



## **Desestructuración neoliberal y política social. El caso del programa alimentario nacional en la Argentina\***

*Marcelo G. Posada\*\**

---

### **Resumen**

El artículo aborda la cuestión de la interrelación que se generó entre una modalidad específica del diseño e implementación de políticas sociales, bajo la forma de programas, y su contexto macroeconómico y macrosocial, delineado en los años de la década de 1990, bajo la égida de las ideas neoliberales, puestas en prácticas en distintos países de América Latina. El estudio de caso que aquí se presenta se localiza en Argentina, quizás uno de los casos paradigmáticos de desestructuración del modelo social de acumulación a partir de la puesta en práctica de las recetas neoliberales dictadas por el Consenso de Washington. Específicamente, el texto estudia un programa alimentario nacional, el Programa ProHuerta. En la primera parte del artículo se presenta un breve panorama del proceso que sufrió la Argentina, interrelacionando la transformación económica de cuño neoliberal, centrada en la vigencia en esa década del denominado Plan de Convertibilidad, con el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, manifestado esto en el crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia. En la segunda parte, y como ejemplificación de la modalidad de intervención pública que adoptó el Estado nacional para hacer frente a las consecuencias de aquel patrón de reestructuración económica, se efectúa el estudio específico del Programa

\* La información de base utilizada para la elaboración de este artículo se deriva de la evaluación diagnóstica del Programa ProHuerta, efectuada por el autor en el marco del Proyecto PNUD ARG 02/13. Como es de estilo, el análisis y las conclusiones son absoluta responsabilidad del autor, no comprometiéndolo a las autoridades del mencionado Proyecto, como así tampoco a los integrantes del equipo que intervino, bajo la coordinación del autor, en aquella evaluación.

\*\* Consultor independiente. Buenos Aires, Argentina. E-mail: posada@mail.retina.ar

ProHuerta, evaluándose su desempeño gestor y los resultados alcanzados. Por último, se presenta un apartado de reflexiones.

**Palabras clave:** Argentina, crisis económica y social, política social, programas sociales.

## Neoliberal Destructuralization and Social Policy. The Case of the National Food Program in Argentina

---

### **Abstract**

The article deals with the question of the interrelation that was generated between a specific design modalities and the implementation of social policies, in the form of programs, and their macroeconomic and macrosocial context, outlined and implemented in the decade of the 1990s, under the guise of neoliberalism, and put into practice in several Latin America countries. The case study presented here was located in Argentina, and is perhaps one of the paradigmatic cases of de-structuration of the social model of accumulation based on the implementation of neoliberal prescriptions dictated by the Washington Consensus. Specifically, this text studies a national food production program, the Prohuerta Program. In the first part of the article, a brief panorama of the process that Argentina underwent is presented interrelating the neoliberal economic transformation, under the so-called Plan of Convertibility, and the deterioration of the conditions of life suffered by extensive sectors of the population, which stimulated the growth of unemployment and poverty. In the second part, and as example of the type of public intervention modality that was adopted by the national government in order to confront the consequences of economic restructuring, a specific study of the Prohuerta Program was undertaken, evaluating its performance management and results. The text closes with final reflections.

**Key words:** Argentina, social and economic crisis, social policy, social programs.

## **I. Economía, sociedad y política social en la Argentina de los años '90<sup>1</sup>**

En la Argentina, la desarticulación del modelo social de acumulación comenzó a desarrollarse desde mediados de los años '70, cuando se produjo la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, aparejando gravísimas consecuencias para la sociedad en su conjunto.

La estructura social argentina, sustentada desde mediados de los años '40 en una moderada redistribución de la riqueza social, producto de una acción estatal de orientación cuasi-keynesiano, pero con ribetes políticos de fuertes tendencias autoritarias, fue desmoronándose a la par que la estructura económica entraba en crisis.

La irrupción de la dictadura militar en 1976 significó no sólo la ruptura del régimen democrático sino también, y fundamentalmente, el comienzo de un profundo proceso de reestructuración de aquel modelo social de acumulación. El inicio de la etapa económica de la valorización financiera, en detrimento de la estructura productiva, acompañada de prácticas represivas como nunca había ocurrido antes en la historia nacional, agudizó la reestructuración social, desarticulando el tejido conectivo entre los diferentes actores sociales que hasta ese momento, por diferentes vías y acicateado por distintas motivaciones, se había venido construyendo.

El fin de la dictadura en 1983 no implicó la interrupción del proceso de reestructuración, sino que, pese al retorno de la vigencia del orden democrático (y más allá de su debilidad inicial), la mutación del modelo social de acumulación continuó, y aún, se agudizó. Es así que en la década de los ochenta la industria nacional (principal generadora de puestos de trabajo) profundizó su reestructuración, a la par que los otros sectores de la economía adecuaban sus estructuras y sus lógicas de funcionamiento a la realidad económica del momento signada por una creciente inflación.

El devenir inflacionario de los años '80 afectó, desde el punto de vista social, el nivel adquisitivo de los trabajadores, pues pese a que en esos años

1 La bibliografía sobre este tema es amplia y heterogénea. En beneficio de la fluidez discursiva y de lectura, se evitarán –en la medida de lo posible– las citas de esa bibliografía en este apartado. A modo indicativo se señalan aquí tan sólo algunos textos importantes: S. Galiani *et alii* (2003); A. Minujín *et alii* (1997); A. Minujin, ed. (1993); A. Barbeito y R. Lo Vuolo (1992), J. Carpio e I. Novacovsky (1999); I. Gómez Sánchez (2000); R. Lo Vuolo (1995); C. Russo (1998).

se otorgaban aumentos salariales en el sector público (y que luego debían ser seguidos por el sector privado), el desigual desenvolvimiento entre precios y salarios dejaba a estos últimos en clara desventaja.

Este proceso comenzó a hacerse sentir en la evolución de los indicadores sociales, si bien no es sino hacia fines de la década de los ochenta cuando esta situación hace eclosión. El desencadenamiento de la crisis hiperinflacionaria de 1989/90 marca un punto de clivaje en el proceso de reestructuración económica y social que había venido viviendo Argentina desde mediados de la década de los años setenta. Así, el cambio radical de política económica adoptado en 1991, orientado primordialmente a detener el proceso hiperinflacionario, implicó un momento de doble significación: por un lado, encarnó una ruptura en la evolución mutante de la estructura económica heredada desde la crisis del modelo sustitutivo de importaciones; y por el otro, conllevó a asentar las bases de un nuevo derrotero económico, articulado subordinadamente a la economía global y con severas implicancias a nivel social.

La reestructuración de la economía nacional, condicionada por un tipo de cambio muy bajo (la paridad uno a uno mantenida férreamente con la vigencia del Plan de Convertibilidad), desembocó en la conformación de una economía de servicios, en la que la producción (y por ende, los sectores que más empleo generan) ocupase un lugar secundario.

El primer lustro de vigencia del Plan de Convertibilidad, acompañado por un *boom* de consumo, favorecido por la llegada de capitales (especulativos, unos, de inversión genuina, otros) que insuflaron dinamismo a la economía nacional y ayudado por precios internacionales en alza de los productos de exportación argentinos (básicamente *commodities*), transcurrió sin que la crisis social que se estaba gestando se expusiera con toda su gravedad.

La crisis de la economía mexicana a mediados de la década de los noventa, seguida de la crisis rusa, conllevó a una reducción drástica del flujo de capitales que recibía Argentina, con lo cual el dinamismo de la economía nacional se trastocó severamente. La industria argentina no podía hacer frente a los productos de importación, debido a las ventajas que para estos aparejaba el tipo de cambio imperante por ley, con lo cual prácticamente estaba paralizada o funcionaba a bajísimos niveles. El sector de los servicios, cuya evolución va a la par que el dinamismo general de la economía, también se vio resentido a partir de esos años. De esta manera, entonces, con una estructura económica paralizada o ralentizada (en el mejor de los casos), el país debía hacer frente a la crisis social que, gestadas décadas atrás, se agudizaba año a año. Y era el Estado, ya el nacional, ya el provincial, el que necesitaba encontrar soluciones a esta cuestión.

El Plan de Convertibilidad parecía definitivamente agotado en sus posibilidades para hacer frente a la crisis, ya a fines de los '90. Sin embargo, el re-

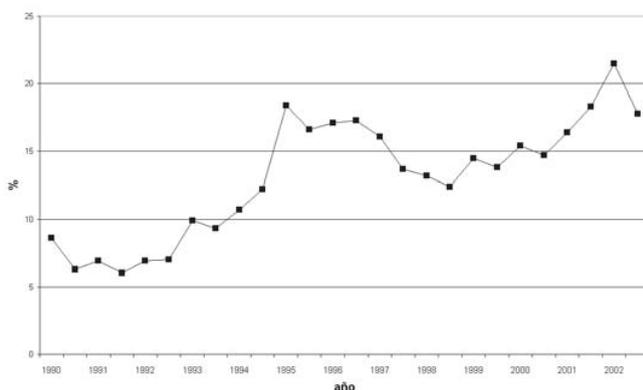
cambio gubernamental de 1999 no alteró la vigencia de dicho Plan, por lo que el derrotero de la crisis siguió profundizándose, aparejando, entonces, mayores consecuencias sociales negativas.

A fines del año 2001 la recesión económica se había transformado ya, claramente, en una depresión equivalente, según distintos analistas, a la sufrida a inicios de la década de 1930. La desocupación alcanzaba record históricos y la acción gubernamental no parecía encaminada a encontrar una salida a la situación, más allá de apelar a los organismos multilaterales de crédito para que faciliten fondos a la Argentina, con el fin de enfrentar a la crisis.

La actividad industrial no dejó de descender desde 1998, alcanzando en 2001 un nivel similar al de comienzo de los años '90. La consecuencia de este proceso es el descenso constante del número de trabajadores ocupados y un deterioro marcado en las condiciones de vida de los sectores más humildes de la población. Esto, a su modo (y desde esta perspectiva) permite sostener que los '90 son, desde el punto de vista económico, otra "década perdida", al igual que como la de los años ochenta lo fue para el conjunto de América Latina.

La derogación del Plan de Convertibilidad a inicios de 2002, luego del tempestuoso recambio gubernamental de fines del año anterior, colocó a la Argentina ante una posibilidad de rectificar el rumbo económico y con ello, inicialmente, atemperar los efectos sociales de aquel modelo económico, y posteriormente, atacar de raíz al problema de la pobreza y la exclusión social.

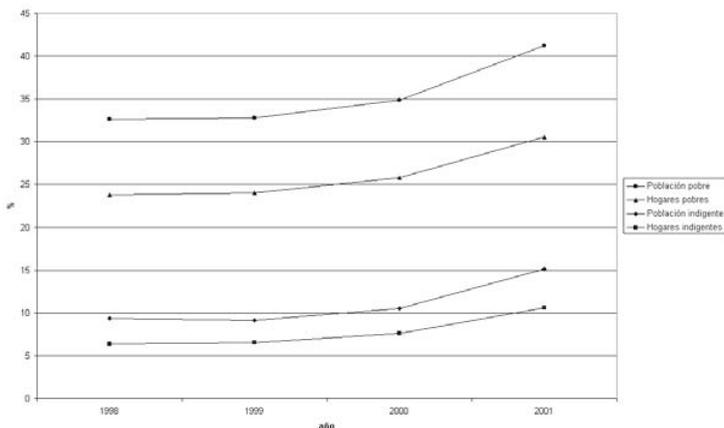
Tal como lo señala la Figura 1, la desocupación que afectó a la población de los conglomerados argentinos fue creciente, en concordancia con la agudización de la crisis del modelo económico imperante durante la Convertibilidad.



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanentes de Hogares.

**Figura 1.** Evolución de la tasa de desocupación en la Argentina, 1990-2002.

A su vez, este deterioro en la estructura ocupacional argentina, tuvo su correlato en el incremento de la pobreza y la indigencia. De acuerdo a las cifras oficialmente elaboradas, al momento de abandonarse la Convertibilidad, el panorama era el que exhibe la Figura 2.



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta Permanentes de Hogares.

**Figura 2.** Evolución de la pobreza y la indigencia en Argentina.

Se observa que en 2001 más del 30% de los hogares estaban por debajo de la línea de pobreza, encerrando en ellos a más del 40% de la población, al tiempo que el 15% de ésta se hallaba por debajo de la línea de indigencia, representando a su vez, a algo más del 10% de los hogares del país.

A lo largo de los años de la década de 1990, el Estado nacional, en concordancia con las directivas y sugerencias económicas del dogma neoliberal, fue estructurando un modelo de políticas sociales que operando bajo el formato de programas, intentaron hacer frente a las consecuencias sociales de las reformas y reestructuraciones económicas.

Esos programas eran compensatorios de las carencias que detentaban los excluidos del sistema socioeconómico imperante, y estaban focalizados claramente en los segmentos más pobres de la población.

A su vez, detentaban dos rasgos que los diferenciaban sustancialmente de las acciones emprendidas por el Estado en las décadas precedentes. Por un lado, esta modalidad de política social puso énfasis en el desarrollo de actores no estatales como nodos dinámicos de tales acciones. Así, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de diferentes tipos, formales e informales, comenzaron a ocupar un lugar destacado en la morigeración de los efec-

tos sociales de la desestructuración económica imperante. Sin embargo, no debe desconocerse que, como en el caso que aquí se analizará, ese papel lo desempeñaban, en buena medida, ejecutando y administrando los recursos financieros y materiales aportados directamente por el mismo Estado.

Por el otro lado, y siguiendo –al igual que en el otro rasgo– las directivas emanadas de los organismos multilaterales de crédito (en particular del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial), se hizo eje en el otorgamiento de “responsabilidades” a la población pobre. Esto, a la vez que implicaba un espacio de supuesta participación en la administración de los recursos aplicados a los programas sociales, la hacía –precisamente– responsable de su condición de pobreza, dejando a su propia iniciativa, la promoción de acciones sociales y, por consiguiente, la lucha contra su misma situación de pobreza.

Ambos rasgos, ampliamente estimulados por el BID y el Banco Mundial a lo largo de los años ‘90, dejan de lado la raíz clientelar con que se desarrolló la política socioasistencial argentina, sobrevaloran el papel democratizador y la función de transparencia que detentarían las ONGs y desconocen que la desarticulación social fue de tal magnitud que gran parte de los individuos pobres e indigentes han perdido su condición de ciudadanos, limitándose a intentar sobrevivir, con lo cual mal pueden hacerse conciente y democráticamente responsables de la superación de su condición.

El incremento de la pobreza y la indigencia, antes graficado, permite inferir que si paralelamente al mismo se implementaron estas políticas sociales compensatorias y focalizadas, descentralizadas y participativas, evidentemente su eficacia y eficiencia no resultó adecuada (al menos, medida en términos de condiciones de vida de la población).

Decenas de planes y programas se diseñaron e implementaron en la Argentina desde comienzo de los años ‘90. Los más importantes, aquellos que contaron con cuantiosos recursos económicos, fueron asistidos en su diseño y ejecución por los mismos organismos multilaterales de crédito que financiaban esos recursos (los cuales, posteriormente, engrosaban el monto de la deuda externa que asumía el país). Otros programas, con menores recursos, eran financiados por el Tesoro nacional, si bien respondían a los lineamientos conceptuales y operacionales tributarios de aquellos organismos.

Del conjunto de planes y programas sociales argentinos, se ha optado por analizar el Programa ProHuerta, el cual fue íntegramente financiado con aportes nacionales, pero siguiendo estrictamente los lineamientos del BID y el Banco Mundial en cuanto a concepción e implementación. Dadas sus peculiaridades de conformación y gestión, se torna un buen ejemplo de cómo operó la política social en la década de 1990, permitiendo inferir qué grado de eficacia y eficiencia social y económica detentó esa modalidad de política social.

## **II. El Programa ProHuerta, 1990-2002<sup>2</sup>**

### **II.1. Descripción del programa**

En agosto de 1990, como un Proyecto Integrado del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), comienza a implementarse la "Promoción de la Autoproducción de Alimentos", conocida comúnmente desde entonces como ProHuerta.

El punto de partida que se adoptó para el diseño del mencionado proyecto (luego transformado técnicamente en un programa), es el de considerar que el hambre es un problema estructural en la Argentina, siendo definido, básicamente, por dos grandes ejes: el precio de los alimentos y la distribución del ingreso.

Desde esa perspectiva se enfocó el análisis de la coyuntura que vivía el país en ese momento, cuando se sufrían las consecuencias del proceso hiperinflacionario desatado un año antes. Así, entonces, se propone –en concordancia con la ley 23.767, de Políticas Sociales Comunitarias– impulsar la autoproducción de alimentos en pequeña escala. A tal fin, se apela a la experiencia y capacidad del INTA, para lo cual se diseñó un proyecto que originalmente estaba previsto para tres años de duración.

Desde ese año 1992, ProHuerta recibió un apoyo financiero creciente por parte del Gobierno Nacional, primero a través del Programa PROSOL y posteriormente a través de la Secretaría de Desarrollo Social y más tarde por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social, convirtiéndose estas instancias en los aportantes monetarios únicos del Programa.

Según su autoimagen, ProHuerta aporta una alternativa que favorece el acceso a los alimentos de los pobres urbanos y rurales, siendo las grandes ciudades del país las que tienen prioridad en la acción.

El trabajo de ProHuerta se realiza en cooperación con organismos gubernativos (de ámbito nacional, provincial y municipal) y no gubernamentales (instituciones de bien público, entidades educativas, organizaciones ambientalistas, entidades de estímulo al desarrollo humano, etc.), las cuales participan potenciando el efecto multiplicador de la propuesta.

En su formulación original, los objetivos generales del Programa que se estaba instaurando serían:

2 La información utilizada en este apartado está basada en M. Posada (2003), en el cual se sistematiza y analiza un repositorio documental de diez años de producción informativa por parte del ProHuerta.

- Motivar a grupos formales e informales de la comunidad, incentivando en la población la producción de hortalizas y otros alimentos
- Atender las deficiencias alimentarias de la población carente, en particular el bajo consumo de hortalizas
- Capacitar técnicamente a promotores o agentes multiplicadores en la supervisión de actividades de autoproducción de alimentos
- Incentivar y propiciar la participación y organización comunitarias en la solución de problemas de alimentación
- Reducir (o mejorar la distribución de) los gastos de alimentación en los sectores de menores ingresos
- Estimular la utilización de recursos disponibles localmente, que presenten posibilidades para la autoproducción de alimentos

Diferenciando los tres tipos de huertas con que trabajaría el Programa, los objetivos específicos serían:

- para las huertas familiares: complementar la dieta alimentaria de las familias de menores recursos, utilizando un pequeño espacio disponible en el hogar y reducir (o mejorar) la distribución de) el gasto alimentario;
- para las huertas comunitarias: propiciar condiciones a través de un proceso educativo y de una efectiva participación comunitaria, para la mejora de su situación alimentaria, produciendo hortalizas y otros alimentos que complementen su dieta, además de consolidar las instancias organizativas de la propia comunidad;
- para las huertas escolares: motivar y educar para la producción y consumo de hortalizas a la población escolar y sus familias y abastecimiento del comedor escolar.

En la web oficial del Programa ([www.inta.gov.ar/prohuerta/](http://www.inta.gov.ar/prohuerta/)), al momento de elaborarse este artículo (agosto de 2003), los objetivos consignados son:

- Complementar la alimentación mediante la autoproducción.
- Mejorar la calidad de la dieta alimentaria.
- Mejorar el gasto familiar en alimentos.
- Promover la participación comunitaria en producción de alimentos.
- Generar tecnologías apropiadas para la autoproducción de alimentos.
- Promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias.

Un análisis pormenorizado de la prolifera documentación elaborada por el Programa, permite entrever que a lo largo de su evolución, las formulaciones de objetivos han variado notablemente. Sin embargo, tales mutacio-

nes no han sido oficializadas, por lo cual, el análisis crítico del desenvolvimiento de ProHuerta apela a tomar como válida la formulación de 1990.

Según el documento base del Programa, fechado en marzo de 1990, su propósito general es "(...) favorecer el acceso a una alimentación suficiente en términos nutricionales y socialmente apropiada a la población de escasos recursos." Y la misma expresión se utiliza para referenciar los resultados esperados: "Familias de bajos recursos motivadas, capacitadas (...)".

En los años subsiguientes, y tal como ocurrió con los objetivos, la enunciación de los destinatarios del Programa varió, pero nunca se oficializó esa mutación –dejándose plasmado en un texto oficial que la consignara explícitamente–. Como en el caso anterior, también aquí se opta para el análisis por adoptar la exposición original de destinatarios:

- familias de bajos recursos
- población con carencias alimentarias
- desocupados
- subempleados
- familias pauperizadas
- alumnos de escuelas de áreas carentes
- instituciones que atiendan a población carenciada

Los componentes programáticos de ProHuerta son cuatro: promoción de la actividad, capacitación de agentes multiplicadores, provisión de insumos para el desarrollo de las acciones y asistencia técnica.

La metodología de trabajo por la que se optó consiste en:

- la utilización de un marco teórico de referencia flexible, con ideas rectoras abiertas, que permitan incorporar las propuestas locales, adecuándolas y ejecutándolas con la intervención de organizaciones, técnicos, promotores y población objetivo.
- la participación activa del voluntariado (promotores comunitarios, institucionales y docentes) que previamente capacitado, lleva adelante –en conjunto con los técnicos– las acciones programáticas orientadas a la población objetivo.
- la generación y consolidación de redes sociales por intermedio de dicho voluntariado y la convergencia de entidades copartícipes en las acciones.
- la aplicación del concepto de procesos educativos en sus distintas líneas de acción (la huerta como recurso pedagógico en educación alimentaria, ambiental y generación de habilidades productivas).

- el empleo de herramientas dinámicas para ponderar la validez de sus logros y correcta focalización, mediante actividades de monitoreo y evaluación de impacto de las acciones en curso.

La operacionalización de las acciones del Programa implica un acercamiento con la población asistida intermediado por las organizaciones locales. Estas cubren una amplia gama de tipos, desde sociedades de fomento a grupos parroquiales, pasando por iniciativas vecinales no constituidas formalmente, centros de salud, organizaciones que aglutinan a desocupados y por todo tipo genérico de Organizaciones No Gubernamentales, además de otras entidades públicas (cárceles, escuelas, etc.).

Las instituciones que participan del Programa, a través de sus promotores y en conjunto con los técnicos de ProHuerta, son las encargadas de identificar a la población objetivo, de acuerdo a los criterios que se expusieron en el apartado correspondiente.

Cuando se inicia la actividad del Programa en una localidad, primeramente arriba a la misma un técnico del Programa, el cual contacta a los referentes sociales de dicha localidad (el cura párroco, un médico de la sala sanitaria local, los docentes, etc.). A estos referentes les expone las características de ProHuerta y los insta a participar en las actividades programáticas. En caso de recibir buena acogida, comienza organizar la capacitación de los voluntarios de dichas entidades para convertirlos en promotores del Programa. Realizado esto, inicia la etapa de difusión del Programa entre la población local, de modo que a través de las entidades de ese lugar –a las que se acercan por intermedio del promotor– puedan convertirse en población asistida por el Programa.

Una vez difundidas las acciones que emprenderá ProHuerta en esa localidad, ya “generada la demanda”, comienza la operatoria del Programa, consistente en implementar su estrategia capacitadora entre la población asistida, para lo cual trabajan promotores y técnicos. Una vez capacitada la población objetivo, se procede a la entrega de las semillas para así comenzar el ciclo productivo de la campaña hortícola de que se trate.

En ocasiones, la llegada del ProHuerta a una localidad es motivada por una solicitud en concreto de alguna organización local, la cual conoce al Programa y desea que se implemente en su área de intervención. Habiendo detectado a la demanda, esa organización aporta un cuerpo de voluntariado que, capacitado por los técnicos de ProHuerta, comienzan a llevar a cabo las acciones establecidas programáticamente.

Además de reunir los requisitos “objetivos” de accesibilidad, la población asistida por ProHuerta debe disponer de una superficie mínima necesaria para la implantación de la huerta, la que deberá estar delimitada y cercada. También, esa población debe de haber asistido a las capacitaciones a las que fueron invitados por los promotores y técnicos del Programa. Asimismo,

antes de que reciban el kit de semillas que entrega ProHuerta, el promotor deberá constatar que el asistido haya realizado la preparación del predio (cama de siembra, cercado, provisión de agua, etc.), dado que si no es así, no recibirá el mencionado kit.

Ese kit de semillas se compone de 25 especies, aproximadamente, y se distribuye en dos temporadas de producción anual. La cantidad de semilla que se entrega permite poner en producción una huerta de aproximadamente 100 m<sup>2</sup>, considerando una ingesta balanceada de aportes vitamínicos, calóricos y minerales para una familia de cinco integrantes. En el caso de las instituciones, escuelas y otros grupos comunitarios que también implementen huertas dentro del Programa, la cantidad de semilla que reciben es mayor (de acuerdo a la superficie que vayan a poner en producción).

El esquema productivo que propone ProHuerta se asienta en lo que el Programa denomina *huerta orgánica*. El Programa diferencia tres tipos principales de huertas: las familiares, las escolares y las comunitarias.

De acuerdo al glosario de uso interno en el Programa, se entiende por:

- huerta familiar: pequeño espacio con un mínimo de cinco a siete especies hortícolas sembradas, o bien con por lo menos diez unidades de las verduras de hoja contenidas en el kit y tres o cuatro plantas de tomate o bien de repollo, zapallitos, maíz, etc. Para ambos casos estos rangos deben ponderarse (flexibilizarse) en función de las dificultades que imponga el medio para el cultivo.
- huerta escolar: una huerta es tal cuando la producción hortícola está vinculada a una entidad escolar y está promovida por docentes. La huerta se debe desarrollar en un terreno de la escuela o cedido con ese destino; debe estar trabajada por los docentes y los alumnos, siendo su principal objetivo lo motivacional-pedagógico y subsidiariamente, el abastecimiento del comedor escolar o la entrega a los alumnos de la producción alcanzada. Es condición tener un mínimo de tres o cuatro especies con cinco unidades de cada una.
- huerta comunitaria: consiste en el uso de un espacio común y compartido (bajo cualquier forma de tenencia) que entre tres o cuatro familias como mínimo, que cultivan –por lo menos– entre cinco y siete especies hortícolas durante una temporada, siendo lo producido distribuido entre los miembros del grupo.
- huerta demostrativa: consiste en un ámbito donde se aplica la tecnología del Programa y al mismo tiempo es un espacio de capacitación.

A partir de 1995 se comienza a incorporar nuevos componentes productivos al Programa. Básicamente, se trata de producciones englobadas en lo que se denomina "granja": cría de aves de corral, cunicultura, cultivo de

frutales, etc. El objetivo que se perseguía era la obtención de pequeños sistemas integrados de autoabastecimiento (granjas familiares integrales y pequeños emprendimientos agroecológicos).

Para implantar las acciones mencionadas, el papel de los técnicos y de los promotores es central. Los primeros son contratados y rentados por el Programa, mientras que los segundos son voluntarios, trabajando en el contexto de ProHuerta pero bajo la cobertura institucional de sus entidades de origen. Unos y otros tienen responsabilidades que están claramente pautadas, pero donde la capacitación, formal e informal, directa e indirecta, ocupa un lugar destacado.

La capacitación formal cubre diferentes temáticas y es fundamental para la implementación de la huerta orgánica. Son talleres, cursos y jornadas: reuniones de capacitación con entrega de semilla, reuniones con nutricionistas destinadas a promotores, reuniones de capacitación de técnicos, reuniones de capacitación de promotores destinadas a la asistencia técnica a los beneficiarios, reuniones en las instituciones destinadas a las familias (prevención de la desnutrición infantil, cursos de cocina, etc.). Por su parte, la capacitación no formal cubre todo encuentro entre promotor y beneficiario, todo intercambio casual o programado con los técnicos, entre promotores y técnicos, etc.

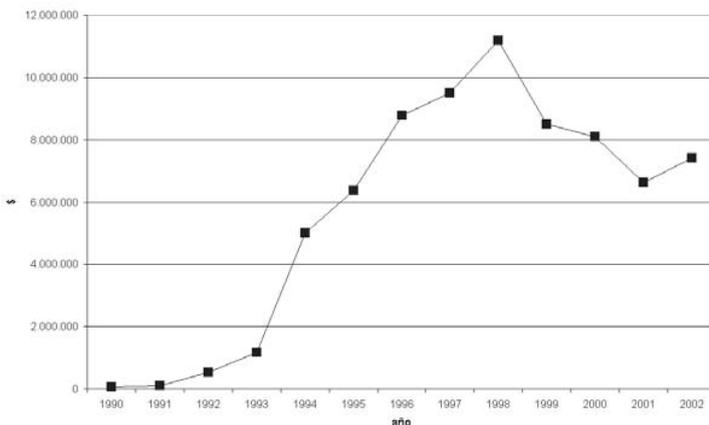
El financiamiento de las actividades del ProHuerta se realiza a partir de los aportes, monetarios unos, no monetarios otros, que realizan diversas entidades.

Inicialmente, en 1990, el aporte provino del INTA, pero a partir de fines de 1992 el Gobierno Nacional, a través del Programa PROSOL, dependiente del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, comenzó a insuflar nuevos recursos para el desarrollo de sus actividades. A partir de 1995 la totalidad de los aportes monetarios provinieron de la Secretaría de Desarrollo Social, convertida en Ministerio de Desarrollo Social a partir del año 2000.

Estos aportes monetarios, provenientes del Presupuesto Nacional, están sujetos al tratamiento administrativo-contable correspondiente, y se utilizan para solventar los costos administrativos, los gastos operativos, la adquisición de insumos, la remuneración del personal contratado y los costos de las actividades de capacitación emprendidas.

Los fondos que gira el Ministerio de Desarrollo Social son recibidos por la Fundación ArgenINTA, la cual los administra, evitando los circuitos burocrático-administrativos del Estado nacional.

Dado su origen en el Presupuesto Nacional, los fondos que recibe ProHuerta están sujetos a los avatares de la economía del país, sufriendo –por ende– las consecuencias propias del ajuste estructural permanente en que se desenvuelve dicha economía (Figura 3).



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 3.** Evolución presupuestaria de ProHuerta, 1990-2002 (en pesos).

Como se puede observar, el año 1998 representa el punto culminante del incremento sostenido en los fondos que fue recibiendo el Programa desde 1990, a la vez que indica el comienzo de un ciclo crítico que perdura hasta la actualidad.

Desde el punto de vista de la distribución interna del presupuesto, en el cuadro siguiente se observa (horizontalmente) de qué manera se asignaban las partidas anuales, destacándose claramente la importancia de tres ítemes: Recursos humanos, Semillas y Gastos operativos (en orden decreciente) (Cuadro 1).

Considerando la totalidad de recursos monetarios derivados por el Estado Nacional al Programa entre 1990 y 2002, agrupados por los grandes ítemes presupuestarios, se observa que prácticamente el 37% se destinó al pago de los honorarios de los técnicos y personal del Pro-Huerta, cerca del 32% fue para la adquisición de semillas y el 26% se utilizó para pagar los gastos operativos propios del Programa.

## II.2. Análisis diagnóstico del Programa

El análisis diagnóstico del Programa puede ser enfocado desde diferentes perspectivas, comenzando desde la cuestión de su institucionalidad, para llegar al ámbito de la ejecución de sus recursos, pasando por la evaluación de los resultados alcanzados.

En este texto, en virtud del reducido espacio disponible, se hará hincapié en el análisis de los aspectos que hacen a la operatoria efectiva del Pro-

**Cuadro 1**

Evolución presupuestaria de ProHuerta, 1990-2002 (en porcentajes)

Año	Total	Semillas	Impresos Rodados	Otros bienes	Gastos operati.	Recursos humanos	COGAyT	
1990	100,0	25,6	14,5		59,9			
1991	100,0	33,7			38,7	27,7		
1992	100,0	36,6	6,9		25,8	30,7		
1993	100,0	34,2	5,7		27,4	32,7		
1994	100,0	27,8	2,2	12,7	0,1	27,4	27,7	2,1
1995	100,0	25,6	2,8	1,0	2,0	37,5	28,1	3,0
1996	100,0	29,4	1,0		1,0	35,9	28,5	4,3
1997	100,0	34,2	1,4		0,8	27,3	34,4	2,0
1998	100,0	28,6	1,0		0,7	28,7	38,4	2,5
1999	100,0	35,8				14,8	45,5	3,9
2000	100,0	32,7	0,7			18,9	44,4	3,2
2001	100,0	30,8				19,8	46,4	3,0
2002	100,0	37,7	1,0			23,6	34,8	3,0

grama, es decir, la cuestión de la focalización y accesibilidad, la del funcionamiento económico-financiero y la de los resultados logrados.

**II.2.a. El área de la focalización y accesibilidad de los beneficiarios**

En el apartado anterior se ha descrito el proceso de acceso de asentamiento de las acciones del Programa en un territorio dado. También allí se señaló qué rasgos predominantes adquiere la población sobre la que se focalizan aquellas acciones.

Una vez contactadas por los promotores, las personas englobadas en alguno de los subconjuntos focales señalados podrían acceder a los beneficios del Programa si asistían a las capacitaciones que se le brindaban, si disponían de los recursos materiales indispensables (terreno cercado, con una superficie de 100 m<sup>2</sup>) y si realizaba las labores de presiembra que se le indicaban.

Cubiertos esos pasos, la persona recibiría el kit de semillas, suficiente para producir una provisión importante de productos de huerta para una familia, considerando sus aspectos vitamínicos, calóricos y minerales.

Más allá de lo que consta en los documentos oficiales del Programa, lo relevado en las entrevistas mantenidas con diferentes actores y en distintos ámbitos, permite identificar que hay cierta elasticidad en uno y otro aspecto; elasticidad que es una norma antes que una excepcionalidad.

Según se ha podido constatar, los promotores utilizan un parámetro laxo, por lo cual cualquier poblador al que genéricamente se puede considerar "pobre" es sujeto factible de incorporarse al Programa. Y de la misma manera, toda institución formal o informal que pueda aglutinar a tales "pobres" podrá ser contraparte del Programa en la implementación del mismo.

Si ProHuerta ha ido afianzándose en su evolución como un programa modelo, que reúne las características principales de una moderna gestión de políticas sociales, tal como se sostiene en diferentes documentos analizados, esto debería verse plasmado en una población objetivo claramente definida, conceptualizada, justificada, cuantificada y espacializada, de modo tal de asegurar la efectividad de las acciones que se emprendan.

Entre 1990 y 2002 se han relevado cuatro formulaciones diferentes de los criterios de focalización (quizás no contradictorias, pero sí distintas entre sí), sin que exista una justificación formal que deje constancia oficial de tales mutaciones.

Este señalamiento no constituye un prurito burocratizante, sino que es una cuestión de coherencia y solidez institucional, pues esos cambios –que hacen a la esencia del Programa– no pueden quedar supeditados a la simple decisión de una gestión coyuntural, sino que deberían ser producto de un ajustado análisis de la globalidad de las acciones del Programa, en contextos espacio-temporales determinados que lleven, eventualmente, a justificar tales cambios. Y no es este el caso que se ha detectado en ProHuerta.

En la operatoria del Programa, la clasificación de quienes podrán convertirse en beneficiarios es tan amplia que engloba a un gran y heterogéneo conjunto de potenciales asistidos, pero sin definirlos con precisión. Así, por ejemplo, qué significa, concretamente, "niños de escuelas de áreas críticas" o "asalariados rurales"? O aun, qué implica ser miembro de una "familia pauperizada"? Ahondado: qué se entiende en la Argentina de 2003 por "seguridad alimentaria"? solamente el aseguramiento a toda la población de un acceso alimentario mínimo en lo cuantitativo, o incluye –al estilo europeo– también un componente cualitativo?

Estas preguntas no son retóricas ni detalladamente inconducentes, sino que hacen a la conformación de la focalización del Programa. Más claridad y precisión conceptual, definiendo unívocamente a qué colectivo social se dirigen sus acciones, permitiría asegurar la mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos, a la par que mejoraría la eficiencia en la utilización de los recursos que se le asignan anualmente al Programa.

De esta mejor focalización derivará una eficientización en las tareas de selección de beneficiarios, por cuanto los promotores contarán con elementos más ajustados a la realidad local en la que trabajan, respecto de los cuales efectuarán las acciones correspondientes para acercar el Programa a los pobladores potencialmente asistibles por el mismo.

Por otra parte, esta formalización de una más clara focalización permitirá definir y cumplir acabadamente los criterios mínimos de accesibilidad de los beneficiarios al Programa. Como se señaló anteriormente, en la actualidad la flexibilidad en este aspecto es muy grande, dependiendo tanto de las directivas programáticas como de la decisión individual de cada técnico y aún, de cada promotor.

Si se pretende reforzar la institucionalidad programática, se debe, entonces, establecer criterios de accesibilidad flexibles pero claros, adecuadamente difundidos entre los técnicos y promotores, señalando que a partir de ellos, y dentro de sus límites, deberán considerarse las condiciones que deberían cumplir los eventuales beneficiarios de ProHuerta.

### ***II.2.b. El área económico-financiera del Programa***

La permanente situación de ajuste presupuestario en que se desenvuelve la administración pública nacional no deja indemne al Programa, y por lo tanto, el monto de fondos con que debe desarrollar sus acciones ha venido descendiendo de manera continua desde 1998.

Este contexto afecta el normal desenvolvimiento operativo, máxime si se toma en consideración que sus acciones deben respetar inevitablemente la sucesión de ciclos naturales, los cuales son –dados los rasgos técnicos del Programa– inalterables.

Dada la magnitud general de la crisis económica nacional, las otras entidades relacionadas directamente con ProHuerta, comenzando por el INTA, también han visto afectada su disponibilidad de recursos, por lo cual el Programa viene sufriendo un doble deterioro económico-financiero: el que proviene directamente del declive en el monto de la asignación presupuestaria directa, y el que se origina en la menor afectación de recursos no monetarios que deben aplicar para con el ProHuerta las entidades relacionadas con el mismo (desde el INTA a los municipios, pasando por las diversas ONGs y otras entidades públicas estatales que contribuyen al desarrollo de las huertas y otras acciones desarrolladas por el Programa).

Como ya se señaló, entre 1990 y 2002, el 37% del total de los fondos recibidos por el Programa se destinaron al pago de honorarios de los técnicos y del personal de ProHuerta, mientras que el 32% se empleó en la adquisición de semillas y el 26% se utilizó para el pago de los gastos operativos del Programa. La información financiera disponible permite efectuar algunas

ma-corrrelaciones entre asignaciones presupuestarias y número de huertas logradas, cantidad de población asistida, de promotores articulados al Programa y de actividades de capacitación efectuadas, partiendo del panorama detallado en el Cuadro 2<sup>3</sup>.

**Cuadro 2**

Evolución del presupuesto y de los resultados globales del Programa

Año	Presupuesto en \$	Huertas logradas	Población asistida	Promotores	Capacitaciones
1990	62.143,0	4.446	43.000,0	1.023	169
1991	113.142,0	14.305	156.700,0	1.264	92
1992	524.282,0	39.011	322.200,0	2.310	420
1993	1.162.441,0	91.895	760.600,0	4.149	2.676
1994	5.000.000,0	157.428	1.213.200,0	6.500	5.098
1995	6.375.000,0	321.646	2.239.200,0	8.707	9.189
1996	8.790.000,0	525.999	3.444.800,0	11.330	9.762
1997	9.500.000,0	650.540	4.300.000,0	13.219	13.368
1998	11.200.000,0	814.356	5.346.600,0	15.104	16.129
1999	8.500.000,0	803.157	5.131.906,0	15.271	12.963
2000	8.096.344,0	835.095	5.296.341,0	14.620	13.713
2001	6.622.795,0	823.668	5.182.443,0	15.503	14.912
2002	7.412.000,0	964.982	6.055.861,0	15.881	13.339

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

En el cuadro anterior quedan expuestos –en valores absolutos– los fondos presupuestarios recibidos por ProHuerta a lo largo de los últimos trece años y los resultados globales alcanzados por dicho Programa en ese tiempo. A partir de una relación simple entre aquellos fondos y estos resultados, se puede observar el Cuadro 3.

3 Recuérdese que entre abril de 1991 y enero de 2002, por la paridad cambiaria imperante por ley en la Argentina, un peso equivalía a un dólar.

**Cuadro 3**

Relación entre presupuesto y resultados globales del Programa

Año	Relación presupuesto total			
	huertas logradas \$/huerta	población asistida \$/persona	promotores \$/promotor	capacitaciones efectuadas \$/capacitación
1990	14,0	1,4	60,7	367,7
1991	7,9	0,7	89,5	1.229,8
1992	13,4	1,6	227,0	1.248,3
1993	12,6	1,5	280,2	434,4
1994	31,8	4,1	769,3	980,8
1995	19,8	2,8	732,2	693,8
1996	16,7	2,6	775,8	900,4
1997	14,6	2,2	718,7	710,7
1998	13,8	2,1	741,5	694,4
1999	10,6	1,7	556,6	655,7
2000	9,7	1,5	553,8	590,4
2001	8,0	1,3	427,2	444,1
2002	7,7	1,2	466,7	555,7

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

El indicador más acabado de los resultados del Programa reside en la cantidad de huertas logradas, pues es en ellas donde se ubica el nodo central para la concreción de su objetivo principal: mejorar la ingesta alimentaria de productos fresco por parte de la población objetivo del mismo. Por lo tanto, una relación entre los recursos financieros disponibles y la cantidad de esas huertas implantadas permite arrojar un cierto panorama global del funcionamiento de ProHuerta.

En el último cuadro se observa que entre los extremos del lapso temporal, la relación entre presupuesto total y huertas logradas descendió hasta aproximadamente la mitad, pero con dos ciclos internos, uno de incremento, hasta mediados de los '90 y otro de descenso, entre 1999 y la actualidad<sup>4</sup>.

4 Tomando como año base = 1 a 1990, se obtendría que 2002 presenta a nivel del presupuesto un valor de 119,3, mientras que respecto de las

La relación entre los gastos derivados de la contratación del personal (técnico y administrativo) del Programa y las huertas del mismo exhibe una tendencia creciente hasta mediados de la década de 1990, para luego comenzar a estabilizarse coincidentemente con la etapa de mayores ingresos presupuestarios y, posteriormente, declinar sostenidamente desde 1999 en adelante. Es así que en 2002 esa relación era prácticamente igual a la existente en 1991, aunque el número total de huertas es muy superior. Esto demuestra que a nivel de los recursos humanos, el Programa ha efectuado un fuerte ajuste, pese a que, globalmente, este rubro (como ya se señaló) ocupa el primer lugar en el total de las asignaciones presupuestarias de la historia del Programa.

En tanto que desde el punto de vista del capital humano el Programa se sustenta, en primer lugar, con los técnicos contratados por el mismo, y en segundo término, con los promotores voluntarios que, dependiendo de diferentes instituciones que colaboran con ProHuerta, permiten que las acciones de este se plasmen sobre el territorio, resulta de interés establecer una relación entre las erogaciones presupuestarias imputadas, precisamente, a los recursos humanos del Programa y la cantidad de promotores que colaboran.

#### **Cuadro 4**

Relación entre presupuesto en recursos humanos y promotores del Programa (en \$)

Año	Presupuesto en RR.HH.	Relación presup. RR.HH./promotores
1990	s/d	s/d
1991	31.285,0	24,8
1992	161.063,0	69,7
1993	380.344,0	91,7
1994	1.387.478,0	213,5
1995	1.792.027,0	205,8
1996	2.501.700,0	220,8
1997	3.263.561,0	246,9

huertas logradas, 2002 expone un valor de 217, reafirmando, entonces, que a nivel de eficiencia global en la relación presupuesto total/huertas logradas, ProHuerta muestra un comportamiento altamente positivo.

Año	Presupuesto en RR.HH.	Relación presup. RR.HH./promotores
1998	4.301.243,0	284,8
1999	3.905.173,0	255,7
2000	3.597.070,0	246,0
2001	3.070.787,0	198,1
2002	2.579.376,0	162,4

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

Según se desprende del Cuadro 4, entre 1994 y 1998, coincidentemente con la etapa en que mayor presupuesto tuvo el Programa, los fondos asignados al pago de recursos humanos de ProHuerta tuvieron un impacto teórico equivalente en la cantidad de promotores conectados con el Programa. Así, mientras en 1993 la relación era de algo más de \$ 91 (del total de gastos en recursos humanos) por cada promotor del Programa, al año siguiente esa cifra se elevó un 133%, alcanzando en 1998 –respecto de ese año 1993– un valor un 211% superior. Posteriormente, con las reducciones presupuestarias que sufrió ProHuerta, la relación declinó notablemente hasta ser superior a la de 1993 en sólo un 77%.

Sin embargo, efectuando un análisis que tome un año base (1991 = 1), se observa que la correlación positiva no es tan espectacular, sino que, al contrario, se percibe que el gasto en recursos humanos evolucionó de manera desproporcionada respecto del total de promotores del Programa (que, debe recordarse, no son rentados por éste). Así, mientras desde el año base el presupuesto en recursos humanos crece a un valor de 137,5 en 1998, el de la relación entre esos gastos y el número de promotores lo hace hasta solamente 11,9, para luego incrementarse a 12,6 en 2002, cuando aquellos gastos ascienden a un valor indicador de 82,4 (Cuadro 5).

#### **Cuadro 5**

Relación proporcional entre presupuesto en recursos humanos y promotores del Programa

Año	Presupuesto en RR.HH.	Relación presup. RR.HH./promotores
1990	s/d	s/d
1991	1,0	1,0
1992	5,1	1,8
1993	12,2	3,3

Año	Presupuesto en RR.HH.	Relación presup. RR.HH./promotores
1994	44,3	5,1
1995	57,3	6,9
1996	80,0	9,0
1997	104,3	10,5
1998	137,5	11,9
1999	124,8	12,1
2000	115,0	11,6
2001	98,2	12,3
2002	82,4	12,6

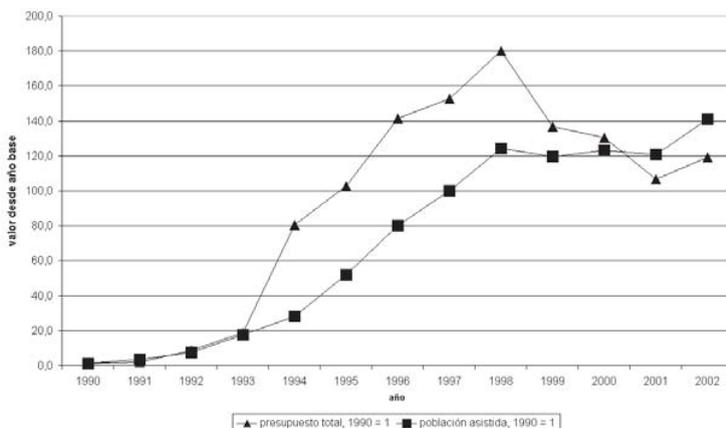
Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

Otra interrelación importante resulta de la comparación entre la evolución del presupuesto disponible por el Programa y la población asistida por el mismo. Así, antes del inicio de la etapa en que ProHuerta recibieran más fondos (desde 1994 hasta 1998), el Programa dispuso de más presupuesto en relación a la población total asistida. En ese año 1994 se contó con \$ 4,1 por cada beneficiario, pasando a descender constantemente desde entonces y hasta la actualidad, pese a que, como se señaló, en 1998 se ubica el pico de máximo presupuesto. Evidentemente, esta situación se genera porque se incrementa el número de la población alcanzada por las acciones del Programa.

Sin embargo, observar cómo evolucionan ambas variables (presupuesto total y población asistida) a partir de un año base (1990 = 1) permite apreciar que se generó cierta brecha entre el incremento de presupuesto disponible por parte de ProHuerta y el número total de la población asistida (Figura 4).

Desde 1993 se produce una bifurcación en la trayectoria evolutiva de ambas variables, discurriendo con valores más elevados la asignación presupuestaria total de ProHuerta, mientras que la población total alcanzada por el Programa exhibe una trayectoria más moderada. Aún en el momento de máxima disponibilidad de recursos –1998– la brecha entre ambas es importante. Recién con la crisis que afecta a ProHuerta en el año 2000 los derroteros se entrecruzan, aumentando más la variable poblacional que la presupuestaria.

Según se señaló, las acciones de capacitación ocupan un lugar importante en la estrategia operativa de ProHuerta. Como también se indicó, en el



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

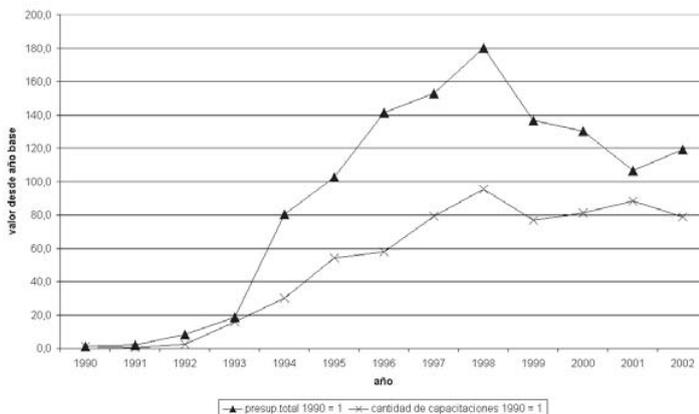
**Figura 4.** Evolución del presupuesto total y de la población asistida por ProHuerta (1990 = 1).

seno del Programa se contemplan actividades de capacitación formal e informal. La información accesible hace referencia solamente a las "jornadas de capacitación", por lo cual se considera que ese dato engloba sólo a las capacitaciones formales.

Entrever cuál es el costo concreto de cada actividad de capacitación no es posible, dada lo agregado en que se presentan los datos presupuestarios. De manera gruesa, se ha señalado en una tabla anterior que la relación directa entre presupuesto total y número de capacitaciones realizadas expone valores elevados; así, en 1992 alcanzaba a casi \$ 1.250 por jornada, mientras que diez años después superaba en algo los \$ 555 cada una. Sin embargo, esta relación no señala en demasía, dado que engloba a la totalidad del presupuesto, pero sin desagregar aquellos gastos directa (y/o exclusivamente) relacionados con las actividades de capacitación.

A fin de observar más acabadamente esta cuestión, se relacionó la evolución global del presupuesto de ProHuerta y la trayectoria que siguió la cantidad total de capacitaciones formales efectuadas, siempre tomando un año base (1990 = 1) (Figura 5).

Como en el caso de la población total asistida, aquí también se observa que hasta 1993 los derroteros de ambas variables son concordantes, pero desde ese momento (cuando se inicia el incremento sostenido del presupuesto disponible por parte del Programa), la variable presupuestaria se expande de manera más dinámica que la que corresponde a las actividades



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 5.** Evolución del presupuesto total y las capacitaciones realizadas por el Programa (1990 = 1).

de capacitación. Si bien aquí también el cenit de la disponibilidad de fondos (1998) exhibe la mayor disparidad de evolución entre ambas variables, con la crisis –y a diferencia del caso de la población asistida– la brecha no se invierte, sino que luego de un leve angostamiento en 2001, vuelve a ampliarse al año siguiente.

Como se ha observado hasta este punto, más allá de los problemas presupuestarios estructurales que afronta el Programa, se han detectado en su funcionamiento, en lo que a la asignación de recursos respecta, una serie de aspectos que, prima facie, ponen en cuestión la razonable eficacia y eficiencia de tal asignación.

En particular, se observa que el presupuesto destinado a recursos humanos del Programa (directivos, técnicos y administrativos) creció, en relación a las huertas logradas, hasta mediados de la década de 1990, estabi-  
lizándose en lugar de continuar creciendo, a medida que el presupuesto del Programa aumentaba. Posteriormente, a fines de esa década, en paralelo a la crisis presupuestaria que afectó al grueso de los programas sociales, esa relación vuelve a descender a niveles similares a los del comienzo de aquella década. En otras palabras, surge la pregunta en torno a por qué durante la etapa de mayor presupuesto disponible por ProHuerta, la relación entre el gasto en recursos humanos y la cantidad de huertas logradas no se incrementó, sino que se estabilizó. En la respuesta a ese interrogante estarán las claves acerca de la eficiencia en el uso de esas subpartidas presupuestarias.

Del mismo modo, se detectó que (considerando un año base, 1991 = 1) el presupuesto en recursos humanos se incrementó notablemente en la segunda mitad de los años '90, mientras que la relación entre ese presupuesto y el número de promotores que trabajaban (sin remuneración) para el Programa apenas se elevó. Es decir, cuánto más se destinaba en el Programa a pagar a los técnicos rentados, proporcionalmente menos efectividad se obtenía en cuanto a la cantidad –relativa– de promotores articulados al Programa a través del trabajo de esos técnicos.

Asimismo, se observa que a partir de 1991 –tomado como año base–, la evolución de los recursos presupuestarios que dispuso el Programa fue mayor que la población efectivamente asistida por las acciones del mismo, invirtiéndose la tendencia (creciendo más la población que la disponibilidad de recursos) a partir del año 2001, cuando la crisis presupuestaria fue general en el aparato Estatal nacional.

Responder el por qué de estas situaciones, permitiría arrojar luz sobre la eficiencia en el manejo de los recursos públicos asignados a ProHuerta.

### **II.2.c. El área de los resultados del Programa**

Las acciones del Programa se desarrollan a lo largo de todo el país, alcanzando actualmente a más de 3.800 localidades distribuidas entre todas las jurisdicciones del territorio argentino. En cada localidad y provincia se emprendieron, como ya se señaló, tres tipos de huertas: familiares, escolares y comunitarias. La distribución histórica de cada uno de esos tipos puede verse en el Cuadro 6.

**Cuadro 6**

Evolución de las huertas, por tipo y año

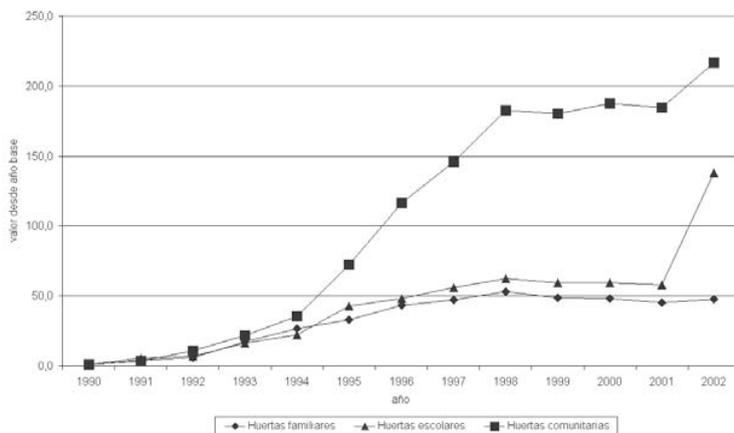
Año	Huertas			Total de huertas
	familiares	escolares	comunitarias	
1990	4.111	264	81	4.456
1991	12.859	986	449	14.294
1992	46.869	1.499	564	48.932
1993	90.090	4.573	1.319	95.982
1994	148.384	7.001	1.790	157.175
1995	308.680	8.738	3.444	320.862
1996	504.444	11.406	3.900	519.750
1997	633.619	12.390	4.531	650.540
1998	795.325	13.991	5.040	814.356

Año	Huertas			
1999	785.440	12.886	4.831	803.157
2000	817.564	12.728	4.803	835.095
2001	807.068	11.897	4.703	823.668
2002	941.247	12.537	11.198	964.982

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

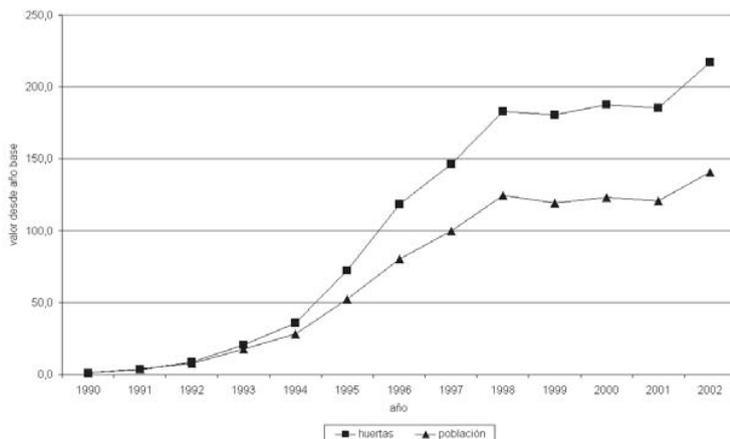
La imagen que transmite este cuadro, en el cual las huertas familiares son las que han mantenido a lo largo de la historia del Programa un protagonismo central, debe ser matizada al contraponerla con su evolución comparativa, desde un año base (1990 = 1), respecto de los otros dos tipos de huertas. Así, como se observa en la Figura 6, la dinámica del Programa se centra no en las familiares, sino en las comunitarias que son las que más se expanden (de un valor de 1 en 1990 alcanzan, en 2002, un valor de 216,6).

Las huertas del Programa asistieron a un número creciente de población a lo largo del período analizado, el cual es impactante en valores absolutos: de 43.000 personas en 1990 se pasa a algo más de 6.000.000 en 2002. Sin embargo, para dimensionarlo adecuadamente es necesario correlacionarlo con la evolución del número de huertas totales que manejó año a año el Programa, y en particular, contrastando su trayectoria a partir de un año base (1990 = 1). El resultado se observa en la Figura 7.



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 6.** Evolución de los tipos de huerta, base 1990 = 1.



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 7.** Evolución comparativa de cantidad de huertas y población asistida, base 1990 = 1.

Se puede apreciar que el incremento en el número de huertas es mayor que el que se verifica a nivel de la población asistida, de lo cual es posible deducir, por un lado, que el número promedio de personas asistidas por huerta lograda ha ido disminuyendo con el tiempo. Por otro lado, esta trayectoria diferencial señala una posible pérdida de eficiencia en la utilización de los recursos empleados en cada unidad de huerta impulsada por el Programa.

Una aproximación a esta cuestión es posible de ser realizada a través de la comparación entre la cantidad total de huertas logradas, la población asistida que contabiliza el Programa y el conjunto de promotores que trabajan para obtener aquellas huertas. El resultado puede verse en el Cuadro 7.

### **Cuadro 7**

#### Relación población asistida, huertas y promotores

Año	Relación		
	Población asistida/huerta	Huerta/promotor	Población asistida/promotor
1990	9,7	4,3	42,0
1991	11,0	11,3	124,0
1992	8,3	16,9	139,5
1993	8,3	22,1	183,3

Año	Relación		
1994	7,7	24,2	186,7
1995	7,0	36,9	257,2
1996	6,5	46,4	304,0
1997	6,6	49,2	325,3
1998	6,6	53,9	354,0
1999	6,4	52,6	336,1
2000	6,3	57,1	362,3
2001	6,3	53,1	334,3
2002	6,3	60,8	381,3

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

Efectivamente, se observa que –más allá de las diferencias existentes entre las huertas familiares y las escolares y comunitarias– el número promedio global de personas asistidas por huerta ha venido disminuyendo desde 1990. Al mismo tiempo, y como muestra del intenso trabajo que realizan los promotores, se constata que la cantidad de huertas logradas por promotor y la cantidad de personas asistidas también por promotor ha mantenido un ritmo creciente, sostenido y regular a lo largo de todos estos años.

Cabe señalar que en la propuesta programática, ProHuerta se ha organizado de modo tal que, en promedio, cada promotor asesora a entre veinte y treinta y cinco huertas, a la vez que cada técnico tendría bajo su asesoramiento y monitoreo a entre quince y veinticinco promotores.

El número de promotores ha ido creciendo constantemente entre 1990 y 2002, si bien en proporción mucho menor al incremento de la población asistida. Relacionando ambos factores con el número de técnicos rentados por el Programa, se obtiene el Cuadro 8.

**Cuadro 8**

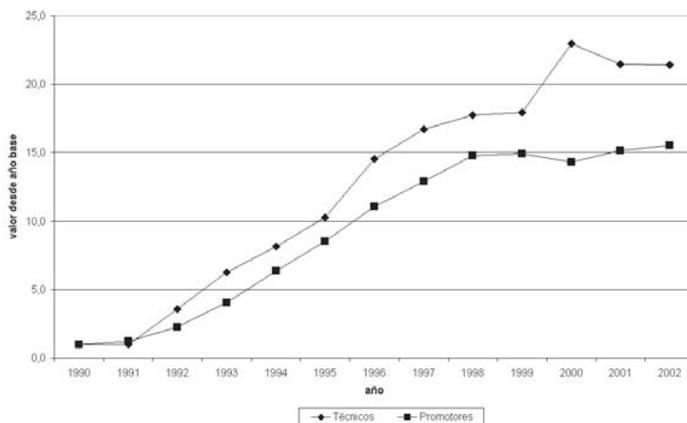
Relación entre técnicos, promotores y población

Año	Promotores × técnico	Población × promotor	Familias × promotor
1990	14,6	42,0	8,4
1991	18,1	124,0	24,8
1992	9,2	139,5	27,9
1993	9,5	183,3	36,7

Año	Promotores × técnico	Población × promotor	Familias × promotor
1994	11,4	186,7	37,3
1995	12,1	257,2	51,4
1996	11,1	304,0	60,8
1997	11,3	325,3	65,1
1998	12,2	354,0	70,8
1999	12,2	336,1	67,2
2000	9,1	362,3	72,5
2001	10,3	334,3	66,9
2002	10,6	381,3	76,3

Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

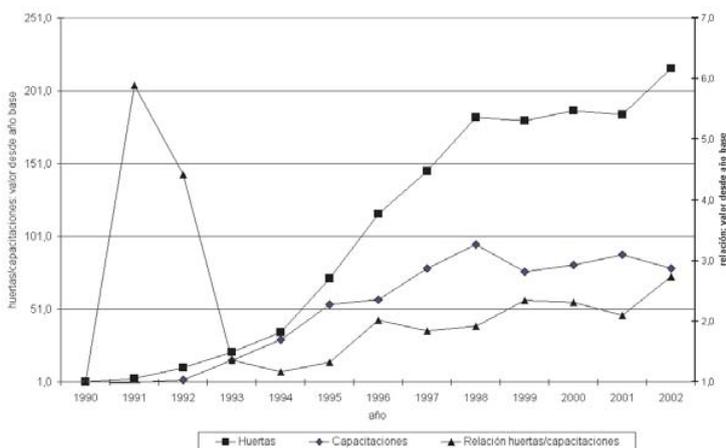
Según se puede apreciar, la cantidad de promotores respecto del número de técnicos ha experimentado un leve descenso a partir, precisamente, de la caída del presupuesto disponible por el Programa, explicable entonces, por el menor nivel de actividad desarrollado por el mismo. Considerando un año base (1990 = 1), la cantidad de promotores y de técnicos evoluciona de manera diferente: se incrementa más la cantidad de los segundos que de los primeros, ampliándose la brecha entre ambos derroteros, especialmente, a partir del momento de la crisis presupuestaria del Programa, tal como puede apreciarse en la Figura 8.



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 8.** Evolución de la cantidad de técnicos y promotores, base 1990 = 1.

Junto a la labor de los promotores, otro pilar clave del Programa es la capacitación que se le brinda, a través de sus técnicos, a esos promotores y también a los huerteros. La capacitación es tanto formal como informal, quedando registradas en el sistema de información del Programa las actividades correspondientes al primer tipo. En este punto se enfocará la relación existente entre la cantidad de jornadas de capacitación realizadas y el número de huertas logradas. Esto se torna relevante en tanto que la concreción final de las huertas a través de la entrega del insumo básico, las semillas, sólo se produce cuando el huertero ha realizado las capacitaciones correspondientes, por lo tanto, debería haber una correspondencia entre unas y otras. Llevando esa relación a un valor base 1990 = 1, se exhibe la dinámica expresada en la Figura 9.



Fuente: elaboración propia en base a información oficial de ProHuerta.

**Figura 9.** Evolución de las huertas, las capacitaciones y la relación entre ambas, base 1990 = 1.

La dinámica de la relación entre las huertas logradas y las capacitaciones brindadas es menor que el crecimiento del número de huertas totales y que la cantidad de jornadas de capacitación dictadas por el Programa. Una inferencia posible es que la fortaleza de las actividades de capacitación, entendida a través de la concreción de huertas, no reside en las actividades formales sino en aquellas informales, ejercidas cotidianamente por el personal del Programa en su contacto regular con los huerteros o con las personas interesadas en serlo. Por supuesto, también es posible inferir que, inicialmente, podría tratarse de un uso ineficiente de los recursos asignados a la capacitación, pues los inputs asignados (los recursos monetarios y no moneta-

rios destinados a las capacitaciones) no reditúan outputs en la misma medida (huertas logra-das), en un análisis vis a vis.

Más allá de estas particularidades detectadas, la operatoria global del Programa se ha visto afectada por los problemas presupuestarios, puesto que la reducción del monto total asignado y la irregularidad de la remesas de partidas atentan contra el normal funcionamiento institucional del mismo.

### **III. Reflexiones finales**

El hacer al ciudadano responsable de la superación de su condición de pobreza, el depositar en él la iniciativa de paliar los efectos que sobre su calidad de vida originó la reestructuración económica que vivió la Argentina durante los años '90, y el repliegue de la acción estatal a favor de la intervención de organizaciones civiles de diferente tipo, son tres de los rasgos que imperaron (y aún persisten) en la política social argentina, diseñada y estimulada a través de las recomendaciones emanadas de los organismos multilaterales de crédito.

Esas recomendaciones también imponían criterios de eficacia y eficiencia económica en la implementación de los programas que materializaban la política social de la época.

Según se ha visto, el Programa ProHuerta es un acabado ejemplo de ese tipo de intervención pública, en la cual:

- el beneficiario (quien trabajará su huerta) es el responsable de acercarse a las acciones del Programa;
- la mejora de sus condiciones de alimentación dependerá, exclusivamente, de su iniciativa;
- la posición relativa del beneficiario en la estructura social que lo contiene (desempleado, pobre, indigente, etc.) no varía;
- la mayor parte de las acciones del Programa son desarrolladas, en el contacto concreto con los beneficiarios, por voluntarios pertenecientes a organizaciones civiles de diferente origen, y no por el Estado Nacional a través de sus agentes directos.

El análisis de sus aspectos económico-financieros y la evaluación de los resultados alcanzados arroja un panorama que, cuanto menos, pone en cuestionamiento los niveles de eficacia y eficiencia que alcanzó a lo largo del período estudiado. Tal como se ha señalado en el texto, los recursos insumidos por el Programa son particularmente significativos a nivel de los gastos de administración, no observándose –en un análisis vis a vis– que los aspectos cuantitativos de los productos alcanzados (número de huertas lo-

gradas, personas capacitadas) sean correspondencia directa de la cantidad de fondos aplicados a su obtención.

A su vez, dado su carácter modélico, permite inferir que otros programas similares también pueden arrojar resultados analíticos similares (más allá de la mayor o menor semejanza en cuanto a población focal, dependencia funcional y presupuesto disponible). La similitud se indica en cuanto a qué efectos concretos ejercen estos programas sobre las condiciones materiales de vida de la población a la que alcanzan.

En situaciones de crisis social como la que vive la Argentina desde mediados de los años '90, con su agudización en 2000-2002, que generó una desarticulación social muy profunda, apostar a la responsabilidad del individuo en la superación de su propia condición de pobreza (o de ciertos aspectos de la misma) es, en la práctica, convalidar un modelo de intervención pública irresponsable, alejado de la realidad social concreta, carente de vínculos sólidos con el devenir de los grupos pauperizados de la población y debilitador del rol (histórico) que debe desempeñar el Estado.

La mayor o menor eficacia y eficiencia que puede haber alcanzado ProHuerta es, en realidad, tan sólo un hecho anecdótico; a lo sumo, se torna un ejemplo, pero no es el centro de la cuestión a debatir. Esta pasa por reflexionar acerca de cuáles son las causas que generan un marcado deterioro en las condiciones de vida de la población, y cuáles son los mecanismos más adecuados para resolver esa situación atacando a aquellas causas.

El modelo de desarrollo económico y social que se extendió por América Latina en general, y en la Argentina en particular, a lo largo de la década de 1990, con su correlato de exclusión social, desempleo, pobreza e indigencia, sumado al deterioro del aparato estatal, es la causa de la situación mencionada. Las acciones implementadas para atemperar tal situación, pero sin atacar la causa de fondo, no hacen sino convalidar el modelo imperante.

La reproducción simple de las condiciones de vida en el contexto de pobreza no arroja más que pobreza. No hay superación de la misma. La difusión de técnicas de cultivo en huertas, el voluntariado difusor de esas técnicas, la capacitación para un mejor cultivo, la distribución de cuadernillos informativos, por utilizar ejemplos del Programa que nos ocupó en este artículo, no van al fondo de la cuestión. El huertero, aun comiendo más hortalizas (cuando lo logra hacer) no sale de su condición de pobre, ni mejora ningún otro aspecto de su calidad de vida.

Sin embargo, en el contexto nacional, esas acciones (insuficientes desde lo individual y desde el colectivo social) son sopesadas positivamente, pues el discurso oficial ponderará como "esfuerzos en la lucha contra la pobreza" cada una de las huertas logradas, cada kilogramo de vegetales producidos.

Con mayor o menor cantidad de huertas, con mayor o menor cantidad de hortalizas producidas, el problema de fondo, el que origina desempleo, pobreza, indigencia, exclusión social, sigue perdurando. Si la sociedad no aborda plenamente esta cuestión, nada se modificará, y la política social, como escribió Carlos Vilas, continuará siendo la ambulancia que recoge a las víctimas de la política económica.

## **Referencias bibliográficas**

- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) **La modernización excluyente**. Buenos Aires: Losada.
- CARPIO, J. y NOVACOVSKY, I. (1999) "La cuestión social de los años noventa en Argentina", en J. Carpio e I. Novacovsky (comp.) **De igual a igual**. Buenos Aires: FCE.
- GALIANI, S. *et al.* (2003) "Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad". **Desarrollo Económico**. N° 169, 3-44.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, I. (2000) "La política social en la agenda latinoamericana". **Espacio Abierto**. Vol. 9 N° 3, 319-339
- LO VUOLO, R. (1995) "Estabilización, ajuste estructural y política social" en P. Bustos (comp.) **Más allá de la estabilidad** Buenos Aires: Fundación F. Ebert.
- MINUJIN, A. *et al.* (1997). **Cuesta abajo**. Buenos Aires: Losada.
- MINUJIN, A., ed. (1993) **Desigualdad y exclusión**. Buenos Aires: Losada.
- POSADA, M. (2003) **Evaluación diagnóstica del Programa ProHuerta**. Buenos Aires: Proyecto PNUD ARG 02/013.
- RUSSO, C. (1998) "La Argentina de los '90: transformaciones macroeconómicas y reestructuración productiva", en H. Nochteff, ed. **La economía argentina a fin de siglo**. Buenos Aires: Eudeba.
- VILAS, C. (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". **Desarrollo Económico**, N° 144, 931-952.