

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A MICROPRODUCTORES YERBATEROS DE SAN PEDRO MISIONES DEPENDE DE LA PERTINENCIA Y EFICACIA DE LOS PROGRAMAS

Godoy, Antonia Elisabeti

Universidad Nacional de Misiones

Facultad de Ciencias Económicas

Ruta Nacional Nº 12, Km 7 ½ , (C.P. 3304) - Miguel Lanús – Misiones - Argentina

E-mail: godoy@fce.unam.edu.ar

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar una visión general sobre el impacto de las políticas, en el sector de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, a partir de una evaluación: cuanti-cualitativa de los Programas Socio-agropecuarios, destinados a los mismos.

El análisis con enfoque cuantitativo concluye con el cálculo de los índices¹ de pertinencia y eficacia de los programas y el enfoque cualitativo, lo complementa con el análisis sobre el diseño, gestión, evaluación y control de dichos programas.

Los resultados arribados muestran que a pesar de la existencia de políticas diseñadas para ellos y la creación del INYM² -2002, los productores continúan con una inadecuada gestión en sus unidades productivas, con escasa administración de recursos humanos, de desarrollo tecnológico y limitados canales, tanto de comunicación como de comercialización.

La mencionada problemática, refleja el bajo impacto, en esta población, generado por los Planes y Programas Sociales y Agropecuarios destinados a los mismos.

¹ Para el cálculo de estos índices, se tuvo en cuenta la Metodología de la Evaluación de Programas realizada por SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación).

² INYM: Instituto Nacional de la Yerba Mate.

PALABRAS CLAVES: Micro-productores Yerbateros, Factores Críticos, Pertinencia, Eficacia, Impacto, Política.

INTRODUCCIÓN

San Pedro es un departamento del nordeste de la Provincia de Misiones, el río Pepirí Guazú define la frontera con Brasil, el 65% de la población es rural, con el mayor índice de masculinidad de la provincia (115%); Mantuvo fuerte crecimiento en la población según datos del IPEC: en el año 1980, 1991, 2001 y 2003 con 12.631, 18.069, 23.671 y 26.320 habitantes respectivamente. Es el departamento más desprotegido de Misiones, en algunos aspectos presenta una situación crítica con las condiciones más desfavorables con relación a los demás departamentos de la provincia. Para una mejor dimensión de la realidad, es suficiente comparar los indicadores:

Cuadro Nº 1

Indicadores Sociales

Comparación indicadores	% de hab. sin cob. Médica por obra social y/o plan de salud privado o mutual		Nº de habitantes por cama	Nº de habitante por médico	Porcentaje de Analfabetismo		% de desgranamiento nivel primario	% de habit. que no cuentan con servicio		% NBI
	1991	2001			**	**		1991	2001	
San Pedro	70 *(2)	76 *(1)	908,8	3199,1	18,2 *(1)	13,9 *(1)	73,1 *(1)	84,2 *(2)	99,7 *(5)	56,5 *(1)
Capital	40,1	51	406,6	289,4	3,8	2,9	39,8	53,1	79,6	24,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IPEC. 1991-2001.

Ref.: Indicadores Sociales, ubicación de San Pedro Versus Posadas

** Se han tomado datos del año 1991 por no encontrarse disponibles los correspondientes al año 2001.

*(i) Número de orden más desfavorable, de este indicador, en relación a los demás departamentos de la provincia.

*En el área educación en el 2001 como en desgranamiento en el nivel primario, está primero, con mayor analfabetismo de toda la provincia.

*El NBI³ 56,5%, de San Pedro es más alto de la provincia de Misiones contrastando con el de la Capital de 24,2%.

Con respecto a servicios:

Solo dos departamentos de la provincia cuyos habitantes están en peores condiciones que San Pedro, en cuanto a contar con agua potable y cinco, si se analiza conexión a red cloacal.

El 88,8% de la población posee viviendas deficitarias o precarias y más del 50% de las mismas no dispone de luz eléctrica.

Productores de la Provincia de Misiones

El sector yerbatero de la Provincia de Misiones está constituido por un gran porcentaje de pequeños productores, el 82% produce el 48% del total de toneladas de hoja verde de Yerba Mate, este grupo no cuenta con más de 10 hectáreas del cultivo; el 17% de los productores produce el 42% del total, cultiva entre 10 y 100 hectáreas y el 1% de los productores produce el 10% del total, son los grandes productores con entre 100 y 500 hectáreas.

Las distancias a los centros de acopio del producto primario y molinos, concentrados en la zona centro y sur, ubica en desventaja a los pequeños productores de la zona norte, los que sienten una mayor carga económica al momento de transportar sus productos.

³ NBI: Necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro N° 2

Distintas etapas en la política yerbatera

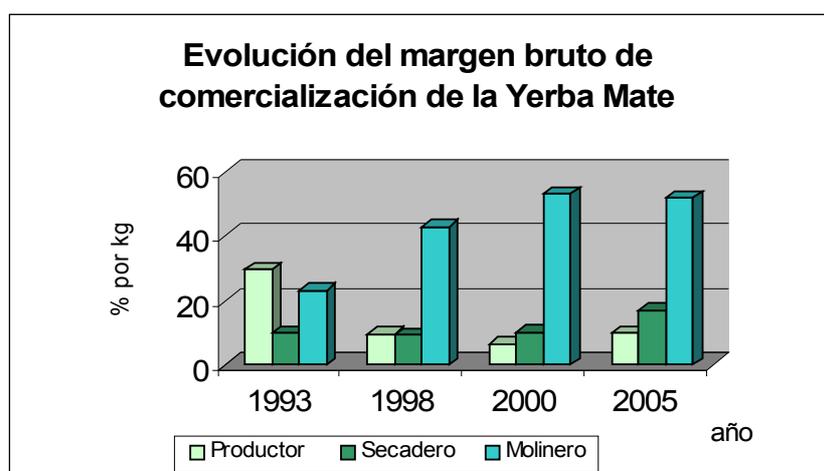
1935-1991 (Ley Nac. N° 12.236/35)	1991-2002 Decreto N° 2284/91	2002- 2006 (Ley Nac. N° 25.564/02)
Fuerte presencia del Estado Mercado Regulado CRYM ⁴	Ausencia del Estado Mercado Desregulado Libre oferta y demanda	Pequeña incidencia del Estado en las acciones del INYM control de precio

Fuente: Elaboración propia con base en datos de fuentes estatales.

Evolución del Margen Bruto de Comercialización de la Yerba Mate

Hasta el año 1991 se aseguraba el ingreso fijado por el kilogramo de hoja verde; en el período 1993-2005, como se observa en el Gráfico N° 1, se produce la caída de los precios en el primer eslabón de la cadena de producción: del 29,8% del total del producto elaborado que percibía el productor primario en 1993 pasó a percibir el 6,6% en el año 2000; mientras que el sector molinero pasa del 23,1% al 53% en el mismo período; los secaderos mantuvieron, casi sin variación, el margen bruto de comercialización. En el año 2005, no se registran grandes cambios en comparación con los valores del año 2000, a pesar de la creación del INYM (2002).

Gráfico N° 1:



Fuente: Elaboración propia datos Cámara de Molineros de Yerba Mate de la Zona Productora INYM y Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones.

⁴ CRYM: Comisión Reguladora de la Yerba Mate.

El bajo poder de negociación de hoja verde de Yerba Mate, limita al productor, aún en el año 2005 percibe solo el 22% de lo que percibía en 1993 mientras que el sector molinero, se beneficia con un aumento del 129,40% en igual período.

La disparidad en las fuerzas de los distintos sectores que intervienen en la cadena de producción de la yerba, justifica la imposibilidad de sostener negociaciones de precios del producto primario.

El INYM⁵, nace con el objeto de: “Impulsar, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la Yerba Mate y derivados en sus diferentes modalidades de consumo. El instituto pretende contribuir a facilitar las acciones tendientes a mejorar la competitividad del sector productivo e industrial”. Con la aprobación de la ley yerbatera, año 2002, se propone acordar semestralmente entre los distintos sectores participantes del INYM el precio de la materia prima, el art. 10 prevé multas por incumplimiento.

Los productores primarios sostienen que aún en el año 2005 siguen percibiendo no más del 10% del precio del producto final elaborado y no se respetan los precios pactados semestralmente. Para ellos, ésta, es una asignatura pendiente del INYM.

Desarrollo Metodológico

Para realizar la evaluación del alcance y resultado de las políticas estatales en el Sector de Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, se adopta un enfoque integrado o multimodal: cuali-cuantitativo, con datos provenientes de fuentes primarias y secundarias.

En el relevamiento de datos de la Población en estudio, se trabajó con encuestas estructuradas por método aleatorio simple y entrevistas abiertas a referentes del sector.

La población en estudio “Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones” son mil doscientos diecisiete productores con características de minifundistas⁶ encasillados en

⁵ Ley 25.564 sancionada y promulgada 2002. Art. 1º- Créase el Instituto Nacional de la Yerba Mate -INYM, como ente de derecho público no estatal jurisdicción en todo el territorio Argentino.

⁶ Productor minifundista: realizan trabajos directos dentro o fuera de la explotación, son asalariados con ingresos transitorios.

los estratos 1 y 2 de la clasificación del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

La unidad de análisis: cada Micro-productor Yerbatero dentro del contexto familiar y su correspondiente unidad productiva, no mayor a veinticinco hectáreas y destine como máximas diez hectáreas al cultivo de la Yerba Mate.

Se trabajó con una muestra representativa de la población, ya que por problemas de factibilidad y tiempo, fue imposible encuestar a todos los miembros del universo de análisis.

Se logró la saturación de la muestra con setenta unidades de análisis, debido a que el grupo de individuos bajo análisis, es muy homogéneo.

Para lograr los objetivos propuestos se siguieron las siguientes etapas:

- Recopilación de información primaria y secundaria.
- Identificación y cuantificación de los factores críticos, a partir de la información recabada.
- Sistematización de información de las distintas instituciones para establecer el repertorio de programas de los cinco últimos años, que tiene como población objetivo a dichos Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones.
- Requerimiento de información a los productores⁷ sobre adhesión a i-ésimo programa y si para su beneficio su participación en el mismo es bueno, malo o regular.
- Cálculo de los indicadores, para ello se aplica las fórmulas⁸, basadas en el cruce de los programas y los factores críticos.
- Evaluación cualitativa, se basa en el análisis del: Diseño, Gestión y Evaluación y Control de los programas.

Identificación y cuantificación de los factores críticos

La complejidad debido al cúmulo de datos dificulta la obtención de conclusiones relevantes sobre la situación real de la población objetivo, si no se realiza una síntesis que permita de algún modo visualizar, en forma resumida pero clara y completa, el escenario

⁷ Esta información fue requerida una vez que se logró la base de programas.

⁸ Las fórmulas están explicitadas en el acápite cálculo de indicadores.

diagnosticado. La mencionada síntesis permite tener un diagnóstico de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, pero además concluye con la identificación y cuantificación de los Factores Críticos, clave, para la adecuada construcción de los indicadores.

En esta investigación los Factores Críticos, son tanto debilidades de los Micro-productores, como amenazas que les ofrece el medio; causas que los afectan negativamente. Si esta población no convierte las debilidades en fortalezas y no logra hacer frente a las amenazas o convertirlas en oportunidades, no podrán acceder al desarrollo y crecimiento económico; no obstante, ellos no las perciben como tal y en consecuencia no buscan el camino para revertirlas.

La identificación de los factores críticos se realizó sobre la base de análisis de fuentes primarias⁹ y secundarias¹⁰ y la cuantificación se determinó con el aporte de productores de la Feria Franca de Posadas¹¹.

El siguiente cuadro presenta el ranking de los Factores Críticos, promedios de los pesos obtenidos como resultados de la valoración asignada a cada uno de ellos:

⁹ Encuestas realizadas a los Micro-productores de San Pedro Misiones y entrevistas realizadas a referentes del sector.

¹⁰ Documentaciones de: Ministerio del Agro y la Producción, INTA, IFAI, INYM, Cámara Yerbatera de Productores de la Yerba Mate y otras.

¹¹ La determinación de los pesos de los factores fue solicitada a los Productores de la Feria Franca de Posadas Misiones; los mismos que completaron, un formulario donde asignaron un peso 1; 2 o 3 a cada factor crítico, si a su criterio, la incidencia negativa de éste, es baja, media o alta en la actividad de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones. Una vez recabada esta información, se promediaron estos pesos.

Cuadro Nº 3

Peso Promedio de los Factores Críticos

1- ÁREA PRODUCCIÓN	Peso F.C	3- ÁREA SOCIAL:	Peso F.C
F1- Ausencia de tecnología adaptada a la producción	2,70	F20- Desvalorización cultural	2,10
F2- Diversificación sin planificación	2,30	F21- Temprana incorporación al trabajo	2,75
F3- Ausencia de práctica de consociación de cultivo	2,00	F22- Grandes distancia de las U.P. a las escuelas	2,60
F4- Ausencia de práctica de rotación de cultivos	2,40	F23- Desgranamiento escolar	2,15
F5- Uso inadecuado de plaguicida en la producción	1,90	F24- Falta de acceso a libros o bibliografías	2,30
F6- Baja calidad, cantidad y continuidad en producc.	2,50	F25- Faltas de medios de comunicación y difusión	2,60
2- ÁREA GESTIÓN	2,20	F26- Dificultades con el idioma castellano	2,10
F7- Falta capacidad de almacenamiento	2,40	F27- Falta de conexión al tendido de electricidad	1,90
F8- Ausencia de asociación para comercializar	2,20	F28- Falta de conexión a la red de agua potable	2,15
F9- Falta valor agregado a la producción	2,50	F29- Ausencia de red cloacal	2,10
F10- Bajo poder de negociación	2,30	F30- Infraestructuras débiles en la construcción	2,15
F11- Grandes distancia a secaderos	2,25	F31- Dificultades para adquirir prod. de 1º necesidad	2,05
F12- Escasa absorción de sus producciones en el medio	2,15	F32- Escasez de producción de alimentos con alto contenido en proteínas en la UP	1,90
F13- Escasa participación en Feria Franca	1,45	F33- Inexistencia de medios para cadena de frío	2,25
F14- Falta de registro de operaciones comerciales	2,20	F34- Falta capacitación en elaboración de alimentos	2,70
F15- Oferta de créditos inadecuada	2,15	F35- Escasez de tiempo para elaborar comidas diarias	2,55
F16- Bajas posibilidades de obtener créditos	2,35	F36- Número de médicos disponibles	2,30
F17- Ausencia de información para Microemprendimiento	2,85	F37- Nº de productores que cuentan con obra social	2,45
F18- Ociosidad de recursos (tierra, máquinas)	2,40	F38- Capacidad de movilidad ante una emergencia	2,30
F19- Utilización inadecuada de la Mano de obra familiar	2,30		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del diagnóstico y el aporte de Prod. de la Feria Franca.

Estudio exploratorio de los Programas

1- Se realizó el estudio exploratorio de los treinta programas socio-agropecuarios, de los últimos 5 años, cuya Población Beneficiaria es el grupo de Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, administrados y/o gestionados por entes Estatales, Nacionales y/o

Provinciales. Según los objetivos explícitos se los relacionó con los factores críticos a revertir, de acuerdo al área: Producción, Gestión o Social:

Cuadro Nº 4

Base de Programas destinados a la población objetivo de estudio

P1- Programa de Asistencia al Productor de Yerba Mate en Misiones	P16- Programa Familias por la Inclusión Social
P2- Proyecto de Desarrollo Para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)	P17- Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) 1998 y continúa
P3- Programa Social Agropecuario (PSA)	P18- Educación Plan Social Educativo-EGB3 Rural (Proy. 7)
P4- Programa: Desarrollo Rural Del Noreste Argentino (PRODERNEA)	P19- Programa Nacional de Emergencia Alimentaria – (PEA)
P5-Programa: Desarrollo Sostenible de Pequeños Productores Rurales de la Provincia de Misiones.	P20- Fondo Participativo De Inversión Social -FOPAR-
P6- Apoyo Tecnológico Para La Diversificación y Reconversión Productiva- Misiones	P21- Proyecto Integrado Prohuerta de Autoproducción de Alimento
P7- Cambio Rural -Programa Federal de Reconversión Productores. Pequeños Medianas Empresas Agropecuarias	P22- Programa REMEDIAR- Atención Primaria de la Salud
P8- Minifundio-Unidad de Coordinación investigación y Extensión para los Productores Minifundistas.	P23- Programa Nacional de Salud Materno Infanto Juvenil
P9- Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES ¹²)	P24- Programa Nacional de Inmunizaciones
P10- Huertas Familiares y Comunitarias	P25- Programa Nacional de Control de Vectores
P11- Programas Provinciales Destinados a la población en situación de pobreza -	P26- Comisión de Tierras Fiscales Nacionales- Programa Arraigo
P12- Programas Provinciales Destinados a la población en situación de pobreza Control Fitosanitario Citrus	P27- Programa. Desarrollo Social - Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentinos con NBI (PROSOFA)
P13- Programas Provinciales Destinados a La Población en Situación de Pobreza- Autoconsumo	P28- Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)
P14- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales-PROSAP	P29- Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica.
P15- Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	P30- Programa de Saneamiento para Localidades En situación de Carencia (PROSAC)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información SIEMPRO, INTA, IFAI Ministerios: Educación, Acción Social, Salud, del Agro y la Producción.

¹² Redes son realizadas entre las distintas Instituciones Provinciales y Nacionales.

2- El cuadro presenta el cruce de los Programas¹³ Socio-agropecuarios, según los objetivos explícitos y los factores críticos a los que están destinados a atacar, muestra el número de programas destinados a revertir cada factor crítico.

Cuadro Nº 5

Número de Programas por cada factor crítico

Factores críticos	Nº de Programas	Factores críticos	Nº de Programas
F1	5	F20	1
F2	4	F21	0
F3	2	F22	1
F4	0	F23	2
F5	2	F24	0
F6	2	F25	0
F7	1	F26	0
F8	2	F27	1
F9	2	F28	0
F10	0	F29	1
F11	1	F30	2
F12	3	F31	0
F13	0	F32	1
F14	0	F33	1
F15	0	F34	0
F16	1	F35	0
F17	1	F36	0
F18	0	F37	2
F19	0	F38	0

Fuente: Registro de programas y los Factores críticos detectados en esta investigación.

Cálculo de los Indicadores

La evaluación incluye la perspectiva de los beneficiarios, con información sobre aspectos relacionados a:

- La adecuación del programa a las necesidades de la población.
- El valor que los beneficiarios de programas sociales y/o agropecuarios asignan a las prestaciones del programa.
- Los efectos que el programa tiene sobre las condiciones de vida de los beneficiarios.

¹³ Los programas explicitan cuales son sus objetivos y se determinó cuantos programas existen para revertir cada factor crítico.

- Niveles de la participación de los beneficiarios en el programa.
- El logro de los resultados propuestos en el programa.
- Los principales problemas, prioridades y demandas identificados desde la percepción de los beneficiarios.

Se determina la pertinencia y eficacia de las Políticas Sociales- Agropecuarias, las que son gestionadas para los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, a partir de:

IP es el índice de pertinencia de los programas, IE es el índice de eficacia de los programas, cuyo Campo de existencia esta dado: $0 \leq IP \leq 1$; $0 \leq IE \leq 1$

La pertinencia se verifica a través de la adecuación del programa a las necesidades reales de la población. En este sentido las políticas sociales-agropecuarias, por las cuales se administran programas, expresan en sus objetivos qué factores críticos se proponen revertir.

Para evaluar la pertinencia, identificó al conjunto de programas que tiene a este grupo de productores como "Población Objetivo" y se los relaciona con los factores críticos, ponderados de acuerdo con su gravedad.

La gravedad determinó el peso del factor crítico y se definió por la mayor o menor incidencia en la dimensión de análisis.

Se definió un modelo ideal o teórico "Z" : $Z = X + \bar{X}$ (Expresión "1") es el máximo valor de pertinencia.

Donde "X" es el espacio real, generado por: $X = \sum_{i=1}^n FC_i \cdot N^o P$ (Expresión "2") FC_i es el peso del factor crítico sub "i" y $N^o P$ es el número de programas existentes, destinados a revertir dicho factor crítico. Existen "n" factores críticos que son atacados por programas destinados a disminuir sus efectos o en el mejor de los casos revertirlos.

El espacio real en este trabajo resulta: $X = 87,15$, valor arrojado al aplicar la expresión "2".

El complemento de "X", no pertenece al espacio real y contiene a los "k" factores críticos que presentan ausencia de programa. Se genera por:

$$\bar{X} = \sum_{i=1}^x FC_i \cdot 1 \quad (\text{Expresión "3"}), \text{ la sumatoria del peso del factor crítico sub-"i"}$$

por al menos un programa que debería existir para revertirlo.

$$\begin{aligned} \text{El resultado de aplicar la expresión "3" es } \bar{X} = 48,2 &\Rightarrow Z = 87,15 + 48,2 \\ &\Rightarrow Z = 126,35 \end{aligned}$$

$$\text{El índice de pertinencia es } IP = \frac{X}{Z} \Rightarrow IP = \frac{\sum_{i=1}^n FC_i \cdot N^{\circ} P}{Z} \quad (\text{Expresión "4"}),$$

$$\text{Al aplicar la Expresión "4", se obtuvo } IP = \frac{87,5}{126,35} \Rightarrow IP = 0,7, \text{ dado el}$$

campo de existencia definido por valores comprendidos entre "0" y "1"; el resultado es alto por la definición de rango, indica que los objetivos explícitos de los programas, están acorde a las necesidades de los productores con un 70%. En otras palabras existe un 70% de porcentaje en la pertinencia.

La eficacia de los programas, se determina con el nivel de convergencia de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, al programa en desarrollo y el grado de satisfacción de los mismos.

El grado de convergencia quedó determinado por el porcentaje de productores adheridos al programa por el grado de Satisfacción, si para su beneficio su participación en el programa fue: B = 1; R = 0,5 y M = 0

El modelo ideal o teórico propone un máximo de eficacia dado por la convergencia de al menos el 50% de los productores adheridos a cada uno de los programas gestionados para dicho sector, con grado de satisfacción bueno", esto es:

$$\sum_{I=1}^n 50\% Pr_i \cdot GS \quad (\text{expresión "5"}), \text{ siendo "Pr}_i\text{" el iésimo programa que varía de "1 a$$

"n". "n" número de programas que en los cinco últimos años.

Aplicando la expresión "5", se obtuvo un máximo de eficacia de 1.500, lo que representa al 50% de productores adheridos a cada uno de los 30 programas existentes para ellos, con grado de satisfacción "bueno" cuya categoría responde al valor "1".

El campo de existencia, está dado por el porcentaje de productores adheridos a cada

programa por $\sum_{i=1}^J \%ad Pr_i . GS$ (expresión "6"), siendo " $ad Pr_i$ " adhesión al programa i -ésimo, que varía de "1 a j ".

Cuadro N°6

Porcentaje de productores adheridos al programa i -ésimo por grado de satisfacción

$\%Ad Pri$	% satisf reg (peso=0,5)	% satisf bueno
$\% ad Pr1$	0,00	7,14
$\% ad Pr2$	1,43	21,43
$\% ad Pr$	0,00	30,00
$\% ad Pr4$	0,00	2,86
$\% ad Pr5$	0,00	1,43
$\% ad Pr6$	1,43	4,29
$\% ad Pr9$	0,00	2,86
$\% ad Pr10$	0,00	7,14
$\% ad Pr13$	0,00	1,43
$\% ad Pr15$	0,00	1,43
$\% ad Pr17$	0,71	24,29
$\% ad Pr18$	0,00	20,00
$\% ad Pr19$	0,00	4,29
$\% ad Pr20$	0,00	2,86
$\% ad Pr21$	0,00	22,86
$\% ad Pr22$	0,00	12,86
$\% ad Pr23$	0,00	2,86
$\% ad Pr24$	0,00	5,71

Fuente: Elaboración propia, datos de las encuesta a Micro-productores Yerbateros de S. P. Misiones.

El índice de eficacia está dado por: $IE = \frac{\sum_{i=1}^J \%ad Pr_i . GS}{\sum_{i=1}^n 50\% Pr_i . GS}$ (expresión "7"), es el

cociente entre el campo de existencia y el máximo de eficacia.

Resulta de aplicar la expresión "7": $IE = \frac{179,28}{1.500} \Rightarrow IE = 0,12$. Donde el campo

de existencia $0 < IE \leq 1$.

El resultado obtenido, informa sobre la baja eficacia de los programas, representa escasa convergencia de productores a los programas sociales y/o agropecuarios o bien la baja satisfacción, de los productores, al estar adheridos al programa.

Con relación a las políticas del INYM:

El 91,43% de los Productores, consideran que: los objetivos iniciales del INYM se corresponden con sus requerimientos; los efectos de las acciones implementadas por esta institución sobre sus condiciones de vida, no generan impacto alguno.

Son bajos los niveles de participación y grados de satisfacción de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones, en actividades propuestas por el INYM. Opinan que no existen mecanismos institucionales que garanticen su participación en el proceso de la toma de decisiones de las acciones implementadas o a implementar por dicha institución.

Análisis para evaluación cualitativa

Para este análisis, se tuvo en cuenta básicamente tres aspectos de los Programas¹⁴ Sociales y/o Agropecuarios: diseño, gestión y evaluación y control de los programas.

1- Diseño de los Programas

Se realizó una exploración para detectar si los objetivos y metas de los programas ¿apuntan a un cambio permanente en la población objetivo, o son meras propuestas de paliativos coyunturales?, con el propósito de dar respuestas a preguntas:

- Los diseños ¿Están en función de las necesidades reales de los Productores?, ¿Contemplan control de gestión? ¿Existe centralización en el diseño?, ¿Desde dónde se diseñan los Programas Sociales y/ o Agropecuarios?, ¿Son diseñados a partir de una planificación para el Agro Misionero?, Los productores de San Pedro Misiones, ¿Tienen algún grado de participación en el diseño de los programas?

- Los objetivos ¿Son claros y están explicitados en los programas?, ¿ Cuáles son las estrategias planteadas para lograr los objetivos?

¹⁴ Se analizó la base de programas del Cuadro N° 4.

- La población objetivo en cada programa ¿Está perfectamente definida?
- Las políticas, ¿Contemplan un marco normativo?, ¿Existe regulación o marco normativo a cargo del Estado?

2- Gestión de los Programas

Para ello, fue necesario verificar la existencia de coordinación vertical y horizontal de las distintas instituciones: Nacionales, provinciales y/o autárquicas, en lo que respecta a la gestión de los programas Socio-Agropecuarios.

- Descentralización en la gestión de los Programas Socio-Agropecuarios.
- Consistencia y recurrencia de la información aportada por las dependencias que gestionan los programas.
- Difusión adecuada según la población objetiva, que es la interesada, sobre existencia y funcionamiento de Programas Socio-Agropecuarios, en el sector interesado; de cómo acceder al programa y sobre la evaluación de los programas.

3- Evaluación y control de los Programas

Se indagó sobre la existencia y aplicación de evaluación y control de gestión de los distintos Programas Socio-Agropecuarios, con objeto de corregir ineficiencias y re-direccionarlos.

Fue fundamental el análisis de los tres aspectos mencionados, porque son los que definen a los Programas Socio-Agropecuarios y a partir de ellos se obtienen los componentes observables de las políticas que se desea evaluar.

Los programas son intentos de producir impactos sobre la situación de bienestar o sobre capacidades de los Productores o sus familias a través de transferencias, intervenciones o tratamientos específicos, suponen siempre la movilización de un patrón normativo que permite

evaluar ese bienestar o crecimiento de capacidades, el que resulta de una discrecionalidad política o de una convención.

Los Proyectos y/o Programas responden a comprensiones de los problemas que se enfrentan y aquí se hace uso de concepciones sobre la realidad y la problemática del grupo al que está focalizado; los contenidos de éstos se apoyan en visiones que determinan la definición del problema que será atacado. Gobiernan el carácter del Proyecto y/o Programa al definir el qué y el cómo.

El modelo de gestión está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes, la articulación con los medios, la innovación tecnológica, etc. El modelo de organización provee el marco para la acción y la gestión es la acción misma, éste es crítico para obtener resultados e impactos.

RESULTADOS

Con relación a los objetivos explícitos, se constata superposición de programas destinados a revertir un mismo factor crítico, en desmedro de otros.

Las modalidades organizativas de instituciones y programas se explican por múltiples factores, como ser la respuesta política a demandas sociales, iniciativas técnicas y burocráticas, condicionamientos de fuentes de financiamiento, capacidad de gestión instaladas, etc.; en este sentido, se verifica un sector con compartimentos estancos, con un conjunto de organizaciones y programas dependientes de diversos niveles de Gobierno y Ministerios, con superposiciones funcionales (Ministerio del Agro y la Producción, Ministerio de Ecología y R.N.R, IFAI e INYM); sin un área visible, articulada de políticas orientadas a resolver un cierto conjunto de problemas.

La configuración del sector público Provincial en la formulación de Políticas y Programas Socio-agropecuarios, no responde a un plan racional ni a criterios técnicos discernibles; es el resultado de la acumulación de funciones progresivamente asumidas por el Estado; coexisten instituciones antiguas y mecanismos innovadores en su carácter y orientación. Su conformación no muestra coherencia, ni en su forma, normas, como tampoco en las políticas de administración de recursos.

La Provincia ha crecido en importancia, debido a la transferencia de responsabilidades y servicios no planificados, sin la consecuente financiación desde el nivel nacional al provincial, sobre todo en las áreas de educación; en los niveles inicial, primario y medio; también en salud, donde los beneficiarios de obras sociales nacionales pasaron a engrosar la lista de afiliados del IPS, forzando a la Provincia en mayores responsabilidades con relación a los distintos sectores e impidiendo que ésta cumpla con eficiencia y calidad.

En síntesis, los problemas detectados con relación al Diseño y la Gestión de los Planes o Programas Sociales y/o Agropecuarios del Estado Provincial:

- Las Políticas Socio-Agropecuarias, no son claras y se definen en forma vertical, sin la participación del productor.
- No existe planificación en el área de Programas Socio-Agropecuarios.
- Carencia de coordinación en planificación, diseño y gestión, entre las instituciones responsables de distintos programas.
- Discontinuidad de los Programas, estos funcionan como compartimentos estancos, por uno o en el mejor de los casos dos años.
- Falta de acompañamiento del productor en el proceso de capacitación
- Ausencia de sistematización de información actualizada, respecto a los Programas Socio-Agropecuarios. Por ejemplo una base de datos que se actualice anualmente, donde figuren además de los programas que inician y finalizan, los montos destinados a cada uno.
- Información poco precisa en algunos programas sobre: la Institución Ejecutora, domicilio, teléfono u otra forma de ubicación del lugar.
- Dificultades en la comunicación, en algunos casos entre las responsables y las ejecutoras (a veces del mismo programa).

Los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales están ausentes, es por ello la gran dispersión de esfuerzos autónomos, con perspectivas de acciones dirigidas a la misma población.

“Las revisiones normativas se dificultan por el peso de clientelas fuertemente consolidadas, atributo que confiere rigidez al aparato de formulación e implementación de Políticas y Programas”¹⁵.

Se verifica un predominio de inercia en la operación y falta de coordinación, con relación al Diseño y Gestión de Programas Socio-Agropecuarios costos operativos elevados, con elevada incidencia de los gastos administrativos.

El 70% de pertinencia y 12% de eficacia, demuestra que el gasto realizado se diluye en estructuras estatales; siendo la burocracia entablada en el interior de cada organismo, la que impide la circulación de información aún dentro del mismo y en consecuencia principal causa de falta de coordinación e información, dificultando así, la capacidad de administrar mejor los pocos recursos que dispone el Estado.

Los baches de comunicación, producen un corte en la gestión de las políticas, los programas estatales no llegan al productor e impiden la solución o disminución de problemas complejos y urgentes, que de solucionarlos se atacarían raíces y no se tendría que destinar mayor cantidad de los recursos fiscales para paliar las consecuencias del éxodo rural y los cinturones de pobreza en las ciudades.

El ochenta por ciento de los Micro-productores Yerbateros de San Pedro Misiones no recibe información sobre existencias de programas y planes dirigidos a ellos, pero el mayor problema no estaría en obtener información sino el tipo a la que acceden, que ésta los ayude a tomar decisiones

La evaluación de los Programas en el Estado Provincial permitiría profundizar la continuidad o corregir los desajustes de los mismos, superando las concepciones tradicionales de evaluación originadas en las metodologías de costo-beneficio, a favor del beneficio social.

El desarrollo de los productores con una mejor gestión, les otorgaría mayores posibilidades y oportunidades y los ubicaría en mejor posición para resolver los graves problemas que padecen, con menores costos para el Estado.

¹⁵ MARTINEZ NOGUEIRA, Carlos (1989) “Notas”.

Las Políticas Estatales, tanto en diseño como gestión de los planes y programas, deben entender exactamente a qué se renuncia cuando no asignan los fondos y estrategias necesarias para la formación del capital humano y del capital social del que depende el desarrollo. No sólo hace falta conocer el impacto esperado del presente y las inversiones que se están realizando sino conocer el impacto que se podría esperar de aquellas inversiones a las que de hecho no se realizan. *“Hoy los pobres son rehenes del Estado, mañana el País será rehén de otros Países”*

BIBLIOGRAFÍA

- BERNARDI, Luis A.; PRAT KRICUN, Sergio Dante, « Diagnóstico de la Región Yerbatera», (2001).

- I.P.E.C: “Población estimada del Departamento de San Pedro por Municipio”, período 1980-2003.

- Ministerio de E. y S. Públicos , Niveles de vida y Pobreza Rural en las provincias de Misiones y Salta Sec. de Programación Económica y Regional, (1999).

- Relevamiento Satelital de Yerbales y Censo de Productores del sector-. Gobierno de la Provincia de Misiones, (2001).

- SIEMPRO -Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas social. Ed. Compañía de Melhoramentos de San Pablo Brasil, (1999).

- Informe de Situación Social N° 9. Diagnóstico Social de la Provincia de Misiones.

- SIMONETTI, Eduardo Francisco, "Evaluación de los Programas de Apoyo a los Pequeños Productores Agropecuarios de la provincia de Misiones - Argentina". Tesis de Maestría, (1999).