

**ARGENTINA  
MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION  
SECRETARIA, DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y  
ALIMENTOS**

**PROYECTO DE DESARROLLO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES  
AGROPECUARIOS  
(PROINDER)**

**APENDICE III**

**LA PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La adopción de un enfoque participativo es parte constitutiva de la racionalidad de los proyectos en general, pues asegura que los mismos se ocupen de: a) satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos beneficiarios, b) fortalecer a los sujetos beneficiarios en su accionar grupal e individual a través de la práctica concreta de formulación y ejecución de sus propios proyectos y, c) incrementar la participación de los beneficiarios en las distintas etapas de un proyecto –en la toma de decisiones y, en el seguimiento y evaluación- de modo de garantizar la transparencia, la equidad y la ejecución del mismo.

El PROINDER Adicional plantea la participación de los beneficiarios y de las instituciones de apoyo en todas las etapas: diagnóstico, formulación, ejecución y seguimiento.

## **2. LA PARTICIPACIÓN EN EL AIR**

El componente “Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Rural” (AIR) promueve la participación de los beneficiarios del PROINDER. El acompañamiento a los beneficiarios es realizado por técnicos, ONG’s u otras instituciones intermedias. Esta participación, centrada en los beneficiarios, pero con el apoyo de otros actores se concreta en:

- La estructura organizativa adoptada para la ejecución.
- La formulación y ejecución de los subproyectos a cargo de los grupos de beneficiarios.
- Los mecanismos de seguimiento y evaluación adoptados.
- El seguimiento y evaluación de la participación

### **2.1. En la estructura organizativa**

La estructura adoptada para la ejecución se dirige a favorecer la descentralización y la intervención directa de los beneficiarios, además de otros actores públicos y privados, en la toma de decisiones.

#### **2.1.1 A nivel provincial**

Las Unidades Provinciales (UP) son las unidades operativas del AIR. En cada provincia están integradas por ocho miembros entre los que participan los siguientes representantes no estatales: cuatro representantes de los PPM y un representante de las entidades de apoyo de actuación en la provincia respectiva (elegido por las mismas ONG’s que podrán establecer criterios de rotación).

En el caso que existan núcleos significativos de beneficiarios “trabajadores transitorios agropecuarios” (TTA) se contempla la incorporación de un representante en la UP. Para su elección se utiliza un procedimiento similar al seguido para los PPM.

El representante de las instituciones de apoyo u organización intermedia -ONG- que se integra a la UP es elegido por sus pares entre todas las entidades privadas vinculadas o interesadas en el desarrollo rural, que cumplan con los requisitos de elegibilidad que se determinan en el Texto del Manual Operativo. El concepto de entidad privada de desarrollo rural es usada en el sentido amplio de ONG’s.

El mandato de la ONG elegida como representante para la UP tiene una duración de 2 años, podrá ser reelegida pero sin exceder el lapso de su representación 4 años en total. Entre sus obligaciones corresponde que envíe un informe bimestral a las demás ONG’s sobre la

marcha del Programa, y que promueva como mínimo dos reuniones anuales de las ONG's provinciales pares para el intercambio y el ajuste de los mecanismos de coordinación de las respectivas actividades.

Para la elección de los representantes de los beneficiarios que integran la UP se adoptan los criterios del Plan de Participación del Programa Social Agropecuario.

Desde la perspectiva del Enfoque de Desarrollo Socio Territorial las organizaciones organizaciones de base (OB) campesina, indígena y de trabajadores rurales (locales, provinciales o regionales), se erigen como un actor político, económico y cultural clave de una política de desarrollo rural integral y sustentable. Esto implica como desafío la apertura del programa a las comunidades campesinas e indígenas organizadas. Es por todo esto que la representación de beneficiarios deberá dar lugar a la **representación del sector**. Con lo cual serán las OB quienes deberán participar activamente de la UP, evaluando proyectos y definiendo estrategias. El objetivo consiste en ir creando las condiciones para que los individuos que participen de las distintas UP lo hagan con mandato de las organizaciones que representan y más aún que sean el emergente de procesos activos y consensuados de organización social del sector en la provincia. Esto supone entonces establecer los dispositivos y las actividades necesarias para asegurar la representación legítima y democrática del sector al interior del PSA.

El Plan de Participación está orientado a favorecer un amplio y genuino proceso de democratización en la representación del sector a través de sus organizaciones. En tal sentido se adopta una concepción amplia de organización de base entendiéndola como un sujeto colectivo portador de un proyecto común orientado a mejorar o transformar las condiciones materiales y sociales tanto de sus miembros como del sector. A su vez se reconoce como organización de base tanto a aquellas que se encuentren jurídicamente constituidas como a las que no.

La participación del los beneficiarios en la UP constará de 4 **titulares** y 4 **suplentes**:

- 2 (dos) representantes de los beneficiarios, pertenecientes o no a organizaciones.
- 2 (dos) representantes de organizaciones campesinas, indígenas o de trabajadores rurales, con el perfil de beneficiarios del Programa.

El **mandato** de los representantes tendrá una duración máxima de 2 años, pudiendo ser revocado inmediatamente por la UTCN ante incumplimientos en lo relativo a: democratización de la información, rotación de cargos, defensa de los intereses comunes del sector, imparcialidad, etc. A los efectos de favorecer la formación de los representantes en la dinámica de las UP se realizarán renovaciones parciales de las delegaciones.

El **procedimiento** para definir la representación del sector en cada UP será definido, dadas las singularidades provinciales, entre las áreas de Plan de Participación de la UTCN y las UTCP.

Desde la CP se garantizarán los procedimientos democráticos y las convocatorias amplias. Con el fin de generar espacios formativos y de integración se realizarán encuentros conjuntos entre delegados de grupos y de organizaciones para la elección de los representantes.

Es necesaria la realización de 1 (un) encuentro provincial anual para la elección de representantes.

En caso de que la especificidad de las provincias lo requieran se establecerán encuentros locales y zonales que culminarán en el encuentro provincial.

Las decisiones en la UP se toman por simple mayoría y con el quórum de la mitad más uno de los integrantes. Sin embargo, en el caso de temáticas y/o problemas que tienen un plazo de vencimiento para su resolución -por Ej. evaluación *ex-ante* de subproyectos- las decisiones se toman con los miembros presentes, siempre que cuenten con la preevaluación de la CP. En caso de que se produzca un empate en la votación se debe solicitar la intervención de la UTCN para mediar en la resolución del diferendo. Mecanismo que se aplica también para resolver situaciones que no se encuadren en la filosofía del AIR.

### 2.1.2. A nivel local

A nivel local se prevén dos instancias de participación:

1. La vinculada con la formulación y ejecución de los subproyectos a través de los grupos de beneficiarios, con el apoyo de un técnico y/o una institución de apoyo o auspiciante. La constitución de grupos -que son en sí mismos instancias de capacitación y permiten un uso multiplicador de los recursos del Proyecto- es un requisito para que los beneficiarios puedan participar de los fondos de inversión y de las actividades de los otros componentes del Programa. Cada grupo debe coordinar acciones con otras instituciones -si fuera necesario- para la realización del proyecto, y puede solicitar fondos para inversiones productivas, lo que implica responsabilizarse de la ejecución del proyecto, del uso de los fondos y de la devolución de los mismos.
2. La vinculada a las experiencias piloto de gestión local tendientes a crear ámbitos técnicos a nivel de pequeñas áreas geográficas. En cada una de estas áreas debe existir un Consejo Local (CL) cuya composición puede variar según las situaciones municipales. Participan en él: un representante de las entidades de productores zona (cooperativas, gremiales) o de los grupos participantes en el Proyecto y un representante de otras organizaciones de la comunidad con conocimiento y acciones dirigidas a los PPM y TTA.

## 2.2 En la formulación, ejecución y operación de los subproyectos.

Los beneficiarios son quienes, organizados en grupos de interés común, formulan y ejecutan sus propias propuestas dirigidas a autoconsumo, producción de bienes y servicios en infraestructura básica para uso comunitario. Para ello reciben capacitación y asistencia técnica y se organizan mediante formas asociativas.

La formulación y ejecución del subproyecto, tanto en lo productivo como en asistencia técnica, es responsabilidad de los beneficiarios, acompañados por un técnico.

Los subproyectos se elaboran y ejecutan a partir de un proceso que comienza con el diagnóstico participativo, para detectar los problemas prioritarios y factibles de atenderse con los recursos disponibles; continúa con la formulación y; finalmente, llega a la ejecución, seguimiento y operación (si el subproyecto en cuestión es aprobado por la UP).

Para viabilizar la participación de los beneficiarios se procederá a: a) la capacitación de los técnicos que los asisten en metodologías participativas (especialmente en las provincias que no existen ONG's), y b) la capacitación de los propios beneficiarios.

De aquí que se prevea desarrollar un plan de capacitación por provincia dirigido a técnicos y beneficiarios y orientado según las siguientes temáticas: diagnóstico participativo, estrategias

de las familias campesinas, ciclo de proyectos, evaluación social y económica de pequeños proyectos.

A través de la capacitación de los beneficiarios y de los técnicos se facilita su inserción en el sistema productivo, en tanto su objeto es mejorar su capacidad autogestionaria y organizativa.

### **2.3 Participación en el seguimiento y la evaluación del AIR**

El carácter eminentemente participativo del Proyecto a implementar se pone de manifiesto en la existencia de instrumentos participativos de seguimiento y evaluación por parte de los beneficiarios y las instituciones de apoyo.

Las instancias participativas de seguimiento son las reuniones y talleres de planificación y seguimiento del Componente AIR, y los informes de supervisión de los subproyectos.

Como se señaló previamente, una de las dos reuniones anuales de la Comisión Coordinadora Nacional, en la que participan representantes de las instituciones de apoyo y de los pequeños productores, tiene como objetivo analizar lo actuado en relación a lo planificado. Esta reunión anual tiene una etapa preparatoria de reuniones regionales de representantes de los PPM (para acordar pautas y recibir el mandato de los representantes de los PPM), y una etapa posterior de reuniones regionales para la devolución de lo acordado y realizado en el nivel nacional. Es decir, que anualmente existen la reunión de la CCN y ocho reuniones dos por cada una de las cuatro regiones en que está dividido el país, dedicadas al seguimiento por parte de los beneficiarios.

Pero además, en cada provincia se realizan dos reuniones de los beneficiarios por año, una para planificar y otra para evaluar la marcha del Componente, a las que asisten por los menos dos representantes por cada grupo beneficiario.

Los beneficiarios también participan en el seguimiento de la evolución de los subproyectos en los que participan. Este seguimiento se vuelca en informes de seguimiento por los grupos beneficiarios, realizado el primero a los seis meses de la entrega de los recursos para el subproyecto. El contenido del formulario empleado hace referencia a aspectos técnico-productivos y socio-organizativos, y al uso de los recursos no reembolsables (ver anexo 13 del Manual Operativo)

Es menester destacar que los temas tratados en las reuniones y talleres de seguimiento son sistematizados en documentos –memorias- en los que se hace referencia a los logros, dificultades y propuestas para el Proyecto, identificados por los participantes de estos encuentros.

Asimismo, las evaluaciones de mediano término y final del PROINDER contemplan instrumentos participativos. En ambas, se realizan cuatro talleres con beneficiarios del Proyecto, en cuatro provincias seleccionadas. En el caso de la evaluación de mediano término, los talleres apuntan a conocer la apreciación de los beneficiarios sobre el funcionamiento del Proyecto -criterios de selección de beneficiarios, ciclo del subproyecto, mecanismos participativos-, así como sus demandas y sugerencias para mejorar la operatoria. En el caso de la evaluación final, los talleres permiten relevar la apreciación de los beneficiarios sobre el funcionamiento y el impacto del Proyecto -es decir, en qué medida éste ha contribuido al mejoramiento de sus condiciones de vida, en términos de ingresos, empleo, autosuficiencia alimentaria, capacidad de autogestión, participación a nivel de los gobiernos locales y de instituciones públicas y privadas-. Los resultados de los talleres son sistematizados en memorias. Como parte de la evaluación participativa, en las provincias

seleccionadas se releva la opinión de integrantes de las instituciones de apoyo mediante entrevistas semi estructuradas.

#### **2.4. El seguimiento y evaluación de la participación**

Esta dimensión contempla el seguimiento de la participación -a cargo de la estructura organizativa del AIR- y la evaluación de la participación -desarrollada por evaluadores externos-. Ambas instancias tienen por objetivo verificar:

- a) la formulación participativa de los subproyectos por parte de cada grupo.
- b) la intervención de los beneficiarios e instituciones de apoyo en la toma de decisiones en las UL's, UP's y CCN.
- c) la participación de los beneficiarios e instituciones de apoyo en el seguimiento de los subproyectos y del propio AIR.

Se cuenta con varios instrumentos que relevan la información necesaria para el seguimiento de la participación. Por una parte, la información relativa a la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los subproyectos, se obtiene de los informes de asistencia técnica y de supervisión. Los informes de asistencia técnica permiten conocer la cantidad de reuniones realizadas por el grupo en la formulación y ejecución, y la cantidad de asistentes en cada una de estas reuniones; mientras que el informe de supervisión (Anexo 28) da cuenta de la forma de la toma de decisiones relativas a la ejecución de los subproyectos, entre otros aspectos. La información referida a la intervención de los representantes de los beneficiarios y de las ONG's en la toma de decisiones del AIR, surge de las actas de las reuniones de las UP y la CCN. En las actas quedan registrados los asistentes, las iniciativas presentadas, las decisiones tomadas. Por último, para evaluar la participación de los beneficiarios en el seguimiento de los subproyectos y del AIR, se dispone de los informes de seguimiento realizados por los grupos beneficiarios y de las memorias de las reuniones de seguimiento, comentados en el apartado anterior.

Estos instrumentos pueden ser empleados por la mismas UP's y por la UTCN, así como por los consultores a cargo de las evaluaciones de mediano término y final. Dichas evaluaciones contemplan también encuestas a muestras de beneficiarios y entrevistas a integrantes de instituciones de apoyo, que contienen preguntas que permiten relevar la opinión de éstos sobre los mecanismos de participación adoptados y los efectos del Proyecto en la participación de los beneficiarios en organizaciones locales y provinciales, entre otros aspectos.

Los indicadores de los procesos de participación que podrán ser tenidos en cuenta son:

- Número de miembros de los grupos sin experiencia en organizaciones socioeconómicas que participan, a partir del Proyecto, en organizaciones locales o provinciales.
- Porcentaje de asistencia de beneficiarios a reuniones de formulación del proyecto.
- Porcentaje de asistencia de beneficiarios a reuniones de asistencia técnica. En este caso, así como en el anterior, un porcentaje del 60% o menos se considera insuficiente.
- Porcentaje de reuniones de la UP durante un año con presencia de representantes de los beneficiarios e instituciones de apoyo. Un porcentaje inferior al 90% se considera insuficiente.
- Porcentaje de asistencia de los miembros a la CCN según origen institucional. En este caso, un porcentaje de asistencia de los representantes de los beneficiarios y de las instituciones de apoyo inferior al 50% se considera insuficiente.
- Tipo de participación de los PPM y los TTA en la formulación de los subproyectos.
- Tipo de participación en la toma de decisiones del grupo en la implementación del subproyecto.

- Tipo de participación de beneficiarios e instituciones de apoyo en la preparación del POA a nivel nacional y provincial.
- Tipo de participación en Talleres Nacionales de Coordinadores Provinciales.
- Porcentaje de renovación bianual de representantes de beneficiarios e instituciones de apoyo en la UP y en la CCN. Se considera cumplida exitosamente cuando se produce una renovación bianual completa de las instituciones (en caso de existir más de una) y de los beneficiarios.
- Número de iniciativas viables presentadas a la UP por miembros, técnicos e instituciones.
- Número de iniciativas presentadas por productores y/o instituciones de apoyo a la CCN.

### **3. Componente Fortalecimiento Institucional**

En este Componente la participación de los beneficiarios y las instituciones de apoyo está prevista en los cinco subcomponentes que lo integran:

**(i) Asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de información y políticas de desarrollo rural a nivel nacional.** Este subcomponente apoya a la Comisión de Desarrollo Rural que se propone entre otras cosas ampliar la participación de actores públicos y privados en la formulación de políticas de desarrollo rural, incorporando en el seno de la Comisión a representantes de las organizaciones de pequeños productores. Además apoya el diseño e implementación de un registro de productores familiares.

**(ii) Fortalecimiento de la institucionalidad rural provincial.** En sus objetivos se propone favorecer la participación de las organizaciones gremiales y de la comunidad, e instituciones de apoyo, en la gestión, planificación e implementación del desarrollo rural. Este objetivo se traduce en los siguientes requerimientos operativos: a) para participar en las actividades de este subcomponente, las provincias interesadas deberán realizar una convocatoria a representantes de las organizaciones de productores minifundistas y de las principales instituciones de apoyo que trabajan en la provincia para que participen en el área de desarrollo rural -a través de los mecanismos que considere adecuados cada provincia-. b) la evaluación del proyecto provincial de desarrollo rural tiene en cuenta la realización de la mencionada convocatoria y el rol que juegan los beneficiarios en la formulación y ejecución de ese proyecto.

**(iii) Capacitación para el desarrollo rural.** La capacitación está orientada fundamentalmente a funcionarios, sin embargo, serán convocados a las actividades, los representantes de instituciones de apoyo y los representantes de organizaciones de beneficiarios que participan en el Área de desarrollo Rural provincial, de manera de que, conjuntamente, puedan analizar la problemática específica de la población de productores minifundistas y población rural pobre, y posibilitar la preparación de lineamientos de estrategia de desarrollo rural provincial.

Los valores o modalidades que puede asumir el indicador de tipo de participación son: 1) pasiva, los beneficiarios son informados sobre la marcha del Proyecto; 2) de consulta, se les pregunta a los beneficiarios sobre temas que requieren o se enriquecen con su opinión; 3) activa, los beneficiarios intervienen en las decisiones que se toman.

**(iv) Investigación sobre tecnologías para pequeños productores.** En este subcomponente la participación de los beneficiarios se efectiviza en la evaluación de las propuestas de investigación. En dichas propuestas se valoran diferencialmente los mecanismos de participación de los beneficiarios previstos en la investigación, para lo cual se tiene en cuenta la identificación de una comunidad, grupo o asociación de productores con los cuales la institución trabaja en lograr la metas enunciadas, y la de otros miembros

que mejoren la eficacia en la transferencia de tecnología, tales como agentes de extensión u ONG's. Asimismo, se considera necesaria la obtención de resultados parciales que planteen interacciones con la comunidad objetivo y que permitan demostrar que los productos de la investigación son importantes para las necesidades de la finca.

**(v) Apoyo técnico para el fortalecimiento de las organizaciones de los agricultores familiares.** El Subcomponente tiene como objetivo apoyar el desarrollo institucional de las organizaciones que representan a los sectores rurales más postergados, así como propender a la formalización de las mismas, con vistas a generar las condiciones para que éstas puedan desarrollar acciones autónomas de canalización de demandas y provisión de servicios a sus asociados.

Son beneficiarias directas de este Subcomponente las organizaciones económicas, las asociaciones de representación y otras organizaciones sociales, incluyendo las comunidades aborígenes, y las diversas formas de participación organizada en la vida social y productiva de los jóvenes y de las mujeres rurales.