

GESTIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (PROFEDER), EN PARTICULAR DE LOS PROYECTOS DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL (PADL) Y DE LOS PROYECTOS INTEGRADOS (PI). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

Gestión / Período auditado: 01/01/13 a 31/12/16.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES
Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 25.641, 25.675, 27.118.

Aclaraciones previas

El PROFEDER fue creado en 2002 (*Res. INTA 235/02*) para promover la innovación tecnológica y organizacional, desarrollar las capacidades de todos los actores del sistema y fortalecer la competitividad sistémica regional y nacional en un ámbito de equidad social y sustentabilidad.

El Programa se propone apoyar a las familias y empresas productoras para que mejoren los sistemas socioprodutivos locales, la seguridad alimentaria, el agregado de valor y la diversificación. Establece una agenda de prioridades que requiere la incorporación de tecnologías organizacionales y comerciales y, sobre todo, la articulación de diversos actores para fortalecer el capital social en los procesos de desarrollo territorial.

Sus acciones se desarrollan en base a las demandas de las provincias mediante los siguientes componentes:

- **Cambio Rural**, destinado a productores medianos.
- **ProHuerta**, destinado a productores rurales por debajo de la línea de pobreza.
- **Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (PADL)**, destinado a población local y distintos tipos de actores e instituciones para la creación y fortalecimiento de redes del ámbito rural.
- **Minifundio**, para productores minifundistas.
- **Profam**, para productores familiares.
- **Proyectos Integrados (PI)**, dirigido a múltiples actores sectoriales y sociales para la incorporación de tecnología apropiada. Búsqueda e implementación de alternativas productivas.

Hallazgos

1. Planificación estratégica y operativa

1.1. No se encontró evidencia de una articulación entre el Plan Estratégico Institucional del INTA y el PROFEDER. La **Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTyE)** no cuenta con una planificación estratégica ni operativa propia, enmarcada en el PEI; la vigente no considera los objetivos de la Ley 27.118, de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, relacionados estrechamente con el PROFEDER, tanto en sus objetivos como en la población destinataria.

1.2. No hay una matriz de riesgos sobre el PROFEDER que identifique las áreas y los actores sociales más vulnerables.

1.3. Los expedientes del PROFEDER no están foliados (*Decreto PEN 333/85*) ni caratulados con el registro CUDAP.

1.4. No se implementó la firma digital (*Ley 25.506 y Decreto PEN 1265/16*) ni el expediente digital (*Sistema de Gestión Documental Electrónica, Decretos PEN 561 y 1131/2016*).

1.5. No hay un reglamento regulado por una norma sobre los proyectos del PROFEDER, sino que se los maneja según un documento interno de la CNTyE.

1.6. No hay constancia de los mecanismos de formulación de las metas físicas presupuestarias ni del desarrollo de indicadores para su seguimiento.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

2. Recursos Humanos

2.1. El INTA no brinda a sus técnicos una capacitación específica en los aspectos sociales del manejo de proyectos. Los aspectos sociales resultan relevantes en la implementación de los PADL y los PI; por ejemplo, capacitación en cuestiones de género –una problemática que se manifiesta recurrentemente en el medio rural.

2.2 Tanto el Estado como ArgenINTA se manejan con una variedad de tipos contractuales en materia laboral, pese a que muchos realizan tareas similares. De manera que hay diferencias en la dedicación laboral de los agentes. Además, la precariedad laboral lleva a que se discontinúen muchas tareas, ante la falta de personal o la necesidad de capacitar al que se designe como reemplazo.

2.3. Falta personal administrativo o técnico o profesional en la sede central del INTA y en los centros regionales y agencias de extensión rural visitados de Río Negro, Neuquén, Salta y Jujuy. Todas las dependencias del INTA relevadas realizan una multiplicidad de tareas que requieren de más recursos humanos capacitados (seguimiento en campo y documental, varias reuniones diarias, visita a organizaciones de la sociedad civil, elaboración de preproyectos, actualización de datos en el sistema informático, entre otras). La falta de personal en los centros regionales y en las agencias de extensión rural dificulta el seguimiento en campo de los proyectos, situación ya advertida en los informes de avance que obran en los expedientes.

3. Recursos materiales

3.1. Se aprecia en 2016 una sensible disminución en el presupuesto del Programa con respecto a 2013 (13,1%), pese a que los años anteriores se había incrementado (2014: 14% y 2015: 14,5%). En el último trimestre de 2016, el INTA tuvo que recurrir a fondos extrapresupuestarios provenientes de ArgenINTA para realizar las tareas.

3.2. El parque automotor es muy antiguo y por ello no tiene elementos de seguridad pasiva (airbags, dirección asistida, entre otros), con el consiguiente riesgo para las personas que los usan.

3.3. El INTA no lleva una política activa de otorgamiento de materiales ni de asesoramiento jurídico para formalizar la organización de los grupos beneficiados por los proyectos. En muchos casos, la confluencia de voluntades deriva en asociaciones formales o informales, que así potencian los objetivos iniciales a estados superiores de compromiso y complejidad organizacional. Cuando se trata de asociaciones informales, el INTA no brinda un asesoramiento adecuado y suficiente para que se regularicen: un modelo de estatuto, un instructivo acerca de los trámites requeridos y el asesoramiento legal y acompañamiento de rigor.

3.4. En varias dependencias visitadas se informaron problemas de conectividad (en razón de la poca o nula cobertura de internet en las zonas), pero el INTA no ha implementado las soluciones tecnológicas de las que dispone. Esta falencia obstaculiza la carga de datos en el sistema informático mediante el cual se gestionan los expedientes electrónicos y los proyectos PROFEDER. También se recogieron las inquietudes de las Agencias de Extensión Rural (AER) sobre la falta de recursos suficientes para afrontar gastos operativos.

4. Desempeño de los componentes Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (PADL) y Proyectos Integrados (PI)

4.1. La información suministrada por la CNTyE sobre los proyectos PADL y PI es contradictoria y carece de respaldo documental que garantice su fiabilidad, lo que denota que el control de calidad de los datos que se manejan es débil. Hay mucha documentación en borrador, errores en la confección de los datos, ambigüedad en la presentación de la información numérica.

4.2. No hay un desarrollo equilibrado por regiones de los componentes PADL y PI (*ver Informe, apartado 3.3.3, figura 3*). El desarrollo de proyectos depende de las iniciativas de cada Centro Regional.

4.3. Los objetivos y fines de los proyectos PADL se superponen con los de los PI. En general, están destinados a grupos parecidos (organizaciones de la sociedad civil y productores) y con actividades similares. Por ejemplo, en la visita al territorio, se relevaron los proyectos “Fortalecimiento de la producción y el mercado de carne avícola, con impacto de expansión positiva en la economía regional” (PI) y “Apoyo al desarrollo local fortaleciendo la producción ganadera del Departamento Guachipas, provincia de Salta” (PADL), donde se puede observar claramente que los fines son prácticamente coincidentes.

4.4. Hay una sobrecarga de tareas sobre los coordinadores del proyecto y el personal al agregarse nuevas funciones a las ya existentes. El personal de cada Agencia no se dedica solamente a los PADL y los PI, sino que también es responsable de la ejecución en el territorio de los proyectos Profam, ProHuerta, Minifundio y Cambio Rural. También

llevan adelante proyectos con financiamiento externo nacional e internacional (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y Fontagro, entre otros) y los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET).

4.5. La distribución de recursos humanos no toma en cuenta las características particulares de cada territorio (por ejemplo, las distancias y problemas de comunicación en territorios extensos). Puede ocurrir, entonces, que para una extensa zona de cobertura haya solamente un agente, mientras que en pequeños territorios o cortas distancias hay más de uno.

5. Seguimiento y evaluación de los proyectos PADL y PI

5.1. La CNTyE no cuenta con indicadores generales del Programa que permitan evaluar la eficacia de su implementación.

5.2. No surge de los expedientes ni de los informes de avance de cada proyecto información relativa al funcionamiento de los consejos locales asesores, ni se han tenido a la vista convocatorias, actas de reuniones u otros documentos donde conste relevamiento de problemas, logros, o necesidades vinculadas a los proyectos PROFEDER.

5.3. No se hace un seguimiento posterior a la finalización de los proyectos, lo que dificulta medir el impacto de las acciones implementadas y su eficacia.

Alcance del trabajo de auditoría

El examen fue realizado de conformidad con las normas de control externo gubernamental de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, aprobadas por las Resoluciones AGN 26/15 y 186/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d, de la Ley 24.156.

El enfoque de auditoría aplicado es una combinación del **enfoque orientado a procesos** y el **enfoque orientado a resultados** (Res. AGN 186/16).

Para el examen de la gestión del PROFEDER se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Gobernanza del PROFEDER, en cuanto a marco legal e institucional adecuado, recursos materiales y humanos y articulación.
2. Eficacia y efectividad en la gestión de los componentes Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (PADL) y Proyectos Integrados (PI).

CONCLUSIÓN

El Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable es un instrumento de gestión de gran relevancia para el fortalecimiento de las comunidades rurales en un marco de desarrollo sustentable. Se destaca por su amplio alcance geográfico y por sus beneficios directos e indirectos para las poblaciones beneficiarias. En particular, los componentes relevados –Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local y Proyectos Integrados– satisfacen las demandas de las poblaciones respecto a una variedad de temas, con un impacto positivo en su calidad de vida.

Detectamos una débil planificación, la falta de una distribución equilibrada de proyectos por regiones y falencias en la gestión administrativa de los proyectos. Este último aspecto se vincula directamente con la escasez de recursos, tanto humanos como materiales y presupuestarios, en la sede central y en el resto de las dependencias del INTA vinculadas con la implementación del Programa.

Para fortalecer el PROFEDER, es necesario implementar un sistema de información ordenado que permita una verificación y seguimiento de los proyectos con indicadores que faciliten un monitoreo eficaz.

La optimización del funcionamiento del PROFEDER redundará en un avance hacia la reparación histórica de la agricultura familiar, campesina e indígena contemplada en la Ley 27.118, acorde con las metas de los ODS vinculados al desarrollo rural.

El PROFEDER debe cumplir con los fines que se propuso: el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad rural, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad.