (CCLIP) AR-X1006

²⁷ Convenio de Préstamo 7597-AR

políticamente en el marco de su alianza con gobernadores y, principalmente, con los OFI”.

En el caso de la creación del MAGyP en 2009 post conflicto entre el Gobierno y gran parte del sector agropecuario argentino, Neme se presenta como la solución ideal al ministro Julián Domínguez para que, en el marco del manejo de las tensiones políticas que el flamante ministro debía gestionar con las entidades agrarias, gestione además del PROSAP el resto de programas y proyectos con financiamiento externo del MAGyP. A los dos meses de la creación del MAGyP, Domínguez decide crear la UCAR, la cual pasó a integrar la Unidad Ministro, y designar como Coordinador Ejecutivo de dicha Unidad a Jorge Neme, quien pasó a ejercer entonces el rol de Coordinador del PROSAP y de todos los programas y proyectos con financiamiento externo del MAGyP. Uno de los entrevistados relataba: *“La creación de la UCAR en 2009 post creación del MAGyP y conflicto con el campo, fue una solución para Domínguez”.*

En febrero de 2010, a tan sólo tres meses de haberse conformado, la UCAR logró recuperar la relación entre el Estado argentino y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), consiguiendo de esa manera mayor financiamiento y apoyo técnico para ejecutar proyectos de desarrollo rural. Sobre la creación de la UCAR, Ricardo Vargas del Valle, quien fuera el Jefe de Proyecto del BID entre 2006 y 2014 mencionaba en 2015 que *“En efecto, cuando años más tarde, en el 2009, aparece la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) como la entidad especializada del flamante Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para manejar todos los programas y proyectos del sector público agropecuario financiados con recursos de crédito externo, ya la Unidad Ejecutora Central del PROSAP había avanzado un largo trecho en la construcción de un esquema institucional eficiente que a la postre gestionaba y administraba los préstamos*

del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial con mucha efectividad”.
(UCAR, 2015a)

Otro de los entrevistados agregaba en este sentido: *“En 2009 asume Domínguez. Le llegaban comentarios desde distintos lados, había 15 gobernadores que le podían hablar muy bien del PROSAP. Domínguez se encuentra que con que el PROSAP era una maquina que avanzaba, mientras que el resto de los proyectos con financiamiento externo, en general los financiados por FIDA, no funcionaban tan bien. Existía mucha diferencia de desempeño en cuanto a las “islas” en el ministerio. La realidad es que la UCAR ya se venía pensando, pero el 2009 fue la ocasión justa para implementarla, una vez logrado el espaldarazo político del ministro”. El mismo entrevistado menciona que “la resolución que crea a la UCAR podía ser barrida de un plumazo, era una Entidad totalmente frágil, con una estructura enorme colgando de un hilo institucional”.*

A partir del año 2007 comenzaron a existir momentos de incertidumbre en cuanto a la continuidad de Neme. Según se relevó en las entrevistas realizadas, los momentos de mayor dificultad en materia de tensiones e inestabilidad en la continuidad tuvieron que ver con: la llegada de Javier de Urquiza como secretario de la SAGPyA en diciembre de 2007, con la gestión de la exministra Débora Giorgi a cargo del Ministerio de Industria (sobre todo durante el año 2009), y por último, en el marco de la gestión del exministro Norberto Yahuar entre 2011 y 2013. En el marco de alguno de estos momentos de tensión e incertidumbre Neme llegó incluso a redactar su renuncia (la que finalmente no presentó). Cabe destacar, que los momentos de incertidumbre relatados fueron en algunos casos de una duración relativamente breve, dado que la explosión en 2008 del conflicto del Gobierno con gran parte del sector agropecuario del país determinó el reemplazo de Javier de Urquiza por Carlos Cheppi, mientras que las tensiones que se sucedieron cuando

la SAGPyA dependía del Ministerio de Industria en 2009 terminaron resolviéndose cuando se crea el MAGyP en octubre de 2009.

Jorge Neme presentó su renuncia al ministro de Agroindustria Ricardo Buryaile en enero de 2016, en el marco de la llegada de Cambiemos a la presidencia. En una nota periodística publicada el 5 de febrero de 2016 por el Diario Página 12 se menciona: *«Ofrecí mi renuncia en diciembre y me pidieron que me quedara un tiempo», contó Jorge Neme a Página/12, “luego el secretario de Agricultura (Ricardo) Negri me dijo que me debía ir porque lo había pedido el gobernador de Jujuy (Gerardo) Morales, y el ex candidato en Tucumán José Cano; pero sabemos que hubo otras presiones políticas, de organizaciones gremiales empresarias sobre Ricardo Buryaile, porque creen que la UCAR es una gran caja y no quieren que esté en manos ajenas”»*. La nota agrega: *«Mientras el gobernador Morales habría solicitado su reemplazo, al menos otros cinco (Juan Schiaretti, de Córdoba, entre ellos) gestionaron su continuidad. “La oposición de Morales era fácil de contrarrestar, el temor es que acá pesen otros intereses para cambiar no sólo nombres sino el rol del organismo”, advirtió Neme»*.

Luego de renunciar a la Coordinación Ejecutiva de la UCAR, Neme fue designado por el gobernador de la Provincia de Tucumán, Juan Manzur, como Secretario de Estado de Relaciones Internacionales de la Provincia de Tucumán.

Análisis de las posibles causas de la estabilidad de Jorge Neme al frente de la UEC del PROSAP

Si bien cuando Jorge Neme llega al PROSAP en 2001 ya disponía de una red de apoyo político, la evidencia indica que su continuidad al frente del PROSAP durante catorce años estuvo relacionada sobre todo a su iniciativa y búsqueda constante de incrementar

sus propios recursos políticos a partir del despliegue de su capacidad técnico-política. Se considera que la causa fundamental de la continuidad de Neme fue su capacidad para construir un tejido de alianzas con diversos tipos de actores. Tal como afirmó el propio Neme en 2015: *“Finalmente la construcción de poder es un tejido, una forma que vos tenes que ir gestando, observando relaciones de fuerza, estableciendo alianzas, esas alianzas pueden muchas veces contaminar el pensamiento, pero las tenes que hacer para llegar a tener cierta envergadura en el momento”*. La red de apoyo político que Neme supo construir y fortalecer mientras estuvo a cargo del PROSAP y sobre la cual se apoyó para poder sobrevivir a la inestabilidad de los cargos políticos durante catorce años, estaba conformada por cuatro tipos de actores:

Gobernadores

Neme fue convocado por el Gobierno de la Alianza para colaborar con el PROSAP, dado su vínculo con un grupo de gobernadores peronistas. Indudablemente, las alianzas que tenía desde antes de llegar al PROSAP con ciertos gobernadores, y que luego fue fortaleciendo a partir de su rol de Coordinador Ejecutivo del PROSAP, resultaron un aspecto clave para su continuidad y para fortalecer su red de apoyo político.

Asimismo, el vínculo que tejió con los gobernadores fue fundamental para que el PROSAP comenzara a ejecutar proyectos en las provincias. Por otro lado, los gobernadores tuvieron un rol crítico cuando en distintos momentos solicitaron directamente por su continuidad, o bien, para ofrecer las mejores referencias a los políticos que se habían cargo de los puestos del Gabinete nacional.

Los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI)

Neme supo entender la lógica y los incentivos de los OFI en lo que respecta a la ejecución de los programas y proyectos con financiamiento externo que estos financian. Tal como

se informó en distintos aportes de la literatura, los gerentes y equipos técnicos de estas instituciones tienen incentivos orientados a que los programas y proyectos sean eficaces, eficientes y ejecuten los desembolsos según los tiempos previstos. Todos los entrevistados destacaron el rol de los OFI en cuanto al apoyo político y financiero que le brindaron a Neme, dado el interés de estas instituciones en que el PROSAP continúe su crecimiento.

A partir de la combinación de su capacidad política y de gestión, y su gran capacidad de persuasión, Neme supo ganarse la confianza de los OFI, como así también su respaldo, en un contexto en el cual la injerencia de estas instituciones sobre las decisiones de política local tenía mucho peso.

Secretarios y ministros de Agricultura

Los funcionarios que iban asumiendo los cargos de secretarios y ministros no tenían, en principio, incentivos claros para sostener a Neme. Por tal motivo, ante cada uno de los cambios, Neme debía maniobrar y desplegar sus recursos y capacidades políticas a los fines de implementar su estrategia: ponerse a disposición, ofrecer soluciones y resultados para que los funcionarios los capitalicen políticamente.

Ministerio de Economía

Como ya se ha mencionado, el Ministerio de Economía es la jurisdicción responsable de relacionarse con los OFI para gestionar la cartera global de financiamiento a nivel país. Desde esa Jurisdicción se define la distribución de los fondos facilitados por los OFI hacia el resto de las jurisdicciones de la APN. La necesidad de que los proyectos con financiamiento externo se ejecuten de acuerdo con la planificación con los OFI resulta un incentivo muy importante para el Ministerio de Economía, entre otros factores porque el nivel de ejecución influye en el nivel de ingreso de divisas al país, en la gestión general

de las relaciones con los OFI y, entre otros, en el pago de comisiones a los OFI por atrasos en la ejecución de desembolsos. A partir de la existencia de estos factores, resulta importante para quienes gestionan la cartera de proyectos con financiamiento externo encontrar interlocutores válidos en las distintas jurisdicciones. Asimismo, desde la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía se gestiona el presupuesto nacional, desde donde se asignan los créditos y cuotas presupuestarias a las distintas jurisdicciones, sean de fuente local (Tesoro nacional) o fuente externa (Entre las que se encuentran los desembolsos de los OFI).

La capacidad de Neme para vincularse adecuadamente con el exministro Roberto Lavagna y las dificultades para lograr acuerdos con el también el exministro Axel Kicillof (a quien Neme calificó en su carta de renuncia como “soberbio sectario e incompetente”)²⁸, resultaron determinantes para el crecimiento o estancamiento del PROSAP.

Aspectos clave de la estrategia de Neme para fortalecer sus recursos políticos

La estrategia desplegada por Neme para tejer alianzas con actores claves estuvo basada en el despliegue de sus capacidades personales y un estilo propio. Una de las personas entrevistadas destaca que: “Neme es un cuadro político y gestor de políticas públicas excepcional”.

Es posible identificar tres aspectos clave en su estilo de construcción de poder:

- 1) **La gestión y los resultados:** Neme generó confianza en los actores clave a partir de su capacidad para gestionar y lograr resultados a través del PROSAP. Neme destacaba en 2015: “La política es un balance entre la construcción de poder y la gestión de un

²⁸ En el año 2014, cuando el PROSAP y el Ministerio de Economía habían acordado con el BIRF el inicio de la tercera etapa de financiamiento para el PROSAP por 500 millones de dólares, el exministro Axel Kicillof detuvo el avance de las negociaciones. Si bien existían plazos acordados entre las partes para firmar el Convenio de Préstamo a mediados de 2014, finalmente el acuerdo nunca se llevó a cabo.

proyecto político”, y agregaba *“Cuando uno tiene una buena administración, tiene autoridad sobre el colectivo que gobierna para poder construir un equipo y proyectarlo en el sentido de una política determinada”*.²⁹ La gestión y los resultados alcanzados por el PROSAP dotaron a Neme de un importante capital y de gran utilidad para los momentos en los que necesitaba persuadir a actores con capacidad de decisión. En este sentido, fue decisivo su estilo de liderazgo basado en la confianza y la delegación de tareas de gestión técnica, administrativa y legal a su gabinete, al que constituyó tempranamente y luego sostuvo durante toda su gestión. Neme logró generar en el PROSAP, y luego en la UCAR, un equipo de trabajo capaz y comprometido con los objetivos organizacionales. En una de las entrevistas se destaca que: *“El estilo de conducción tuvo un peso enorme. También la capacidad de un grupo de gente que tenía orgullo de trabajar para el Estado y disponía de la posibilidad de poder transmitirlo”*

2) **Visión estratégica y determinación:** La precariedad institucional del PROSAP, y posteriormente también de la UCAR, no fue un obstáculo para Neme, sino que, por el contrario, se constituyó en la oportunidad para poder construir capital político en el marco de un Estado nacional reducido, desarticulado y expuesto a la injerencia de los OFI. Neme encontró en el formato organizacional propio de un programa con financiamiento externo, es decir, de una burocracia paralela, un espacio con la flexibilidad apropiada para desplegar sus capacidades técnico – políticas y aprovechar las oportunidades que se presentaban en el trayecto. En este sentido es destacable el respaldo político, financiero e institucional que logró obtener tempranamente por parte de los OFI.

3) **Posicionamiento político:** A lo largo de su gestión al frente del PROSAP, Neme no realizó declaraciones públicas de carácter político partidario. La lógica de supervivencia no tenía que ver con el apego a espacios o partidos políticos, sino que, por

²⁹ Cuadros de la Gestión Pública (CGP). Invitado: Jorge Neme / Entrevista por: Alberto Quevedo. Rúcula Comunicación & Contenidos, 2015 Disponible online: <https://vimeo.com/170207577>

el contrario, buscó no identificarse partidariamente con ninguna facción de la coalición gobernante. La excepción a esta estrategia fue quizás una de los determinantes de su alejamiento del PROSAP, cuando en el marco de la campaña para acceder a la gobernación de la Provincia de Tucumán en 2015 brindó explícitamente su apoyo al candidato Juan Manzur, y posteriormente a las elecciones escribió una nota crítica hacia el opositor José Cano en el diario La Gaceta³⁰.

5.2. Evolución de capacidades del PROSAP

5.2.a. Características del tipo de política pública

Este apartado pretende identificar algunas de las características más relevantes de las políticas públicas para el desarrollo productivo, dentro de las cuales se engloba el PROSAP. En términos generales y tal como se ha considerado anteriormente, este trabajo asume que este tipo de políticas públicas son particularmente complejas de diseñar e implementar (Agosin, et al, 2014). Dicho esto, las características identificadas de las políticas de desarrollo productivo son:

- La necesidad de ir descubriendo a la política pública: La efectividad de las políticas de desarrollo productivo depende, además de la efectividad con la que el Estado lleva a cabo las acciones, del cambio de comportamiento de los agentes privados que, como en el caso del PROSAP, resultan beneficiarios de bienes y servicios públicos nuevos o mejorados y que, en el caso de ser aprovechados y utilizados adecuadamente deberían tener la capacidad de impactar positivamente en la producción y la productividad. Este factor obliga a los encargados de la política

³⁰ Neme, Jorge: “Cano perdió y ahora quiere que pierda Tucumán”. La Gaceta, 04/09/15. Disponible online: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/652286/politica/cano-perdio-ahora-quiere-pierda-tucuman.html>

pública a llevar a cabo continuamente ciclos de experimentación y rediseño, a los fines de descubrir las mejores políticas públicas. Esta característica de las políticas de desarrollo productivo demanda al organismo ejecutor una elevada capacidad de flexibilidad y apertura.

- Capacidad técnica: Las políticas de desarrollo productivo requieren, aún para aquellos esquemas que puedan suponerse más simples, de habilidades técnicas avanzadas que muchas veces escasean en el sector público. En este sentido, el organismo público necesita disponer de mecanismos apropiados para contratar y retener a personal altamente calificado.
- Espacio temporal entre la realización de las inversiones y el logro de impactos o efectos: En la gran mayoría de las políticas de desarrollo productivo los impactos de las inversiones se materializan muchos años después de haberse concluido las inversiones públicas. Este espacio temporal requiere que el organismo público cuente con la capacidad de operar en horizontes temporales de largo plazo. Para que esto sea posible, el organismo necesita contar con estabilidad política y organizacional.
- La necesidad de articulación y cooperación entre una gran cantidad y diversidad de actores: Además de contar con la capacidad para articular con diversos organismos públicos y privados, los países federales requieren de la coordinación interinstitucional e inter-jurisdiccional entre distintos niveles de gobierno.
- Despliegue territorial: Las políticas públicas diseñadas para tener impacto en grandes extensiones territoriales requieren de la capacidad de coordinación y alineamiento de una gran cantidad de personas e instituciones que trabajan en pos de los objetivos de la política.
- Las condiciones fijadas por los OFI en los Convenios de Préstamo determinan que sea necesario acordar, entre estos y el Estado que recibe el financiamiento bajo las

condiciones pactadas, decisiones en los planos financieros, técnicos y administrativos.

5.2.b. Análisis de la evolución de las capacidades estatales del PROSAP entre 2002 y 2015

A continuación se realizará un análisis de la evolución de las capacidades estatales del PROSAP a partir de la utilización de algunos de los indicadores propuestos por Bertranou (2015), los cuales se han agrupado en cuatro componentes explicativos de las manifestaciones de las capacidades estatales.

Componente 1: El vínculo actor estatal / otros actores

1.a) Autonomía / Heteronomía

- **Indicador de capacidad N° 1.A: Origen del financiamiento**

Las condicionalidades que imponen los OFI a los países que reciben financiamiento para proyectos de desarrollo impactan en los niveles de autonomía de las agencias ejecutoras. En este sentido, se asume que, a mayor cantidad de fuentes de financiamiento las agencias ejecutoras dispondrán de mayores niveles autonomía para la toma de decisiones.

El PROSAP ha surgido en los años noventa como una iniciativa conjunta entre el Estado argentino, el BID y el BIRF. Mientras que dichos OFI continuaban financiando al Programa hasta el año 2015, en los últimos años de gestión de Neme se incorporaron CAF y FONPLATA como nuevos OFI para financiar inversiones del PROSAP. A partir del incremento en la diversificación de sus fuentes de financiamiento externo el PROSAP incrementó su capacidad para organizar las diferentes carteras de proyectos de inversión pública en función a las características y objetivos específicos de cada OFI financiador.

Cuadro N° 4. Evolución anual de la cantidad de OFI que aportan financiamiento al PROSAP.

Año	Cantidad de OFI que financian al PROSAP	Operación de Préstamo que inicia desembolsos	Período de vigencia del Préstamo
1997	1 (BID)	BID I 899-0	1997 - 2008
1998	2 (BID / BIRF)	BIRF I 4150	1998 - 2010
1999 a 2005	2 (BID / BIRF)		
2006	2 (BID / BIRF)	BID I 899-1/2	2006 - 2011
2007	2 (BID / BIRF)	BIRF I 7425	2007 - 2010
2008	2 (BID / BIRF)	BID II 1956	2008 - 2014
2009 a 2011	2 (BID / BIRF)	BIRF II 7597	2009 - 2017
2012 a 2013	2 (BID / BIRF)	BID III 2573	2012 - 2017
2014	3 (BID / BIRF / CAF)	CAF 8581	2014 - 2020
2015	4 (BID / BIRF / CAF / FONPLATA)	FONPLATA 22	2015 - 2020

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

1.b) Densidad de las relaciones y sinergias que se establecen con los actores no estatales

- **Indicador de capacidad N° 1.B:** Acuerdos formales o informales de acción conjunta con actores no estatales.

Entre 2002 y 2015 el PROSAP y la UCAR han llevado a cabo innumerables acuerdos formales de colaboración y apoyo técnico con distintas instituciones públicas y privadas, de orden nacional e internacional. Se ha mencionado anteriormente el caso de los Convenios de colaboración firmados con IICA y FAO en 2005, en el marco del fortalecimiento del Área de Formulación de Proyectos del PROSAP. A los fines de dimensionar la capacidad del PROSAP de vincularse con actores no estatales y de generar sinergias con estos, a continuación se detallarán algunas de las instituciones que se vincularon formalmente con el PROSAP entre 2002 y 2015³¹: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EEAOC), Instituto de Ética y Calidad en el Agro (ETICAGRO), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Asociación

³¹ **Fuente:** Página web del PROSAP: http://www.prosap.gov.ar/pr_OrganismosVinculados.aspx

Argentina de Amigos de la Universidad Ben Gurión del Neguev, Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas de España (CEDEX), Consejo Profesional de Ingeniería Agronómica (CPIA).

Asimismo, durante el período 2009-2014 la UCAR estableció convenios de asistencia técnica para el desarrollo de estudios estratégicos sectoriales y para otras herramientas de gestión con dieciocho universidades. Asimismo, la generación de este tipo de convenios tuvo por finalidad el establecimiento de una red orientada a la generación de información primaria y de diagnósticos, como así también, el mejoramiento de la calidad de las decisiones, la evaluación y sistematización de los resultados alcanzados. Las Universidades que firmaron convenios de cooperación durante el periodo señalado fueron: La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO; Universidad Autónoma de Entre Ríos - UAER; Universidad Nacional de Buenos Aires - UBA; Universidad de Congreso, Mendoza - UC; Universidad Nacional Arturo Jauretche - UNAJ; Universidad Nacional de Misiones - UNaM; Universidad Nacional de Cuyo - UNC; Universidad Nacional de Jujuy - UNJU; Universidad Nacional del Litoral - UNL; Universidad Nacional de Lanús - UNLA; Universidad Nacional de La Plata - UNLP; Universidad Nacional de Lomas de Zamora - UNLZ; Universidad Nacional de Quilmes - UNQ; Universidad Nacional de Río Negro - UNRN; Universidad Nacional de San Martín - UNSAM ; Universidad Nacional de Tucumán - UNT; Universidad Nacional Tres de Febrero - UNTREF; y Universidad Tecnológica Nacional – UTN (UCAR, 2015a).

Componente 2) La legitimidad del actor estatal

Según Bertranou (2015), la aceptación por parte de los distintos actores (públicos y privados, nacionales e internacionales) con los que interactúa la organización pública bajo análisis se traduce en una mayor posibilidad de actuación por parte del organismo.

- **Indicador de capacidad N° 2:** Opiniones y/o reconocimiento de autoridades de otras organizaciones

Un factor común a la mayoría de las entrevistas que se han realizado en el marco de este trabajo fue que el mayor grado e ímpetu en el reconocimiento a las capacidades y el desempeño del PROSAP provino desde los propios OFI. Se destacan a continuación algunas de las opiniones públicas acerca del PROSAP y la UCAR por parte de técnicos del BID y del BIRF:

Ricardo Vargas del Valle, Jefe de Proyectos del BID para Argentina entre 2006 y 2014, mencionó en 2015: *“En efecto, cuando años más tarde, en el 2009, aparece la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) como la entidad especializada del flamante Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para manejar todos los programas y proyectos del sector público agropecuario financiados con recursos de crédito externo, ya la Unidad Ejecutora Central del PROSAP había avanzado un largo trecho en la construcción de un esquema institucional eficiente que a la postre gestionaba y administraba los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial con mucha efectividad”*.

Por parte del BIRF, Renato Nardello, Gerente de Proyectos del Banco Mundial expresó: *“Hoy en día la pertinencia y la eficacia de la UCAR están fuera de discusión y la Unidad queda como punto de referencia para las agencias multilaterales que apoyan el desarrollo equitativo a través de la agricultura en las áreas rurales de la Argentina”*.

La siguiente reflexión que se detalla en el Informe de Cierre³² de la primera etapa del PROSAP con financiamiento del BIRF, además de servir como evidencia de la

³² Además de estar publicado en castellano en la página web del PROSAP, los informes de cierre de las operatorias se publican en las páginas web de los OFI. En este caso, el Informe de Cierre del PROSAP I BIRF se encuentra disponible en: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/602271467998521136/argentina-provincial-agricultural-development-project>

legitimación del BIRF hacia el PROSAP, se muestra totalmente alineada a la información provista por los informantes clave: *“Esta transformación del Programa se destaca aún más si se tiene en cuenta que en los inicios del PROSAP, existían fuertes limitaciones en la propia UEC y en las Provincias, tanto técnicas como administrativas. El ritmo de preparación de proyectos y asesoría a las Provincias en la identificación correcta y la formulación de sus demandas, durante los Programa de Servicios Agrícolas Provinciales primeros cuatro años de implementación, no eran los adecuados y además, no había conocimientos administrativos y técnicos para la implementación y seguimiento de los procesos de adquisiciones. A medida que el contexto económico y político ayudaba al sector agropecuario, la demanda por financiamiento del PROSAP iba creciendo y se posibilitó así, andar un camino de reconstrucción institucional que se tradujo en: a) Progresiva consolidación de capacidades técnicas a nivel provincial sea en las EPDAs/UEPs/EPAFs como en otras instancias administrativas relacionadas con la provisión de servicios agropecuarios. b) Mejoras significativas en la Gestión de la Unidad Ejecutora Central, incluyendo mejores relaciones institucionales, establecimiento y operación eficiente del sistema de gestión, planificación, seguimiento y evaluación para detectar oportunamente desviaciones en los productos esperados y reorganización y aumento de la capacidad de formulación de proyectos”* (BIRF, 2012).

Componente 3) Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática

- **Indicador de capacidad N° 3.A:** Capacidad gerencial

La continuidad del equipo gerencial y de los equipos técnicos del PROSAP fueron claves para entender las lógicas y los mecanismos de las negociaciones con los OFI en el marco del diseño de las nuevas operaciones. Uno de los entrevistados menciona: *“Se mantuvo muchos años a la misma gente. Esto permitió mejorar las capacidades para entender como negociar con los OFI, la forma de trabajar con los OFI, cómo convenía diseñar los*

Reglamentos Operativos, y sobre todo, cómo evitar condicionalidades de los Bancos que sabíamos iban a complejizar la ejecución. Durante la gestión de Neme negociamos entre ocho o nueve préstamos”.

Esta característica de continuidad y desarrollo de capacidades por parte del equipo gerencial del PROSAP y de la UCAR fue extensamente reconocida por los OFI: *“Como ya se dijo, en este período se mantuvo el mismo equipo gerencial que venía desde el período anterior, lo cual permitió la consolidación de métodos, procedimientos y buenas prácticas en todas las instancias administrativas y técnicas del Programa”* (BID, 2012).

- **Indicador de capacidad N° 3.B:** Nivel de competitividad de los salarios del personal

Si bien, dadas las características del tipo de política pública que implementa el PROSAP, la capacidad de pagar honorarios competitivos resulta una variable crítica, tanto para contratar como para retener al personal clave, se destaca en varias de las entrevistas realizadas que a partir del año 2004 el PROSAP tuvo serias limitaciones para ofrecer honorarios competitivos. Según destaca un informante clave *“Neme percibía a las capacitaciones como un salario indirecto. Tenía la visión de que el salario del sector público era injusto, y que además el PROSAP estaba sometido a una grilla salarial tramposa, que no cambiaba.”*

Se destaca en este caso que, tanto Neme como su equipo gerencial crearon las condiciones para poder contratar y retener a personal de elevada jerarquía técnica, a partir de la implementación de planes de capacitación, que incluían desde la formación en idiomas, hasta becas en postgrados, maestrías y especializaciones.

- **Indicador de capacidad N° 3.C:** Formación general de las personas

En el año 2003 la UEC del PROSAP contaba aproximadamente con una planta de personal de cuarenta consultores permanentes. Si bien no existieron mecanismos formales de reclutamiento y retención del personal clave, existe evidencia que indica que la formación profesional de las personas que integraban el PROSAP y la UCAR eran de un nivel elevado y, en general, por encima de la media del sector público nacional. En primer término y según se ha constatado en la reconstrucción histórica a través de las entrevistas realizadas, y a través de las fuentes documentales, Neme procuró asegurar la construcción de un gabinete gerencial con la formación adecuada, comprometido y de probada experiencia en el sector público. Luego, ante el crecimiento del PROSAP se procuró contratar a personas con elevados niveles de formación técnica, cuestión que resultaba crítica para lograr los objetivos organizacionales planteados, a la vez que desde los comienzos de la gestión de Neme se le dio un rol preponderante a la capacitación y formación del personal del PROSAP. El nivel técnico de los profesionales del PROSAP y la UCAR era uno de los aspectos más destacados por parte de los organismos nacionales y provinciales con los que el Programa interactuaba, como así también, por parte de los OFI. En este sentido, Renato Nardello, Gerente de Proyectos del Banco Mundial expresó en 2015: *“Las capacidades de un equipo de profesionales con alta dedicación y un claro compromiso con el rol de promoción de un desarrollo equitativo en las áreas rurales, la capacidad de innovar y de proponer esquemas institucionales originales y un excelente diálogo político con las instituciones descentralizadas, son sólo algunos de los elementos que caracterizan el éxito del modelo UCAR.”* (UCAR, 2015a)

Al año 2015, la UEC de la UCAR, excluyendo al personal contratado para el trabajo en territorio, contaba con 417 consultores en su plantel. Mientras que el 17% de los consultores contaban con por lo menos un estudio de postgrado finalizado, el 25% tenía

un estudio de postgrado en curso. Asimismo, más del 80% de los consultores de la UCAR tenían formación universitaria terminada o en curso.

Los planes de capacitación del PROSAP surgieron en el año 2004, pero fue en el año 2008 cuando en el marco del exponencial crecimiento organizacional y en términos de la cantidad de recursos a gestionar, pasaron a planificarse estratégicamente. Según la página web del PROSAP, los planes de capacitación tenían como objetivo consolidar y ordenar las actividades de capacitación que llevaba adelante el PROSAP, constituyéndose además en la referencia de la oferta de capacitación a los técnicos de los gobiernos e instituciones participantes y socias del Programa. En el marco de los sucesivos planes, se realizaron capacitaciones para aproximadamente 1.500 técnicos de la UEC y de las Unidades Ejecutoras provinciales. Asimismo, entre 2010 y 2014 la UCAR financió para el personal de la UEC, personal ligado al PROSAP en las provincias, y personas que trabajaban en otras dependencias del MAGyP, 69 Becas de Postgrado, 66 becas de Maestría y 39 especializaciones, totalizando así 174 becas otorgadas por la UCAR, financiados con fondos del PROSAP (UCAR, 2015).

- **Indicador de capacidad N° 3.D: Medios financieros**

El monto del financiamiento disponible del PROSAP ha mantenido un ritmo de crecimiento notable entre 2005 y 2014. En un extremo (año 2005), se evidencian las exitosas gestiones que Neme llevó a cabo con el exministro de Economía Roberto Lavagna, que concluyeron la recepción de dos redireccionamientos de créditos del BID que se encontraban al momento sub ejecutados, por un monto de 200 millones de dólares. En el otro extremo, se observa que a partir de 2014 comenzó a decaer el monto total del financiamiento disponible, cuestión que podría ser explicada, entre otros factores, por la negativa del exministro Axel Kicillof para concluir las ya avanzadas negociaciones que

tenía el Estado argentino con el BIRF, a los fines de comenzar una tercera etapa del PROSAP por un monto de 500 millones de dólares adicionales³³.

Gráfico N° 1. Evolución de la cartera de préstamos del PROSAP, expresada en el monto anual acumulado de las operaciones vigentes. Período: 1997 a 2015

(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la página web del PROSAP

- **Indicador de capacidad N° 3.E:** Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones.

Ha sido notable el incremento de la planta de personal del PROSAP, lo cual fue, por lo menos en parte, en consonancia con el incremento en la cantidad de recursos a administrar y de objetivos a cumplir. Se estima que la cantidad de personas que formaban parte de la UEC del PROSAP se multiplicó por ocho entre 2002 y 2015³⁴.

Cuadro N° 5. Cantidad de personas contratadas por la UEC del PROSAP entre 2002 y 2015

	UEC PROSAP	UEC PROSAP (UCAR)	
Años	2002 – 2005	2012	2015
Personas (UEC)	45	300	417

³³ En el Informe PIDC1065 (Informe sobre la etapa de formulación del Proyecto), el BIRF estimaba la firma de aprobación del Directorio Ejecutivo en 10 de julio de 2014 de esta nueva etapa por 500 millones de dólares (AR PROSAP-3: Tercer Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (P132416))

³⁴ Se estima que con la creación de la UCAR en 2009, aproximadamente el 80% del plantel de personal de dicho Organismo se dedicaba a tareas que tenían que ver con el PROSAP.

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en entrevistas a informantes claves e informes de gestión y diseño organizacional del PROSAP y la UCAR (UCAR, 2015b)

A partir del análisis de los distintos organigramas del PROSAP (Ver Anexo II), puede observarse en el siguiente cuadro la evolución de la estructura organizacional del Programa, a raíz del crecimiento en la cantidad de las estructuras departamentales y de niveles jerárquicos.

Cuadro N° 6. Evolución de la estructura organizacional del PROSAP

Nivel Jerárquico	Cantidad de estructuras departamentales				
	1997	2005	2008	2012	2014
Unidades de Staff	2	3	4	5	4
Áreas	2	4	7	9	8
Unidades	0	7	17	16	26
Subunidades	0	0	0	0	20
Total	4	14	28	30	58

Fuente: Elaboración propia en base a Reglamentos Operativos y Manuales de organización y funciones del PROSAP

- **Indicador de capacidad N° 3.F:** La adaptabilidad del modelo productivo a los cambios.

En este indicador se establecerán dos aspectos a partir de los cuales es posible observar la capacidad del PROSAP para innovar e ir modificando e incorporando instrumentos a medida que se iba *descubriendo* los mejores formatos posibles para la implementación.

Formulación de proyectos

Un hito clave en la evolución de las capacidades del PROSAP, que ya ha sido comentado en el apartado anterior, tuvo que ver con la convocatoria abierta implementada en el año 2005 para que las provincias presentaran ideas y perfiles de proyectos de inversión pública directa. Neme señalaba en 2010 que *“Uno de los pecados que tenía la Argentina era que había financiamiento y no teníamos proyectos. Ahora esa tendencia se invirtió.*

*Los fondos existen, la cuestión es tener proyectos de calidad, bien armados desde el punto de vista de la tasa de retorno, los mercados, y la participación de los productores”.*³⁵

A partir de los acuerdos con FAO e IICA para fortalecer el área de Formulación de Proyectos del PROSAP, y de esta manera apoyar técnicamente a las provincias para lograr alcanzar los exigentes estándares de los OFI para la aprobación de los proyectos presentados, se logró conformar un banco de proyectos con nivel técnico para obtener la aprobación de los OFI, que permitió acelerar el ritmo de ejecución de las siguientes etapas del PROSAP. En este sentido, es necesario destacar que dado el interés de los OFI por ejecutar en tiempo y forma los fondos asignados a los programas y proyectos, esta capacidad del PROSAP para comenzar rápidamente la ejecución de nuevas operaciones le daba una ventaja competitiva frente a otras posibilidades de destino del financiamiento. En los Cuadros N° 7 y N° 8 se evidencia la evolución de la capacidad del PROSAP para formular proyectos a nivel de aprobación de los OFI, tanto por la cantidad de proyectos formulados como por el financiamiento destinado para tal fin.

Cuadro N° 7. Número de Proyectos aprobados por la UEC del PROSAP y los OFI entre 1996 y 2011

OFI	1996 - 1998	1999 - 2002	2003 - 2006	2007 - 2011	TOTAL
BID	7	4	5	25	41
BIRF	4	6	11	1	22
TOTAL	11	10	16	26	63

Fuente: Informe de cierre PROSAP I BID

³⁵ https://www.clarin.com/rural/riego-suma-hectareas-proyectos_0_ByPGkVtTD7l.html

Cuadro N° 8. Montos destinados a la formulación de proyectos

(En millones de dólares)

Etapa	Monto
BID I	10,0
BIRF I	3,0
BID II	5,4
BIRF II	10,2
BID III	13,8
TOTAL	42,4

Fuente: Elaboración propia en base a informes de cierre de las operaciones de préstamo del PROSAP

Diseño e implementación de nuevos instrumentos de inversión pública

Una de las capacidades que desarrolló el PROSAP tuvo que ver con la innovación en los esquemas e instrumentos de intervención y de relación con los distintos actores. Una de las expresiones de esa evolución se manifestó tanto por la incorporación de nuevos instrumentos de inversión pública como por la capacidad de mantener la implementación de estos en el tiempo.

El primer instrumento que se incorporó al Programa fueron los Aportes no Reembolsables (ANR). Al ponerse en marcha la ejecución de los proyectos de infraestructura en las provincias, se comenzaron a observar algunas dificultades no consideradas en la etapa de diseño. El Informe de Cierre de la primera etapa del PROSAP financiado por BIRF explica los motivos por los que los productores para los cuales estaban destinados las obras de infraestructura tenían dificultades para realizar las inversiones intraprediales necesarias: *“Una premisa básica del Estudio fue asumir que, en general, un proyecto de inversión pública en obras, equipos o servicios, tiene un efecto de tracción de la inversión privada a mediano o largo plazo (no antes de 5 años). No obstante lo reciente de la finalización de la ejecución de los proyectos considerados al momento del trabajo (año 2005), se observaron efectos positivos de los proyectos PROSAP en el área de interés del Estudio: la inversión privada. Estos efectos positivos, en el caso de los subproyectos PROSAP analizados, fueron observables en los productores formalizados y con acceso al crédito y, en un grado menor, en los pequeños productores tecnológicamente poco desarrollados o que están al borde de la producción de subsistencia. En este sentido, es fundamental señalar que la existencia de fuentes de financiamiento accesibles para los privados es condición clave para tener una respuesta consistente al esfuerzo de inversión*

pública. Fue importante constatar también que la inversión pública en obras (camino, canales de riego o servicios técnicos), es condición necesaria pero no suficiente.” (BIRF, 2012)

De esta manera, los ANR brindaban a los productores seleccionados por el PROSAP la posibilidad de acceder a recursos financieros destinados a la iniciativa privada, tanto en forma individual como para los beneficiarios privados de proyectos de inversión pública en infraestructura.

Se detallan a continuación cada uno de los instrumentos implementados:

- Proyectos provinciales y nacionales de inversión pública directa: Infraestructura y servicios que incrementan la cobertura y la calidad de la infraestructura rural mediante obras de extensión y rehabilitación de sistemas de riego; mejoramiento, ampliación y/o construcción de caminos rurales; instalación de redes de electrificación rural; otros.
- Aportes no reembolsables (ANR): Recursos monetarios administrados por el PROSAP que el Estado destina a la promoción de la inversión productiva del sector privado.
- Iniciativa de Desarrollo de Clusters (IDC): Se promueve el desarrollo y/o consolidación de clústeres mediante el asesoramiento técnico y la capacitación a organismos y agentes partícipes, como así también mediante el financiamiento de emprendimientos que permiten consolidar los conglomerados.
- Iniciativa de Desarrollo de Microrregiones e Iniciativa de Desarrollo Regionales (IDEMIE IDR): Coordinación de las inversiones públicas y privadas que mejoran la competitividad de una región cuya base productiva es rural.
- Iniciativas de Transferencia de Innovación (ITI): Promoción de la interacción del sector productivo con el sector de ciencia y tecnología.

- Obras menores de infraestructura rural: Obras de infraestructura que atienden a necesidades de infraestructura pública de reducido tamaño y costo (principalmente riego) que no cuentan con otra opción de financiamiento.

En el Cuadro N° 9 se evidencia la evolución en materia de cantidad y diversidad de instrumentos de inversión que generó y gestionó el PROSAP en los años analizados.

Cuadro N° 9. Incorporación de nuevos de instrumentos de inversión pública implementados por el PROSAP. (Año en que se incorpora cada tipo de instrumento)

Instrumento	Año de inicio	OFI – Etapa en la que surge	Continuó hasta 2015	Etapas en las que se implementó
Proyectos provinciales de inversión pública directa	1998	BID/BIRF I	Si	BID I, II y III / BIRF I y II
Proyectos nacionales de inversión pública directa	1998	BID/BIRF I	Si	BID I, II y III / BIRF I y II
ANR	2004	BID I	Si	BID I, II y III / BIRF II
IDC	2009	BID II	Si	BID II y III
IDEMI E IDR	2009	BIRF II	Si	BIRF II
ITI	2009	BIRF II	Si	BIRF II
Obras menores de infraestructura rural	2014	BID III	Si	BID III

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Componente 4) El capital de acción interinstitucional

- **Indicador de capacidad N° 4:** Normas que rigen la acción intergubernamental e interjurisdiccional; acuerdos formales e informales vigentes de acción conjunta

Como se ha comentado en la introducción, las características de los arreglos institucionales del PROSAP representaban un enorme desafío en términos de articulación y coordinación de acciones. En este sentido, el éxito del Programa dependía de la capacidad de la UEC del PROSAP para vincularse exitosamente con las distintas

jurisdicciones de la APN, dependencias del MAGyP y sus Organismos descentralizados³⁶ y con los organismos públicos e instituciones de las provincias que participaban del Programa. En ese sentido, la muestra más relevante de la evolución positiva del PROSAP tuvo que ver con su capacidad para lograr la adhesión de veintidós provincias al Programa³⁷ y de implementar proyectos de orden nacional en favor del fortalecimiento institucional de todos los organismos descentralizados del MAGyP.

Renato Nardello, Gerente de Proyectos del Banco Mundial expresó en 2015: *“Esta capacidad de articular intervenciones en el territorio es la fuerza y el atractivo de la UCAR, un ejemplo de coordinación y de implementación de políticas públicas sectoriales que otros países miran como ejemplo e inspiración”*. (UCAR, 2015a). Por su parte, el exministro de Agricultura, Carlos Casamiquela destacó: *“Además, varios organismos públicos y privados se vieron beneficiados directamente por los programas impulsados por la institución en este tiempo: INTA, INV, SENASA, INIDEP, gobiernos provinciales y municipales, pequeños y medianos productores, agricultores familiares, pequeñas y medianas empresas agroindustriales, organizaciones de productores, distintas regiones productivas, entre otros.”*

5.3. Evolución del desempeño del PROSAP entre 2002 y 2015

Este apartado tiene por finalidad analizar la evolución del desempeño del PROSAP a través del tiempo. Si bien esta investigación no pretende constituirse como una evaluación del impacto de las capacidades estatales en el desempeño del PROSAP, se intentará

³⁶ SENASA, INV, INTA e INIDEP

³⁷ Mientras que veinte provincias se adhirieron al PROSAP mediante la firma de CMPS a los fines de tomar endeudamiento y ejecutar proyectos de inversión pública directa, otras dos provincias recibieron inversiones del PROSAP solamente por medio de inversiones en la mejora competitiva de proyectos privados. Esta información se detalla en la sección de 3 de este apartado “Indicadores de desempeño”

identificar aspectos relacionados a la evolución en el desempeño en los que el incremento o disminución de las capacidades del Programa se constituyeron como parte de las causas explicativas.

La evolución en el tiempo del desempeño del PROSAP será medida a través del análisis del cumplimiento de sus objetivos. Cabe destacar que, si bien entre los OFI y el Gobierno nacional se plantearon diferentes objetivos específicos (se detallan en el Anexo III) para cada una de las etapas del PROSAP, es posible afirmar que los ejes centrales se han mantenido constante durante todo el período en estudio. A través de la ejecución de los proyectos de inversión pública directa provinciales y nacionales, y de la ejecución de los distintos instrumentos que se fueron incorporando a lo largo del tiempo, entre 1998 y 2015, el PROSAP se ha propuesto lograr una serie de impactos³⁸ vinculados al incremento de: el volumen de la producción agropecuaria, la productividad, las ventas y la competitividad de los productores agropecuarios beneficiados.

A continuación se detallan los indicadores seleccionados para medir el desempeño del Programa, donde además del indicador de los impactos logrados por las acciones del Programa, se describen otra serie de indicadores que tienen como finalidad la medición de objetivos de carácter intermedio que el PROSAP debía cumplimentar, tanto por ser requisitos para lograr posteriormente los impactos deseados, como por ser requisitos impuestos por los OFI u otros entes públicos.

³⁸ La medición de los impactos, en tanto impacto a mediano y largo plazo de las inversiones, no siempre han podido ser medidos directamente. En general, el costo y la dificultad de realizar evaluaciones de impacto para todas las intervenciones del PROSAP, han tenido que ver en que no se conozcan los efectos a través de mediciones específicas.

Tema	Indicadores	
Ejecución de Proyectos	1	Recursos financieros invertidos en proyectos (Millones de dólares – Evolución anual)
	2	Proyectos de inversión pública rural para la mejora de servicios e infraestructura para el sector agropecuario implementados (Cantidad – Evolución anual)
Provincias participantes	3	Provincias adheridas al PROSAP ^{39 40} ; (Cantidad – Evolución anual)
Beneficiarios alcanzados	4	Beneficiarios que acceden a mejores servicios e infraestructura para el sector agropecuario (Cantidad)
Resultados de la ejecución de los Proyectos	5	Productos generados mediante la ejecución de Proyectos (Kilómetros de obras de infraestructura mejorada y construida / Hectáreas que se encuentran en el área de impacto de los Proyectos)
	6	Impactos logrados mediante la ejecución de Proyectos (Cambio Rural – IICA: Grado de desarrollo rural, remuneración, producción y empleo rural)
Aspectos financieros	7	Utilización del financiamiento disponible (Monto ejecutado / Monto asignado en Convenio de Préstamo)
	8	Evolución anual de fondos desembolsados (Total y por OFI).
	9	Ritmo de ejecución (Plazo real de ejecución vs. Plazo planificado originalmente para la ejecución)

Ejecución de Proyectos

Entre 1998 y 2015 el PROSAP ha ejecutado diferentes tipos de inversiones por un monto total de 1.309,4 millones de dólares. En el Cuadro N° 9 se presenta la cantidad y el monto de los proyectos implementados en las distintas etapas del Programa, como así también, la participación de los distintos tipos de proyectos respecto al monto total.

³⁹ Tal como se detalla en el Resumen Ejecutivo de la primera etapa del PROSAP financiado por el BID, el Programa tenía por objetivo la realización de inversiones en todas las provincias del país (PROSAP, 1995).

⁴⁰ Dada la naturaleza del Programa, en términos de atender a las necesidades del desarrollo rural, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una jurisdicción en la que se pretenda intervenir.

Cuadro N° 9. Cantidad y monto de proyectos e iniciativas implementados por el PROSAP entre 1998 y 2015

(En millones de dólares)

Instrumento	Etapa	Cant.	Monto	Particip. en el total (%)
Aportes no Reembolsables (ANR)	BID I	103	35,05	
	BID II	81	10,35	
	BID III	647	4,23	
	BIRF II	1.914	15,01	
Total ANR		2.745	64,63	4,94%
Iniciativas de Desarrollo de Cluster (IDC)	BID II	10	1,94	
	BID III	12	0,35	
Total IDC		22	2,29	0,18%
Iniciativas de Desarrollo Regionales (IDEMI - IDR)	BIRF II	10	4,10	
Total IDEMI E IDR		10	4,10	0,31%
Iniciativas de Transferencia de Innovación (ITI)	BIRF II	4	0,62	
Total ITI		4	0,62	0,05%
Obras Menores de Infraestructura Pública Rural	BID III	8	2,29	
Total Obras menores		8	2,29	0,17%
Proyectos de inversión pública directa ejecutados por organismos nacionales	BID I	14	133,52	
	BID II	5	32,99	
	BID III	3	42,83	
	BIRF I	9	48,15	
	BIRF II	5	17,84	
Total Proyectos nacionales		36	275,33	21,03%
Proyecto de inversión pública directa ejecutados por provincias	BID I	28	264,21	
	BID II	8	152,44	
	BID III	11	189,48	
	BIRF I	14	136,76	
	BIRF II	17	185,38	
	CAF	2	28,39	
	FONPLATA	2	3,48	
Total Proyectos provinciales		82	960,15	73,33%
Total Proyectos e Iniciativas			1.309,41	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

La suma de los proyectos provinciales y las obras menores de infraestructura rural representan el 73,5% de las inversiones totales a lo largo del período analizado. Los indicadores relativos a la ejecución de proyectos se basarán en la evolución del monto y

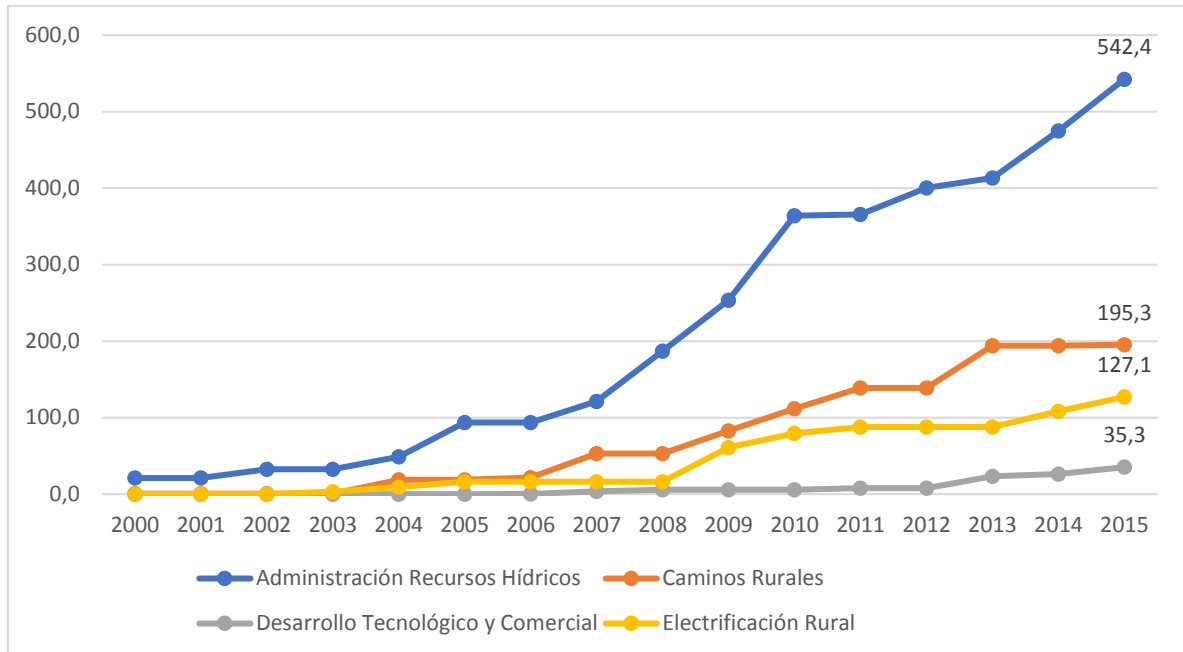
la cantidad ejecutada de este tipo de inversiones, dado que, además de representar las tres cuartas partes de las inversiones monetarias del Programa, son también las inversiones que por su mayor complejidad para ser llevadas a cabo pueden representar en mayor medida la injerencia de las capacidades estatales (debido a la necesidad de articulación y coordinación institucional, financiera, administrativa y operativa entre la UEC, las provincias, los OFI y el resto de actores que forman parte del Programa). Asimismo, cabe destacar que durante el proceso de recolección de los datos existieron ciertas dificultades para obtener información referida a los plazos temporales de ejecución de las inversiones públicas directa a través de organismos nacionales.

Por último, resulta importante aclarar que, si bien existió una importante diversidad de tipos de proyectos, se presenta a continuación la evolución de los cuatro tipos de proyectos que representan el 97% de los fondos ejecutados en este tipo de instrumento: Administración de recursos hídricos (riego, drenaje y acueductos), caminos rurales, electrificación rural y proyectos de desarrollo comercial y tecnológico

- **Indicador de desempeño N° 1:** Recursos financieros invertidos en proyectos provinciales de inversión pública directa (en millones de dólares)

Gráfico N° 2. Evolución de las inversiones del PROSAP en provincias por tipo de proyecto – Acumuladas por año.

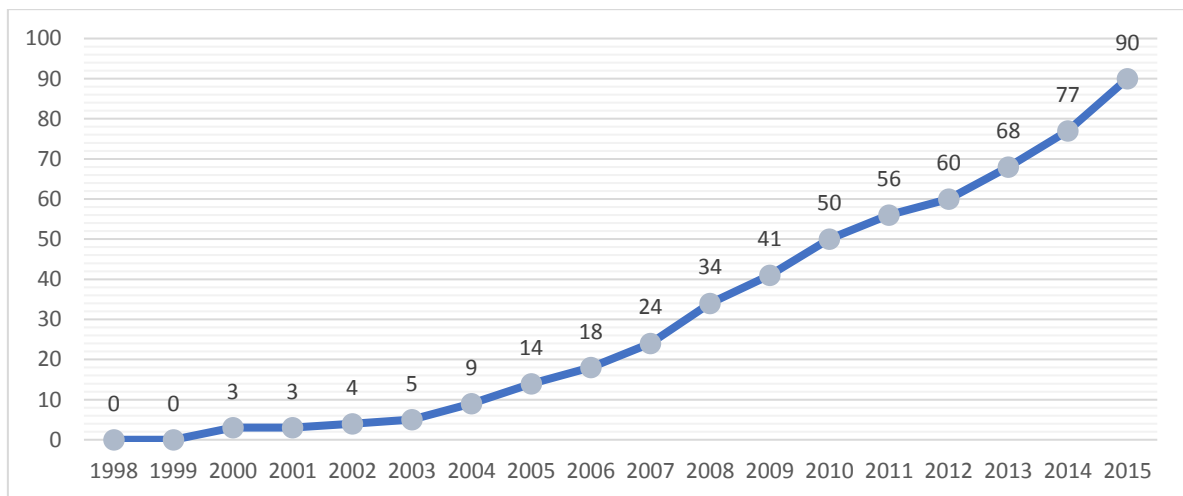
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

- **Indicador de desempeño N° 2:** Cantidad de proyectos de inversión pública directa ejecutados en provincias

Gráfico N° 3. Evolución de la cantidad de proyectos de inversión pública ejecutados por el PROSAP en provincias - Acumulado por año



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Conclusiones sobre la ejecución del Proyecto (Indicadores 1 y 2)

El período sucedido entre 1998 y 2002 estuvo atravesado por la mayor crisis de la historia económica del país. Durante dicho período, casi todas las provincias enfrentaron una fuerte restricción financiera provocada por la incapacidad para acceder a mayores niveles de endeudamiento. El contexto político-institucional se caracterizó por altos niveles de inestabilidad, siendo que uno de los motivos la explican, tuvo que ver con la serie de cambios administrativos sucedidos en la mayoría de las jurisdicciones y la consiguiente paralización relativa del ritmo de actividades, dados los cambios de Gobierno a nivel nacional y provincial sucedidos a partir del año 2000. Hacia el final de este período se habían ejecutado solamente cuatro proyectos provinciales, mientras que a nivel del Programa se había ejecutado un 14,9% de los fondos, siendo que había transcurrido un 75% del tiempo previsto para la ejecución total del Préstamo.

Entre 2003-2006 se dio un cambio rotundo en el contexto económico nacional y de la mayoría de las provincias. Luego de la crisis se generaron condiciones favorables para un notable incremento de la competitividad, un crecimiento económico a alto ritmo y una mejora significativa de la situación fiscal nacional y provincial con fuertes incentivos a la inversión en el sector agropecuario. El período se caracterizó por una fuerte reconversión de las expectativas, lo cual dinamizó en forma significativa las demandas explícitas de proyectos de inversión en las provincias. Dichas demandas tuvieron la posibilidad de canalizarse mediante la primera convocatoria abierta de proyectos por parte de la UEC del PROSAP. A partir de ciertas innovaciones organizacionales que ya han sido comentadas, la UEC del PROSAP adquirió la capacidad para acelerar los tiempos en la formulación de proyectos de desarrollo productivo hasta alcanzar los niveles requeridos para la aprobación de los OFI. Una

vez concluidos los complejos procesos institucionales para la adhesión de las provincias al PROSAP, el ritmo de ejecución de proyectos provinciales de inversión pública directa se aceleró notablemente. A pesar de algunos eventos contextuales negativos (El grave conflicto político – institucional sucedido en 2008 debido a la decisión del Gobierno de incrementar las retenciones a las exportaciones y la crisis económica mundial en el 2009, entre otros), el PROSAP mantuvo y expandió una dinámica virtuosa en la ejecución de proyectos hasta el año 2015.

En relación con la mejora en el desempeño del PROSAP, el análisis llevado a cabo en el informe de cierre de la primera etapa del BID, realizado en 2012, identificaba que *“Estos logros son el resultado de un contexto económico, político e institucional favorable, pero principalmente, de la presencia de una gerencia estable y calificada que ha recogido en el último lapso los frutos de una labor persistente en la identificación, formulación y ejecución de iniciativas de inversión provinciales a lo largo de todo el período de implementación del PROSAP ... Es durante este período en el cual se puede apreciar la madurez de las relaciones entre la UEC y las distintas provincias intervinientes pues no solamente se observa una mayor dinámica y eficacia en la identificación y formulación de iniciativas de inversión sino también en la velocidad de adjudicación de los proyectos y de los desembolsos financieros correspondientes”*. (BID, 2012).

Provincias participantes

- **Indicador de desempeño N° 3:** Cantidad de provincias adheridas al PROSAP

Como ya se ha mencionado, la ejecución de proyectos financiados en el marco de un CMPS requiere del cumplimiento de una serie de requisitos institucionales, legales, financieros y organizativos al interior de la provincia, la participación de una serie de

dictámenes de distintas dependencias de la APN, la existencia de proyectos formulados a nivel de factibilidad y aprobados por el PROSAP y los OFI. Dada la imposibilidad de acceder a las fechas de firma de los CMPS iniciales entre algunas provincias y la SAGPyA, se identifican (Ver: Cuadro N° 10) los años que en las provincias comenzaron a ejecutar el primer proyecto financiado a través de este instrumento. Asimismo, si bien la mayoría de las provincias ejecutaron inversiones vía CMPS, existieron algunas que nunca llegaron a firmar este tipo de acuerdos con el PROSAP (Ver: Cuadro N° 11), pero que sin embargo recibieron inversiones del Programa a través de proyectos financiados por el Estado nacional.

Cuadro N° 10. Año en que las provincias comienzan a ejecutar proyectos provinciales con financiamiento del PROSAP

Nro	Año	Provincia
1	2000	Mendoza
2	2000	Santa Fe
3	2002	Neuquén
4	2003	Misiones
5	2004	Chaco
6	2004	Chubut
7	2004	Entre Ríos
8	2005	La Rioja
9	2005	Tucumán
10	2006	Córdoba
11	2006	Río Negro
12	2007	San Juan
13	2008	Catamarca
14	2008	La Pampa
15	2009	Corrientes
16	2010	Salta
17	2012	Buenos Aires
18	2013	Jujuy

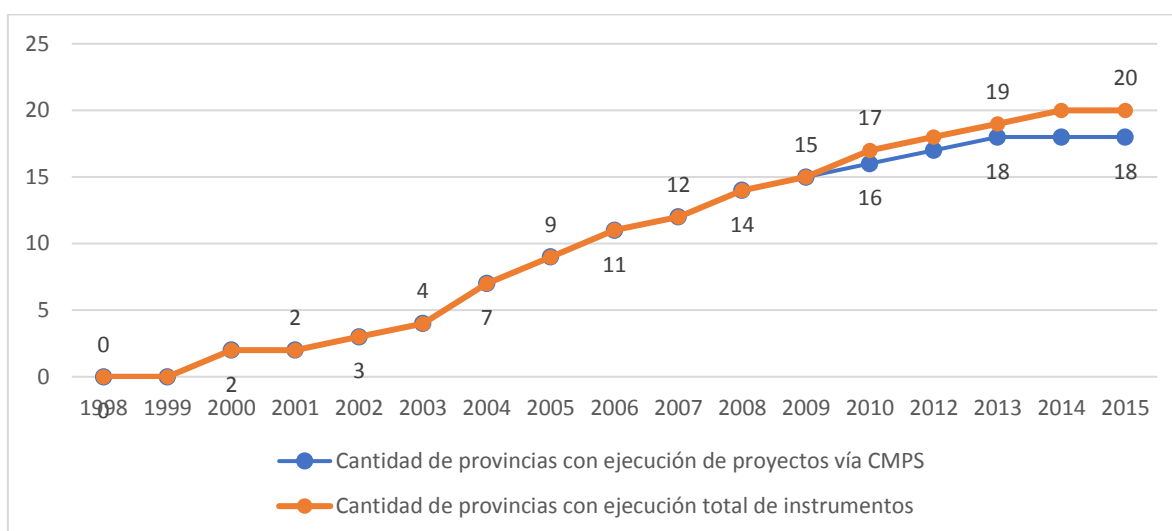
Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 11. Año en que las provincias que no firmaron CMPS entre 1998 y 2015 ingresaron al PROSAP mediante instrumentos de inversión pública nacionales

Nro	Año inicio ejecución 1° Proy	Provincias otros instrumentos (No implementan CMPS)
1	2010	Santiago del Estero (IDR)
2	2014	Tierra del Fuego (IDC)

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Gráfico N° 4. Cantidad de provincias que se incorporaron al PROSAP entre 1998 y 2015. Acumulado por año



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cabe destacar que las provincias de Formosa y Santa Cruz recibieron inversiones del PROSAP en la primera etapa de los ANR financiados por la primera etapa del PROSAP BID. Sin embargo, dados los bajos montos de dichas inversiones, dichas provincias no se contemplan en el análisis, considerando también que los ANR son inversiones realizadas por la UEC, con deuda y presupuesto nacional.

Conclusiones sobre la cantidad de provincias participantes (Indicador 3)

Siendo que el PROSAP fue diseñado con el objetivo de lograr llevar a cabo inversiones en las veintitrés provincias argentinas, luego de cinco años de ejecución (año 2002) sólo 4 provincias habían firmado los CMPS. Tal como se puede verificar en la información presentada, al año 2008 la cantidad de provincias que habían adherido al PROSAP mediante la firma de los CMPS se habían triplicado, mientras que, con la incorporación

de la Provincia de Jujuy en el año 2013, se llegó al máximo de provincias adheridas en el plazo que se analiza. Al año 2015 el PROSAP había llevado a cabo inversiones en 22 provincias, siendo que en 18 de estas fue a través de CMPS, mientras que en Formosa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Santiago del Estero fue a través de inversiones directas de la UEC, es decir, del Estado nacional. La única provincia que no recibió inversiones durante el período analizado fue San Luis.

Si bien resulta pertinente volver a resaltar que una vez superada la crisis de 2002 se generó un marco de condiciones favorables para un notable incremento de la competitividad, un crecimiento económico a alto ritmo y una mejora significativa de la situación fiscal nacional y provincial con fuertes incentivos a la inversión en el sector agropecuario; es posible afirmar que también existieron motivos atribuibles a la gestión del PROSAP para que una mayor cantidad de provincias se adhieran y ejecuten fondos del Programa. En el marco de la preparación y aprobación de la reasignación por parte del BID de 200 millones de dólares se llevó a cabo un riguroso ejercicio de revisión de varios aspectos del Programa, a saber: (i) reforma de los instrumentos regulatorios (Reglamento Operativo); (ii) fortalecimiento institucional de la UEC; y (iii) el establecimiento de convocatorias abiertas para la presentación de demandas de inversión por parte de las Provincias, la participación de las denominadas Entidades de Enlace (EE) provinciales como forma de agilizar las relaciones con la UEC y la normalización de los requerimientos para la elegibilidad de las Provincias. Estas modificaciones fueron también adoptadas por el BIRF manteniéndose la coordinación entre ambos organismos de financiamiento.

Cantidad de beneficiarios directos alcanzados por las inversiones del PROSAP

- **Indicador de desempeño N° 4:** Cantidad de beneficiarios que acceden a servicios e infraestructura rural mejorada

Como es posible de visualizar en el Cuadro N° 12, en cada una de las etapas implementadas el PROSAP logró superar la cantidad de beneficiarios que se habían planificado originalmente en conjunto con los OFI⁴¹.

Cuadro N° 12. Beneficiarios directos alcanzados mediante las inversiones públicas del PROSAP. Período: 1998 – 2015

Se incluyen: Proyectos de inversión pública directa provinciales, obras menores, ANR, IDC, IDR e IDEMIs e ITIs

Etapas	Beneficiarios directos (s/ objetivo inicial)	Beneficiarios directos (Efectivamente alcanzados)	% Beneficiarios directos alcanzados
PROSAP I BIRF	91.764	109.000	119%
PROSAP II BIRF	68.000	79.250	117%
PROSAP I BID	Sin datos	82.025	No aplica
PROSAP II BID	32.000	35.440	111%
PROSAP III BID	18.000	18.775	104%
TOTAL BENEFICIARIOS DIRECTOS	209.764	324.490	

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cabe destacar, que a través de los proyectos nacionales el PROSAP alcanzó a otros 366.792 beneficiarios, considerando que, en el marco de la emergencia sanitaria que se suscitó en el 2002-2003 se utilizó financiamiento del PROSAP para llevar a cabo un proyecto de vacunación, monitoreo y prevención contra la fiebre aftosa que benefició a 269.887 productores ganaderos.

Asimismo, si bien en el caso de la primera etapa del financiamiento BID no existió una meta de beneficiarios a alcanzar, en el Informe Final realizado una vez terminada la etapa se destaca la satisfacción respecto al desempeño del PROSAP en cuanto al alcance y a los efectos que produjeron las acciones implementadas en los productores beneficiarios:

“Numerosas instancias de organización de los productores y beneficiarios del PROSAP

⁴¹ En el marco del relevamiento documental realizado, no fue posible hallar el dato referido a si existió o no una planificación de beneficiarios directos a alcanzar en el marco de la primera etapa del financiamiento BID

han generado efectos positivos de formación de capital social, muy por encima de los roles previstos en los diseños de los proyectos correspondientes. Así, en varios distritos de riego, los grupos de productores continúan asociados y desarrollando acciones colectivas después de los períodos de ejecución de los proyectos, así como también, los programas de sanidad vegetal y animal han generado instancias de asociación sostenibles de sus beneficiarios” (BID, 2012).

Resultados de la ejecución de las inversiones públicas

- **Indicador de desempeño N° 5:** Productos generados mediante la ejecución de Proyectos (Cantidad- Según tipo de productos)

Se asume que los productos son el resultado de un proceso, y en el caso del PROSAP, son los resultados concretos de los proyectos que se llevan a cabo. Por ejemplo, en el caso de un proyecto que se propone incrementar la cantidad de días de transitividad a través de la mejora de las condiciones estructurales de un camino rural, el producto es el camino rural mejorado. Una de las formas posibles de llevar a cabo una medición acerca de los productos logrados en este caso es con el indicador: cantidad de kilómetros de caminos rurales mejorados. Se considera que la medición de los productos logrados es la mejor manera de medir el desempeño del PROSAP, dado que posteriormente a la entrega del bien o servicio producido, la organización pierde el control de una cantidad relevante de factores que inciden en que se alcancen los impactos deseados (los cuales se alcanzan a través de la adecuada utilización de los productos por parte de los beneficiarios, en virtud de una serie de condicionantes contextuales ajenos al control del Programa).

Dado que los cuatro tipos principales de obra de infraestructura que el PROSAP llevó adelante en dieciocho provincias del país, representan aproximadamente el 73% del total de las inversiones del PROSAP, se llevará a cabo el análisis de los productos logrados a través de la evolución en los kilómetros de obra de infraestructura pública rural mejorada

o construida. A continuación se especifica lo que implica un kilómetro de obra en cada uno de los cuatro tipos de infraestructura seleccionados:

- ✓ Administración de recursos hídricos: Kilómetros mejorados o construidos de canales de riego y drenaje
- ✓ Caminos rurales: Kilómetros de caminos rurales mejorados
- ✓ Electrificación rural: Kilómetros de tendido eléctrico construidos
- ✓ Gasoductos: Kilómetros de gasoductos construidos o mejorados

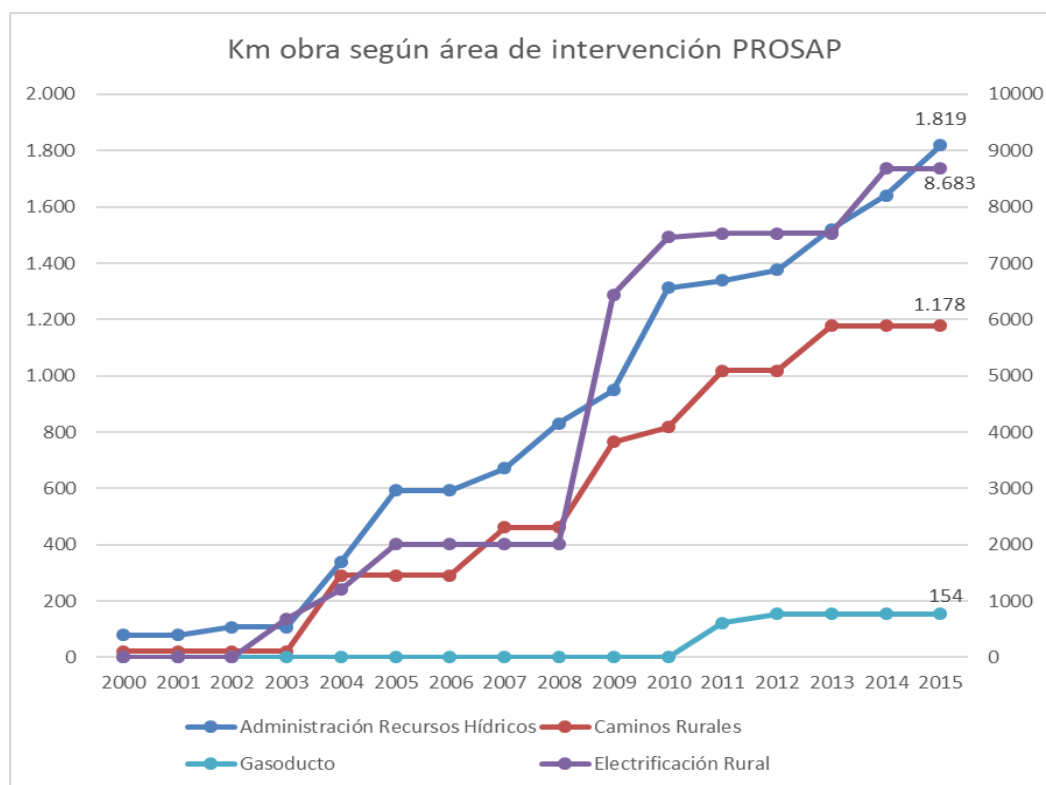
Cuadro N° 13. Kilómetros de obras de infraestructura construidos por el PROSAP, según área de intervención

Área de Intervención	Kilómetros
Administración Recursos Hídricos	1.819
Caminos Rurales	1.178
Electrificación Rural	8.683
Gasoducto	154
Total	11.834

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Gráfico N° 5. Kilómetros de obras de infraestructura construidos por el PROSAP, según área de intervención

(se utiliza eje secundario para los km de proyectos de electrificación rural)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

A partir de la información proporcionada, es posible visualizar la evolución del PROSAP en materia de productos alcanzados como resultado de los procesos implementados. En el caso de los kilómetros de infraestructura rural que fueron mejoradas o construidas por el PROSAP, es posible de identificar que, mientras que en los primeros cinco años de ejecución (1998 a 2002) el PROSAP había mejorado o construido 130 kilómetros de infraestructura rural (considerando los cuatro tipos analizados), en los siguientes cinco años (2003 a 2007) alcanzó los 3.140 kilómetros de infraestructura mejorada o construida. Hacia el año 2015 el PROSAP logró llevar a cabo la mejora o construcción de 11.834 kilómetros de infraestructura pública rural, considerando solamente los cuatro tipos seleccionados.

A continuación se identifica la cantidad de hectáreas que se encuentran en el área de impacto de los productos generados por el PROSAP. Se incorporan en este caso a otros tres tipos de áreas de intervención (Desarrollo tecnológico y comercial, Sanidad vegetal y Prevención de desastres naturales).

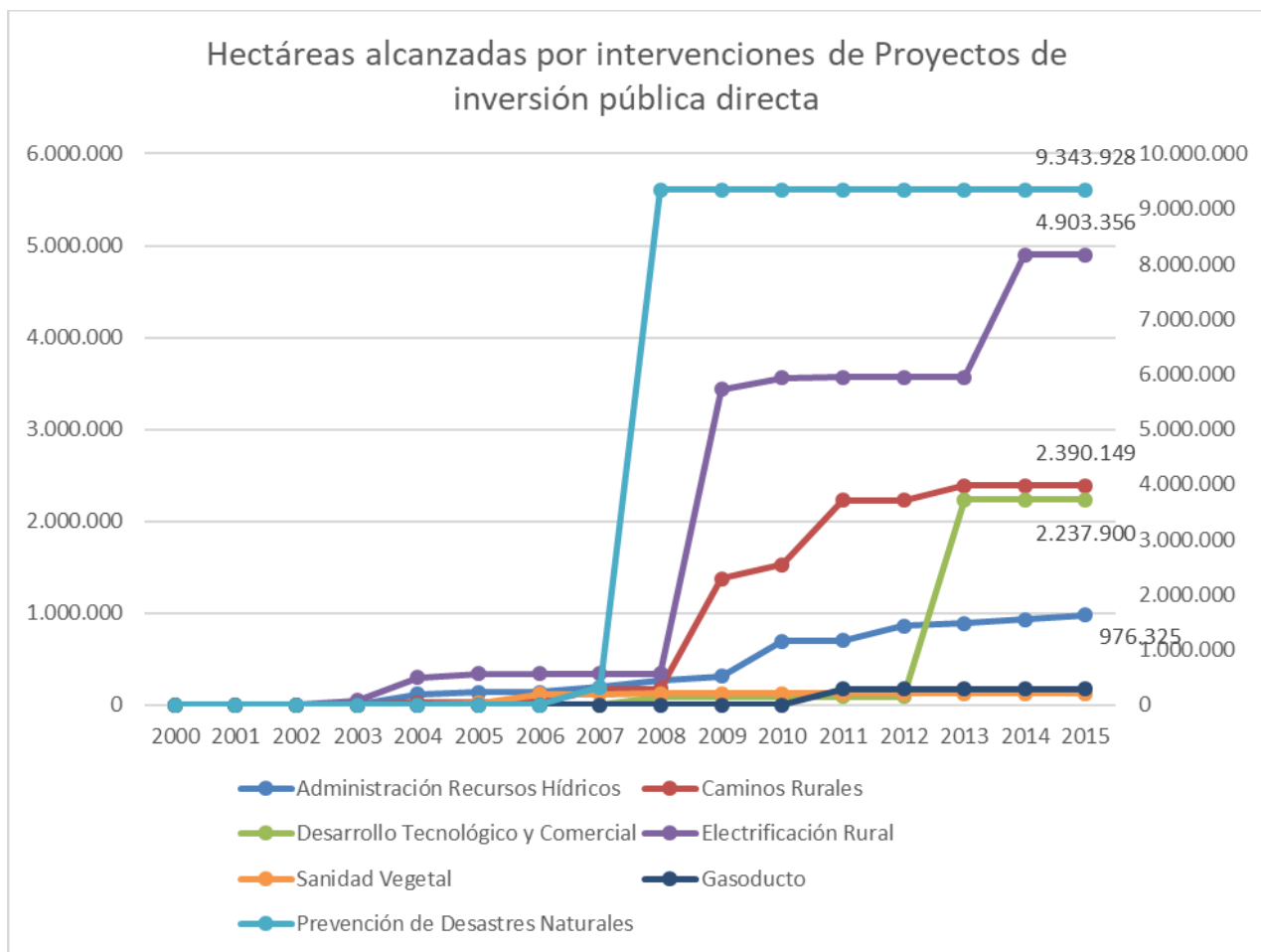
Cuadro N° 15. Hectáreas dentro del alcance de impacto de los proyectos de inversión pública directa ejecutados por el PROSAP en provincias, según área de intervención

Área de Intervención	Hectáreas
Administración Recursos Hídricos	976.325
Caminos Rurales	2.390.149
Desarrollo Tecnológico y Comercial	2.237.900
Electrificación Rural	4.903.356
Prevención de Desastres Naturales	9.343.928
Sanidad Vegetal	125.200
Gasoducto	175.000
Total	20.151.858

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 16. Hectáreas dentro del alcance de impacto de los proyectos de inversión pública directa ejecutados por el PROSAP en provincias, según área de intervención

(se utiliza eje secundario para las hectáreas de proyectos de prevención de desastres naturales)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

El caso de la evolución de las hectáreas que se encuentran dentro del área de alcance de los productos que el PROSAP generó, es consistente con la evolución en la cantidad de proyectos ejecutados y en los kilómetros de obra de infraestructura rural construida o mejorada. Es posible observar una leve mejora en la cantidad de hectáreas impactadas a partir del año 2003, mientras que la mejora se consolida a partir de los años 2007 y 2008. Claro está, que dada las diferencias en el alcance de cada tipo de producto, no es posible comparar la evolución entre tipos de inversión, aunque sí es posible afirmar que en todos los casos la mejora en la cantidad de hectáreas impactadas es notable.

- **Indicador de desempeño N° 6:** Impactos logrados mediante la ejecución de proyectos (Cambio Rural – IICA: Grado de desarrollo rural, remuneración, producción y empleo rural)

Si bien se han llevado a cabo evaluaciones de impacto de una gran cantidad de las inversiones llevadas a cabo por el PROSAP entre 1998 y 2015, a los fines de analizar el presente indicador se utilizarán las conclusiones obtenidas por el estudio realizado en el año 2016 por el IICA (en colaboración con el Banco Mundial), denominado *“Impactos territoriales de políticas públicas: El caso de PROSAP”* (Echeverri, 2016). En dicho estudio, se utiliza el concepto de *“Cambio Rural”*, el cual es sinónimo de lo que se entiende en este trabajo como impacto, y se lo define como *“la transformación de componentes sociales, demográficos y económico productivos que determinan la calidad de vida de la población rural”*. Cabe destacar, que las mediciones del Estudio se aplicaron a un conjunto de 71 proyectos ejecutados por el PROSAP entre 1998 y 2010.

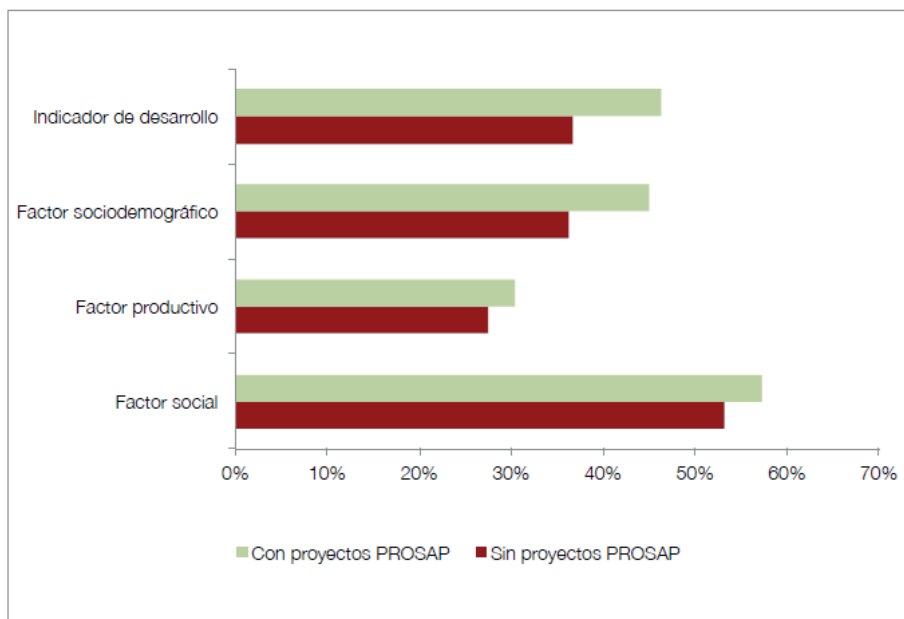
A los fines de medir el diferencial de Cambio Rural entre las zonas beneficiadas por el PROSAP, en relación con las zonas rurales en donde el PROSAP no ha intervenido, el Estudio elaboró un indicador para representar el Cambio Rural en su conjunto. Dicho

indicador es el resultado de un ejercicio de análisis factorial que permitió sintetizar la estimación de los valores de tres factores de cambio rural: Cambios en la dimensión sociodemográfica, en la dimensión productiva y en la dimensión social. Cada uno de los factores se conformó a su vez por un conjunto de indicadores individuales seleccionados⁴².

El resultado más relevante del Estudio arroja que el valor del indicador de desarrollo que expresa el Cambio Rural es mayor en los aquellos departamentos con presencia de proyectos de PROSAP (50%), que en aquellos en donde el PROSAP no ha intervenido (37%). Asimismo, en cuanto al factor sociodemográfico, el cambio para los departamentos con intervenciones del PROSAP fue del 60%, alrededor de 6 puntos porcentuales más que en aquellos sin proyectos. En el caso del indicador del factor productivo, el cambio representó 4 puntos más para los departamentos con PROSAP (sin proyectos 27% y con proyectos 31%). Por último, el factor migratorio y de empleo también arrojó cifras superiores (46%) para aquellos departamentos con intervenciones del PROSAP, que para el resto (37%).

⁴² Los indicadores individuales de impacto seleccionados fueron: Crecimiento de la población rural, la reducción de las necesidades básicas insatisfechas, el crecimiento de la remuneración laboral en el sector agropecuario, el crecimiento del empleo en el sector, el crecimiento en el número de empresas agropecuarias, el crecimiento de las exportaciones agropecuarias, el número de explotaciones agropecuarias y el aumento en el área sembrada.

Gráfico N° 6. Diferencial de indicadores de cambio rural en el total de los departamentos según cobertura de proyectos PROSAP



Fuente: Impactos territoriales de políticas públicas: El caso de PROSAP. (Echeverri, 2016)

El Estudio concluye que *“existe una fuerte y directa relación entre el nivel de Cambio Rural y la presencia del PROSAP. Las diferencias son significativas, lo que indica la existencia de un alto grado de asociación entre los logros alcanzados por los territorios y la presencia del Programa. Si bien no es posible atribuir una relación de causalidad directa ya que en un territorio confluyen un conjunto de acciones e intervenciones que influyen sobre el comportamiento de los indicadores de Cambio Rural, es posible llegar a la conclusión de que PROSAP ha contribuido a la generación de tendencias favorables de Cambio Rural en los territorios que ha intervenido.”* (Echeverri, 2016)

Aspectos financieros

El desempeño del PROSAP en relación con la gestión financiera se analizará a través de la medición de la eficacia del Organismo en materia de la utilización de la totalidad de

los recursos disponibles, de los montos anuales de desembolsos recibidos y del análisis de los desvíos entre el plazo planificado y el plazo real de ejecución de cada uno de los préstamos.

- **Indicador de desempeño N° 7:** Utilización del financiamiento disponible, medido en el porcentaje de utilización de fondos acordados en cada una de las operaciones de préstamo

Cuadro N° 17 Evolución en la eficacia del uso de los montos totales de financiamiento disponible. Desvío real vs planificado.

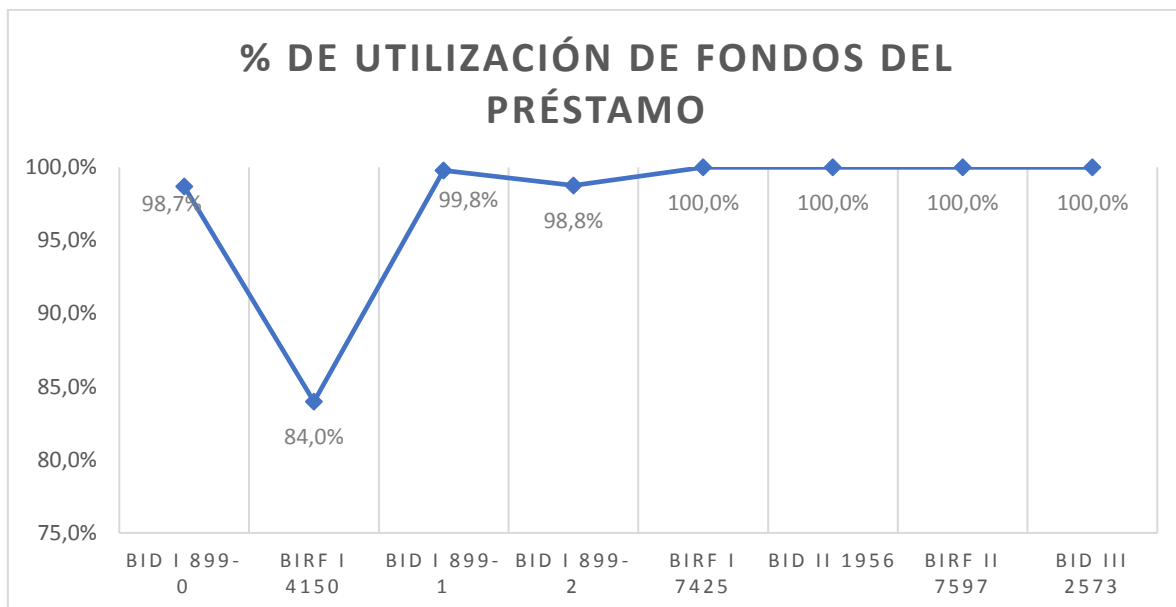
(En millones de dólares)

OFI - Operación de Préstamo	Aporte OFI Plan	Aporte OFI Real	Desvío Aporte OFI	% Utilización fondos del Préstamo	Aporte Nación / Provincia	Total
BID 899-0	125,0	123,4	1,3%	98,7%	53,0	176,4
BIRF 4150	125,0	105,0	16,0%	84,0%	126,3	231,3
BID 899-1	150,0	149,7	0,2%	99,8%	77,5	227,2
BID 899-2	50,0	49,4	1,2%	98,8%	9,0	58,4
BIRF 7425	37,0	37,0	0,0%	100,0%	9,4	46,4
BID 1956	200,0	200,0	0,0%	100,0%	102,7	302,7
BIRF 7597	300,0	300,0	0,0%	100,0%	117,7	417,7
BID 2573	230,0	230,0	0,0%	100,0%	71,5	301,5
TOTAL⁴³	1.217,0	1.194,4			567,1	1.761,6

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

⁴³ El monto total ejecutado por el PROSAP difiere del monto informado en otros apartados, debido a que en este caso se considera la ejecución total hasta 2017 a los fines de poder medir la utilización de los recursos de las operatorias BIRF 7597 y BID 2573

Gráfico N° 7. Evolución en la eficacia del uso de los montos totales de financiamiento disponible. Desvío real vs planificado.



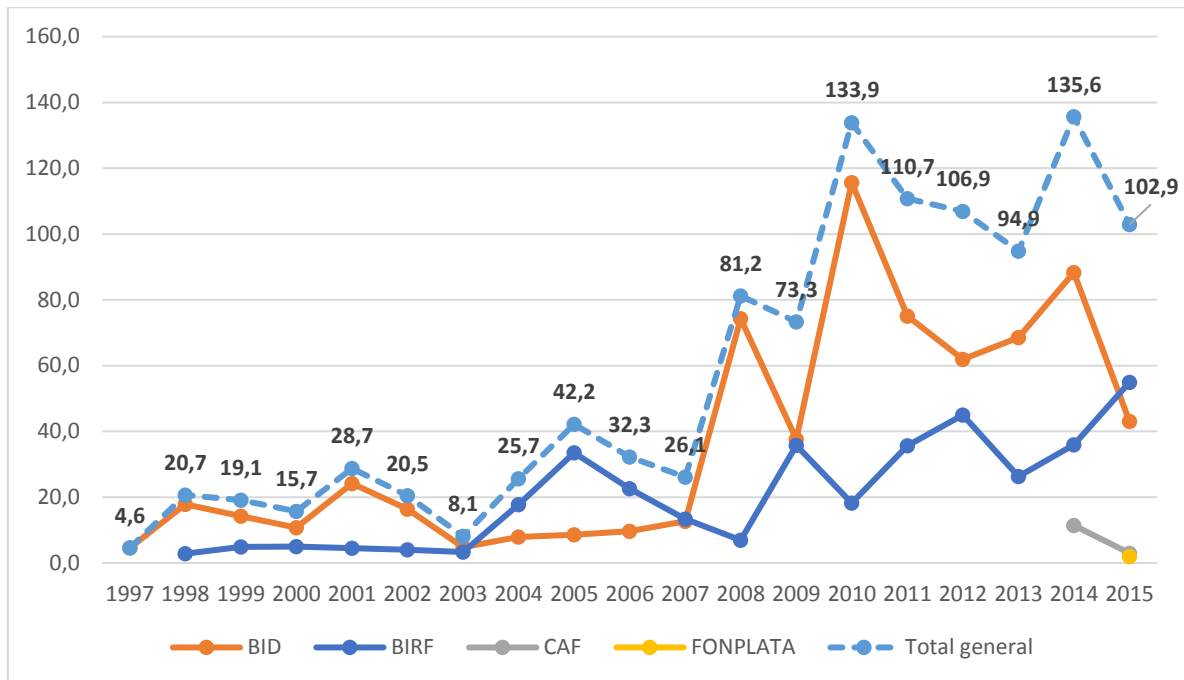
Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Como se observa en la información presentada, el PROSAP muestra una clara mejora en materia de utilización de los recursos financieros, dado que, si bien nunca se encontró por debajo del 80% de utilización, en el caso de las últimas cuatro operaciones de préstamo el Programa ejecutó el 100% de los recursos.

- **Indicador de desempeño N° 8.** Evolución anual de la ejecución del financiamiento disponible (Total y por OFI).

Gráfico N° 8. Evolución anual de fondos desembolsados por los OFI.

(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Conforme a lo expuesto en el Gráfico N° 7. cabe afirmar que el PROSAP ha incrementado sostenidamente la ejecución anual de recursos financieros a partir del año 2003, marcando una tendencia incremental hasta el año 2010, mientras que entre los años 2010 y 2015 ha tenido la capacidad de sostener el ritmo anual de ejecución de recursos. Cabe destacar, que la ejecución de los recursos se da posteriormente a la recepción de los desembolsos por parte de los OFI, con lo cual es posible considerar que gran parte de los recursos financieros que se recibieron en las cuentas del PROSAP entre 1998 y 2002 se utilizaron para financiar la ejecución de proyectos del año 2003 (año que si bien marca la recuperación del PROSAP en materia de ejecución, muestra el menor nivel de desembolsos por parte de los OFI).

- **Indicador de desempeño N° 9:** Ritmo de ejecución (Medido en la diferencia entre los meses reales de ejecución y los meses planificados)

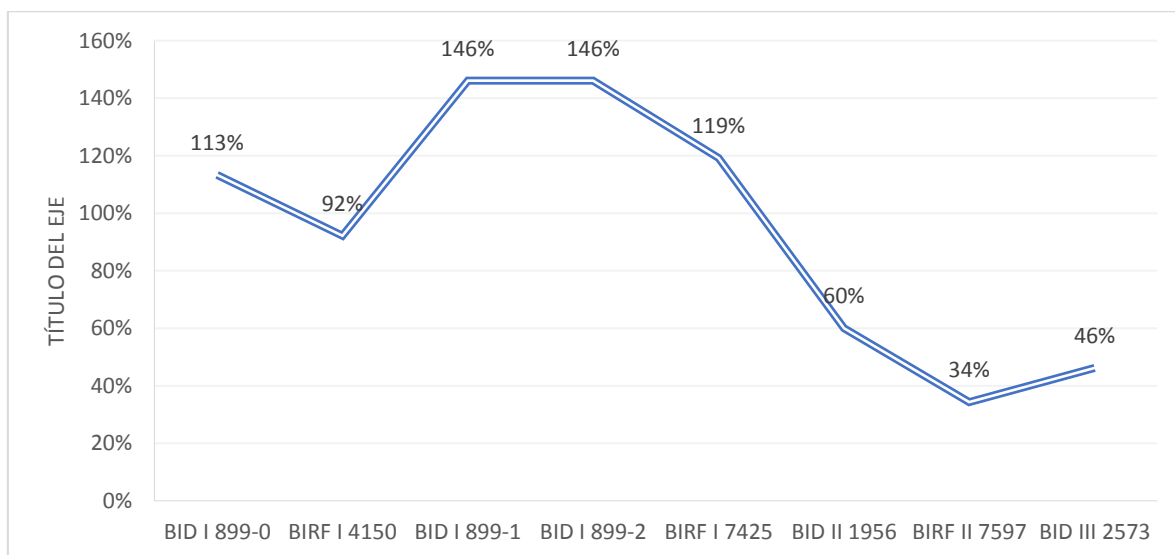
Cuadro N° 18. Evolución en la eficiencia del ritmo de ejecución del financiamiento de cada operatoria de préstamo. Real vs planificado.

(En millones de dólares)

OFI - Operación de Préstamo	Fecha elegibilidad 1° desembolso	Año fin s/ Plan	Año fin Real	Desvío % período ejecución (Real vs Plan)	Aporte OFI Real	Aporte Nación / Provincia	Total
BID 899-0	Nov 97	Nov 02	Jul 08	113%	123,4	53,0	176,4
BIRF 4150	Ene 98	Jun 04	May 10	92%	105,0	126,3	231,3
BID 899-1	May 06	Jul 08	Sep 11	146%	149,7	77,5	227,2
BID 899-2	May 06	Jul 08	Sep 11	146%	49,4	9,0	58,4
BIRF 7425	Ago 07	Nov 08	May 10	119%	37,0	9,4	46,4
BID 1956	Dic 08	Abr 12	Abr 14	60%	200,0	102,7	302,7
BIRF 7597	May 09	Mar 15	Mar 17	34%	300,0	117,7	417,7
BID 2573	Sep 12	Dic 15	Jun 17	46%	230,0	71,5	301,5
TOTAL⁴⁴					1.194,4	567,1	1.761,6

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Gráfico N° 9. Evolución en la eficiencia del ritmo de ejecución del financiamiento de cada operatoria de préstamo. Desvío en porcentaje: Ejecución real / planificada.



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

⁴⁴ El monto total ejecutado por el PROSAP difiere del monto informado en otros apartados, debido a que en este caso se considera la ejecución total hasta 2017 a los fines de poder medir los desvíos en el plazo de ejecución de las operatorias BIRF 7597 y BID 2573

Las primeras etapas del PROSAP financiadas por BID y BIRF (operaciones de préstamo 899-0, 899-1, 899-2, 4150 y 7425) demoraron en casi todos los casos el doble, o más del doble de tiempo en ejecutarse, en relación con el plazo originalmente planificado. Tal como se constata en la información expuesta, la segunda y tercera etapa del PROSAP (financiadas por las operaciones BID 1956, BID 2573 y BIRF 7597) redujeron notablemente los desvíos en el plazo de ejecución, aunque como se observa, en ningún caso se llegó a cumplimentar con el plazo previsto en los Convenios de Préstamo.

6. Respuesta a la pregunta de investigación y relevancia de los hallazgos

A partir de la investigación llevada a cabo se considera que la evidencia que se ha presentado indica que, tal como se sostuvo en la hipótesis N° 1, tanto el apoyo de un grupo de actores de la coalición gobernante como el despliegue y el fortalecimiento de los recursos propios del Lic. Jorge Neme, son efectivamente dos de las causas que explican su estabilidad durante catorce años como Coordinador Ejecutivo del PROSAP. Asimismo, la evidencia también señala que, en el caso del primer factor, existieron también otros actores por fuera de la coalición gobernante que resultaron determinantes para sostener a Neme. Es posible concluir entonces que la primera hipótesis que plantea este trabajo se corrobora de manera parcial, o bien, resulta insuficiente para explicar la continuidad de Neme en su cargo de Coordinador Ejecutivo del PROSAP.

Si bien los gobernadores resultaron determinantes para sostener a Neme, tanto por su capacidad de injerencia en las decisiones del Poder Ejecutivo en torno al nombramiento de funcionarios con designación política, como por constituirse en actores claves para el éxito de un Programa como el PROSAP, la evidencia indica que el apoyo político de los OFI y de ciertos actores de la APN (funcionarios del Ministerio de Economía y Jefatura

de Gabinete de Ministros, y secretarios y ministros del MAGyP) fue quizás más determinante aún que el rol que tuvieron los gobernadores en este sentido.

Más allá del peso relativo de los actores que formaron parte del tejido de alianzas, resulta destacable la proactividad y capacidad de Neme para construir, fortalecer y renovar ese tejido. De esta manera, es posible inferir que la clave para responder a la pregunta de investigación de este trabajo tiene que ver con la propia capacidad político-técnica de Neme para utilizar y fortalecer sus propios recursos de poder. Esto fue posible, gracias a la implementación de una estrategia de relacionamiento con actores clave, que contemplaba diversos aspectos: el alcance de logros de gestión, la habilidad para vincularse y generar confianza en actores clave, la capacidad de maniobra política en momentos de incertidumbre y amenaza, y la decisión de no identificarse, por lo menos públicamente, con ninguna facción de la coalición gobernante.

Si bien existieron momentos en que alguno de los puntos de apoyo (secretarios y ministros sectoriales, y funcionarios del Ministerio de Economía) se volvieron en su contra, tanto el apoyo que encontraba en los restantes puntos de la red, como ciertos factores contingentes, lo ayudaron a sortear los obstáculos o amenazas que se le presentaron, sobre todo, entre 2008 y 2015.

A partir de las alianzas que construyó con los Jefes de Proyecto de los OFI, y en el marco de la alta injerencia que estos Organismo tenían sobre la política local, parecería que la fragilidad institucional que padeció el Estado nacional post reformas del Estado de los noventa (Evidenciada en la ausencia de políticas estratégicas sectoriales y en una notable carencia de ordenamiento institucional para gestionar la distribución de financiamiento externo de las distintas jurisdicciones), se constituyó en una suerte de brecha en la cual Neme supo construir poder y gestión.

Parte de su estrategia tuvo que ver con posicionarse ante los cuatro pilares de su red de vínculos como una persona de confianza y orientada a la gestión, capaz de solucionar problemas de política pública y de lograr resultados que fueran capitalizables para quienes lo apoyaran políticamente. En este sentido, fue determinante su capacidad para liderar, revitalizar y potenciar al PROSAP, a partir de la constitución de un equipo de trabajo que demostró ser capaz de afrontar con éxito desafíos de gestión pública de elevada complejidad.

Considerando la evidencia hallada en fuentes secundarias de información, en los testimonios recabados en las entrevistas realizadas, en las menciones de los burócratas de los OFI y de los gobernadores que lo apoyaron política e institucionalmente, se identifica que su capacidad de liderazgo fue un factor que impactó positivamente en el fortalecimiento de las capacidades del PROSAP, y posteriormente de la UCAR. Algunas de las decisiones tomadas por Neme que afectaron positivamente a la construcción de capacidades estatales fueron: El trabajo político y de gestión de vínculos a partir del cual logró sucesivos incrementos en el financiamiento del PROSAP, su capacidad de liderazgo que redundó en una suerte de “*mística*” e identidad organizacional del plantel de técnicos que conformaban el PROSAP, la conformación y el sostenimiento de su propio gabinete hasta el fin de su gestión, el hecho de llevar a cabo innovaciones en el esquema de implementación del PROSAP, entre muchos otros aspectos decisivos para fortalecer las capacidades del PROSAP que fueron señalados durante este trabajo. Dicho esto, se considera que es posible corroborar la validez de la segunda hipótesis de este trabajo.

Si bien la gestión de Neme se dio en un marco de relativa estabilidad macroeconómica y política a nivel nacional, se considera que la evidencia hallada demuestra que el fortalecimiento de las capacidades estatales del PROSAP fue uno de los factores que permite explicar la mejora en el desempeño del Programa. La capacidad del PROSAP

para crecer y adaptarse a los nuevos desafíos (incremento del financiamiento disponible, incorporación de provincias al Programa, gestión de un número creciente y diverso de proyectos de infraestructura a lo largo de todo el territorio nacional, la ampliación y diversificación de los instrumentos de inversión, la unificación del PROSAP con el resto de los instrumentos de inversión con financiamiento externo del MAGyP a partir de la creación de la UCAR en 2009, entre otros muchos aspectos) dan cuenta de que la evidente mejora en el desempeño tiene como una de sus causas al fortalecimiento de las capacidades estatales.

Bibliografía

- Agosin, M. R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., De Olloqui, F., Pietrobelli, C., ... & Blyde, J. S. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Inter-American Development Bank.
- Alonso, G. (2007) “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”, en G. Alonso (ed.) Capacidades estatales, instituciones y política social, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Estado y Políticas Pública, N° 4, 37-59.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. Documento de Trabajo IPD WP13. Maastricht: UNU-MERIT.
- Chaia De Bellis, J. (2016). El Estado: sub-producto de la competencia por el liderazgo político. Aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias, DAAPGE, año 16, N° 26 (ene-jun), 2016, pp. 127–157. Santa Fe, Argentina: UNL
- Chaia De Bellis, J. (2018). Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016). Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales. (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 181-206).
- Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En Walter, Jorge y Diego Pando (comps.) Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político – Universidad de San Andrés
- Duarte, L (2013). Proyecto de Desarrollo Institucional para la Inversión UTF/ARG/017/ARG. Componente 3 de Fortalecimiento Institucional del Acuerdo Marco entre el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Echeverri Perico, R. (2016). Impactos territoriales de política pública. El caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP: Un sistema de seguimiento y evaluación (No. IICA E14). IICA, Buenos Aires (Argentina).
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución.

Desarrollo económico, 529-562.

- Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Grupo Sophia
- Guido, V. (2015). *El PROSAP y la modernización de las gestiones provinciales*. Universidad de San Andrés. Departamento de Ciencias Sociales.
- Grindle, M. (1997). *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Humphrey, C., & Michaelowa, K. (2013). Shopping for Development: Multilateral Lending, Shareholder Composition and Borrower Preferences. *World Development*, 44(C), 142-155.
- Lattuada, M., Márquez, S. E., & Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política: Argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- 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.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. *Cuánto importan las instituciones*, 209-248.
- Lucioni, L. (2003). *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*. CEPAL.
- Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE (Santiago)*, 26(78), 77-101.
- Manzanal, M. (2000). *Neoliberalismo y territorio en la Argentina de fin de siglo*. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(7), 433-458.
- Martínez-Gallardo, C. (2005). *Designing Cabinets: Presidents, Politics and Policymaking in Latin America*. Unpublished PhD Dissertation. New York: Columbia

University.

- Martínez-Gallardo, C. (2011). Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America. University of Notre Dame. Kellogg Institute Working Paper (375).
- 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.
- Martínez Nogueira, R. (2006) *Contribución del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales al desarrollo de las capacidades institucionales*. Informe de consultoría. Buenos Aires: PROSAP.
- Negri Malbrán, J. J. (2015). Bureaucratic Appointments in Argentina (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh).
- Nogueira, M. E. (2015). ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014). Pampa: Revista Interuniversitaria De Estudios Territoriales, (11), 63-88.
- Peters, G. y J. Pierre (2004). Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control. London: Routledge.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, (SAGPyA) (1997). La siembra y la cosecha, Buenos Aires.
- Zuvanic, L. y Iacoviello, M. (2010). “La burocracia en América Latina”, ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública, N° 58/59, pp. 9-41.

Publicaciones y documentos institucionales PROSAP

- PROSAP (1995) Resumen Ejecutivo – Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (AR-0061).
- PROSAP (1997) Manual de Procedimientos Operativos. Buenos Aires. PROSAP
- PROSAP (2006) Servir al Agro. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales. Buenos Aires
- PROSAP (2009) Booklet PROSAP - Breve Resumen del Programa. Buenos Aires. PROSAP

- PROSAP (2012). Reglamento Operativo PROSAP. Buenos Aires: PROSAP.
- UCAR (2012) Informe de gestión UCAR 2010-2011. Buenos Aires: UCAR.
- UCAR (2013) Manual de organización y funciones UCAR. Buenos Aires: UCAR.
- UCAR (2014) Manual de procedimientos UCAR. Buenos Aires: UCAR
- PROSAP (2014) Reglamento Operativo. Buenos Aires. PROSAP
- UCAR (2015a) Informe de gestión 5 años UCAR: 2010 - 2014. Buenos Aires: UCAR.
- UCAR (2015b) Informe sobre los recursos humanos de la UCAR. Buenos Aires: UCAR.
- UCAR (2015c) Diagnóstico de Capacidades Institucionales de los Ejecutores Provinciales de la UCAR 2014-15. Unidad de Fortalecimiento de los Ejecutores Provinciales. Área de Desarrollo Institucional – UCAR.

Normativa

- Resolución N° 45/09. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2009.
- Decreto 945/2017. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, 17 de noviembre de 2017

Publicaciones y documentos institucionales de los OFI

- BIRF (2010). ICR - Informe de Cierre PROSAP. Préstamos 4170 y 7425. Buenos Aires: BIRF.
- BIRF (2012). Documento de información sobre el proyecto. Etapa de formulación de la idea del proyecto. Informe N° PIDC 1065. BIRF
- BID (2012). PCR - Informe de Cierre PROSAP. Préstamos 899/0, 899/1 y 899/2. Buenos Aires: BID.
- BID (2016). PCR - Informe de Cierre PROSAP. Préstamo 1956. Buenos Aires: BID.
- BID (2017). PCR - Informe de Cierre PROSAP. Préstamo 2573. Buenos Aires: BID
- BIRF (2018). ICR - Informe de Cierre PROSAP. Préstamo 7597. Buenos Aires: BIRF

Páginas y links web

- PROSAP: <http://www.prosap.gov.ar>
- Banco Mundial (BIRF): <https://www.bancomundial.org/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): <https://www.iadb.org/es>

Artículos de prensa y otras publicaciones de difusión amplia

- “INFRAESTRUCTURA. El riego suma hectáreas y más proyectos”, Clarín Rural. 11/12/2010. Disponible online: https://www.clarin.com/rural/riego-suma-hectareas-proyectos_0_ByPGkVtTD7l.html
- “Cuadros de la Gestión Pública (CGP). Invitado: Jorge Neme / Entrevista por: Alberto Quevedo”. Rúcula Comunicación & Contenidos, 2015 Disponible online: <https://vimeo.com/170207577>
- Neme, Jorge: “Cano perdió y ahora quiere que pierda Tucumán”. La Gaceta, 04/09/15. Disponible online: <https://www.lagaceta.com.ar/nota/652286/politica/cano-perdio-ahora-quiere-pierda-tucuman.html>
- Dellatorre, Raúl: “Van por la caja, peligra la política”. Página 12, 05/02/16. Disponible online: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-291826-2016-02-05.html>

Anexo I: Detalle de las personas que ocuparon los cargos con designación política analizados. Período: 1996 a 2015

A excepción del año 1995, se indican los nombres de las personas en el año en el que asumen el cargo.

Año	Ministerio	Ministro/a (Inicial del Ministerio a cargo)	Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Coordinador Ejecutivo del PROSAP	
1995	Economía, Obras y Servicios Públicos	Domingo Cavallo (E)	Felipe Sola	Ruy de Villalobos / Miguel Huerga	
1996		Roque Fernández (E)		Antonio Morlio	
1997			Gumersindo Alonso	Norma Troiano	
1998			José Luis Machinea (E)	Ricardo Novo / Antonio Berhongaray	Luis Soto
1999	Ricardo López Murphy (E) / Domingo Cavallo (E) / Rodolfo Frigeri (E)	Marcelo E. Regúnaga / Víctor Savanti / Jesús Leguiza		Alberto Ferrari Etcheberry	
2000		Producción	José Ignacio de Mendiguren (P) / Aníbal Fernández (P)	Miguel Paulón / Rafael María Delpech / Haroldo Lebed	Jorge Neme
2001	Roberto Lavagna (E)		Miguel Campos		
2002	Economía y Producción			Felisa Miceli (E)	
2003			Miguel Gustavo Peirano (E) / Martín Lousteau (E)	Javier de Urquiza	
2004			Industria	Carlos Rafael Fernández (E) / Débora Giorgi (I)	
2005	Agricultura, Ganadería y Pesca			Julián Domínguez (A)	
2006			Norberto Yauhar (A)		
2007		Carlos Casamiquela (A)			
2008					
2009					
2010					
2011					
2012					
2013					
2014					
2015					

Fuentes: Boletín oficial de la República Argentina; Portal de información legislativa y documental:

<http://www.infoleg.gob.ar/>

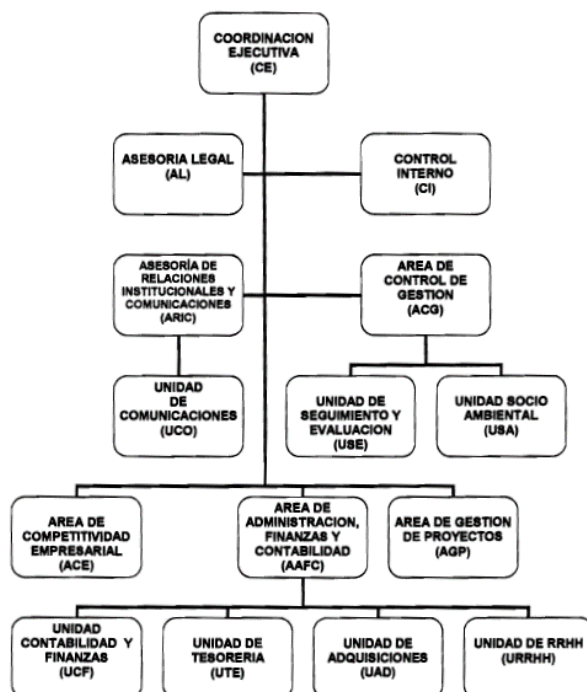
Anexo II: Evolución de la estructura organizacional de la UEC del PROSAP entre 1997 y 2015

Imagen N° 1. Organigrama de la UEC del PROSAP en 1997



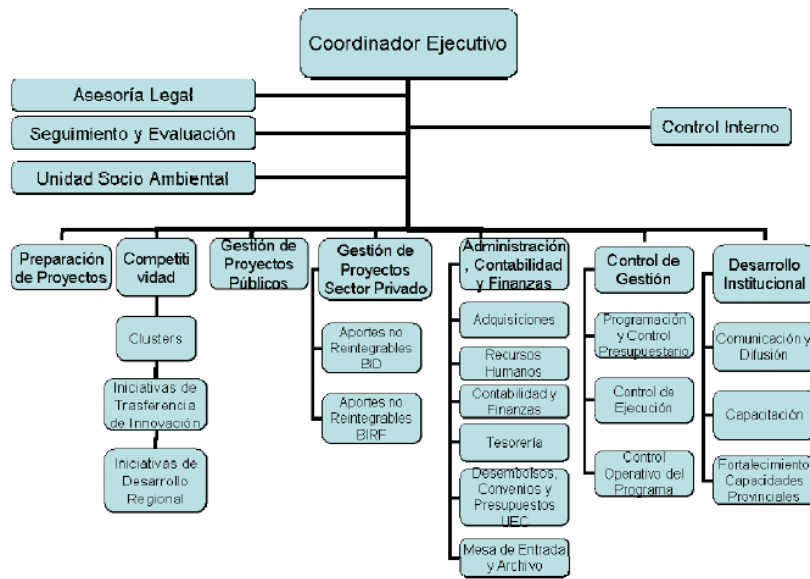
Fuente: PROSAP (1997) Manual de Procedimientos Operativos

Imagen N° 2. Organigrama de la UEC del PROSAP en 2005



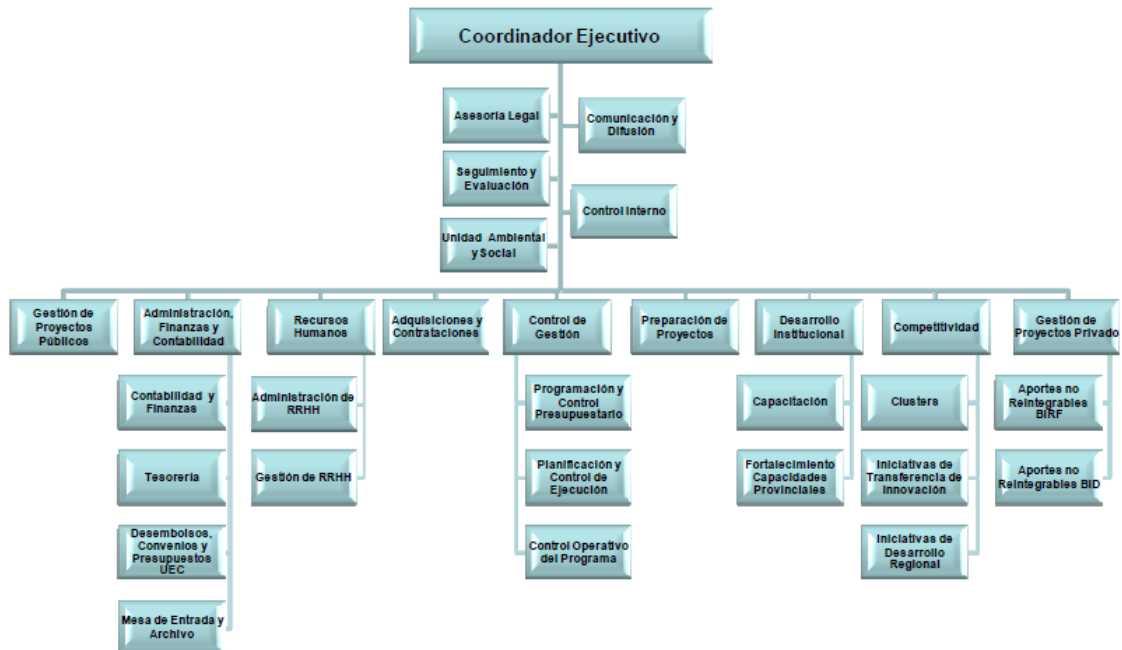
Fuente: Manual de Organización y Procedimientos PROSAP. 2005

Imagen N° 3. Organigrama de la UEC del PROSAP en 2008



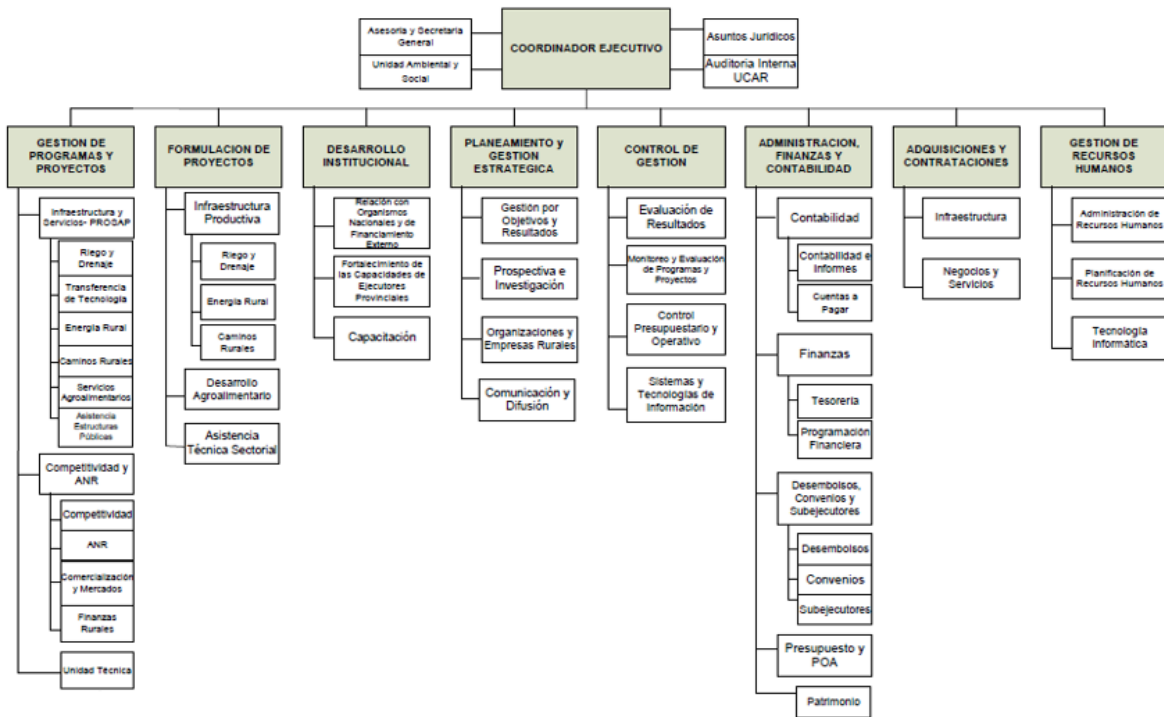
Fuente: Reglamento Operativo del PROSAP. Año 2008

Imagen N° 4. Organigrama de la UEC del PROSAP en 2012



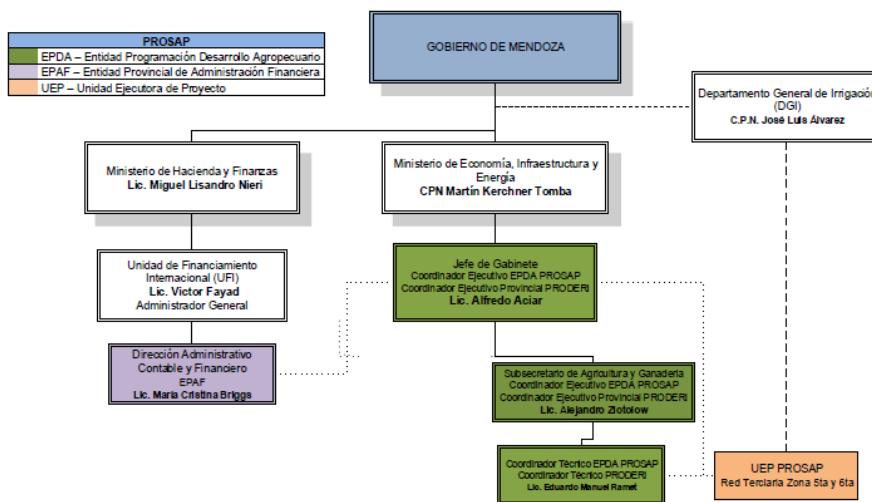
Fuente: Reglamento Operativo del PROSAP. Año 2012

Imagen 5. Organigrama de la UCAR en 2014



Fuente: Reglamento Operativo del PROSAP. Año 2014

Imagen N° 6. Estructura organizacional de la provincia de Mendoza vinculada al PROSAP – Año 2015



Fuente: Diagnóstico de Capacidades Institucionales de los Ejecutores Provinciales de la UCAR 2014-15. Unidad de Fortalecimiento de los Ejecutores Provinciales. Área de Desarrollo Institucional. (UCAR. 2015c)

Anexo III: Objetivos de desarrollo del PROSAP

Etapa I del BID (1997 – 2008):

El objetivo de la primera etapa del PROSAP bajo financiamiento BID fue *“Apoyar el proceso de reactivación del sector agropecuario, fortaleciendo la inversión en actividades con impacto en las exportaciones y el empleo directo e indirecto.”*

Operación CLIPP del BID – Etapas II y III del PROSAP BID

El CLIPP fue una operación por un total de USD 600 millones, que se iba a dividir en tres etapas, correspondientes a la segunda, tercera y cuarta etapa del PROSAP. Durante la gestión de Neme se iniciaron dos de las tres etapas contempladas en esta operatoria. El CLIPP como operatoria a largo plazo tuvo como objetivo *“contribuir al desarrollo de las economías rurales regionales, mediante el aumento en la competitividad y las exportaciones agropecuarias en dichas economías regionales”*

Etapa II del BID - Primera etapa del CLIPP (2008 – 2014):

El objetivo de propósito o desarrollo de la segunda etapa del PROSAP bajo financiamiento BID fue *“propiciar el incremento en forma sostenible, de la cobertura y calidad de la infraestructura económica rural y de los servicios agroalimentarios y la promoción de inversiones de actores privados”*.

Etapa III del BID - Segunda etapa del CLIPP (2012 – 2017):

El objetivo de propósito o desarrollo de la segunda etapa del PROSAP bajo financiamiento BID fue *“mejorar la productividad, la disminución de pérdidas y el aumento de ventas de los productores agropecuarios beneficiados a través de los proyectos intervenidos en las áreas de infraestructura productiva, servicios agrícolas y negocios agroalimentarios.”*

Etapa I del BIRF (1998 – 2010):

El BIRF no tuvo un objetivo de desarrollo agregado para su primera etapa, sino que consistió en una serie de objetivos que se detallan a continuación:

- a. Incrementar y diversificar la producción y las exportaciones agrícolas, mediante la intensificación del uso del suelo, aumento de la productividad e introducción de nuevos cultivos;
- b. Incrementar y estabilizar los ingresos provenientes de la actividad agrícola de alrededor de 120.000 pequeños y medianos productores agropecuarios;
- c. Mejorar la efectividad de los servicios de apoyo a la actividad agropecuaria, a fin de incrementar la competitividad de sus productos, a través de la introducción de nuevas tecnologías para incrementar la calidad, asegurar la sanidad y erradicar las plagas que limitan su ingreso a los mercados externos;
- d. Mejorar la infraestructura productiva rural a fin de reducir los costos de producción y mercadeo a través de reducciones significativas de los riesgos de pérdidas en cultivos, rebaños, equipos y mejoras y por un uso más eficiente y sustentable de los recursos naturales;
- e. Fortalecer la capacidad institucional provincial y nacional para la formulación y análisis de políticas de desarrollo agrícola y para la identificación, preparación y ejecución de proyectos de inversión en el sector;
- f. Racionalizar las inversiones públicas y promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo agrícola.

Etapa II del BIRF (2009 – 2017):

El objetivo de desarrollo de la segunda etapa del PROSAP bajo financiamiento BIRF consistió en: *“Incrementar en forma sostenible la cobertura y calidad de la infraestructura económica rural y de los servicios agroalimentarios, con el fin de contribuir a incrementar la productividad y las ventas de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, contribuyendo a mejorar, en el largo plazo, la competitividad agropecuaria de las economías regionales.”*

Anexo IV: Detalle de cantidad y monto de los proyectos ejecutados por el PROSAP entre 1998 y 2015

Cuadro N° 19. Cantidad y monto de proyectos provinciales y obras menores de infraestructura pública rural implementados por el PROSAP entre 1998 y 2015

(En millones de dólares)

Etapa	Área de inversión PROSAP	Cantidad	Ejecución en mill USD
BID I	Caminos Rurales	4	65,70
	Desarrollo Tecnológico y Comercial	5	7,41
	Electrificación Rural	3	52,08
	Prevención de Desastres Naturales	2	4,81
	Sanidad Vegetal	3	10,58
	Administración Recursos Hídricos	11	123,63
BIRF I	Caminos Rurales	3	21,68
	Desarrollo Tecnológico y Comercial	1	0,44
	Electrificación Rural	2	9,04
	Sanidad Vegetal	2	23,29
	Administración Recursos Hídricos	6	82,31
BID II	Caminos Rurales	1	22,39
	Electrificación Rural	1	18,28
	Sistemas de Información	1	1,63
	Administración Recursos Hídricos	5	110,14
BIRF II	Caminos Rurales	2	35,33
	Desarrollo Tecnológico y Comercial	2	4,23
	Electrificación Rural	4	28,68
	Gasoducto	1	17,58
	Administración Recursos Hídricos	8	99,56
BID III	Caminos Rurales	3	50,22
	Desarrollo Tecnológico y Comercial	2	19,71
	Electrificación Rural	2	18,99
	Gasoducto	1	4,47
	Administración Recursos Hídricos	11	98,38
CAF	Administración Recursos Hídricos	2	28,39
FONPLATA	Desarrollo Tecnológico y Comercial	2	3,48
Total general		90	962,44

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 20. Cantidad y monto de proyectos nacionales implementados por el PROSAP entre 1998 y 2015

(En millones de dólares)

Jurisdicción	Tipo de proyecto	Etapas	Cantidad	Ejecución en mill USD
INTA	Otros proyectos de inversión pública	BID I	1	7,50
INV	Otros proyectos de inversión pública	BID II	1	11,99
MAGyP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	BID I	5	16,11
		BID II	2	16,63
		BID III	1	13,29
		BIRF I	2	3,49
		BIRF II	1	6,05
	Emergencia Agropecuaria	BID I	1	29,70
		BID III	1	24,45
	Fortalecimiento Institucional	BID I	1	0,53
		BID II	1	0,47
		BIRF I	1	0,57
		BIRF II	1	0,99
	Otros proyectos de inversión pública	BID II	1	3,89
		BID III	1	5,09
		BIRF I	2	1,99
		BIRF II	1	4,24
	Sanidad Animal	BIRF I	2	3,97
		BIRF II	1	2,91
Sistemas de Información	BID I	2	7,84	
SENASA	Otros proyectos de inversión pública	BIRF II	1	3,66
	Sanidad Animal	BID I	1	58,33
		BIRF I	2	38,13
	Sanidad Vegetal	BID I	3	13,51
Total general			36	275,33

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 21: Detalle de Proyectos provinciales (PP), nacionales (PN) y obras menores (OM)

(En millones de dólares)

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BID I	Catamarca	PP	Administración Recursos Hídricos	Desarrollo del Área Irrigada de Andaluca - Cerro Negro	4,0
BID I	Córdoba	PP	Administración Recursos Hídricos	Reordenamiento del Sistema de Riego del Río de los Sauces	9,1
BID I	Corrientes	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos en Áreas Rurales Productivas	2,7
BID I	Entre Ríos	PP	Caminos Rurales	Caminos en Áreas Rurales Productivas Zonas V y VI	31,4
BID I	Entre Ríos	PP	Caminos Rurales	Caminos en Áreas Rurales Productivas Zonas VII - Tramo Ramirez Aranguren	4,8
BID I	La Pampa	PP	Prevención de Desastres Naturales	Plan integral de Prevención y Lucha contra Incendios Rurales	3,8
BID I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo de la Acuicultura en el NEA, NOA y Centro	1,2
BID I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo de la Agricultura Orgánica Argentina (PRODAO)	0,9
BID I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Programa Nacional de Turismo Rural (PRONATUR)	2,8
BID I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Promoción de las Exportaciones de Agro alimentos de Argentina (PROARGEX)	9,6
BID I	MAGyP	PN	Fortalecimiento Institucional	Riesgo y Seguro Agropecuario - Etapa II	0,5
BID I	MAGyP	PN	Sistemas de Información	SIIA Adicional	1,1
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego Independencia-Cobos	12,0
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego Arroyo Grande	2,4
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego de Constitución-Medrano	13,3
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego Río Las Tunas	11,8
BID I	Mendoza	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Proyecto de Conectividad Rural	0,3
BID I	Mendoza	PP	Electrificación Rural	Proyecto de Electrificación Rural	4,3
BID I	Río Negro	PP	Administración Recursos Hídricos	Acueducto Ganadero para la Actividad Pecuaria Departamento Adolfo Alsina	9,9
BID I	Río Negro	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Modernización Tecnológica de Microproductores Rurales	2,2
BID I	San Juan	PP	Administración Recursos Hídricos	Desarrollo Agrícola y Gestión del Área Bajo Riego del Canal del Norte y 25 de Mayo	20,5

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BID I	SENASA	PN	Sanidad Vegetal	Control y Erradicación de la Mosca de los Frutos	2,7
BID I	SENASA	PN	Sanidad Vegetal	Supresión de la Carpocapsa	5,2
BID I	Tucumán	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de la Red Vial Terciaria -Zona 1	26,8
BID I	Chaco	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural en Áreas Productivas	40,7
BID I	INTA	PN	Otros proyectos de inversión pública	Incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) a la Gestión Operativa y Logística del INTA (INTA)	7,5
BID I	Tucumán	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Servicios de apoyo al Pequeño Productor Caprino	1,7
BID I	Chaco	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo Comercial de Productos Maderables del Monte Nativo chaqueño	0,9
BID I	Chubut	PP	Prevención de Desastres Naturales	Mejoramiento del Servicio de Prevención y Control de Incendios Forestales del Área Centro-Oeste (Chubut)	1,0
BID I	La Rioja	PP	Sanidad Vegetal	Sanidad Vegetal	6,9
BID I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Fortalecimiento de la Capacidad Exportadora de las Provincias Argentinas (PROMEX)	1,6
BID I	MAGyP	PN	Emergencia Agropecuaria	PROEMER	29,7
BID I	MAGyP	PN	Sistemas de Información	SIIA	6,7
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Rehabilitación del Área de Riego de Constitución	7,0
BID I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Rehabilitación del Tramo Inferior del Río Mendoza	22,1
BID I	Misiones	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural I	7,1
BID I	Misiones	PP	Sanidad Vegetal	Fortalecimiento de los Servicios Fitosanitarios	0,5
BID I	Neuquén	PP	Administración Recursos Hídricos	Rehabilitación del Área de Riego de Colonia Centenario	11,5
BID I	Río Negro	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Proyecto preparatorio para la Reactivación Productiva de la provincia - Reactivación Productiva del Alto Valle	2,2
BID I	Río Negro	PP	Sanidad Vegetal	Supresión de la Carpocapsa en los Montes Frutales del Valle del Río Negro	3,1
BID I	SENASA	PN	Sanidad Animal	Acción Inmediata de Vacunación contra Fiebre Aftosa	58,3
BID I	SENASA	PN	Sanidad Vegetal	Prevención y Erradicación de Focos del Picudo del Algodonero	5,6
BID II	Chubut	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego y Drenaje del Valle Inferior del Río Chubut - VIRCH	35,1

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BID II	Entre Ríos	PP	Administración Recursos Hídricos	Riego en Zona Citrícola- Villa del Rosario	10,1
BID II	INV	PN	Otros proyectos de inversión pública	Modernización INV	12,0
BID II	La Rioja	PP	Administración Recursos Hídricos	Readecuación de los Sistemas de Riego Superficiales y de Intensificación Productiva	7,3
BID II	La Rioja	PP	Sistemas de Información	Sistema de Información para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico	1,6
BID II	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Modernización Técnica Organizativa del INV (Instituto Nacional de Vitivinicultura)	12,0
BID II	MAGyP	PN	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP) / Desarrollo Institucional de Base (DIB)	0,5
BID II	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Gestión de Calidad y Diferenciación en la Industria Agroalimentaria - 2da Etapa (PROCAL II)	4,6
BID II	MAGyP	PN	Otros proyectos de inversión pública	SIIA	3,9
BID II	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego Canal Matriz Nuevo Alvear	43,5
BID II	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización y Unificación del Sistema de Riego Canales Socavón y Frugoni Marcó	14,2
BID II	Mendoza	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos Rurales	22,4
BID II	Misiones	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural III	18,3
BID III	Buenos Aires	PP	Administración Recursos Hídricos	Optimización de la Infraestructura de Riego del Valle Bonaerense del Río Colorado - CORFO	3,2
BID III	Catamarca	PP	Administración Recursos Hídricos	Mejoramiento de los Sistemas Productivos y de Riego en Rincón	3,2
BID III	Catamarca	PP	Administración Recursos Hídricos	Distritos de Riego de Belén y Pomán	6,2
BID III	Catamarca	OM	Administración Recursos Hídricos	Alijilán	0,6
BID III	Chaco	PP	Electrificación rural	Electrificación Rural en la Provincia de Chaco II	18,8
BID III	Chubut	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo de la Unidad Agroalimentaria y Fortalecimiento del Sector Frutihortícola	14,0
BID III	Entre Ríos	PP	Gasoducto	Gasoducto en áreas productivas de la provincia	4,5
BID III	Entre Ríos	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos en Áreas Rurales Productivas. Zona VII - Lote C	49,1

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BID III	Jujuy	OM	Administración Recursos Hídricos	Obras Hidráulicas del Plan Hortícola para la Inclusión Socio-Productiva en el Ingenio La Esperanza	0,0
BID III	La Pampa	OM	Electrificación Rural	Árbol Solo	0,2
BID III	MAGyP	PN	Otros proyectos de inversión pública	Programa de Asistencia Integral para el Agregado de Valor (PROCAL III)	5,1
BID III	MAGyP	PN	Emergencia Agropecuaria	Programa de Recuperación Productiva Post - Emergencia	24,4
BID III	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Proyecto Promoción de Exportaciones Agroindustriales Argentinas - 2da Etapa (PROARGEX II)	13,3
BID III	Mendoza	OM	Administración Recursos Hídricos	Colector Vista Flores	0,4
BID III	Mendoza	OM	Caminos Rurales	Caminos Altamira	0,4
BID III	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización de la Red Terciaria del Tramo Inferior del Río Mendoza	48,2
BID III	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización de la Red Terciaria del Tramo Inferior del Río Mendoza (6ta zona y reservorios)	32,2
BID III	Río Negro	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Bosques Andinos Rionegrinos	5,7
BID III	San Juan	OM	Caminos Rurales	Caminos Rurales Calingasta	0,7
BID III	San Juan	PP	Administración Recursos Hídricos	Mejora de la Red Secundaria de Riego del Canal del Norte - 25 de mayo	4,4
BID III	Tucumán	OM	Administración Recursos Hídricos	Obras Menores: Nueva Represa Subsistema Muñoz. Tucumán	0,0
BID III	Tucumán	OM	Administración Recursos Hídricos	Mejoramiento del Riego en el Sistema del Pichao Provincia de Tucumán	0,0
BIRF I	Chaco	PP	Administración Recursos Hídricos	Saneamiento Hídrico y Desarrollo Tapenagá	13,2
BIRF I	Chaco	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo Comercial del Productos No Tradicionales	0,4
BIRF I	Chubut	PP	Administración Recursos Hídricos	Proyecto de Riego del Valle 16 de Octubre	3,3
BIRF I	Entre Ríos	PP	Caminos Rurales	Caminos en Áreas Rurales Productivas Zonas I a IV	18,2
BIRF I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Calidad de Alimentos Argentinos (PROCAL)	3,4
BIRF I	MAGyP	PN	Otros proyectos de inversión pública	Fortalecimiento de las Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario - EPDAs (BIRF-4150) (SAGPyA y Provincias)	0,7
BIRF I	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Promoción Comercial de Productos Agroalimentarios	0,1

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BIRF I	MAGyP	PN	Fortalecimiento Institucional	Riesgo y Seguro Agropecuario - Etapa I	0,6
BIRF I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Resto del Programa de Riego	21,1
BIRF I	Mendoza	PP	Sanidad Vegetal	Ampliación de Barreras Sanitarias	6,5
BIRF I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Proyecto Integral Reducción – Los Andes	23,9
BIRF I	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Rehabilitación del Área de Riego de Montecaseros	4,8
BIRF I	Mendoza	PP	Sanidad Vegetal	Manejo Integrado de Carpocapsa y Grafolita en Montes Frutales	16,8
BIRF I	Misiones	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural II	3,0
BIRF I	Neuquén	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural	6,0
BIRF I	Santa Fe	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos	0,6
BIRF I	SENASA	PN	Sanidad Animal	Monitoreo y Prevención Fiebre Aftosa y Mejoramiento de los servicios zoonosarios y de fiscalización ganadera	10,8
BIRF I	Tucumán	PP	Administración Recursos Hídricos	Programa de riego y transformación productiva (Lules y Tafí)	16,1
BIRF I	Córdoba	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos en el Área de Producción Láctea	2,9
BIRF I	MAGyP	PN	Sanidad Animal	Prevención de la Influenza Aviar en Argentina	1,7
BIRF I	MAGyP	PN	Sanidad Animal	Prevención de las TSE en Argentina (BSE y Scrapie)	2,3
BIRF I	MAGyP	PN	Otros proyectos de inversión pública	Proyecto Piloto para Jóvenes Emprendedores Rurales (MINAGRI)	1,3
BIRF I	SENASA	PN	Sanidad Animal	Control y Contingencias contra la Fiebre Aftosa en la República Argentina	27,3
BIRF II	Catamarca	PP	Administración Recursos Hídricos	Reconstrucción y Mejora en el Sistema de Riego de Los Altos	2,6
BIRF II	Córdoba	PP	Caminos Rurales	Mejoramiento de Caminos Rurales en el Área de Producción Láctea II	28,9
BIRF II	Córdoba	PP	Gasoducto	Gasoducto para el Desarrollo Agropecuario del Sur	17,6
BIRF II	Entre Ríos	PP	Electrificación Rural	Electrificación Rural en Áreas Arroceras, El Redomón – Paso de Miraflores	12,5
BIRF II	Jujuy	PP	Administración Recursos Hídricos	Sistema de Riego Arroyo Colorado - Santa Clara	2,7
BIRF II	MAGyP	PN	Otros proyectos de inversión pública	Desarrollo Institucional para la Inversión	4,2
BIRF II	MAGyP	PN	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento de las Capacidades Operativas Provinciales (FCOP) / Desarrollo Institucional de Base (DIB)	1,0

Etapa	Jurisdicción	Tipo	Área de intervención PROSAP	Nombre	Monto
BIRF II	MAGyP	PN	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Jóvenes Emprendedores Rurales - Etapa II	6,0
BIRF II	MAGyP	PN	Sanidad Animal	TSE II- Continuidad y refuerzo acciones de prevención 2da. Etapa	2,9
BIRF II	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Proyecto Integral Naciente – Chachingo – Pescara	19,2
BIRF II	Mendoza	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización Sistemas de Riego Canal San Martín-Canal Norte – Río Tunuyán Inferior	29,7
BIRF II	Neuquén	PP	Electrificación Rural	Desarrollo Productivo en el Área de Influencia del Canal de Añelo	8,4
BIRF II	Neuquén	PP	Administración Recursos Hídricos	Modernización del Sistema de Riego de San Patricio del Chañar	13,3
BIRF II	Neuquén	PP	Electrificación Rural	Desarrollo Agropecuario de Áreas Rurales con Electrificación - Regiones Norte y Centro Oeste	6,6
BIRF II	Neuquén	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo Pecuario y Comercial para la Provincia de Neuquén	1,6
BIRF II	Salta	PP	Administración Recursos Hídricos	Optimización del Área de Riego de la Colonia Santa Rosa	9,2
BIRF II	Salta	PP	Administración Recursos Hídricos	Mejoramiento del Área de Riego Río Metán	1,6
BIRF II	San Juan	PP	Administración Recursos Hídricos	Desarrollo Áreas Bajo Riego de la Margen Sur del Río San Juan: Canal Céspedes - Sarmiento	21,2
BIRF II	San Juan	PP	Caminos Rurales	Caminos Rurales para el Desarrollo Agrícola del Área Bajo Riego	6,4
BIRF II	San Juan	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Desarrollo del Sector Semillero	2,7
BIRF II	San Juan	PP	Electrificación Rural	Electrificación rural para el Desarrollo Pecuario	1,1
BIRF II	SENASA	PN	Otros proyectos de inversión pública	SENASA - 4ta Etapa de Ampliación - Laboratorio Vegetal	3,7
CAF	Chaco	PP	Administración Recursos Hídricos	Manejo Productivo Río Guaycurú - Iné	8,2
CAF	Salta	PP	Administración Recursos Hídricos	Reconversión Prod. Zona Tabacalera Del Río Toro	20,2
FP	Chaco	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	Muelle en Puerto Las Palmas	3,3
FP	Salta	PP	Desarrollo Tecnológico y Comercial	FONPLATA - Titulación de tierras	0,2
TOTAL					1.237,8

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

**Cuadro N° 22: Cantidad y monto de inversiones en aportes no reembolsables (ANR)
para proyectos privados**

(En millones de dólares)

Etapa	Cantidad de Proyectos Privados	Monto
BID I	103	35,05
BID II	81	10,35
BID III	647	4,23
BIRF II	1.914	15,01
TOTAL	2.745	64,63

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 23: Cantidad y monto de Iniciativas de Desarrollo de Clústeres (IDC)

(En millones de dólares)

Etapa	Jurisdicción	Descripción	Monto
BID II	Chaco / Corrientes / Misiones	Cluster Acuícola del NEA	0,32
BID II	Río Negro	Cluster de Frutos Secos de Río Negro	0,42
BID II	Salta	Cluster de Frutos Tropicales de Salta	0,32
BID II	Buenos Aires / Santa Fé	Cluster de Semilla Pergamino/Venado T.	0,27
BID II	Corrientes / Misiones	Cluster Forestal de Corrientes/Misiones	0,28
BID II	Córdoba	Cluster Quesero de Villa María	0,32
BID III	Entre Ríos	Cluster de la Nuez Pecán de Entre Ríos	0,04
BID III	Tierra del Fuego	Cluster de Pesca Artesanal de T. del Fuego	0,03
BID III	Buenos Aires	Cluster Florícola de AMBA y San Pedro	0,05
BID III	Mendoza	Cluster Ganadero Bovino de Mendoza	0,05
BID III	Tucumán	Cluster Lácteo de Tucumán	0,00
BID III	Santa Fe	Cluster Lechero Regional	0,04
BID III	La Rioja	Cluster Nogalero de La Rioja	0,02
BID III	Chubut / Neuquén / Río Negro	Cluster Norpatagónico de Frutas Finas	0,07
BID III	Buenos Aires	Cluster Porcino de Daireaux y Henderson	0,03
BID III	Buenos Aires	Cluster Quesero de Tandil	0,01
TOTAL			2,29

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

**Cuadro N° 23: Cantidad y monto de Iniciativas de Desarrollo Regionales (IDR) e
Iniciativas de Desarrollo de Microrregiones (IDeMI)**

(En millones de dólares)

Etapa	Jurisdicción	Descripción	Monto
BID III	Catamarca / Córdoba / Stgo. del Estero / Tucumán	IDR - Región del Albigasta	0,9
BID III	Entre Ríos	IdeMI - Micro región Crespo y Aldeas Aledañas	0,5
BID III	Jujuy	IdeMI - Micro región San Pedro y La Esperanza	1,5
BID III	Mendoza	IdeMI - Micro región Valle de Uco	0,3
BID III	Río Negro	IDR - Región Línea Sur	0,4
BID III	Salta / Tucumán	IDR - Región del Valle Calchaquí	0,5
TOTAL			4,1

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de cierre de las operaciones del PROSAP

Cuadro N° 24: Cantidad y monto de Iniciativas de transferencia de tecnología (ITI)

(En millones de dólares)

Etapa	Jurisdicción	Descripción	Monto
BIRF II	Corrientes	ITI - Rotación Arroz-Peces/Mercedes	0,05
BIRF II	La Pampa	ITI - Inseminación Pequeños Rumiantes	0,20
BIRF II	Misiones	ITI - Planta Multipropósito de Frutas Cerro Azul	0,19
BIRF II	Tucumán	ITI - Trufas y Terfezias	0,17
TOTAL			0,62