FIDA

Dar a la población rural pobre la oportunidad de salir de la pobreza

EVALUACIÓN DE PROYECTO

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste

Evaluación final

Septiembre de 2009

Office of Evaluation | Bureau de l'évaluation | Oficina de Evaluación | مكتب التقييم والدراسات

Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste

Evaluación final

Septiembre de 2009
Informe Nº 2100-AR

EQUIPO DE EVALUACIÓN	
Responsabilidad general	Sr. Luciano Lavizzari, Director, Oficina de Evaluación (OE)
Evaluador principal	Sr. Miguel Torralba, Oficial de Evaluación, OE
Asistencia administrativa	Sra. Miriam Irías, Asistente de Evaluación, OE
Revisión	Sra. Chiara Grimaldi, Oficial Asociado de Evaluación, OE
	Sr. Ashwani Muthoo, Oficial Superior de Evaluación, OE
	Sr. Pietro Turilli, Oficial de Evaluación, OE
Consultores:	
Jefe de misión	Carlos Pérez Arrarte
Miembros de la misión	Raúl Fiorentino, Agro economista con enfoque en el tema de comercialización y microempresa
	Olivier Pierard, experto en servicios financieros
	Isabel Tomadin, experta en pueblos indígenas

Fotografía de la portada:
Composición de fotos: Proyecto PRODERNEA
Fuente: Proyecto PRODERNEA

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) – Préstamo No. 317-AR

Evaluación final

Índice

Equivalencias monetarias iii
Pesos y medidas iii
Abreviaturas y siglas iii
Mapa 1: Área del proyecto v
Mapa 2: Detalle del área del proyecto vii
Prólogo ix
Foreword xi
Resumen ejecutivo xiii
Executive Summary xxi
Acuerdo en el punto de culminación xxvii
Agreement at Completion Point xxxiii

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN 1
A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación 1
B. Antecedentes del País y del Sector 3

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO 9

III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN 13
A. Componente de Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción 17
B. Componente de Servicios Financieros de Apoyo a la Producción 21
C. Componente Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes 24

IV. DESEMPEÑO DEL PROYECTO 29
A. Pertinencia 29
B. Eficacia 35
C. Eficiencia 40
D. Resumen de Desempeño 42

V. IMPACTO DEL PROYECTO 42
A. Ingresos y Activos Netos 42
B. Capital Social 46
C. Seguridad Alimentaria y Productividad 48
D. Recursos Naturales y Medio Ambiente 49
E. Instituciones y Políticas 50
F. Resumen de Impactos 52

VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO 52
A. Sostenibilidad 52
B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance 54

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS 56
A. Desempeño del FIDA 56

B. Desempeño del Gobierno 57
C. Desempeño de la Institución Cooperante 58
D. Desempeño de los Proveedores de Servicios 58
E. Resumen de Desempeño e Impactos del PRODERNEA 59

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 59
A. Conclusiones 59
B. Recomendaciones 62

APÉNDICES

1. Documento Conceptual 65
2 Referencias Bibliográficas 79
3. Marco de la Evaluación 83
4. Entrevistas, Visitas e Itinerario de la Evaluación 89
5. Resumen de la Variación y Composición de los Ingresos en las Provincias del NEA 93

CUADROS

1. Argentina: Principales Indicadores Económicos 4
2. Presupuesto por Categoría y Fuente del Proyecto Original 11
3. Hitos Principales en el Ciclo del PRODERNEA 11
4. Modificaciones en los Costos (en miles de USD) entre el Proyecto Original y Ejecutado 13
5. Ritmo de Incorporación de Beneficiarios 14
6. Beneficiarios Directos e Indirectos 15
7. Costos por Categorías y Componentes del Proyecto Ejecutado (Cifras en miles de USD) 16
8. Información Básica de los Proyectos por Provincia 17
9. Descripción de los Créditos Otorgados 23
10. Destinos de los Créditos por Actividad 24
11. Beneficiarios Criollos de Crédito y Asistencia Técnica, por Género 27
12. Resumen de los Resultados Obtenidos en el Componente Servicios Financieros 37
13. Proporción de Beneficiarios según Provincias, en el Diseño y Ex post la Ejecución 40
14. Costos Unitarios por Componente 41
15. Resumen de Calificaciones 59

FIGURA

1. Desembolsos de Crédito por Año 23

ANEXOS*

I. Componente de Servicios Técnicos a la Producción y Comercialización
II. Componente de Servicios Financieros
III. Componente Fondo de Apoyo a las Comunidades Indígenas (FACA)

* Los anexos se encuentran disponibles en la Oficina de Evaluación del FIDA (evaluation@ifad.org).

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria	**Pesos ($)**
1 USD	3,0 $
1,0 $	0,33 USD

Pesos y medidas

1 kilogramo (kg.)	2.204 libras
1.000 kilogramos	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km.)	0,62 millas
1 metro (m)	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m^2)	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	2,47 acres
1 manzana (mz)	0,70 hectáreas
1 quintal (q)	45,3 kilogramos
1 cuerda (cd)	447,5 metros cuadrados
1 libra (lb)	450 gramos
1 fanega	248 kilogramos

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCA	consorcio central de aprendizaje
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCAT	Comité de Crédito y Asistencia Técnica
CCP	Consejo Coordinador del Proyecto
CCPR	Comité Coordinador Provincial
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FAM	Fondo de Acceso a Mercados
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONCAP	Fondo de Capital Social
FONAF	Foro Nacional de Agricultura Familiar
FRAI	Fondos Rotatorios para Actividades Innovativas
GdA	Gobierno de Argentina
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NBI	necesidades básicas insatisfechas
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
OE	Oficina de Evaluación
ONG	organización no-gubernamental
PI	pueblos indígenas
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNEA	Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino

PREVAL	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PROMER	Proyecto Mercado
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PROINDER	Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios
PSA	Programa Social Agropecuario
PSyE	programación, seguimiento y evaluación
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SyE	Seguimiento y Evaluación
UGA	Unidad de Gestión Aborigen
UNC	Unidad Nacional de Coordinación
UPE	Unidad Provincial de Ejecución

República Argentina

Proyecto de Desarollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)

Evaluación final - Mapa 1: Área del proyecto

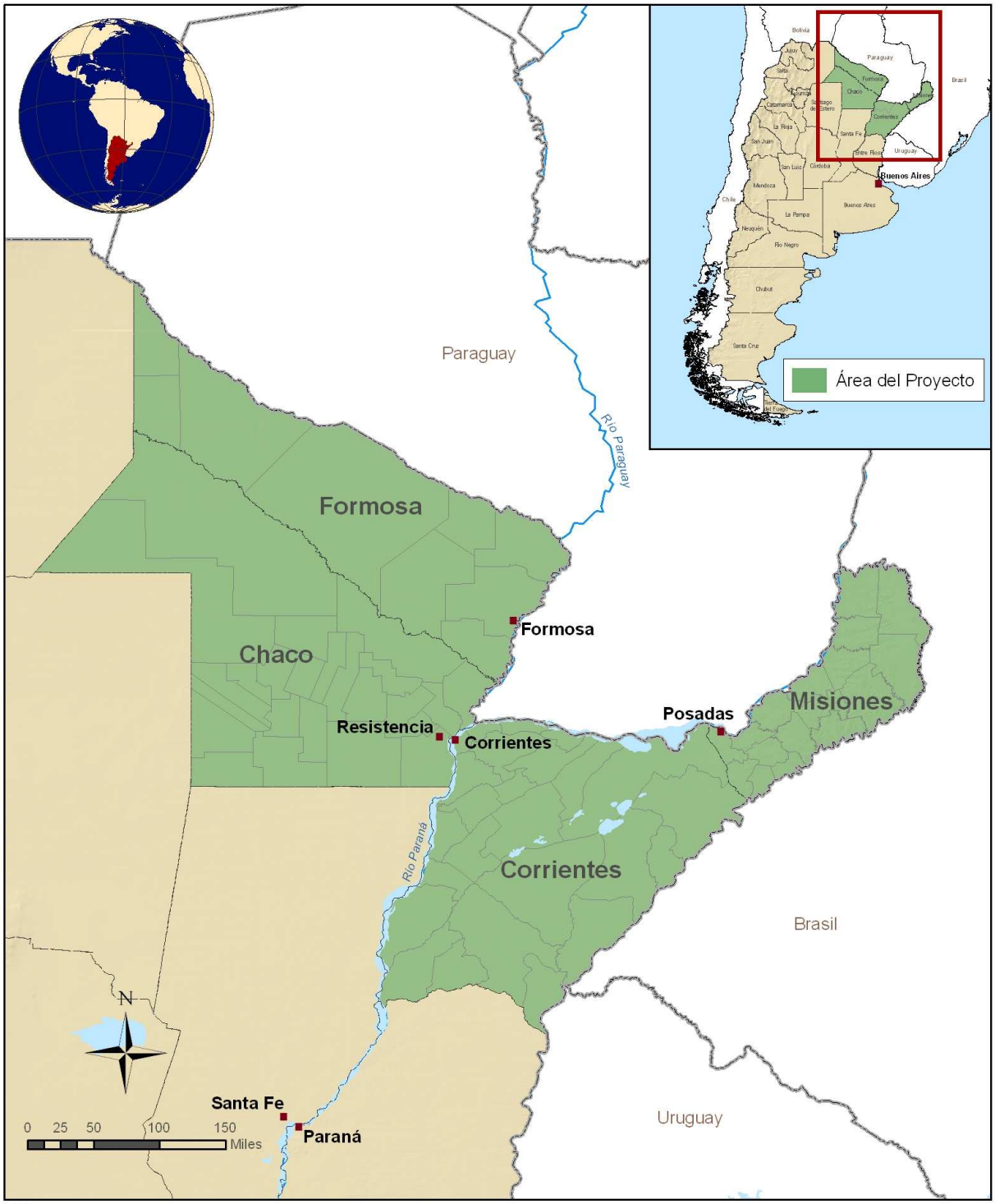
FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

República Argentina

Proyecto de Desarollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)

Evaluación final - Mapa 2: Detalle del área del Proyecto



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o limites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

FIDA

PRÓLOGO

El Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) fue diseñado para contribuir a la superación de la pobreza rural en el Noreste Argentino, potenciando las capacidades productivas y de autogestión, e incrementando el ingreso de los pobres rurales y los aborígenes de la región. La implementación del proyecto estuvo marcada por un contexto de alta volatilidad política y económica, incluyendo una grave crisis económica desencadenada en el 2001 que resultó en una pérdida del 20% del producto interno bruto en el país.

Si bien el diseño original fue en general relevante para las necesidades de los pequeños productores, los complejos arreglos institucionales sumados a un contexto desfavorable resultaron en un progreso muy limitado inicialmente. A partir de la reorientación del proyecto llevada a cabo en 2003, mejoran las relaciones con las provincias y se instala una visión del desarrollo más participativa e integral. Sin embargo, la situación de la tenencia de la tierra es un importante tema ausente en la estrategia del PRODERNEA.

El proyecto cumplió con la mayoría de sus objetivos y se considera que fue en conjunto efectivo. La colocación de créditos superó las metas previstas, pero no se logró implementar una institucionalidad al fondo de crédito. Los servicios de apoyo a la producción difundieron tecnologías adecuadas y rentables tales como sistema de riego por goteo y mejora de las crías, aunque concentradas en aspectos productivos y en menor medida en comercialización. La eficiencia se vio afectada negativamente por la demora en la ejecución inicial, la dispersión de los beneficiarios y la compleja estructura institucional.

El PRODERNEA logró impactos positivos en el mejoramiento del ingreso y de los activos de los productores, en la seguridad alimentaria, así como en las condiciones de vida y reconocimiento de las comunidades aborígenes como actores en el desarrollo rural, si bien los temas culturales recibieron una atención limitada. Por otra parte, no se aportaron aspectos positivos en relación a la conservación del medio ambiente ni al desarrollo de una conciencia ambiental.

Mas allá de estos importantes impactos la evaluación destaca los resultados del proyecto en: i) fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar, en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial; ii) su apoyo a la formulación de políticas específicas a nivel nacional, así como subregional a través del respaldo a la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur; y iii) su contribución a la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Además el proyecto promovió la gestión provincial combinada con una paralela a nivel nacional mejorando un clima de relaciones entre el gobierno central y provincias.

En el presente informe de evaluación se incluye un acuerdo en el punto de culminación en el que se resumen los principales hallazgos de la evaluación y se exponen las recomendaciones que se discutieron y sobre las que el Gobierno de Argentina y el FIDA llegaron a un acuerdo, junto con propuestas sobre la manera de ponerlas en práctica y los encargados de hacerlo.

Luciano Lavizzari
Director, Oficina de Evaluación

FOREWORD

The Rural Development Project for the Northeastern Provinces (PRODERNEA) was designed to contribute to overcoming rural poverty in the north-east of Argentina by building capacity in production and self-management and increasing the incomes of rural poor and indigenous people in the region. Project implementation was marked by a highly volatile political and economic environment, including a severe economic crisis that took hold in 2001 and resulted in a 20 per cent drop in the country's gross domestic product.

Although the original design was generally relevant to smallholder needs, complex institutional arrangements and an unfavourable macro-economic environment led to limited initial progress. Following the reorientation of the project undertaken in 2003, relations with the provinces improved and a more participatory and comprehensive vision of development began to prevail. However, the land tenure situation is an important issue that was absent in the PRODERNEA strategy.

The project achieved most of its objectives and is considered overall effective. Credit disbursement exceeded the targets set; however, the credit fund was not institutionalized. Production support services disseminated appropriate and economically viable technologies such as drip irrigation systems, improved breeding, although they focused mainly on production and to a lesser degree on commercialization. Efficiency was adversely affected by the initial implementation delay, the dispersion of beneficiaries and the complex institutional structure.

PRODERNEA achieved a positive impact on improving producers' income and assets, on food security, and on living conditions and the recognition of indigenous communities as actors in rural development, despite limited attention to cultural considerations. On the other hand, no positive contribution was made to environmental conservation or to raising environmental awareness.

In addition to the above, the evaluation has highlighted project results in: (i) raising the profile of family smallholder production, in a country characterized by an extraordinarily entrepreneurial agriculture sector; (ii) supporting the formulation of specific national and subregional policies through support for the Southern Common Market Commission on Family Farming; and (iii) contributing to the creation of an Under-Secretary dedicated to Rural Development and Family Agriculture. In addition, the project promoted joint provincial and national management, improving the relationship between the central government and the provinces.

This evaluation report includes an agreement at completion point summarizing the main evaluation findings and outlining the recommendations discussed and agreed upon by the Government of Argentina and IFAD, together with proposals for putting them into practice and identifying those responsible for doing so.

Luciano Lavizzari
Director, Office of Evaluation

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)

Evaluación final

Resumen ejecutivo

A. Introducción

1. En diciembre de 2007, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) solicitó a la Oficina de Evaluación (OE) llevar a cabo la evaluación final del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA).

2. **Objetivos, metodología y proceso de la evaluación.** En conformidad con la política del FIDA, la evaluación tiene como objetivo principal efectuar una valoración sobre el desempeño y el impacto del proyecto, buscando al mismo tiempo generar hallazgos y recomendaciones para futuras operaciones similares en Argentina y otros países. La evaluación servirá además para informar la Evaluación del Programa en el País que será llevada a cabo por la Oficina de Evaluación (OE) en 2009.

3. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el borrador del Manual de Evaluación de OE (FIDA 2008). Se realizó una Misión Preparatoria entre el 2 y el 6 de junio de 2008. La Misión de Evaluación permaneció en el país del 7 de julio al 1º de agosto de 2008. Al final de la visita de campo se presentó en Buenos Aires una ayuda memoria introduciendo los principales hallazgos preliminares y aspectos más relevantes.

4. **Contexto socioeconómico y pobreza rural.** El período de más de diez años transcurrido durante el ciclo del PRODERNEA (desde su concepción en 1995 hasta su cierre en 2007) fue particularmente complejo e inestable desde una perspectiva económica, social y política, generando un ambiente muy poco propicio para el desarrollo rural. En 2001 y 2002 el país sufrió una grave crisis económica y social que provocó una reducción del 20% del producto interno bruto (PIB) y supuso un importante retroceso en las condiciones de vida de este país. Desde entonces la economía argentina ha mantenido una rápida recuperación y es hoy día una de las más dinámicas del continente con un crecimiento anual entorno al 8%. El sector agropecuario juega un papel clave en la economía argentina. En el año 2004, el sector contribuyó con el 58% del total de bienes exportados, emplea el 9% de la población activa y generó el 9% del PIB. Argentina está clasificado como un país de renta medio-alta de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial (BM) con un ingreso nacional bruto per cápita en 2006 de USD 5 150.

5. El porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza descendió a un 26,9% en 2006, tras alcanzar un 48% en 2003 y un 57,7% en octubre 2002[1]. La incidencia de pobreza es mucho mayor en las zonas rurales, con marcadas diferencias entre las regiones siendo las provincias del noroeste y nordeste las que registran las mayores tasas de pobreza rural.

6. **El proyecto.** El PRODERNEA es la segunda fase del Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA), completado en 1996. El PNEA fue un programa pionero en una región (y un país) que en general contaba con muy poca experiencia en desarrollo focalizado en pequeños productores. El PRODERNEA se ha desarrollado en las cuatro

[1] PNUD (2007); Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de País.

provincias del Noreste Argentino (NEA) (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones). La población objetivo del proyecto fue caracterizada en 1996 en unas 53 000 familias, incluyendo 10 550 familias aborígenes. El objetivo general del proyecto fue contribuir a la superación de las condiciones que generan la pobreza rural en el NEA, potenciando las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de las personas pobres, los pequeños productores y los aborígenes de la región, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión. Para el cumplimiento de sus objetivos, el proyecto contó con cuatro componentes principales: i) Servicios técnicos de apoyo a la producción; ii) Servicios financieros de apoyo a la producción; iii) Fondo de apoyo a las comunidades aborígenes (FACA); y iv) Organización y administración del proyecto.

7. El préstamo FIDA por un total de USD 16,5 millones fue aprobado en abril de 1996 y firmado en septiembre de 1997. Se declaró efectivo en octubre de 1998. El costo total del proyecto en el diseño original fue estimado en USD 36,4 millones, incluyendo USD 8,3 millones de cofinanciación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un aporte como fondos de contraparte de USD 11,6 millones. Después de los primeros cuatro años de ejecución, donde el proyecto exhibía una ejecución muy demorada, el Gobierno de Argentina (GdA) y el FIDA resolvieron redireccionar el proyecto a través de una enmienda aprobada en diciembre de 2003 para adecuarlo al nuevo contexto que se planteaba en el país. Se introdujeron cambios que afectaron: i) al término y al alcance del proyecto; ii) a la estrategia de algunos componentes; iii) a la coordinación y ejecución administrativa del proyecto; y iv) a la distribución presupuestal de algunos componentes y categorías de gastos. En este proceso se canceló la cofinanciación del BID y se redujo el presupuesto total a USD 20,4 millones. El desembolso a diciembre de 2007 es el 99% del préstamo del FIDA.

B. Desempeño y Resultados

8. El **diseño** original del proyecto fue pertinente con el contexto socioeconómico vigente en Argentina a mediados de los 1990, marcado por una visión predominantemente liberal donde el Estado se reservaba un papel compensatorio. El proyecto enfatizaba la provisión de servicios de apoyo a la producción –asistencia técnica junto con crédito supervisado y subsidiado– como palancas básicas de desarrollo de la población beneficiaria identificada (FIDA 1996)[2].

9. El diseño a partir de la Reorientación aprobada en 2003 fue también consistente con los cambios en las perspectivas políticas y con la estrategia del FIDA en Argentina, expresada en el Documento sobre Oportunidades Estratégicas nacionales (COSOP, siglas en inglés) (FIDA 2004): mayor inclusión social de los beneficiarios en el modelo de desarrollo, selección de unidades productivas con potencialidad productiva, mayor acercamiento a los mercados e inserción de los beneficiarios en cadenas virtuosas. Las poblaciones indígenas, por otra parte, continuaron siendo apoyadas con medidas orientadas al desarrollo social e instrumentos específicos: subsidio en lugar de crédito y mayor cobertura de las actividades de capacitación. Por otro lado, el diseño no otorgó suficiente importancia a dos aspectos importantes: i) la situación de la tenencia de la tierra; y ii) las condiciones ecológicas de la región.

10. La propuesta descentralizadora del PRODERNEA es congruente con las propuestas de la Constitución Argentina y su éxito es ampliamente reconocido. Los gobiernos provinciales asumieron responsabilidades financieras (contratos subsidiarios de préstamo) y operativas (administración y ejecución) y desarrollaron un sentimiento de pertenencia sobre el proyecto. Sin embargo, el diseño fue complejo (cinco unidades ejecutoras, cuatro provinciales y una nacional) y esto se reflejó en una implementación inicial muy demorada, con incorporación progresiva de las provincias, incremento de costos y alteración de los plazos previstos.

[2] Este comentario no implica a la población indígena, para la cual existía una estrategia de intervención diferenciada.

11. En lo relativo a **eficacia**, el proyecto en su conjunto cumplió con la mayoría de sus objetivos si bien con limitaciones en su alcance y con diversidad de resultados en el cumplimiento de metas cuantitativas según los componentes[3]. Con respecto al **crédito**, si bien los montos colocados superaron las metas establecidas tras la reorientación, el enfoque adoptado por el PRODERNEA no contribuyó a asegurar un acceso sostenible a servicios financieros de la población rural pobre, sino que atendió un grupo relativamente reducido de personas con préstamos y durante un período relativamente corto. Además no se puede hablar de sostenibilidad institucional puesto que no se logró implementar una institucionalidad al fondo de crédito que le hubiera permitido pasar los límites del proyecto y de su cierre. La carencia de una política de financiamiento rural representa un importante limitante para el desarrollo de servicios financieros en el país. Además el retraso relativo en este aspecto con relación a otros países en la región compromete la competitividad del sector. A través de los **servicios de apoyo a la producción** se difundieron tecnologías rentables, que resultaron consistentes con las características y naturaleza de la pequeña producción que en una proporción importante produjeron impactos positivos sobre el empleo de la mano de obra. Los servicios prestados se concentraron en aspectos productivos y en menor medida en comercialización a pesar de los importantes desafíos en esta área. La participación de proveedores de asistencia técnica privados es limitada.

12. Varios factores afectaron la **eficiencia** incrementando la participación de los costos administrativos del proyecto en detrimento de los recursos dirigidos a los beneficiarios: las características de la región y la dispersión de los beneficiarios en el territorio, la demora en la ejecución inicial –que obligó a postergar la finalización del proyecto desde junio 2004 hasta junio 2007– y la estructura de la organización ejecutora con una unidad central y cuatro unidades provinciales.

13. El proyecto produjo un **impacto** positivo en el mejoramiento del ingreso y de los activos de los productores familiares asistidos, y paralelamente en la seguridad alimentaria proveniente de la mayor producción agropecuaria de sus unidades productivas. También se constata un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades aborígenes beneficiarias del proyecto como, por ejemplo, acceso a servicios básicos (electricidad, agua) y mejora en la seguridad alimentaria (si bien continúa siendo precaria). Además, a pesar de algunas carencias en mecanismos de participación, los beneficiarios mantuvieron el protagonismo en la identificación de los proyectos y la aceptabilidad social del proyecto fue elevada. Por otro lado, la ejecución del proyecto no aportó aspectos positivos en relación a la conservación de los recursos y el medio ambiente en general, ni al desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una demanda futura de políticas de desarrollo sustentable.

14. El componente de apoyo a los **pueblos indígenas** (PI), aparece –en el contexto de las acciones públicas de intervención en las provincias del NEA– como una diferenciación valiosa y única dirigida a grupos sociales altamente vulnerables del medio rural, con una propuesta alternativa al asistencialismo tradicional. Los resultados han sido positivos, principalmente en capital social, así como en la visibilidad y el reconocimiento de los PI como agentes económicos e interlocutores ante los gobiernos provinciales. Sin embargo, no se consideró suficientemente en la formulación el grado crítico de pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que exhiben las comunidades. Además, la menor importancia relativa asignada al componente en el proyecto, sumado a la escasa capacidad de las unidades ejecutoras, resultó en una insuficiente atención a aspectos culturales de las poblaciones indígenas. No hubo acciones de incidencia en las políticas públicas dirigidas a los PI.

15. El proyecto promovió la perspectiva de **género** en el conjunto de sus actividades y capacitó a los equipos técnicos y ejecutores para integrar esta dimensión en la gestión del proyecto. No obstante, la presencia de las mujeres como beneficiarias directas, titulares de los créditos, es baja. Por otra parte, la

[3] No se alcanzó la meta de beneficiarios en asistencia técnica y crédito. No obstante, se superó la meta en cuanto a monto de crédito y número de proyectos del Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes.

temática de los **jóvenes** (no prevista en el diseño original del proyecto) sólo emerge tras la reorientación cuando se reconoce la importancia y la necesidad de identificar una estrategia y actividades dirigidas a este segmento crucial de la población, particularmente en las áreas rurales desfavorecidas. Este objetivo se logró sólo parcialmente con acciones de capacitación, en un concurso de proyectos para jóvenes emprendedores en la Provincia de Chaco y en un curso para formar agentes de desarrollo local en Corrientes.

16. El proyecto planteó una **estrategia de salida**, reflejo de su preocupación y compromiso en dar continuidad a los resultados una vez concluido el apoyo externo. Como logros de esta estrategia y pilares para la sostenibilidad cabe destacar la institucionalización de las políticas a nivel de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), la nueva institucionalización para el desarrollo rural en los Gobiernos Provinciales, y la negociación avanzada de un nuevo préstamo del FIDA, Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), para el NEA y otras provincias. Por otro lado, la dotación de personal y presupuesto de las instituciones involucradas es limitado a partir de la finalización del proyecto y la sostenibilidad del fondo de crédito es poco probable.

17. Se promovieron **experiencias innovadoras** para Argentina como la gestión provincial combinada con una coordinación a nivel nacional en la Unidad Nacional de Coordinación (UNC)/SAGPyA. Además se adoptaron nuevos instrumentos como los vínculos con las organizaciones económicas regionales de productores o la articulación a cadenas comerciales. El proyecto también promovió acciones de articulación público-privada para la provisión de servicios a los beneficiarios: organización de la producción y comercialización de artesanías, comercialización ganadera (ferias ganaderas), seguros agrícolas para productores hortícolas. Cabe destacar asimismo la contribución y el papel promotor del PRODERNEA en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como elemento innovador tanto en relación al programa del FIDA en la región como en relación a otros proyectos apoyados por la SAGPyA en Argentina.

18. El FIDA y el GdA demostraron un alto grado de compromiso, flexibilidad y capacidad de reacción introduciendo cambios necesarios a partir de la reorientación en 2002. No obstante, durante la etapa de diseño, el FIDA no logró asegurar el nivel necesario de participación local y no consideró suficientemente lecciones aprendidas del proyecto anterior. Por su parte, el desempeño del GdA adoleció de poco dinamismo en la primera fase, agravado por pobres relaciones nación-provincias, mientras que mejoró sustancialmente en la segunda etapa. La Corporación Andina de Fomento (CAF) cubrió satisfactoriamente la administración del préstamo.

Resumen de Calificaciones

Criterio de Evaluación	Calificaciones
Criterios básicos de los resultados	
Pertinencia	4
Eficacia	4
Eficiencia	4
Desempeño del proyecto[a]	4
Impacto en la pobreza rural	**5**
Ingresos y activos de los hogares	5
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	5
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	6
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	5
Calificación general del proyecto[b]	**4**
Desempeño de los asociados	
FIDA	4
Gobierno	4
CAF	5

[a] Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

[b] Calificación calculada considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

Sistema de calificación: 6 = Muy satisfactorio; 5 = Satisfactorio; 4 = Moderadamente satisfactorio; 3 = Moderadamente insatisfactorio; 2 = Insatisfactorio; 1 = Muy insatisfactorio.

C. Conclusiones

19. Tomando el relevo de los esfuerzos iniciados en el Noreste por el PNEA (el primer programa destinado al pequeño agricultor en la región) la implementación del PRODERNEA estuvo fuertemente marcada por un **contexto social, económico y político extremadamente variable,** incluyendo distintos enfoques del desarrollo así como políticas nacionales y sectoriales muy diversas, generando un marco poco propicio para el desarrollo rural. Durante su ciclo, el proyecto transcurrió por una primera etapa con cuatro integraciones diferentes en el Poder Ejecutivo, y en un país que perdió temporalmente un 20% de su PIB. Sin embargo, el **proyecto globalmente cumplió la mayoría de sus objetivos** –si bien con algunas limitaciones– ejecutó la totalidad de los fondos que habían sido redefinidos durante el proceso de reorientación y produjo un conjunto de productos complementarios y externalidades positivas.

20. El proceso de **reorientación,** iniciado en 2003, evidencia un adecuado grado de flexibilidad y capacidad de respuesta, modificándose aspectos que demostraban poca funcionalidad en un nuevo contexto socioeconómico y de políticas públicas. En este nuevo marco el proyecto evolucionó y contribuyó a instalar una **visión del desarrollo rural más compleja e integral,** que trasciende el ámbito del sector agropecuario para comprender el conjunto de los actores y enlaces rural–urbanos existentes en un territorio, y que destaca la importancia de las organizaciones de productores y de las redes sociales y productivas. La reorientación dinamizó la ejecución a través de un enfoque más incluyente en términos sociales y económicos promoviendo la participación de los beneficiarios en todas las acciones del proyecto y se contribuyó a la integración de las unidades productivas en cadenas comerciales y de agregado de valor.

21. Más allá de los resultados obtenidos (limitados en virtud de la modesta magnitud relativa en términos de monto de la inversión en un país de gran porte como Argentina) el proyecto debe destacarse por su contribución como **movilizador de activos** –**sociales, financieros, físicos**– y de apalancamiento de inversiones del sector público y privado. El PRODERNEA fue exitoso e innovador

en combinar la ejecución de los componentes directos del proyecto, con actividades de promoción para **fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar** –en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial– y el apoyo a la formulación de políticas específicas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. Esta actividad, que estuvo centrada en las acciones de la UNC del proyecto, se ejerció de diversas formas: **impulsando el debate nacional** en esta temática, apoyando a las actividades provenientes de la participación de Argentina en la REAF, y apoyando el impulso al movimiento denominado Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Estas dos últimas actividades se concretan a partir del año 2004. Un resultado notable, al que contribuyó este esfuerzo, es la creación –en marzo de 2008– de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en el ámbito de la SAGPyA.

22. Además, el PRODERNEA fue exitoso en introducir y consolidar **propuestas innovadoras para Argentina en el plano institucional** mejorando un clima de relacionamiento entre Nación y Provincias que –inicialmente– no era propicio para la acción colectiva. La inclusión del proyecto en la estructura de los gobiernos provinciales prevista en el diseño fue muy positiva, para mejorar la apropiación local del mismo y su sostenibilidad futura, construyendo capacidad a nivel nacional –y sobre todo en las provincias– para ejecutar programas de desarrollo rural. Las innovaciones en lo relativo a vínculos con las economías regionales, la articulación a cadenas y esfuerzos público-privados son destacables.

23. El proyecto realizó un notable **esfuerzo de sistematización y produjo un destacado volumen de evaluaciones participativas**. La oportunidad ofrecida por el proyecto para la reflexión conjunta con todos los actores ha contribuido a fomentar una cultura de diálogo y aprendizaje entre los participantes en la región y ha servido como plataforma para apoyar los importantes esfuerzos de diálogo político.

D. Recomendaciones

24. La evaluación propone las siguientes recomendaciones:

1. Negociar un programa marco a nivel nacional, en el ámbito del cual se negocian posteriormente los proyectos específicos con cada jurisdicción. En países de gran porte y con estructuras constitucionales federadas como Argentina, deberían ser revisadas las propuestas futuras de proyectos que proponen la ejecución descentralizada en las provincias. Es necesario considerar más en profundidad los impactos de las incorporaciones graduales en el tiempo, que naturalmente ocurren, así como las especificidades y autonomías que revelan las diferentes jurisdicciones político-administrativas. Cada uno de los proyectos bajo el programa marco se negociaría con las autoridades provinciales y ante la expresión de una voluntad política explícita de ejecución de los interesados. Por otra parte, los reglamentos operativos –más allá de algunos lineamientos más generales– deberían ser establecidos en cada negociación específica.

2. Reforzar el capital social a través de alianzas entre los diferentes actores económicos del desarrollo rural, como eje estratégico para las políticas y los proyectos de desarrollo. Es necesario sobrepasar el límite de la producción familiar y evolucionar al conjunto de actores territoriales pertinentes. Los siguientes elementos deben ser integrados centralmente en el desarrollo rural: el apoyo a la consolidación de las organizaciones locales y regionales existentes; la articulación de los productores y el conjunto de la población rural con cadenas comerciales e industriales virtuosas; la articulación de los productores con el conjunto de servicios públicos y privados que suministran apoyos a la producción y al mejoramiento de la calidad de vida en la sociedad rural.

3. Impulsar el diálogo, la investigación y el diseño de políticas sólidas de financiamiento rural en Argentina. Algunos procesos en curso como, por ejemplo, la discusión de una política de financiamiento rural en torno a las iniciativas de la REAF ofrecen una oportunidad para el dialogo en este sentido. El FIDA, en especial, debe apoyar estos procesos de discusión y elaboración de instrumentos de políticas, identificando factores de éxito en otros países y

facilitando intercambios con otros proyectos. Además, importantes lecciones pueden ser extraídas del éxito de experiencias dentro del país, como la experiencia del Fondo de Capital Social (FONCAP) y los ejemplos de las cooperativas que recibieron financiamiento del PRODERNEA en la provincia de Misiones.

4. Fortalecer el sistema de servicios de asistencia técnica rurales capaces de brindar respuestas integrales a las demandas de los productores. Para ello se recomienda, en primer lugar, ampliar el espectro de servicios técnicos -más allá de la actual concentración en aspectos productivos- para incluir equipos multidisciplinarios con experiencia en áreas como mercadeo, comercialización y fortalecimiento organizacional, asegurándose de garantizar la continuidad de la asistencia técnica durante todo el proceso. En segundo lugar, es necesario apoyar iniciativas de establecimiento o refuerzo de alianzas interinstitucionales con organizaciones públicas y privadas, como por ejemplo con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otros. En tercer lugar, es importante fomentar el desarrollo de marcos institucionales que promuevan contrataciones cooperativas con técnicos privados, donde los poderes públicos colaboren cuando sea necesario y muy especialmente en las etapas de organización y despegue de los proyectos.

5. Diseñar e implementar proyectos diferenciados y especializados para la mejora de las condiciones de vida de la población indígena. Estos proyectos deberían ser independientes de aquéllos destinados a la producción familiar comercial agropecuaria, de forma que permitan hacer una discriminación positiva en forma efectiva. Su diseño y ejecución debería llevarse a cabo con equipos técnicos multidisciplinarios formados para trabajar con la población indígena, con la participación de la población beneficiaria, y bajo la dirección de actores sociales centrados en mejorar esta población-objetivo. Es necesario además un marco institucional consistente que permita la incidencia y el desarrollo de políticas acordes a las necesidades de estos beneficiarios.

6. La sostenibilidad ambiental debe jugar un papel central dentro de la estrategia de desarrollo rural. La problemática asociada a la mayor presión sobre los recursos naturales (hídricos, suelo y vegetación) como consecuencia del crecimiento de la frontera agrícola, explotación más intensiva y una limitada conciencia ambiental es un tema central cuyo abordaje sobrepasa las posibilidades de proyectos individuales. Se requiere diálogo de políticas a nivel local, provincial y nacional con foco en la sostenibilidad.

The Argentine Republic

Rural Development Project for the Northeastern Provinces (PRODERNEA)

Completion Evaluation

Executive Summary

A. Introduction

1. In December 2007, the Executive Board of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) requested the Office of Evaluation (OE) to undertake a completion evaluation of the Rural Development Project for the Northeastern Provinces of Argentina (PRODERNEA).

2. **Evaluation objectives, methodology and process.** Pursuant to IFAD's Evaluation Policy, the main objective of the evaluation is to assess project performance and impact, seeking at the same time to generate insights and recommendations for similar operations to take place in future in Argentina and elsewhere. The evaluation will also inform the country programme evaluation to be conducted by OE in 2009.

3. The evaluation was carried out in accordance with OE's Evaluation Manual. A preparatory mission took place from 2 to 6 June 2008, and the evaluation mission visited the country from 7 July to 1 August 2008. At the end of the field visit, an aide-memoire was presented in Buenos Aires introducing the main preliminary findings and salient points.

4. **Socio-economic context and rural poverty.** The period of more than 10 years encompassed by the PRODERNEA project cycle (from design in 1995 to closing in 2007) was a particularly complex and unstable one economically, socially and politically. The resulting environment was not favourable to rural development. In 2001 and 2002, the country underwent a severe economic and social crisis that slashed gross domestic product (GDP) by 20 per cent and brought significant setbacks to living conditions. Since then, the Argentine economy has made a rapid recovery and is today one of the continent's most dynamic with annual growth of around 8 per cent. Agriculture plays a key part in Argentina's economy. In 2004, the sector contributed 58 per cent of total exports, employed 9 per cent of the active population and generated 9 per cent of GDP. Argentina is classified as an upper middle-income country under the World Bank's classification system, with gross national income (GNI) per capita in 2006 of USD 5,150.

5. The percentage of the population earning an income below the poverty line fell to 26.9 per cent in 2006, after having reached 48 per cent in 2003 and 57.7 per cent in October 2002.[1] The incidence of poverty is much higher in rural areas, with marked differences among regions. The north-eastern and north-western provinces post the highest rates of rural poverty.

6. **The project.** PRODERNEA is the second phase of the Programme of Credit and Technical Support for Small Producers in Northeast Argentina (PNEA), completed in 1996. PNEA was a pioneering programme in a region – and a country – that had very little prior development experience focused on small-scale producers. PRODERNEA has been implemented in the four provinces of north-eastern Argentina (Chaco, Corrientes, Formosa and Misiones). The target population identified in 1996 was 53,000 families, including 10,550 indigenous families. The overall objective was to contribute to

[1] UNDP (2007): Argentina: Millennium Development Goals. Country Report.

overcoming the root causes of poverty in the north-east by strengthening the productive capacity of human and natural resources among poor people, small producers and indigenous people in the region, through a sustainable increase in incomes and self-management capacities. In order to achieve its objectives, the project included four main components: (i) technical services in support of production; (ii) financial services in support of production; (iii) an assistance fund for aboriginal communities (FACA); and (iv) project organization and administration.

7. The IFAD loan for USD 16.5 million was approved in April 1996, signed in September 1997 and declared effective in October 1998. The total cost of the project as originally designed was an estimated USD 36.4 million, including USD 8.3 million in cofinancing from the Inter-American Development Bank (IDB) and a counterpart contribution of USD 11.6 million. After the first four years of implementation delays, the Government of Argentina (GoA) and IFAD decided to reorient the project. An amendment was approved in December 2003 to introduce adjustments to current country conditions, which resulted in changes to: (i) the project term and scope; (ii) the strategy of some of the components; (iii) project coordination and administrative execution; and (iv) budget allocations for some components and categories of expenditure. The IDB cofinancing was cancelled and the total budget was reduced to USD 20.4 million. As of December 2007, 99 per cent of the IFAD loan had been disbursed.

B. Performance and Results

8. The original **design** of the project was relevant to the socio-economic context prevailing in Argentina in the mid-1990s, characterized by a predominantly liberal vision with the State reserving a compensatory role. The project stressed the provision of production support services – technical assistance and supervised and subsidized credit – as essential levers of development for the target population (IFAD 1996).[2]

9. Project design following the reorientation approved in 2003 was consistent with the new political outlook and with IFAD's strategy in Argentina as set forth in the country strategic opportunities programme (IFAD 2004): favouring a development model with greater social inclusion of beneficiaries, selecting high-potential production units, moving closer to markets and positioning beneficiaries within virtuous value chains. Indigenous peoples continued to be supported through social development measures and specific instruments, such as subsidies rather than credit and greater coverage of training activities. On the other hand, the design did not assign sufficient importance to two key issues: (i) the land tenure situation; and (ii) the region's ecological conditions.

10. PRODERNEA's decentralizing approach is consistent with the principles underlying Argentina's constitution, and is widely recognized as having been successful. The provincial governments took on financial responsibilities (subsidiary loan agreements) as well as operational ones (administration and implementation), and developed a sense of relevance around the project. However, the complex design – involving five implementing units, four provincial and one national – led to initial delays in implementation, slow incorporation of provinces, cost increases and rescheduling of deadlines.

11. In terms of **effectiveness**, the project overall achieved most of its objectives, albeit with some limitations in scope and with varying results on meeting quantitative targets by component.[3] As to **credit**, although the amounts granted exceeded post-reorientation targets, the approach adopted by PRODERNEA did not contribute to ensure access of the rural poor to rural financial services, but rather provided loans to a relatively small group of people for a relatively short period of time. The

[2] This comment does not apply to indigenous people, for whom a differentiated strategy was developed.

[3] The target number of beneficiaries under technical assistance and credit was not met. However, the targets set for the amount of credit and a number of projects under FACA were exceeded.

objective of institutional sustainability was not achieved, since the credit fund was not institutionalized in a way that would have enabled it to operate beyond the confines of the project and after closing. The lack of a rural finance policy places a major constraint on financial services development in Argentina. In addition, the relative delay in this area as compared to other countries in the region compromises the sector's competitiveness. By means of the **production support services**, affordable technologies were disseminated that proved to be consistent with the nature of small-scale production and had a largely positive impact on employment. Services provided focused on production issues and, to a lesser extent, commercialization, despite considerable challenges in this area. The engagement of private partners for the provision of technical assistance is very limited.

12. Several factors affected **efficiency** by increasing the share of administrative costs to the detriment of resources directed to beneficiaries. These included the characteristics of the region and the geographical dispersion of beneficiaries, initial delays in implementation – which led to postponing project completion from June 2004 to June 2007 – and the structure of the implementing agency, with one central unit and four provincial units.

13. The project had a positive **impact** on improving the incomes and assets of the family farmers assisted, as well as their food security as a result of increased production. There is also a demonstrated improvement in the living conditions of aboriginal communities benefiting from the project, including basic services such as electricity and water as well as food security, although the latter continues to be precarious. In addition, despite shortcomings in participation mechanisms, beneficiaries continued to play a leading role in identifying projects, and the project's social acceptance rate was high. On the other hand, project implementation did not make a positive contribution either to resource conservation and the environment generally, or to developing an environmental awareness to create conditions for future demand of sustainable development policies.

14. The component in support of **indigenous peoples** is regarded – in the context of public intervention in the north-eastern provinces – as a unique and valuable differentiation targeted to highly vulnerable social groups in rural areas, offering an alternative to the traditional welfare-based approach. The results have been positive, mainly in social capital, though also in the visibility and recognition of indigenous peoples as economic agents and interlocutors for provincial governments. However, insufficient consideration was given during formulation to the critical level of poverty – in terms of unmet basic needs – evident in the communities. Also, the lower relative importance assigned to this project component, together with the limited capacity of implementing units, resulted in insufficient attention being given to indigenous cultural issues. No actions were taken to influence public policies directed towards indigenous peoples.

15. The project promoted a **gender** approach to its activities overall and trained technical and implementation teams to build this dimension into project management. Nevertheless, the percentage of women, as direct beneficiaries and as loan recipients, is low. In addition, the inclusion of **young people** (not provided for in the original project design) came about only after reorientation, along with recognition of the importance and need to identify a strategy and activities to address this crucial segment of the population, particularly in less favoured rural areas. This objective was achieved only in part, through training, a young entrepreneurs project competition in Chaco province, and a course to train local development agents in Corrientes.

16. The project planned an **exit strategy**, reflecting its concern and commitment to ensuring continuity following the conclusion of external support. Among the achievements of this strategy, and also important pillars of sustainability, are the institutionalization of the policies by the Secretariat of Agriculture, Fisheries and Food (SAGPyA), new rural development institutions within provincial governments, and advanced negotiations on a new IFAD loan for the National Rural Areas Development Programme (PRODEAR) in the country's north-eastern and other provinces. On the other hand, staff and budget resources are limited among the institutions involved post-completion, and it is unlikely that the credit fund will be sustainable.

17. **Innovative experiences** for Argentina promoted by the project included provincial management combined with national coordination through the national coordinating unit within SAGPyA. In addition, new instruments were adopted, including liaison with regional producers' organizations and linkages with commercial value chains. The project promoted public-private partnerships to provide services to beneficiaries in organizing crafts production and commercialization, commercializing livestock production (livestock fairs) and farming insurance for market gardeners. Also of note are PRODERNEA's contribution to and promotional role within the MERCOSUR Commission on Family Farming (REAF) as an innovative element, in respect to both IFAD's programme in the region and other SAGPyA-supported projects in Argentina.

18. IFAD and the GoA showed a high degree of commitment, flexibility and responsiveness in introducing needed changes during the 2002 reorientation. Nevertheless, during the design stage, IFAD was not able to ensure the necessary level of local participation and did not give sufficient consideration to lessons learned from the previous project. In addition, the Government's performance during the first phase was lacklustre, exacerbated by poor relations with the provinces, but improved substantially during the second phase. The Andean Development Corporation (CAF) covered loan administration satisfactorily.

Rating Summary

Evaluation Criteria	Ratings
Core performance criteria	
Relevance	4
Effectiveness	4
Efficiency	4
Project performance[a]	4
Rural poverty impact	**5**
Household income and assets	5
Human and social capital and empowerment	4
Food security and agricultural productivity	5
Natural resources and the environment	3
Institutions and policies	6
Other performance criteria	
Sustainability	4
Innovation, replication and scaling up	5
Overall project achievement[b]	**4**
Performance of partners	
IFAD	4
Government	4
CAF	5

[a] Average of ratings for relevance, effectiveness and efficiency.

[b] The overall project achievement rating is calculated based on the ratings for project performance, rural poverty impact, sustainability and innovation.

Rating scale: 6 = Highly satisfactory; 5 = Satisfactory; 4 = Moderately satisfactory; 3 = Moderately unsatisfactory; 2 = Unsatisfactory; 1 = Highly unsatisfactory.

C. Conclusions

19. PRODERNEA, taking up efforts begun in the north-east by PNEA (the first programme addressed to small farmers in the region), was strongly marked by an **extremely variable social, economic and political context,** including different development approaches as well as highly diverse national and sectoral policies, which generated an unfavourable environment for rural development. During the project cycle, four different administrations came to power in the Executive Branch, and the country temporarily lost 20 per cent of GDP. Nevertheless, the **project as a whole achieved most of**

its objectives and – albeit with certain limitations – executed all of the funding allocated under the reorientation, and generated a series of complementary outputs and positive externalities.

20. The **reorientation** initiated in 2003 showed sufficient flexibility and responsiveness in modifying areas that were not performing well in a new socio-economic and public policy framework. In this new context, the project evolved and contributed to establishing a **more complex and comprehensive vision of rural development,** which extended beyond the agricultural sector to encompass all existing actors and rural-urban linkages in a given territory, highlighting the importance of producers' organizations and social and production networks. Reorientation reinvigorated implementation under a more socially and economically inclusive approach, promoting beneficiary participation in all project actions and helping to incorporate production units into commercial value chains.

21. Beyond the results obtained – which are limited by its modest scale of investment in a country as large as Argentina – the project stands out for its contribution to **mobilizing social, financial and physical assets** and leveraging investment by the public and private sectors. PRODERNEA was successful and innovative in combining the implementation of direct project components with promotional activities to **strengthen the visibility of the small-scale family farming sector** – in a country characterized by an extraordinarily entrepreneurial agricultural sector – and support for formulating specific policies reflecting the importance of family farming at the national level. This activity, centred on actions by the national coordination unit, was carried out in several ways: **encouraging national debate** on related issues, supporting activities in connection with Argentina's participation in REAF, and helping to promote the movement known as the National Family Farmers Forum. The latter two activities have taken shape as of 2004. One important impact to which this effort contributed is the creation – in March 2008 – of the Under-Secretariat for Rural Development and Family Farming within SAGPyA.

22. In addition, PRODERNEA successfully introduced and consolidated **innovative institutional proposals for Argentina** by improving the climate for relations between the Nation and the provinces, which initially did not favour concerted action. The project's inclusion within provincial government structures as called for in the design was highly positive in improving local ownership and future sustainability, thus building capacity nationally and above all at the provincial level to implement rural development programmes. Innovations with respect to regional liaison, value chain linkages and public-private efforts are highlighted.

23. The project carried out an important effort in **identifying good practice and distilling lessons, and it has generated a notable volume of participatory evaluations**. The project has provided an opportunity for collective reflection with all actors, helping to create a culture of dialogue and learning among regional participants, and has served as a platform for important policy dialogue initiatives.

D. Recommendations

24. The evaluation puts forward the following recommendations:

1. Negotiate a framework agreement at the national level, within which specific projects will be negotiated with each jurisdiction. In large countries with federal constitutional structures such as Argentina, additional review is needed for any future project proposals calling for decentralized implementation in the provinces. More in-depth consideration needs to be given to the impact of gradually incorporating the provinces over time, as naturally occurs, and to the specificities and autonomies involved in different administrative and political jurisdictions. Each of the projects under the framework agreement would be negotiated with the provincial authorities accompanied by explicit statements of political intent to implement them by stakeholders. Also, operating regulations – beyond general guidelines – should be established in the course of each specific negotiation process.

2. Strengthen social capital through partnerships among various economic actors in rural development, as a strategic thrust for development policies and projects. It is important to transcend the bounds of family farming to encompass the development of all relevant territorial actors. The following elements should be integrated in rural development: supporting the consolidation of existing local and regional organizations; linking producers and the entire rural population with virtuous commercial and industrial value chains; linking producers with all public and private services providing support for production and a better quality of life for rural society.

3. Promoting dialogue, research and design of sound rural finance policies in Argentina. Some processes under way such as the policy discussion on rural finance around REAF initiatives provide an opportunity for dialogue in this regard. IFAD, in particular, should support such discussion and policy-making processes, identifying success factors in other countries and facilitating exchanges with other projects. In addition, important lessons can be drawn from successful experiences in the country, such as the Social Capital Fund (FONCAP) and the examples of cooperatives receiving funding from PRODERNEA in Misiones.

4. Strengthen the rural technical assistance services system able to provide holistic responses to the producers' demands. To this end it is recommended, first of all, expanding the range of technical services -beyond the current concentration on aspects of production- to include multi-disciplinary teams with experience in areas such as marketing, commercialization and organizational strengthening, making sure the continuity of the technical assistance is guaranteed throughout the process. Second, it is necessary to support initiatives to develop or strengthen inter-institutional partnerships with public and private organizations, such as for example the National Institute of Agricultural Technology (INTA) and others. Third, it is important to promote the development of institutional frameworks that promote cooperative contracting of private technicians, with the collaboration of public authorities when necessary, particularly at the project organization and start-up stages.

5. Design and implement differentiated and specialized projects to improve living conditions for the indigenous population. These projects should be independent of those targeted to commercially-oriented family farmers, leading to effective affirmative action. Such projects should be designed and implemented by multidisciplinary technical teams trained to work with indigenous people, in participatory initiatives under the leadership of social actors that focus on improving the lives of the target groups. It is also necessary a consistent institutional framework that provides for advocating and developing policies that meet the needs of beneficiaries.

6. Environmental sustainability should play a central role in rural development strategy. The challenge associated to a larger pressure on natural resources (water, soil, vegetation) as a consequence of the expansion of the agricultural frontier, more intensive production methods, and a limited environmental awareness is a key issue that needs to be addressed beyond the possibilities of individual projects. This situation calls for policy dialogue at local, provincial and national levels focusing on sustainability.

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)

Evaluación final

Acuerdo en el punto de culminación

I. Antecedentes e Introducción

1. La Oficina independiente de Evaluación (OE) del FIDA llevó a cabo la evaluación final del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) en Argentina en 2008. La evaluación del proyecto siguió las provisiones contenidas en la Política de Evaluación del FIDA y el documento conceptual, acordados por los principales asociados de la evaluación al inicio del proceso. Cabe destacar la importancia de los resultados de la evaluación no sólo en cuanto al proyecto en sí, sino además como insumo para la evaluación del programa apoyado por el FIDA en Argentina programada para 2009.

2. La evaluación llevó a cabo, entre otras importantes etapas en el proceso de evaluación, una misión al país en el mes de julio de 2008, incluyendo visitas al terreno. Al final de la misión, durante una reunión realizada en Buenos Aires el 1º de agosto de 2008, se presentó una ayuda memoria introduciendo los hallazgos preliminares de la evaluación con el objeto de asegurar una primera retroalimentación y recoger reacciones de las partes interesadas. Como última etapa en el proceso de evaluación, el 15 de diciembre de 2008 se celebró un taller en Buenos Aires inaugurado por el nuevo Subsecretario de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Ing. Guillermo D. Martini, que ofreció la oportunidad de discutir los resultados de la evaluación, incluyendo sus recomendaciones.

3. El acuerdo en el punto de culminación (APC) refleja el acuerdo entre el Gobierno de Argentina (GdA) y la gerencia del FIDA (representada por la División de América Latina y el Caribe, [PL]) sobre los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación, así como el compromiso a adoptar e implementar estas últimas. El APC incorpora los insumos recogidos durante las discusiones que tuvieron lugar durante el taller que se llevó a cabo el 15 de diciembre en Buenos Aires. Cabe aclarar que OE no es parte del APC, si bien ha facilitado el proceso que condujo a su conclusión.

II. Principales Hallazgos de la Evaluación

4. El PRODERNEA se constituye como la continuación de los esfuerzos iniciados en el Noreste por el PNEA (el primer programa destinado al pequeño agricultor en la región). La implementación del proyecto estuvo fuertemente marcada por un contexto social, económico y político extremadamente variable, incluyendo una profunda crisis económica y financiera desencadenada en 2001, distintos enfoques del desarrollo, así como políticas nacionales y sectoriales muy diversas, generando un marco poco propicio para el desarrollo rural. A pesar de ello, el proyecto globalmente cumplió la mayoría de sus objetivos –si bien con algunas limitaciones– y produjo un conjunto de productos complementarios y externalidades positivas relacionadas a la institucionalización y mayor visibilidad del sector de la agricultura familiar.

5. El diseño original del proyecto fue pertinente con el contexto socioeconómico vigente en Argentina a mediados de 1990, marcado por una visión predominantemente liberal donde el Estado se reservaba un papel compensatorio. Por otro lado, la complejidad del proyecto y las dificultades de implementación que conlleva no fueron consideradas suficientemente en el diseño y en la implementación. El proyecto requirió cinco unidades ejecutoras (cuatro UPE y la Unidad Nacional de Coordinación [UNC]) con sus respectivos recursos humanos y materiales y una red de relacionamiento

muy diversificada y compleja entre todas las instituciones, normativas y actores participantes. Todos estos factores se reflejaron en una implementación inicial muy demorada del proyecto, con incorporación progresiva de las provincias, incremento de costos y alteración de los plazos previstos.

6. El proceso de reorientación, iniciado en 2003, evidencia un adecuado grado de flexibilidad y capacidad de respuesta, modificándose aspectos que demostraban poca funcionalidad en un nuevo contexto socioeconómico y de políticas públicas. En este nuevo marco el proyecto evolucionó y contribuyó a instalar una visión más compleja e integral del desarrollo rural.

7. El proyecto, en su conjunto, cumplió con la mayoría de sus objetivos si bien con limitaciones en su alcance y con diversidad de resultados en el cumplimiento de metas cuantitativas según los componentes[1]. Con respecto al componente de crédito los montos colocados superaron las metas establecidas tras la reorientación. No obstante, el enfoque adoptado por el PRODERNEA no contribuyó a asegurar un acceso sostenible a servicios financieros de la población rural pobre. Además, no se puede hablar de sostenibilidad institucional puesto que no fue posible lograr una institucionalidad del fondo de crédito. En este sentido, cabe destacar la carencia de una política de financiamiento rural como un importante limitante para el desarrollo de servicios financieros en el país. A través de los servicios de apoyo a la producción se difundieron tecnologías rentables, que resultaron consistentes con las características y naturaleza de la pequeña producción. Los servicios prestados se concentraron en aspectos productivos y en menor medida en comercialización a pesar de los importantes desafíos en esta área. La participación de proveedores de asistencia técnica privados fue limitada. La eficiencia del proyecto se vio afectada por la demora en la ejecución inicial, que obligó a postergar la finalización del proyecto de junio 2004 a junio 2007, lo cual incrementó la participación de los costos administrativos del proyecto en detrimento de los recursos dirigidos a los beneficiarios.

8. El proyecto produjo un impacto positivo en el mejoramiento del ingreso y de los activos de los productores familiares asistidos, y paralelamente en la seguridad alimentaria proveniente de la mayor producción agropecuaria de sus unidades productivas. También se constata un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades aborígenes beneficiarias del proyecto en cuanto a un mayor acceso a servicios básicos (electricidad y agua) y una mejora en la seguridad alimentaria (si bien ésta continúa siendo precaria). Además, a pesar de algunas carencias en mecanismos de participación, los beneficiarios mantuvieron el protagonismo en la identificación de los proyectos y la aceptabilidad social del proyecto fue elevada.

9. Más allá de los resultados obtenidos (limitados en virtud de la modesta magnitud relativa en términos de monto de la inversión en un país de gran porte como Argentina) el proyecto debe destacarse por su contribución como movilizador de activos –sociales, financieros y físicos– y de apalancamiento de inversiones del sector público y privado. El PRODERNEA fue exitoso en fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar, en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial. Igualmente fue exitoso en el apoyo a la formulación de políticas específicas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. Esta actividad, que estuvo centrada en las acciones de la UNC del proyecto, se ejerció de diversas formas: impulsando el debate nacional en esta temática, apoyando a las actividades provenientes de la participación de Argentina en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y apoyando el impulso al Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF). Estas dos últimas actividades se concretan a partir del año 2004. Un impacto notable, al que contribuyó este esfuerzo, es la creación –en marzo de 2008– de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en el ámbito de la SAGPyA.

10. Además, el PRODERNEA fue exitoso en introducir y consolidar propuestas innovadoras para Argentina en el plano institucional. A través del proyecto se promovió la gestión provincial combinada

[1] No se alcanzó la meta de beneficiarios en asistencia técnica y crédito. No obstante se superó la meta en cuanto a monto de crédito y número de proyectos del Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes.

con una paralela a nivel nacional (UNC/SAGPyA), lo cual contribuyó a mejorar un clima de relacionamiento entre Nación y Provincias que –inicialmente– no era propicio para la acción colectiva. Otras experiencias innovadoras se refieren a la adopción de nuevos instrumentos como, por ejemplo, los vínculos con las organizaciones económicas regionales de productores, la articulación a cadenas comerciales y agroindustriales, así como algunas experiencias de articulación público-privada para la provisión de servicios a los beneficiarios.

11. El proyecto realizó un notable esfuerzo de sistematización y produjo un destacado volumen de evaluaciones participativas, lo que ha contribuido a fomentar una cultura de diálogo y aprendizaje entre los participantes en la región y ha servido como plataforma para apoyar los importantes esfuerzos de diálogo político. Por otro lado, las actividades de seguimiento no llegaron a implementarse como una actividad continua y su utilidad fue limitada como herramienta para la gestión.

12. El componente de apoyo a los pueblos indígenas (PI) aparece, en el contexto de las acciones públicas de intervención en las provincias del NEA, como una diferenciación valiosa y única dirigida a grupos sociales altamente vulnerables del medio rural y como una propuesta alternativa al asistencialismo tradicional. Los resultados han sido positivos, principalmente en capital social, así como en la visibilidad y el reconocimiento de los PI como agentes económicos e interlocutores ante los gobiernos provinciales. Sin embargo, no se consideró suficientemente en la formulación el grado crítico de pobreza en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que exhiben las comunidades y se prestó una atención limitada a aspectos culturales de las poblaciones indígenas. A diferencia de los esfuerzos dedicados al diálogo político sobre la agricultura familiar, el proyecto no propició acciones de incidencia en las políticas públicas dirigidas específicamente a los PI.

13. La ejecución del proyecto no incidió en la conservación de los recursos y el medio ambiente en general, ni en el desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una demanda futura de políticas de desarrollo sustentable en una región de alta complejidad climática, expuesta a la ampliación de la frontera agrícola y donde persisten prácticas de manejo de los recursos naturales adversas para la conservación.

III. Recomendaciones Acordadas por las Partes

Recomendación 1. Negociar un programa marco a nivel nacional, mientras que los proyectos específicos se negocian con cada jurisdicción.

14. En países de gran porte y con estructuras constitucionales federadas como Argentina, deberían ser revisadas las propuestas futuras de proyectos que proponen la ejecución descentralizada en las provincias. Es necesario considerar más en profundidad los impactos de las incorporaciones graduales en el tiempo, que naturalmente ocurren, así como las especificidades y autonomías que revelan las diferentes jurisdicciones político-administrativas. Cada uno de los proyectos bajo el programa marco se negociaría con las autoridades provinciales y ante la expresión de una voluntad política explícita de ejecución de los interesados. Por otra parte, los reglamentos operativos –más allá de algunos lineamientos más generales– deberían ser establecidos en cada negociación específica.

- *El FIDA y el Gobierno de Argentina serían los responsables de implementar esta recomendación, la cual se vería reflejada en el nuevo COSOP y futuras operaciones financiadas por el FIDA en Argentina.*

Recomendación 2. Reforzar el capital social a través de alianzas entre los diferentes actores económicos del desarrollo rural, como eje estratégico para las políticas y los proyectos de desarrollo.

15. Es necesario sobrepasar el límite de la producción familiar y evolucionar al conjunto de actores territoriales pertinentes. Los siguientes elementos deben ser integrados centralmente en el desarrollo rural: el apoyo a la consolidación de las organizaciones locales y regionales existentes; la articulación

de los productores y el conjunto de la población rural con cadenas comerciales e industriales virtuosas; la articulación de los productores con el conjunto de servicios públicos y privados que suministran apoyo a la producción y al mejoramiento de la calidad de vida en la sociedad rural.

- *La SAGPyA debería implementar esta recomendación, con el apoyo del FIDA, aplicable tanto a proyectos en curso como a futuras operaciones apoyadas por el FIDA.*

Recomendación 3. Impulsar el diálogo, la investigación y el diseño de políticas sólidas de financiamiento rural en Argentina.

16. Algunos procesos en curso como, por ejemplo, la discusión de una política de financiamiento rural en torno a las iniciativas de la REAF ofrecen una oportunidad para el diálogo en este sentido. El FIDA, en especial, debe apoyar estos procesos de discusión y elaboración de instrumentos de políticas, identificando factores de éxito en otros países y facilitando intercambios con otros proyectos. Además, importantes lecciones pueden ser extraídas del éxito de experiencias dentro del país, como la experiencia del Fondo de Capital Social (FONCAP) y los ejemplos de las cooperativas que recibieron financiamiento del PRODERNEA en la provincia de Misiones.

- *El Gobierno de Argentina debería liderar la implementación de esta recomendación, con el apoyo del FIDA en el marco de plataformas de diálogo como la REAF y/u otras.*

Recomendación 4. Fortalecer el sistema de servicios de asistencia técnica rurales capaces de brindar respuestas integrales a las demandas de los productores.

17. Para ello se recomienda, en primer lugar, ampliar el espectro de servicios técnicos más allá de la actual concentración en aspectos productivos para incluir equipos multidisciplinarios con experiencia en áreas como mercadeo, comercialización y fortalecimiento organizacional, asegurándose de garantizar la continuidad de la asistencia técnica durante todo el proceso. En segundo lugar, es necesario apoyar iniciativas de establecimiento o refuerzo de alianzas interinstitucionales con organizaciones públicas y privadas, como por ejemplo con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otros. En tercer lugar, es importante fomentar el desarrollo de marcos institucionales que promuevan contrataciones cooperativas con técnicos privados, donde los poderes públicos colaboren cuando sea necesario y muy especialmente en las etapas de organización y despegue de los proyectos.

- *El gobierno de Argentina sería responsable de implementar esta recomendación con el apoyo del FIDA.*

Recomendación 5. Diseñar e implementar proyectos diferenciados y especializados para la mejora de las condiciones de vida de la población indígena.

18. Estos proyectos deberían ser independientes de aquéllos destinados a la producción familiar comercial-agropecuaria, de forma que permitan hacer una discriminación positiva en forma efectiva. Su diseño y ejecución debería llevarse a cabo con equipos técnicos multidisciplinarios formados para trabajar con la población indígena, con la participación de la población beneficiaria y bajo la dirección de actores sociales centrados en mejorar esta población objetivo. Es necesario además un marco institucional consistente que permita la incidencia y el desarrollo de políticas acordes a las necesidades de estos beneficiarios.

- *El Gobierno de Argentina debería implementar esta recomendación, con el apoyo del FIDA, aplicable a futuras operaciones financiadas por el FIDA.*

Recomendación 6. La sostenibilidad ambiental debe jugar un papel central dentro de la estrategia de desarrollo rural.

19. La problemática asociada a la mayor presión sobre los recursos naturales (hídricos, suelo, vegetación) como consecuencia del crecimiento de la frontera agrícola, explotación más intensiva y una limitada conciencia ambiental es un tema central cuyo abordaje sobrepasa las posibilidades de proyectos individuales. Se requiere un gran diálogo de políticas con foco en la sostenibilidad.

- *El Gobierno de Argentina debería liderar la implementación de esta recomendación, con el apoyo del FIDA en el marco de plataformas de diálogo como la REAF y/u otras.*

The Argentine Republic

Rural Development Project for the Northeastern Provinces (PRODERNEA)

Completion Evaluation

Agreement at Completion Point

I. Background and Introduction

1. IFAD's independent Office of Evaluation conducted the final evaluation of the Rural Development Project for the Northeastern Provinces (PRODERNEA) in Argentina in 2008. The project evaluation process followed the guidelines set forth in IFAD's Evaluation Policy and the concept paper agreed upon with key evaluation partners at the outset of the process. It is worth mentioning the importance of this evaluation results not only in relation to the project, but also as an input to the evaluation of the overall programme supported by IFAD in Argentina scheduled for 2009.

2. The evaluation process included, among other important stages in the evaluation process, a mission to the country in July 2008 that included visits to the field. Upon completion of the mission, on 1 August 2008, a meeting was held in Buenos Aires to present an aide-mémoire introducing the main preliminary findings of the evaluation, in order to ensure a first level of feedback and gather stakeholder reactions. As the last stage in the evaluation process, a learning workshop was held on 15 December 2008 in Buenos Aires, inaugurated by the new Under Secretary for Rural Development and Family Farming, Mr Guillermo D. Martini, which offered the opportunity to discuss the main evaluation findings and recommendations.

3. The agreement at completion point (ACP) reflects the agreement between the Government of Argentina and IFAD Management (represented by the Latin America and the Caribbean Division, [PL]) on the main evaluation findings and the recommendations as well as the commitment to adopt and implement the latter. The ACP incorporates input received during discussions at the workshop that took place on 15 December in Buenos Aires. The Office of Evaluation is not a party to the ACP, although it facilitated the process leading up to it.

II. Main Findings

4. PRODERNEA represents the continuation of efforts undertaken in the north-east by the Programme of Credit and Technical Support for Small Producers in North-east Argentina (PNEA), the first programme devoted to smallholder farming in the region. The implementation of the project was strongly marked by an extremely variable social, economic and political environment, including a deep-seated economic and financial crisis that unfolded in 2001, various development approaches, and highly diverse national and sectoral policies, all of which generated an unfavourable environment for rural development. Despite the above the project achieved most of its objectives- although with some limitations- and produced a number of complementary results and positive externalities in relation to the institutionalization and enhanced visibility of the smallholder farming sector

5. The original project design was relevant within the socio-economic context prevailing in Argentina in the mid-1990s, which was characterized by a predominantly liberal vision in which the State fulfilled a compensatory role. On the other hand, the project's complexity and inherent implementation problems were not given sufficient consideration in the course of design and implementation. The project called for five implementing units (four provincial and one national coordinating unit –UNC–), each with its own human and material resources, together with a highly diversified and complex network linking all the institutions, regulatory frameworks and actors

involved. This situation led to an initial delay in project implementation as the provinces were incorporated gradually, as well as cost increases and extensions in deadlines.

6. The reorientation process that began in 2003 showed an appropriate degree of flexibility and responsiveness, modifying aspects that were not fully functional in a new socio-economic and public policy context. Within this new framework, the project evolved and helped establish a more nuanced and comprehensive vision of rural development.

7. The project as a whole achieved most of its objectives, albeit with limitations as to scope and varying results in terms of meeting quantitative targets for each component.[1] With respect to the credit component, lending exceeded the targets set post-reorientation. However, the approach adopted by PRODERNEA did not contribute to ensuring sustainable access to financial services for the rural poor population. In addition, institutional sustainability was not achieved, since the credit fund was not institutionalized. In this regards it is worth noting that the lack of a policy on rural finance is a major constraint on the development of financial services in the country. Technologies disseminated through the production support services were economically viable and appropriate for smallholder production. Services provided focused on aspects of production and to a lesser degree on commercialization, despite the major challenges in this area. Participation by private technical assistance providers is limited. The project efficiency was affected by the initial delay in implementation that caused project completion to be extended from June 2004 to June 2007, which increased the share of administrative costs, to the detriment of resources earmarked for beneficiaries.

8. The project had a positive impact on improving the incomes and assets of the family producers assisted, and on food security as a result of higher farm production. An improvement was also observed in living conditions for indigenous communities benefiting from the project, including access to basic services (electricity, water) and improved food security (although this continues to be precarious). In addition, despite certain deficiencies in participation mechanisms, the beneficiaries maintained leadership in identifying projects, and the project's social acceptance was high.

9. Beyond the results obtained (which were limited by the modest relative magnitude of investment in a country as large as Argentina), this project is notable for its contribution in mobilizing assets – social, financial, physical – and leveraging investment by the public and private sectors. PRODERNEA was successful in raising the visibility of family smallholder production in a country characterized by an extraordinarily entrepreneurial agriculture sector. In addition it was successful in supporting the formulation of specific policies reflecting the importance of family production at the national level. This activity, which centred on project actions by the national coordinating unit, took place in various ways: fostering national debate, supporting activities in connection with Argentina's participation in the Specialized Meeting on Family Agriculture (REAF) and backing the National Family Agriculture Forum (FONAF). The latter two activities took shape as of 2004. One very important impact to which this effort contributed was the creation in March 2008 of the Office of the Under Secretary for Rural Development and Family Agriculture within the Secretariat of Agriculture and Fisheries of Argentina (SAGPyA).

10. In addition, PRODERNEA successfully introduced and consolidated institutional proposals that represented innovations for Argentina. The project promoted provincial management combined with parallel national management (UNC/SAGPyA), improving the climate for relations between the central government and the provinces – which initially was not conducive to collective action. Other innovative experiences included the adoption of new instruments such as linkages with regional economic producers' organizations and with commercial and agro industrial chains, as well as public-private experiences in providing services to beneficiaries.

---

[1] The target set for number of beneficiaries of technical assistance and credit was not met. However, the target set for the amount of credit and number of projects under the Indigenous Communities Support Fund (FACA) was exceeded.

11. The project carried out a significant systematization effort and generated a large volume of participatory evaluations, which have contributed to fostering a culture of dialogue and learning among participants in the region, and served as a platform for important policy dialogue. On the other hand M&E activities were not implemented as a continuous activity and its value was limited as a management tool.

12. The indigenous people component, in the context of public action in the north-eastern provinces, represents a valuable and unique differentiation directed to highly vulnerable social groups in rural areas, as well as an alternative to a traditional welfare-based approach. The results have been positive, in terms of social capital as well as the profile and recognition of indigenous people as economic agents and interlocutors for provincial governments. Nevertheless, the project as formulated did not give sufficient consideration to the critical degree of poverty in terms of the unmet basic needs of communities, and limited attention was paid to indigenous culture. Unlike the efforts dedicated to policy dialogue on family agriculture, no action was taken by the project to influence specific public policy on indigenous people.

13. Project implementation did not make a positive contribution to environmental conservation or to raising an environmental awareness in order to create conditions for demand for sustainable development policy in the future. This, in a region of highly complex climate conditions, exposed to an expanding agricultural frontier under threat by persistent natural resource management practices working against conservation.

III. Recommendations Agreed Upon by the Parties

Recommendation 1. Negotiate a framework agreement at the national level, within which specific projects will be negotiated with each jurisdiction.

14. In large countries with federal constitutional structures such as Argentina, additional review is needed for any future project proposals calling for decentralized implementation in the provinces. More in-depth consideration needs to be given to the impact of gradually incorporating the provinces over time, as naturally occurs, and to the specificities and autonomies involved in different administrative and political jurisdictions. Each of the projects under the framework agreement would be negotiated with the provincial authorities accompanied by explicit statements of political intent to implement them by stakeholders. Also, operating regulations – beyond general guidelines – should be established in the course of each specific negotiation process.

- *IFAD and the Government of Argentina would be responsible for implementing this recommendation, which would be reflected in the new Country Strategic Oopportunities Programme (COSOP) and future IFAD-funded operations in Argentina*

Recommendation 2. Strengthen social capital through partnerships among various economic actors in rural development, as a strategic thrust for development policies and projects.

15. It is important to transcend the bounds of family farming to encompass the development of all relevant territorial actors. The following elements should be integrated in rural development: supporting the consolidation of existing local and regional organizations; linking producers and the entire rural population with virtuous commercial and industrial value chains; linking producers with all public and private services providing support for production and a better quality of life for rural society.

- *SAGPyA should implement this recommendation with support from IFAD, both for projects under way and for future IFAD-supported operations*

Recommendation 3. Promoting dialogue, research and design of sound rural finance policies in Argentina.

16. Some processes under way such as the policy discussion on rural finance around REAF initiatives provide an opportunity for dialogue in this regard. IFAD, in particular, should support such discussion and policy-making processes, identifying success factors in other countries and facilitating exchanges with other projects. In addition, important lessons can be drawn from successful experiences in the country, such as the Social Capital Fund (FONCAP) and the examples of cooperatives receiving funding from PRODERNEA in Misiones.

- *The Government of Argentina should lead the implementation of this recommendation with IFAD support, within the framework of platforms for dialogue such as REAF or others.*

Recommendation 4. **Strengthen the rural technical assistance services system able to provide holistic responses to the producers' demands.**

17. To this end it is recommended, first of all, expanding the range of technical services -beyond the current concentration on aspects of production- to include multi-disciplinary teams with experience in areas such as marketing, commercialization and organizational strengthening, making sure the continuity of the technical assistance is guaranteed throughout the process. Second, it is necessary to support initiatives to develop or strengthen inter-institutional partnerships with public and private organizations, such as for example the National Institute of Agricultural Technology (INTA) and others. Third, it is important to promote the development of institutional frameworks that promote cooperative contracting of private technicians, with the collaboration of public authorities when necessary, particularly at the project organization and start-up stages.

- *The Government of Argentina would be responsible for implementing this recommendation with IFAD support.*

Recommendation 5. Design and implement differentiated and specialized projects to improve living conditions for the indigenous population.

18. These projects should be independent of those targeted to commercially-oriented family farmers, leading to effective affirmative action. Such projects should be designed and implemented by multidisciplinary technical teams trained to work with indigenous people, in participatory initiatives under the leadership of social actors that focus on improving the lives of the target groups. It is also necessary a consistent institutional framework that provides for advocating and developing policies that meet the needs of beneficiaries.

- *The Government of Argentina should implement this recommendation, with IFAD support, in future IFAD-financed operations.*

Recommendation 6. Environmental sustainability should play a central role in rural development strategy.

19. The challenge associated to a larger pressure on natural resources (water, soil, vegetation) as a consequence of the expansion of the agricultural frontier, more intensive production methods, and a limited environmental awareness is a key issue that needs to be addressed beyond the possibilities of individual projects. This situation calls for policy dialogue at local, provincial and national levels focusing on sustainability.

- *The Government of Argentina should lead implementation of this recommendation, with IFAD support, within the framework of platforms for dialogue such as REAF and others.*

República Argentina

Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)

Evaluación final

Informe principal

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

1. En diciembre de 2007, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) solicitó a la Oficina de Evaluación (OE) llevar a cabo la evaluación final del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA).

2. Con el objetivo de iniciar el proceso y en acuerdo con el Gobierno de Argentina (GdA) se realizó una misión preparatoria entre el 2 y el 6 de junio de 2008, integrada por el Oficial de OE responsable de esta evaluación y el Jefe de Misión, donde se realizaron los contactos pertinentes para informar de este proceso y presentar el documento conceptual de la evaluación, para elaborar el programa de la misión en el terreno, reunir los documentos de referencia y aquéllos elaborados por las Unidades Provinciales de Ejecución (UPE), la Unidad Nacional de Coordinación (UNC) y considerar los aspectos logísticos del trabajo.

3. La Misión de Evaluación permaneció en el país del 7 de julio al 1º de agosto de 2008, combinando entrevistas en la capital del país y en ciudades de las provincias del noreste de Argentina (NEA), conjuntamente con visitas a los beneficiarios y al terreno donde se ejecutó el PRODERNEA.

4. Es importante destacar la amplia colaboración de los equipos técnicos, administrativos y de oficiales del gobierno de las cuatro ex UPE y de los respectivos gobiernos provinciales que las han tomado actualmente a su cargo, así como de la UNC con sede en Buenos Aires, que proporcionaron toda la información requerida por la misión, cooperaron con sus puntos de vista y valoraciones, apoyaron la realización de las entrevistas y suministraron el apoyo logístico para las visitas al terreno.

A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación

5. En conformidad con la Política de Evaluación del FIDA[1], la evaluación tiene como objetivo principal efectuar una valoración sobre el desempeño y el impacto del proyecto, buscando al mismo tiempo generar hallazgos y recomendaciones para futuras operaciones similares en Argentina y otros países.

6. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el borrador del Manual de Evaluación de OE (FIDA 2008) y se concentró en cuatro áreas: i) el desempeño del proyecto medido en función de pertinencia, eficacia y eficiencia; ii) el impacto del proyecto en la reducción de la pobreza rural en cinco esferas de impacto; iii) la sostenibilidad de los resultados, junto con la innovación, replicabilidad y potencial de ampliación de alcance; y iv) el desempeño del FIDA y de sus asociados, incluyendo el GdA y la Corporación Andina de Fomento (CAF) como institución cooperante. El marco de la evaluación, que vincula los criterios a las demandas claves para la evaluación, se adjunta en el Apéndice 3.

[1] La Política de Evaluación del FIDA se puede encontrar en el sitio Internet del FIDA: http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm

7. La misión de evaluación se benefició de la realización previa de una masa significativa de trabajos de análisis y auto evaluaciones del PRODERNEA, tanto participativas como realizadas por las unidades ejecutoras, nacionales y provinciales o por organizaciones académicas. El Informe de Terminación del Proyecto (ITP), fue estructurado siguiendo las pautas del marco de evaluación proporcionado por OE.

8. La misión se entrevistó con la mayoría de las personas que han sido identificadas para integrar el consorcio central de aprendizaje (CCA), que tendrán a su cargo dirigir el proceso de evaluación y configurar sus diversas etapas de aprendizaje, así como con otras autoridades de los gobiernos provinciales involucrados en la ejecución, con representantes de organismos internacionales con sede en Argentina, directores de otros programas de desarrollo rural y agropecuario, académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales (ONG). Se recolectó un conjunto de materiales y estadísticas de referencia e informes y documentos elaborados durante la vida del proyecto. Se visitaron las cuatro provincias del NEA involucradas en la ejecución, Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco, abarcando un conjunto de regiones, comunidades, organizaciones y grupos de productores que participaron en las actividades del PRODERNEA (Apéndice 4).

9. En el terreno, se entrevistaron a integrantes de los equipos técnicos de las cuatro UPE y a tres ex coordinadores. Se visitaron 22 grupos de beneficiarios en las cuatro provincias. La selección se realizó con el apoyo de los equipos técnicos, tratando de cubrir un espectro amplio en términos regionales y agro-ecológicos, de actividades productivas[2], de modalidades de agrupamientos[3], de condiciones de éxito/fracaso de las iniciativas apoyadas, de aspectos de género[4]. Se visitaron comunidades indígenas rurales en las tres provincias donde se constata su presencia y se aplicó el proyecto y que además se caracterizaban por su ubicación remota y de difícil acceso en relación a las capitales provinciales.

10. El conjunto de las actividades de recogida de información, realización de entrevistas y visitas al terreno de la misión, estuvo influenciado por la coincidencia en el tiempo con el importante conflicto producido entre el GdA y los productores agropecuarios y entidades rurales de ese país. Sin embargo, se considera que el mismo –aunque dificultó la concreción de las entrevistas y los aspectos logísticos de la misión– no alteró en lo sustantivo la actividad de evaluación que se proponía.

11. Al final de la visita de campo, el 1º de agosto de 2008, durante una reunión realizada en Buenos Aires con integrantes del equipo del proyecto, los miembros del CCA y el Gerente de Operaciones del FIDA para Argentina, se presentó un ayuda memoria introduciendo los principales hallazgos preliminares, con el objeto de asegurar una primera retroalimentación y recoger reacciones de las partes interesadas.

12. El borrador del informe de evaluación fue presentado para consideración y comentarios de los interesados en noviembre de 2008. Al final del proceso de evaluación, se organizará un taller conclusivo la primera semana de diciembre de 2008 para obtener el consenso en relación a las principales recomendaciones. Este taller será la base para preparar el acuerdo en el punto de culminación (ACP), documento que ilustra los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación, y muestra el compromiso de parte del FIDA y el GdA de implementar dichas recomendaciones. En este

---

[2] Se visitaron grupos con actividad en ganadería bovina y caprina, horticultura bajo cubierta, producción de leche y lácteos, frutas tropicales y agroindustrias de procesamiento, producción de tabaco, té y yerba mate, procesamiento de madera, producción de ladrillos, apicultura, acuicultura y turismo, artesanías, infraestructuras comunitarias.

[3] Grupos de 2, 4, 30 integrantes, organizaciones cooperativas consolidadas de diverso porte, comunidades indígenas.

[4] Proyectos caracterizados por la presencia de mujeres, jóvenes, campesinos en edad avanzada.

taller participarán: los miembros del CCA, el Gerente de Operaciones del FIDA para Argentina, el Jefe de la misión de evaluación y el Oficial de Evaluación de OE, FIDA.

13. Se utilizó una escala de seis puntos para atribuir calificaciones a cada uno de los criterios de evaluación mencionados. El valor "6" representa la puntuación más alta y el valor "1" la más baja.

14. La evaluación del PRODERNEA servirá como insumo importante para la implementación del nuevo proyecto recientemente aprobado por el FIDA en Argentina[5] así como para la evaluación del programa del FIDA en el país que se llevará a cabo entre el final del año 2008 y el año 2009.

B. Antecedentes del País y del Sector

15. Argentina está localizada en el extremo sur del continente americano, cubriendo un área de 2,7 millones de km^2. El país está dividido en 23 provincias y una ciudad capital autónoma; de conformidad con su constitución política, las provincias forman parte de una república federal. La población total supera los 39 millones de habitantes (2006), 89% de los cuales se encuentran en áreas urbanas[6].

16. El ingreso nacional bruto per cápita en 2006 era de USD 5 150, el cual sitúa a Argentina como un país de renta medio-alta, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial (BM).

17. **Contexto socioeconómico.** El período de más de diez años transcurrido durante el ciclo del PRODERNEA (desde su concepción en 1995 hasta su cierre en 2007) fue particularmente complejo e inestable desde una perspectiva económica, social y política, generando un ambiente muy poco propicio para el desarrollo rural. El impacto de las medidas macroeconómicas adoptadas en abril de 1991, (Ley de Convertibilidad) y un conjunto de medidas complementarias, marcaron toda la década subsiguiente, hasta la eclosión de la crisis global de 2001-2002. En la década de 1990, las transformaciones de la economía argentina se basaron en las políticas de apertura de la economía, desregulación y privatizaciones. La estabilidad de la economía generó un primer período de dinamismo durante la primera mitad de dicha década. Se consolida en la misma una política económica caracterizada por la fijación del tipo de cambio, la supresión de la intervención pública en la comercialización de granos, carnes y otros productos regionales, la virtual eliminación de gravámenes a la importación de insumos agropecuarios y de los impuestos a la exportación o "retenciones", la privatización de los puertos, la estabilización y gradual regularización del sistema financiero.

18. Las políticas son inicialmente exitosas en cuanto al crecimiento. Se produce un incremento de la producción agropecuaria, que aumenta en volumen entre 1990 y 1998 a una tasa de 5,5% por año. A partir de 1994, se inicia un segundo período cuyo crecimiento estuvo motorizado por el dinamismo de las exportaciones. Sin embargo, las economías regionales del NEA, basadas en actividades agroindustriales intensivas en la utilización de mano de obra, fueron impactadas adversamente en términos de generación de empleo y distribución del ingreso.

19. Después de casi cuatro años de estancamiento del producto interno bruto (PIB), el país ingresó a una crisis sistémica del sector bancario, con una fuga de capitales de casi USD 30 000 millones en los últimos seis meses del 2001, conduciendo a controles drásticos de las cuentas bancarias ("el corralito"). Esta evolución, a su vez, provocó una crisis social y política formidable, la renuncia forzada del Presidente y la devaluación de la moneda alcanzó casi el 300% al final del primer

[5] Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR).

[6] Este indicador se refiere a la medición convencional. Sin embargo, en el 2001 se establecía que el 45% de la población argentina residía en áreas predominantemente rurales, en centros poblados intermedios o pequeños dependientes de la producción agroindustrial (Banco Mundial 2005, citando a De Ferranti et al 2005).

cuatrimestre del 2002. La deuda pública en bonos, de casi USD 90 000 millones, pasó a estar en falta desde comienzos de ese año. Globalmente, la crisis provocó una reducción del PIB de un 20% y supuso un importante retroceso en las condiciones de vida de este país.

20. A partir del año 2003, asume un nuevo gobierno y se producirán cambios significativos en las orientaciones estratégicas del Estado y en las políticas macroeconómicas. La gran devaluación del peso creó una situación mucho más favorable para los sectores industriales vinculados a la demanda interna, que habían sido fuertemente afectados por una moneda subvaluada. La devaluación, y simultáneamente la *pesificación* de las deudas contraídas en moneda extranjera, significaron una gran transferencia de recursos hacia los sectores vinculados con la exportación, entre ellos el sector agropecuario, y un gran incentivo inmediato a su reactivación. Esto último fue parcialmente compensado con las retenciones a las exportaciones (impuestos). También cambiaron las orientaciones en materia del rol del estado versus el mercado, asignándose, por ejemplo, crecientes recursos estatales al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y a programas de ciencia y técnica vinculados con el agro.

21. Coincidentemente, desde 2003 se produce una tonificación progresiva del mercado mundial de *productos*, con notables repercusiones en la demanda de los productos agropecuarios. La combinación de la nueva realidad social y política del país, aunada a la favorable evolución del mercado mundial, se reflejarán en una notable recuperación de la economía y la sociedad.

22. La economía argentina mostró un desempeño extraordinario en el período 2003-2007, después de la crisis global de comienzos de esta década, con tasas de crecimiento del PIB superiores al 8%, mostrando una gran recuperación de la demanda doméstica y de las exportaciones, permitiendo superar la totalidad de la caída de este indicador observada entre 1998 y 2002 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2007). El crecimiento notable de la producción y las exportaciones de *productos*, cereales y oleaginosos (soja), frutas, petróleo, minerales, en el marco de un mercado mundial favorable, permitió un superávit primario y una cuenta corriente excedentaria, acumulación de reservas en moneda extranjera significativas y la permanencia de una tasa de cambio estable en todo el período. Este comportamiento se reflejó en tasas de desempleo del orden del 10%, y niveles similares de variaciones de precios a los consumidores[7].

Cuadro 1. Argentina: Principales Indicadores Económicos

Concepto	**1998**	**2000**	**2002**	**2004**	**2006**
Tasas Anuales de variación					
PIB total	3,9	-0,8	-10,9	9,0	8,5
PIB sectorial (agrícola, ganadero, silvícola y pesca)	8,7	-1,7	-2,3	-1,5	2,6
Millones de dólares					
Exportaciones FOB	26 434	26 341	25 651	34 576	46 456
Balanza de bienes	-3 097	2 452	17 178	13 265	13 872
Balanza de pagos	4 090	-1 176	-13 391	-6 952	14 480
Deuda externa bruta (miles de millones)	148	155	157	171	109
Porcentajes anuales					
Tasa de desempleo abierto	12,9	15,1	19,7	13,6	10,2
Variación precios al consumidor (dic.)	0,7	-0,7	41,0	6,1	9,8
Variación tipo de cambio nominal (dic.)	0,0	-0,2	236,0	1,4	1,0
Variación remuneración media real	0,0	2,3	-13,9	10,0	8,6
Tasa de interés activa nominal	10,6	11,1	53,0	6,8	8,6

Fuente: CEPAL 2007. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007.

[7] Economist Intelligence Unit 2007 and 2008.

23. A partir del 2008, ha iniciado una transición a tasas de crecimiento más moderadas y posiblemente más sustentables, que le permitirán enfrentar algunos procesos que amenazan este desempeño, como el resurgimiento de la inflación, el desempleo, la deuda internacional y el nuevo financiamiento, la necesidad de inversiones en infraestructuras básicas, el crecimiento más equilibrado de los sectores productivos.

24. **El sector agropecuario** caracterizó la historia económica y social de Argentina. En el año 2004, el sector contribuyó con el 58% del total de bienes exportados, 39% fueron productos primarios y 61% productos manufacturados de base agropecuaria. El sector generó el 9% del PIB y el 22% del valor agregado de los sectores productores de bienes. Los cultivos contribuyeron con la mayor parte (63% del total), seguidos por la ganadería (31%). El sector también es una fuente mayor de empleo; en el 2003 el empleo directo fue de 1,2 millones, 8% del total, cuando se consideran todos los "enlaces hacia atrás y hacia delante", las cadenas agroindustriales son responsables del 36% del total de empleo nacional[8].

25. La Región Pampeana ha liderado el crecimiento agrícola y actualmente se encuentra en un proceso de consolidación del agro negocio, impulsado por tendencias de intensificación en el uso o ampliación de nuevos recursos productivos, por cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra y de reducción de costos, por una permanente ampliación de escalas, por nuevos instrumentos organizacionales de colecta para siembras (*pools de siembras*) y por alta calidad de manejo. Lo anterior se manifiesta en una continua expansión de la frontera agrícola y el incremento del tamaño medio de las empresas agrícolas.

26. Las agriculturas regionales (o también llamadas economías regionales), se han desarrollado en un amplio rango de condiciones agro-ecológicas, de rubros explotados (azúcar, tabaco, yerba mate, té, tung, algodón, vino, fruta), bajo diferentes condiciones tecnológicas, en secano y bajo riego, y en general asociadas a desarrollos agroindustriales locales y regionales. En conjunto son parcialmente competitivas y han estado históricamente más dependientes del conjunto de políticas públicas y de la acción colectiva en el ámbito de las cadenas productivas. Presentan un gran potencial para la generación de ingresos y empleo directo e indirecto. Relativamente, y en especial en el norte del país, hay una mayor presencia de explotaciones familiares, de generación de empleos, y de condiciones de pobreza, que han justificado la mayor atención de las políticas hacia estos sectores productivos. De las 200 000 a 250 000 familias rurales indigentes que se estimaba existían en Argentina, la mayor parte se distribuían en las áreas dispersas del NEA y el Noroeste Argentino (NOA), ocupando minifundios, trabajando como zafrales o agrupados en comunidades de población aborigen (Barsky y Fernández 2006; Banco Mundial 2005)[9].

Misiones
Cosecha de yerba mate

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

[8] *Agriculture and Rural Development: Key Issues.* Banco Mundial, 2005.

[9] En Argentina, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se considera que una persona vive en un área rural si reside en forma dispersa en el territorio, donde los hogares no están vinculados por medio de calles urbanas o en centros urbanos con población menor a 2 000 habitantes. Las primeras son generalmente llamadas áreas rurales dispersas, las segundas, áreas rurales concentradas. Alrededor del 48% de los habitantes rurales viven en las áreas rurales dispersas.

27. Las economías regionales del NEA soportaron fuertes inestabilidades durante el período de ejecución del PRODERNEA. El sector agropecuario en esta región, basado en actividades agroindustriales intensivas en la utilización de mano de obra, como el algodón, tung, yerba mate, tabaco, té, explotación de la madera, fue impactado adversamente en términos de la situación de la producción familiar, generación de empleo permanente y zafral y distribución del ingreso. Amplios estratos de la población rural evolucionaron a condiciones de pobreza críticas, en particular aquellos que dependían del trabajo rural zafral, como los estratos de la población más pobre y grupos de la población aborigen en Chaco, Formosa y Misiones y se vieron obligados a migrar a zonas urbanas en condiciones muy desfavorables (Barsky y Fernández 2006).

28. También debe destacarse la característica de área de frontera de la región del NEA. Su proximidad con Brasil y Paraguay y la formación y consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en este período, han sido factores de gran influencia para la economía y la sociedad regional.

29. La falta de regularización de los derechos sobre la tierra continúa como importante tema pendiente para el pequeño productor. La tenencia precaria afecta la estabilidad territorial de las familias agrarias y la vinculación del pequeño productor con la tierra así como su voluntad de invertir y producir. La marcada expansión del cultivo de soja en las regiones extrapampeanas y el consecuente incremento en la demanda de tierra agrava la situación de familias campesinas sin títulos y en muchos casos acaban por desplazarlas.

30. Otras consecuencias de las tendencias expansivas incluye: reducción en los niveles de empleo[10], pérdida de la sostenibilidad ambiental en vastas áreas; comportamiento asimétrico de la producción entre regiones económicas (mal posicionamiento de las regiones NEA y NOA) y entre establecimientos de diferente tamaño y poder económico; emigración rural, la persistente pobreza rural, las deficiencias en aspectos relevantes tales como el financiamiento y el desarrollo de la infraestructura física (caminos, acopios, puertos).

31. **Servicios financieros rurales.** El contexto general de los servicios financieros rurales en Argentina se caracteriza por la ausencia de institucionalidad y actores del sistema financiero para atender a la población de pequeños productores agropecuarios. Sólo pocos bancos estatales y provinciales y algunas cooperativas de producción tienen alguna oferta de créditos para el sector rural de la agricultura familiar. Para este segmento, la única fuente de financiamiento está en los programas de crédito a la producción administrados y financiados por el Estado (Programa Social Agropecuario [PSA] y otros) con una marcada práctica del subsidio. Estos programas han generado, en la población rural, una cultura del “no pago” de los créditos que otorga el Gobierno a través de los programas de fomento a la producción.

32. Una institución que debe ser mencionada dentro de esta descripción del contexto es el Fondo de Capital Social (FONCAP). Es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación orientada a eliminar las barreras de acceso al crédito para el sector de la microempresa de menores recursos económicos, apoyando su organización y su articulación con los demás sectores de la sociedad. En este sentido, FONCAP forma parte de la política de promoción social y económica a nivel nacional. Específicamente, FONCAP brinda servicios técnicos y crediticios a organizaciones y grupos de microempresarios y pequeños productores que lleven adelante propuestas de financiación auto sustentable y perdurable, con el objetivo de apoyar activamente al sector de la microempresa de menores recursos económicos.

[10] Estimaciones actuales muestran una reducción de aproximadamente el 50% en los requerimientos de mano de obra estacional con respecto a los vigentes, a mediados de la década de los ’80, a nivel del país.

33. **Contexto institucional y de políticas de desarrollo rural.** Íntimamente relacionado al contexto socioeconómico, el contexto institucional y de políticas para el desarrollo rural ha estado sujeto a cambios significativos en su evolución a lo largo del período cubierto por el proyecto. Tal como se describe en la sección precedente, en la década de los noventa el modelo de desarrollo económico vigente en Argentina privilegiaba el crecimiento económico con apertura de los mercados, preeminencia del mercado como asignador de los recursos, y reducción del tamaño del Estado así como de su nivel de intervención en la economía y en la sociedad. El Estado se reservaba un papel compensatorio para aquellos sectores marginados de la vida económica y social.

34. En ese marco, la política agropecuaria estuvo orientada principalmente al desarrollo competitivo de los rubros y actividades de mayor productividad y potencial de crecimiento concentrados en la región de la pampa húmeda. Las provincias pobres del NEA, NOA y la Región Cuyana contaban con muy poca experiencia en desarrollo focalizado en pequeños productores y la capacidad era muy limitada. La pequeña producción concentrada en esas provincias fue atendida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) y los gobiernos provinciales desde un enfoque esencialmente asistencialista. Esta "visión de desarrollo rural" prevaleciente en la década de 1990 se concreta en ayuda o asistencia a los grupos sociales excluidos de los circuitos formales para mejorar sus deficientes condiciones de vida, pero sin implementar estrategias de inserción en circuitos económicos virtuosos. La posibilidad de elaborar estrategias compensatorias tropezaba además con carencias institucionales para instalar foros de discusión de estos problemas.

35. En la nueva década se generan propuestas alternativas, se recuperan debates sobre pobreza rural y se crean plataformas y espacios de discusión como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR y el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) –ver sección V.E. acerca de impactos sobre políticas e instituciones–. Todo ello contribuye a sentar las bases de una nueva institucionalidad. Con posterioridad a la crisis, a partir de 2003 el GdA adopta un nuevo enfoque de política que contempla mayor inclusión social de los beneficiarios en el modelo de desarrollo, selección de unidades productivas con potencialidad productiva, mayor acercamiento a los mercados, inserción de los beneficiarios en cadenas virtuosas y servicios técnicos orientados a los mercados, a la calidad y al desarrollo de productos.

36. El marco institucional de las políticas de desarrollo rural funciona a nivel nacional y provincial. A **nivel nacional** la SAGPyA elabora y aplica la política de desarrollo rural, la cual está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y la economía nacional y por esta vía contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales. La SAGPyA implementa varios programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política. Los orientados específicamente a los pequeños productores son el PSA, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) cofinanciado por el BM, el PRODERNEA y el Programa Minifundio. El INTA es una institución descentralizada de la SAGPyA y es uno de los organismos de la institucionalidad pública agropecuaria con mayor arraigo y reconocimiento. El INTA ejecuta programas relevantes para la agricultura familiar como el Programa Minifundio y el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural). El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM tiene como objetivo general promover la realización de obras de infraestructura (riego, caminos, electrificación rural) y la organización de las instituciones provinciales.

37. A **nivel provincial** los Ministerios de Agricultura (o equivalentes) aplican las políticas provinciales de desarrollo rural. La conservación y ordenación de la tierra y los recursos naturales son ámbitos reservados, por ley, a los gobiernos provinciales. La coordinación entre las políticas provinciales y nacionales se promueve a través del Consejo Federal Agropecuario, presidido por la SAGPyA y compuesto por los 23 representantes del Ministerio de Agricultura de las provincias. Por su parte, la Comisión de Desarrollo Rural (creada en 1999) funciona como instancia de coordinación presidida por el Secretario de Agricultura e integrada por los Coordinadores Nacionales de cada programa.

38. A pesar de importantes progresos recientes liderados por la SAGPyA y apoyados por el FIDA y el BID[11], Argentina no ha definido, hasta el momento, una estrategia de desarrollo rural (nacional, regional y provincial). Las tareas de desarrollo rural son abordadas por distintos programas y proyectos, que son instrumentos y herramientas de política pública de la SAGPyA. Hay un creciente consenso sobre la necesidad de reforzar la coordinación de los distintos programas y proyectos que actualmente operan como instrumentos y herramientas de política pública de la SAGPyA.

39. **Pobreza urbana y rural**. La década de los noventa y la primera parte de la actual fueron muy adversas para amplios sectores sociales de Argentina, que vieron deteriorarse permanentemente sus condiciones de vida. Así, el desempleo se incrementó desde 6,3% en 1992, a 12,3% en 1998, a 18,3% en 2001. La tasa de la población pobre en el país evolucionó desde 19,9% en 1992 a 28,5% en 1998 y a 38,8% en 2001. En 2002, el porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza alcanzó a nivel nacional un 57,7% y el 25% se encontraba en la indigencia (RIMISP 2004; PNUD Argentina 2006)[12].

40. La incidencia de pobreza fue mucho mayor en las zonas rurales: el 72% de la misma era pobre en 2002, y la pobreza extrema o indigencia afectaba al 40% de los hogares. Estas cifras implicaban que 2,8 millones de personas en el medio rural se encontraban en la pobreza y 1,6 millones en la indigencia (FIDA, 2004).

41. En el 2006, luego de tres años de recuperación, se estimaba que el porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza estaba en el 27% y el desempleo, ya a fines del 2004, estaba en el 12%. Sin embargo, medido por el ingreso, persistían al menos 1,2 millones de personas en extrema pobreza en la Argentina rural, lo que representaba unos 200 000 hogares rurales en extrema pobreza, la mayoría de los cuales en áreas dispersas.

42. La pobreza estructural, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), caracteriza el área del proyecto: durante el año 2001, afectaba al 25,5% de los 813 551 hogares del NEA (promedio nacional 14%), ascendiendo al 28% y 33% en las Provincias de Chaco y Formosa. En relación a la población rural del NEA ascendía al 48% (Novacovsky 2007ª, FIDA 2004).

43. **Población indígena en el NEA.** Conforme a la *Encuesta Complementaria* sobre PI[13] en Argentina 600 329 personas se reconocen pertenecientes y/o descendientes en primera generación de PI. El 23,5% de los hogares con población indígena, se encuentran con las NBI, una proporción muy alta comparada con el resto de los hogares (13,8%) y el total nacional (14,3%). Los hogares indígenas que muestran los niveles más precarios en cuanto a NBI se encuentran en tres provincias: Formosa (74,9% de hogares indígenas con NBI), Chaco (66,5%) y Salta (57,4%).

44. El 16,5% de los hogares de los pueblos indígenas (PI) son rurales. Para los hogares sin indígenas este valor desciende a 9,2% y para el total del país es de 9,7%. En las tres provincias del NEA se registran alrededor de 90 000 personas que se reconocen como PI, el 98% del Pueblo Pilagá vive en zona rural, el 72% del Wichis, el 88,5% del Mbya Guaraní y el 43% del Toba. La tasa de

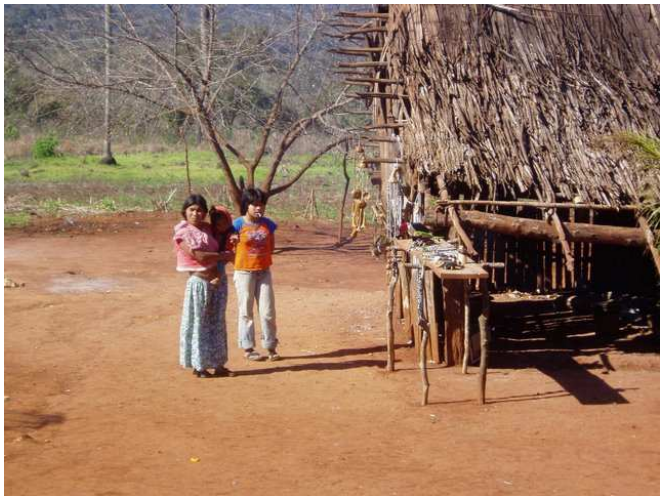
---

[11] El libro "El Desarrollo Rural en Argentina, un enfoque territorial" acaba de ser publicado (editorial Siglo XXI) lo cual se espera servirá de insumo a la definición de una futura estrategia de desarrollo rural.

[12] Las condiciones de pobreza de los hogares se analizan en función de la relación entre los ingresos percibidos por los hogares y sus necesidades. Se definen pobres los hogares con un nivel de ingreso que no permite el acceso a una canasta básica de consumo establecida, y la indigencia se refiere a un nivel de ingreso que no permite al acceso a una canasta básica exclusivamente alimentaria. (Encuesta permanente de hogares continua del INDEC).

[13] INDEC. Encuesta Complementaria sobre los PI, 2004-2005.

analfabetismo para la población indígena de 10 años o más es del 9,1%, tres veces y media mayor que la nacional (2,6%).



Misiones: Comunidad Guaraní Pinda Poty

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

45. El año 1994 marca un hito importante para los PI en Argentina. La reforma de la Constitución Nacional en ese año incluye avances importantes incluyendo: i) el reconocimiento de la preexistencia de los PI y garantiza el respeto a su identidad; ii) se establecen derechos a la educación bilingüe e intercultural, personería jurídica de sus comunidades, posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan y entrega de otras aptas y suficientes; iv) asegura la participación en la gestión de los asuntos que los afecta, especialmente en materia de recursos naturales.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

46. **Área del proyecto.** El proyecto se ha desarrollado en las cuatro provincias del NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones). La superficie total de las cuatro provincias que integran la región del NEA es de 291 300 km^2, lo que equivale a un 10,4% del territorio nacional. El área priorizada para la intervención del proyecto cubre algo más de 200 000 km^2 e involucra tres regiones agro productivas: chaco seco; chaco húmedo y mesopotamia. El chaco seco presenta condiciones de aridez y las actividades agropecuarias –a mediados de los noventa, cuando se formula el proyecto– eran de subsistencia, incluyendo cría de cabras o apicultura. En el chaco húmedo, y particularmente en la mesopotamia (Corrientes y Misiones) las condiciones de suelo y clima son más favorables y permiten mayor diversidad de actividades agropecuarias. Algunas subregiones del área del proyecto están actualmente siendo modificadas profundamente, por la expansión de la frontera agrícola en curso. La incorporación de tierras marginales en el sudoeste y oeste del Chaco para la realización de cultivos en gran escala –principalmente soja– al influjo de nuevas tecnologías, y los procesos de desmonte en curso, están cambiando rápidamente el escenario original (Barsky y Fernández 2006).

47. **Población.** La población total en el NEA se aproxima a los tres millones de habitantes, lo cual representa menos de un 8% de la población nacional. Casi el 30% de esta población es rural, aproximadamente el doble del promedio nacional. El NEA concentra alrededor del 25% del total de pequeñas explotaciones minifundistas (menos de 25 ha) existentes en el país.

48. **Población-objetivo.** La población-objetivo del proyecto PRODERNEA fue caracterizada en el informe aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en 1996 en unas 53 000 familias, incluyendo 10 550 familias aborígenes. Está constituida por familias rurales pertenecientes a los estratos más pobres de las cuatro provincias del NEA conforme a tres criterios: i) explotaciones de hasta 25 ha y con ingresos netos que no superen los USD 2 500 anuales por familia; ii) colonos con títulos regularizados con lotes de menos de 25 ha, que están localizados en tierras que constituyen nuevas fronteras agrícolas de las provincias; y, iii) comunidades aborígenes.

49. La población beneficiaria del proyecto está conformada por 14 020 familias, incluyendo 3 450 familias de aborígenes. La mayor concentración de beneficiarios se encuentra en la Provincia de Misiones con 5 310 familias.

50. **Objetivos y diseño del proyecto.** El objetivo general del proyecto es contribuir a la superación de las condiciones que generan la pobreza rural en el NEA, potenciando las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de las personas pobres, los pequeños productores y los aborígenes de la región, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión.

51. Los objetivos específicos del proyecto definidos en el informe de evaluación ex ante fueron:

a) diversificar la producción, promover el cambio tecnológico y aumentar la productividad;
b) mejorar la inserción de los beneficiarios en los mercados (tradicionales y nuevos) teniendo en cuenta los costos y riesgos que implican la complejidad e inestabilidad de los mismos;
c) promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores (hombres y mujeres);
d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos productivos y las condiciones ambientales de la región;
e) apoyar el desarrollo auto sostenido de los PI de la región;
f) fortalecer a las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.

Los objetivos específicos reformulados por la misión de reorientación son:

a) aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de las mujeres, tanto agrícolas como no agrícolas, diversificando la producción y promoviendo el cambio técnico y la elevación de la productividad;
b) minimizar los costos económicos y sociales que conllevan los procesos de reconversión productiva necesarios para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país;
c) promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores (hombres y mujeres) y apoyar la sostenibilidad de las experiencias asociativas y autogestionarias para el acopio y la comercialización, la compra de insumos, la transferencia de tecnologías, el manejo de fondos rotatorios, etc.;
d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente;
e) contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes y contribuir a mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos;
f) fortalecer a las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.

52. Para el cumplimiento de sus objetivos, el proyecto contó con cuatro componentes principales:

ii) Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción
iii) Servicios Financieros de Apoyo a la Producción
iv) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA)
v) Organización y Administración del Proyecto.

53. **Información financiera.** En el diseño original del proyecto el costo total del PRODERNEA fue estimado en USD 36,4 millones. El aporte del FIDA sería de SDR 11,35 millones (aproximadamente USD 16,5 millones). Se estimó un aporte del PROSAP financiado por el BID por USD 8,3 millones y un aporte como fondos de contraparte de USD 11,6 millones. Un total de USD 11 millones serían aportados por los Gobiernos Provinciales (Chaco USD 1,7 millones; Corrientes USD 3,2 millones; Formosa USD 2,7 millones; Misiones USD 3,4 millones) y USD 0,6 millones por la SAGPyA.

Cuadro 2. Presupuesto por Categoría y Fuente del Proyecto Original

Categorías	Fuentes de Financiamiento (en miles de dólares)					Pari Passu FIDA/Total (%)
	FIDA	PROSAP BID	SAGPyA	PROVINCIAS	TOTAL	
I.A UNC	1 106	--	548	--	1 654	67
I.B UPE	262	--	--	6 821	7 083	4
II. Vehículos, Maq. y Equipos	306	1 305	--	--	1 610	19
III. Servicios Técnicos*	2 998	6 524	--	--	9 522	31
IV. Fondo de Desarrollo	8 396	--	--	3 630	12 026	70
V. Costos Servicios Financieros	902	--	--	59	961	94
VI. FACA	1 601	--	--	--	1 601	100
VII. Sin Asignación	946	495	36	455	1 932	49
Total	**16 517**	**8 324**	**584**	**10 964**	**36 388**	**45**

* Incluye FRAI y FAM.
Fuente: PRODERNEA 2008.

54. Las condiciones del préstamo fueron ordinarias, con convenio de préstamo firmado por la Nación y convenios de sub-préstamo (convenios subsidiarios) firmados por las provincias. La misión de reorientación en 2002 incluyó ajustes significativos al presupuesto (ver más adelante). El costo total real del proyecto al cierre del 31 de diciembre de 2007 fue de USD 20,4 millones. El desembolso a esa misma fecha equivale al 99% del préstamo del FIDA.

55. **Fechas clave del proyecto.** En el Cuadro 3 se presentan las fechas de los hitos principales en el ciclo del **PRODERNEA.**

Cuadro 3. Hitos Principales en el Ciclo del PRODERNEA

Fechas	Hitos principales
1995 Noviembre	Misión de e**valuación *ex ante*** del proyecto
1996 Abril	**Aprobación** por la Junta Ejecutiva del FIDA
1997 Septiembre	Firma del contrato de préstamo No. 417-AR
1998 Octubre	Fecha de **efectividad** del préstamo
1999 Enero	Se integra la Provincia de Misiones
2002	Se integra la Provincia de Chaco
2002 Diciembre	Misión de reorientación (Se extendió el plazo de terminación de operaciones al 31.12.2006 y de cierre administrativo al 30.06.2007)
2003	Se integra la Provincia de Formosa
2004	Se integra la Provincia de Corrientes
2007 Junio	Terminación operativa del proyecto
2007 Diciembre	Cierre administrativo

56. El PRODERNEA es la segunda fase del Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA). El PNEA fue un programa pionero en la región y el primer antecedente de un programa de desarrollo rural para el pequeño productor en Argentina, que se ejecutó en las provincias de Misiones, Formosa y Corrientes de 1991 al 1996. Un nuevo proyecto, el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 1996. El PRODEAR es de ámbito nacional y continuará el apoyo a pequeños productores en las cuatro provincias beneficiarias del PRODERNEA.

57. El documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, siglas en inglés) el cual define el marco estratégico de colaboración entre el FIDA y Argentina fue aprobado en abril de 2004 (ver sección sobre pertinencia para posteriores detalles).

58. **Arreglos de ejecución y supervisión.** La dirección y administración general del proyecto se realiza por la UNC radicada en la SAGPyA. La implementación de los componentes, la administración, el control financiero de los fondos, la programación, seguimiento y evaluación (PSyE) es responsabilidad de las UPE, en los respectivos ministerios provinciales de la producción. El programa cuenta con un Consejo Coordinador del Proyecto (CCP). El CCP, conformado por la UNC, UPE y otras autoridades, es el mayor órgano decisorio y toma decisiones del programa. Se conforman además cuatro Comités de Coordinación Provincial (responsables de la definición de políticas, programas y estrategias del programa en la provincia, respetando las decisiones emanadas del CCP) y cuatro Comités Provinciales de Crédito y Asistencia Técnica[14] encargados de dar su visto bueno y recomendación para el financiamiento de subproyectos grupales. La institución cooperante designada para la supervisión y el apoyo a la implementación es la CAF.

59. **Misión de reorientación.** En el contexto de la crisis sufrida en Argentina en los años 2001 y 2002 el PRODERNEA sufrió una grave crisis operativa y de desembolsos de contraparte. No se concretaron aportes de financiamiento previstos que iban a ser realizados por el BID y el GdA, a nivel de Nación y de las provincias. Las relaciones institucionales entre la UNC –representante de la SAGPyA y del Gobierno Nacional– y las provincias eran poco fluidas y se registraron dificultades para la asunción de la responsabilidad sobre la deuda y el riesgo de cambio por parte de estas últimas.

60. En 2002, el GdA solicitó al FIDA el envío de una misión de reorientación del proyecto para definir, con el gobierno central, con las provincias participantes y con la institución cooperante, las medidas que se debían tomar para redireccionar el proyecto. Se resolvió que los objetivos, población objetivo y el área del proyecto se mantuvieran igual a lo determinado en el informe de evaluación ex ante. Se introdujeron cambios que afectaron: i) al término y al alcance del proyecto; ii) a la estrategia de algunos componentes; iii) a la coordinación y ejecución administrativa del proyecto; y iv) a la distribución presupuestal de algunos componentes y categorías de gasto. Dado que la reorientación coincidió aproximadamente con la mitad del período de implementación, no se llevó a cabo la revisión de medio término.

61. En la correspondiente enmienda al contrato de préstamo aprobada en diciembre de 2003 se acordó cargar al Gobierno Nacional –además de los costos referidos a la UNC como originalmente estuvo previsto–, el monto de la deuda correspondiente a los costos de las actividades desarrolladas por las provincias en materia de asistencia técnica privada, de capacitación, de divulgación, de comunicaciones, y los costos del responsable de comercialización y desarrollo empresarial. Así, se cambió de rol de la UNC que, además de cumplir la función de coordinación-orientación, pasó a cumplir roles de ejecución.

62. Otras decisiones se refirieron a definir una estrategia institucional del proyecto para mejorar la relación entre el Gobierno Federal y las provincias y para la aplicación coherente de su estrategia, en un marco de políticas públicas del Gobierno de la Nación y de las provincias que estaba cambiando drásticamente en relación al enfoque del desarrollo rural y la lucha contra la pobreza.

63. Por otra parte, ante la constatación que no se habían constituido ninguno de los cuatro ámbitos institucionales diseñados para facilitar la participación de los beneficiarios, se priorizan acciones en este sentido: la incorporación de representantes de los beneficiarios en los Consejos Nacionales y

[14] Uno a nivel central, en la sede provincial del programa, y otros a nivel local, descentralizados de la sede, al menos en tres localidades de la Provincia, en zonas en donde existen conglomerados de usuarios y usuarias, y servicios y facilidades del Estado.

Provinciales, la conformación de Comités de Crédito y Asistencia Técnica (CCAT) locales a nivel de las provincias, la modificación del CCAT en las UPE incorporando los beneficiarios.

64. La reorientación mantuvo los objetivos y las metas físicas originales, a pesar de la fuerte reducción en el presupuesto original del proyecto en términos de moneda extranjera –por la cancelación del aporte del PROSAP (BID) y de la reducción de las contrapartes nacionales– considerando que luego de la crisis financiera la modificación del cambio USD-Pesos había multiplicado prácticamente por tres la cantidad de pesos disponibles, frente a una evolución de precios internos y salarios que se mantuvieron relativamente estables.

65. La reformulación del presupuesto en su monto total, por componente y categoría, se complementó solicitándose al FIDA modificar el *pari passu* establecido en el contrato de préstamo para que éste fuera del 100% para todas las categorías. Al final del año 2002, el saldo disponible del préstamo del FIDA para la implementación del proyecto era de USD 12,1 millones. Durante la etapa de ejecución después de la reorientación se materializaron aportes de contrapartida provenientes del GdA por USD 5,3 millones, por lo que el costo final del proyecto ascendió a USD 20,4 millones, equivalente al 56% del costo original en moneda extranjera estimado en el diseño.

Cuadro 4. Modificaciones en los Costos (en miles USD) entre el Proyecto Original y Ejecutado

Categorías	Original	Ejecutado	Diferencia
I.A UNC	1 654	2 230	576
I.B UPE	7 083	2 700	-4 383
II. Vehículos, Maquinarias y Equipos	1 610	402	-1 208
III. Servicios Técnicos a/	9 522	5 294	-4 228
IV. Fondo de Desarrollo	12 026	6 958	-5 068
V. Costos Servicios Financieros	961	198	-763
VI. FACA	1 601	1 670	70
VII. Sin Asignación	1 932	890	-1 041
Total	**36 388**	**20 343**	**-16 046**

a/ Incluye FRAI, FAM y FOCO.
Fuente: PRODERNEA 2008.

66. Otros cambios en los enfoques introducidos por la enmienda incluyen : i) la ampliación de la población objetivo del proyecto a todos los pobladores rurales pobres; ii) el énfasis en la promoción de los negocios rurales y microempresas, fortaleciendo la función comercialización de acuerdo a la producción de los beneficiarios, y creando en la UNC la Unidad de Comercialización y Desarrollo Empresarial, iii) la priorización política del sector de jóvenes rurales de ambos sexos como actores estratégicos del desarrollo, a concretarse en las acciones sistemáticas de capacitación; iv) se hacen modificaciones relevantes en la orientación del componente de apoyo a los PI (FACA).

III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

67. **Implementación y ejecución general del proyecto.** La ejecución del proyecto debe ser analizada en dos etapas: la inicial, desde 1999 hasta finales de 2002, que se cierra con un proceso de reorientación del proyecto que introduce modificaciones sustantivas al diseño original. En una segunda etapa –desde el año 2003 al cierre en el 2007– se concreta el 75% de la ejecución y en

particular en el sub-período 2005-2007. En el componente FACA se incorporan el 36% de los beneficiarios en el último año de ejecución.

Cuadro 5. Ritmo de Incorporación de Beneficiarios

Año	Beneficiarios Criollos* de Crédito y Asistencia Técnica (1)	Beneficiarios de Capacitación (exclusivamente)	Beneficiarios Aborígenes (2)	Subtotal (1) + (2)
1999-2002	578	1 424	709	1 287
2003	174	481	1 036	1 210
2004	746	1 682	442	1 188
2005	964	4 744	1 054	2 018
2006	1 244	6 657	539	1 783
2007	171	741	2 110	2 281
Total**	**3 877**			
Total***	**3 456**	**1 726**	**5 890**	**11 072**

* Hay repetición de beneficiarios; ** Total con repetición; *** Total descontando repetición.
Fuente: PRODERNEA 2008.

68. La implementación durante la primera etapa del proyecto encontró **dificultades significativas de carácter administrativo, legal, burocrático y político**, que sumadas a la situación crítica que atravesaba el país, se reflejaron en un lento ritmo de avance inicial. Al comienzo sólo Misiones se incorpora al proyecto; Chaco lo hace tres años después, al quinto año de ejecución Formosa (2003) inicia el apoyo a los beneficiarios, y al sexto lo hace Corrientes (2004). Estas dificultades también persisten en menor grado posteriormente. La reorientación del proyecto que ya estaba decidida a fines de 2002 se concreta plenamente a mediados del 2004, por demoras en aprobación de las normativas en Argentina, lo cual pone de manifiesto las dificultades burocráticas encontradas (PRODERNEA, Informe Anual 2003). Esto significó que aun durante ese año no se podía financiar asistencia técnica a los proyectos con fondos disponibles en la UNC (origen FIDA).

69. La participación prevista del PROSAP-BID no se materializó al ser desviada –ante solicitud del GdA– a atender proyectos destinados a paliar emergencias sociales en el marco de las condiciones de crisis que se presentaban en el país en ese período. La no concreción de esta partida planteó un problema significativo en la implementación del proyecto ya que representaba el 25% del costo total del proyecto, pero financiaba el 50% del servicio de asistencia técnica.

70. **El proyecto benefició directamente** a 11 072 familias[15]: 3 456 beneficiarios criollos (descontados los repetidores), con proyectos de crédito y asistencia técnica, con una composición de 14% de integrantes mujeres, organizados en 520 grupos –media de siete productores por grupo–; 15 de estos grupos fueron organizaciones formales. Adicionalmente, 1 726 beneficiarios criollos participaron en dos o más instancias de capacitación[16]. En el componente FACA se asistieron 5 890 beneficiarios aborígenes organizados en 85 grupos de tamaño significativamente mayor –media de 69 beneficiarios por grupo–.

[15] Se considera que estos beneficiarios eran jefes/as de hogar; por lo tanto se utiliza como sinónimo la expresión “familias”.

[16] El número de personas que recibieron alguna forma de capacitación fue mayor, como se indica en el cuadro 5, pero a los efectos de la evaluación se los considera beneficiarios indirectos**.**

Corrientes, Departamento de Mercedes
Asociación de Ganaderos
PROCAMI

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

71. Las provincias mostraron comportamientos diferenciales en todos los aspectos de la implementación, entre ellas, y en relación a **diferencias con lo previsto en el diseño,** mostrando la existencia de estrategias de ejecución específicas; por ejemplo, en la incorporación de beneficiarios se previó que Chaco aportaría el 11% de los beneficiarios directos, pero integró el 44%; para Misiones estaba previsto una integración del 48% al total de beneficiarios, pero sólo fueron 22%. En la aplicación de fondos, Misiones y Chaco ejecutaron el 60% de los fondos que se aplicaron en las cuatro provincias y de los proyectos que alcanzaron a los beneficiarios. El total de beneficiarios no indígenas capacitados que asciende a 8 455[17] personas, se descompone en 6 407 beneficiarios para Corrientes, 1 865 beneficiarios para Misiones, solamente 100 beneficiarios para Chaco y 83 para Formosa (FIDA 2008).

Cuadro 6. Beneficiarios Directos e Indirectos

Población Beneficiaria	Meta en la Formulación	Resultado de la Ejecución
Beneficiarios criollos/as en Proyectos (Crédito, Capacitación, FRAI, FAM, Asistencia Técnica) a/ b/	10 570	3 456
Beneficiarios Criollos/as con Capacitación Intensiva, FRAI y FAM c/	--	1 726
Beneficiarios Aborígenes (Capitalización FACA, Capacitación y Asistencia Técnica)	3 450	5 890
Total de beneficiarios/as directos/as	**14 020**	**11 072**
A) Miembros de las Familias Beneficiarias directas	62 000	46 502
B) Miembros de las 15 Organizaciones Beneficiarias de Fortalecimiento Institucional d/	--	1 542
C) Beneficiarios Criollos con Capacitación Ocasional e/	--	6 729
Total de Personas Beneficiarias (A+B+C)	**62 000**	**54 773**

a/ Depurado; sin repetición; b/ 952 de estas familias recibieron una capacitación, además de crédito y asistencia técnica; c/ beneficiarios que recibieron dos o más capacitaciones intensivas; d/ integran las 15 organizaciones formales que recibieron fortalecimiento institucional; e/recibieron una capacitación.
Fuente: PRODERNEA 2008.

[17] Se integra con 6 729 beneficiarios criollos con capacitación ocasional, más 1 726 que recibieron capacitación intensiva en el ámbito de los fondos FRAI y FAM.

72. Los costos por categorías y componentes del proyecto ejecutado se presentan en el Cuadro 7. De un total de USD 20,34 millones, se aplicaron a servicios financieros USD 7,156 millones (35%), a servicios técnicos USD 5,563 millones (27%), al FACA USD 1,67 millones (8%), y a la organización y administración USD 5,943 millones (29%).

73. En el componente FACA se aplicaron USD 1 037 381 (62%) a obras de infraestructura comunitaria, de las cuales el 96% se ejecutó en la Provincia de Chaco, y el saldo básicamente en Misiones. Debe señalarse, que estas inversiones en infraestructuras comunitarias para las comunidades indígenas no estaban previstas en el diseño original, y resultan de modificaciones a partir de la re-orientación en respuesta a la precaria situación de la población indígena en infraestructura básica.

Cuadro 7. Costos por Categorías y Componentes del Proyecto Ejecutado (Cifras en Miles de USD)

	Servicios Financieros	Servicios Técnicos	FACA	Org. y Admon.	TOTAL	% del total
I.A UNC	--	--	--	2 230	2 230	10,9
I.B UPE	--	--	--	2 700	2 700	13,2
II. Vehículos, Maquinas y Equipos	--	269	--	133	402	1,9
III. Servicios Técnicos	--	5 294	--	--	5 294	26,0
IV. Fondo de Desarrollo	6 958	--	--	--	6 958	34,2
V. Costos Servicios Financieros	192	--	--	--	192	0,9
VI. FACA	--	--	1 670	--	1 670	8,2
VII. Sin Asignación	6	--	--	890	896	4,4
Total	**7 156**	**5 563**	**1 670**	**5 943**	**20 343**	**100**

Fuente: PRODERNEA 2008.

74. En el Cuadro 8 se sintetiza la información básica de los proyectos ejecutados. Se describe para cada provincia y para el total del PRODERNEA un conjunto de variables, desglosadas según la naturaleza de los beneficiarios, donde se destacan nuevamente las variaciones interprovinciales. Así, para los beneficiarios criollos de todo el PRODERNEA, el costo de la asistencia técnica fue una tercera parte del costo total de lo que insumieron los proyectos, pero hay fuertes variaciones, con el caso extremo de Formosa. También hay variaciones en el número de integrantes de los grupos –de 5 a 10–, el costo de la asistencia técnica por beneficiario, donde se destacan Formosa y Misiones por sus niveles mucho más reducidos que las restantes; sin embargo, finalmente el costo total por beneficiario por concepto de asistencia técnica y crédito es bastante homogéneo. En el componente FACA se observa la gran concentración de recursos en la Provincia de Chaco, muy superior al número de beneficiarios, lo que permitió que el monto de los subsidios por beneficiario fuera más del doble que en Formosa, y más de tres veces que en Misiones (USD 494, USD 223 y USD 153, respectivamente). En Misiones fue donde este componente se ejecutó en forma más reducida.

Cuadro 8. Información Básica de los Proyectos por Provincia

	Chaco	Corrientes	Formosa	Misiones	Total
Población Criolla					
Pobladores rurales de ambos sexos que recibieron capacitación, asistencia técnica y crédito	886	918	530	1 036	3 370
Pobladores rurales de ambos sexos que recibieron exclusivamente capacitación	100	6 407	83	1 865	8 455
Total	***986***	***7 325***	***613***	***2 901***	***11 825***
Pobladores rurales por proyecto	5	7	10	6	6
Proyectos apoyados	179	141	52	160	532
Monto en USD de los créditos otorgados	1 364 104	1 715 806	1 269 214	1 883 311	6 232 434
Monto en USD de la asistencia técnica brindada	1 063 494	1 267 928	251 781	905 331	3 488 535
Monto en USD total de crédito y asistencia técnica	2 427 598	2 983 734	1 520 996	2 788 642	9 720 969
Crédito por proyecto aprobado	7 621	12 169	24 408	11 771	11 715
Crédito por beneficiario	1 540	1 869	2 395	1 818	1 849
Costo de la asistencia técnica por proyecto	5 941	8 992	4 842	5 658	6 557
Costo de la asistencia técnica por beneficiario	1 200	1 381	475	874	1 035
Costo total por proyecto (crédito y asistencia técnica)	13 562	21 161	29 250	17 429	18 272
Costo total por beneficiario (crédito y asistencia técnica)	2 740	3 250	2 870	2 692	2 885
Población Indígena (FACA)					
Proyectos aprobados	57	0	14	14	85
Pobladores aborígenes de ambos sexos que recibieron capacitación, asistencia técnica y subsidio	2 840	0	1 354	1 696	5 890
Proyectos productivos apoyados	22	0	4	12	38
Proyectos de infraestructura básica apoyados	35	0	10	2	47
Monto en USD de subsidios otorgados	1 403 252	0	302 558	259 150	1 964 961
Pobladores aborígenes por proyecto	50	-	97	121	69
Subsidios otorgados por proyecto	24 618	-	21 611	18 511	23 117
Subsidios otorgados por beneficiario	494	-	223	153	334

Fuente: PRODERNEA 2008b.

A. Componente de Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción

75. Este componente se subdivide en tres subcomponentes: (i) servicios técnicos productivos (aproximadamente el 35% de los recursos totales del proyecto en su versión original; (ii) desarrollo comercial y empresarial, con aproximadamente el 5% de los recursos totales del proyecto; (iii) capacitación y comunicación, con aproximadamente el 4% de los recursos totales del proyecto.

76. **Arreglos de ejecución.** Conforme al Manual Operativo del PRODERNEA (reformado en 2003) para la ejecución de este componente, la UNC debió contar con un responsable nacional de servicios técnicos y un responsable nacional de comercialización y desarrollo empresarial. Por su parte, las UPE debieron contar con un responsable provincial de servicios técnicos, que a su vez es responsable del subcomponente promoción y asistencia técnica, un responsable del subcomponente capacitación y comunicación y un responsable del subcomponente comercialización y desarrollo empresarial. Cada provincia conformó una estructura de técnicos de campo con la finalidad de prestar apoyo a los

grupos de productores, garantizar un enfoque participativo y supervisar la calidad de la asistencia técnica privada. El plantel mínimo requerido era de tres técnicos de campo de tiempo completo y dedicación exclusiva que prestarían apoyo a la detección y consolidación de iniciativas de negocios rurales.

77. La asistencia técnica fue prestada por técnicos públicos y privados, en distintas combinaciones según las provincias; estos últimos fueron financiados por la UNC a solicitud de la provincia, de acuerdo al plan de asistencia técnica de los proyectos. En Corrientes, a partir de 2006 el proyecto cuenta con el apoyo de técnicos del INTA a través de un convenio firmado entre el INTA y la UPE. Los CCAT intervinieron en la aprobación de solicitudes de financiamiento de la asistencia técnica.

78. Los poseedores de una idea de negocio solicitaron apoyo del programa para asistencia técnica. Los beneficiarios se relacionan con el programa a través de grupos, que organizaron a los productores con un criterio de homogeneidad territorial, productiva y de problemática. Se estableció un registro de prestadores de servicios disponibles para la población objetivo. Los proyectos a emprender por los grupos debían formularse en forma participativa y se propició que los beneficiarios evalúen la asistencia técnica.

79. Los técnicos públicos prestaron servicio a los grupos de productores para identificar la asistencia técnica necesaria para la formulación del proyecto. El PRODERNEA financió los costos de la formulación del proyecto con los recursos de la asistencia técnica. El proyecto formulado era presentado a la UPE donde se analizaba en cuanto a su factibilidad técnica, comercial, de gestión y económico-financiera.

80. La UPE, a través del responsable provincial y los técnicos de campo, verificó la calidad de la asistencia técnica, el ajuste de la misma a los objetivos y metas establecidos, la consistencia entre gastos realizados y actividades desarrolladas. El área de asistencia técnica produjo informes sobre el desempeño de los técnicos y el cumplimiento del plan de asistencia técnica aprobado, con una periodicidad mínima de seis meses.

81. Los técnicos han cumplido distintos roles. En la mayoría de los grupos, su función se ha concentrado en la promoción del programa, la conformación del grupo, la formulación de la propuesta y los aspectos productivos. Sin embargo, aun cuando la tarea técnica se concentró en estos aspectos, se pueden encontrar distintos modos de organizar la asistencia técnica. Así, en algunos grupos, el técnico respondía a las consultas o inquietudes planteadas por el grupo; en otros grupos, el técnico trabajó en base a una planificación. En algunos casos, la dimensión organizativa no parece haber sido trabajada más que en cuestiones de vínculos entre los integrantes; en otros, lo grupal se abordó como una dimensión específica de las prácticas productivas (por ejemplo, a partir de demostraciones, organización de sistemas de ayuda mutua, promoción de la compra conjunta de insumos, así como de la venta conjunta). En general, los técnicos no han desarrollado estrategias de trabajo específicas en relación con mujeres y jóvenes (Roitter 2007).

82. Estas diferencias en las modalidades de la asistencia técnica indicarían que no ha habido la suficiente orientación desde las UPE. Los técnicos que están insertos en otras instituciones toman la orientación que su organización tiene en el trabajo con grupos de pequeños productores. La relación de los grupos con el sistema de asistencia técnica parece descansar en la trayectoria personal de cada técnico y no en la planificación de un programa de capacitación y asistencia técnica elaborado por el PRODERNEA (Roitter 2007).

83. En una parte significativa de los grupos, el contacto regular con el PRODERNEA ha sido principalmente a través del técnico. En general, los grupos desconocían la operatoria del programa, su funcionamiento y los espacios de participación previstos en su diseño. Se han podido relevar algunas excepciones de miembros de grupos que participaron en elecciones de representantes en el comité de crédito o han sido ellos mismos representantes. Algo más frecuente son los grupos que participaron en encuentros regionales, provinciales o de mujeres (Roitter 2007).

84. **Alcance de metas propuestas**. En la ejecución el proyecto en su totalidad benefició a 11 072 beneficiarios directos (cerca del 80% de la meta establecida de 14 020). Sin embargo, por componentes, el nivel de cumplimiento de metas en cuanto a los servicios técnicos de apoyo a la producción fue limitado. El número de beneficiarios que recibió asistencia técnica alcanzó a 3 456, apenas 32,7% de cumplimiento en comparación con la meta ex ante de 10 570 beneficiarios (PRODERNEA 2008)[18]. La conservadora estrategia adoptada por el proyecto en la concesión de crédito en un contexto económico inestable junto con la sobre-estimación en el diseño en cuanto al número de integrantes de grupos beneficiarios (15-20 frente 7-8 en la práctica) deben señalarse como posibles factores explicativos del bajo nivel de cumplimiento de las metas cuantitativas establecidas en el diseño.

85. En relación con el vínculo de los grupos con la asistencia técnica, se observan situaciones distintas entre provincias. En Misiones, sólo una franja minoritaria seguía recibiendo asistencia técnica al final del proyecto, el resto había sido asistido sólo durante un período o directamente no había tenido asistencia técnica en ningún momento. En Chaco y Formosa, por el contrario, la mayoría de los grupos continuaban teniendo asistencia técnica (Roitter 2007).

86. Asimismo, si se considera el "ciclo del proyecto", también se aprecian distintas situaciones: hay grupos que sólo recibieron apoyo técnico para formular el proyecto, otros que además la mantuvieron en una etapa inicial y finalmente, otros que la tuvieron hasta la finalización del PRODERNEA. Algunas provincias como Chaco y Corrientes han solventado la continuidad de la asistencia técnica de algunos grupos.

87. No hay información general sobre el alcance de la implementación de la transferencia directa de fondos a los beneficiarios para la contratación de asistencia técnica; por sólo existir menciones parciales (por ej. PRODERNEA, Informe Anual 2006), y por los resultados de las entrevistas, se estima que fue muy poco generalizado. En el mismo sentido, no se registró ninguna evidencia de que los beneficiarios hayan sufragado alguna parte del costo de la asistencia técnica, como se pretendía en el diseño original.

88. **La orientación productiva de los proyectos** revela una neta predominancia de las actividades ganadería bovina (179 proyectos, 34% de un total de 527 proyectos) y horticultura/agricultura (113 proyectos, equivalentes al 22% del total). Tienen expresividad algo menor las actividades carne caprina (75 proyectos, 14% del total financiado) y los proyectos apícolas (50 proyectos, 9,4% del total). En desventaja se sitúan los proyectos de producción de carne de ave, tambo, frutales, carne porcina (menos del 8% del total cada uno). Llama la atención la importancia en esta nómina de la ganadería bovina, actividad vinculada en Argentina y la Región con establecimientos de grandes extensiones (PRODERNEA 2008 y PRODERNEA 2007).

Corrientes Depto. de Mercedes
Ganadería de pequeños productores

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

[18] Se señala, complementariamente, que fue idéntico el nivel de cumplimiento para la asistencia financiera (proporción de familias que recibieron crédito), permitiendo la ejecución de 527 proyectos productivos grupales.

89. En lo relativo a **desarrollo comercial y acceso a mercados** la participación de proyectos de grupos y/u organizaciones de productores, tanto criollos como aborígenes, patrocinados por el PRODERNEA, en ferias y exposiciones, fue una línea estratégica del proyecto, aún cuando los recursos destinados fueron limitados con respecto al total (5% de los recursos totales del proyecto). Las finalidades fueron apoyar la implantación de nuevas actividades, buscar mejorar la gestión comercial, darle mayor visibilidad a estos actores sociales a nivel regional y nacional. El Fondo de Acceso a Mercados (FAM) financió 56 proyectos, en su gran mayoría destinados a apoyar estos eventos. De estos proyectos, 42 (75%) se realizaron en Corrientes, cuatro en Misiones y otros tantos en Formosa y 10 en Chaco.

90. Los resultados más relevantes se obtuvieron en la participación en: i) Expo Cooperativas, organizada por el Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual, de alcance regional; ii) Caminos y Sabores, nacional; iii) Feria Internacional de Artesanías, nacional; iv) Encuentro Mundial de Alimentos Terra Madre, internacional.

91. Gestión de la **capacitación y la comunicación.** El número de familias no-aborígenes que recibió capacitación alcanzó a 8 455. En este aspecto, es necesario señalar que hay dos niveles de cumplimiento: por un lado, 6 729 familias recibieron un nivel de capacitación más limitado (al menos un evento), en tanto que 1 726 familias recibieron capacitación intensiva, es decir varios eventos y más prolongados, a menudo vinculados con apoyo financiero proveniente de los Fondos Rotatorios para Actividades Innovativas (FRAI) y el FAM. El total de beneficiarios no-indígenas capacitados se descompone en 6 407 beneficiarios para Corrientes, 1 865 beneficiarios para Misiones, solamente 100 beneficiarios para Chaco y 83 para Formosa (FIDA, 2008). El número preciso de técnicos capacitados no se pudo obtener, pero se estima que es mayor a 200. Un total de 15 organizaciones formales recibieron asistencia en fortalecimiento institucional.

92. Una rápida comparación con las metas de capacitación propuestas (10 000 beneficiarios no aborígenes, 1 500 aborígenes y 200 técnicos) demuestra que los beneficiarios no aborígenes efectivamente capacitados fueron menos que los previstos y los beneficiarios aborígenes más que los previstos. Por otro lado, la distribución de beneficiarios por provincia demuestra que los esfuerzos fueron muy asimétricos entre unidades provinciales y por consiguiente que las estrategias fueron diferentes en las distintas provincias. Para los grupos aborígenes que se beneficiaron del componente FACA, se sobrepasaron las metas previstas en cuanto a la asistencia técnica y la capacitación en un 70% (5 890 familias aborígenes asistidas frente a una meta de 3 450 familias).

93. Los temas de capacitación cubiertos han sido muy diversos. Sin embargo, en las provincias donde los esfuerzos fueron menores, la capacitación sobre temas productivos cubrió sólo un subconjunto de las actividades implementadas en los proyectos. Por ejemplo, en Chaco, que tiene proyectos de ganadería, producción de quesos y otros productos, sólo se dictaron cursos de apicultura y herrería.

94. Los eventos más relevantes fueron: (a) el Curso para Agentes de Desarrollo Rural, dictado con éxito en dos oportunidades (2006 y 2007) e impartidos en siete módulos para beneficiar a unos 70 jóvenes de las regiones NEA y NOA, con una temática amplia e interesante (políticas públicas, liderazgo, desarrollo económico, formulación y evaluación de proyectos y otros; y (b) los talleres de cierre del programa, uno por provincia, que involucraron la tarea de productores y técnicos y proporcionaron un número importante de lecciones para el futuro.

95. El cumplimiento de metas vinculadas con la preparación de materiales de capacitación y divulgación, emisión de programas radiales y desarrollo de programas virtuales fue muy débil. Contrasta este desempeño con la gestión del FRAI. Con los recursos de este Fondo se promovió un Concurso de Ideas-Proyecto en la Provincia del Chaco en 2004 (no se lanzó en otras provincias). Concursaron 680 jóvenes en equipos cooperativos, que generaron 136 ideas-proyecto. Se premiaron 29 actividades innovativas (nuevas “ideas-proyecto”) que incluían 162 jóvenes, que fueron

financiadas durante 2005. Se formuló y ejecutó, además, un proyecto de "pasantías rentadas" para jóvenes (entrevistas de la misión de evaluación, Julio de 2008).

B. Componente de Servicios Financieros de Apoyo a la Producción

96. **Arreglos de ejecución**. Cada UPE realizó un convenio con los bancos provinciales (la mayoría privatizados en al década de los '90) para ejecutar los créditos a través de la estructura bancaria. La intención de esta modalidad era –aparte de contribuir a la bancarización de la población enseñándoles el uso de una caja de ahorro– de disociar claramente los roles de la institución financiera responsable del crédito, de la institución de apoyo técnico. En la práctica, los bancos fueron utilizados sólo para desembolsar los recursos y recibir los pagos, pero no tuvieron un rol protagónico en la gestión de los créditos, ni en su fase de análisis y aprobación y menos en la fase de recuperación y cobro. No asumieron responsabilidad alguna en riesgos ni en el monitoreo de la calidad de cartera.

97. El mecanismo de financiamiento para pequeños productores implementado por el PRODERNEA fue muy flexible en términos de: i) programación del plazo (2, 5 y hasta 10 años); ii) períodos de gracia; y iii) frecuencias de pago anuales o semestrales. En muchos casos, a solicitud del productor, se reprogramó el calendario de devolución.

98. La opción por el crédito grupal fue el mecanismo de garantía solidaria. La organización de los grupos fue básicamente motivada por el requisito impuesto desde el manual de crédito del PRODERNEA para poder acceder a un financiamiento. Hay evidencias que muestran que los grupos que sólo se crearon para obtener un crédito no se mantuvieron unidos en el tiempo. No fue así en los casos donde los integrantes tenían una experiencia asociativa previa o en los casos donde la asociación tenía un motivo económico claro con relaciones virtuosas entre los integrantes. No se han reportado casos de grupos que hicieron efectiva la garantía solidaria (donde los integrantes hubieran pagado el crédito de otro compañero además del suyo). Se debe reflexionar sobre la eficacia de la garantía solidaria como mecanismo de calidad de cartera y analizar la posibilidad de utilizar otros mecanismos de garantía.

99. **Alcance de metas**. La proyección realizada en 1996 fue de 10 570 productores con una demanda estimada de USD 12 millones en las cuatro provincias y en cinco años (FIDA 1996a). El componente de crédito inició en 1999 en Misiones y luego en 2000 en la provincia del Chaco. En estos períodos la situación de los pequeños productores rurales era muy precaria ante la sobre valoración de la moneda.

100. Hasta el año 2002 y después de tres años desde el arranque del PRODERNEA, en las dos provincias se habían otorgado 69 créditos a 441 personas por un monto de USD 1,56 millones. Durante el año 2002, sólo se realizó una operación de crédito. De los cinco tipos de crédito planteados en el diseño del proyecto, sólo se habían implementado dos, el de crédito para inversión y el de crédito para operación. Los niveles de morosidad eran altos considerando que la cartera había sido colocada poco tiempo atrás (ver sección IV.B. sobre eficacia). Estos magros y decepcionantes resultados llevaron al GdA y al FIDA a reconsiderar, en 2002, el diseño de la operación ante el nuevo contexto macroeconómico de Argentina.

101. Varios factores limitaron el buen desempeño del componente servicios financieros durante el período 1999-2002. Pueden ser clasificados en dos grupos. El primer grupo se refiere al contexto desfavorable, tanto socioeconómico (crisis del 2001), geográfico (población altamente dispersa), como relacionado a la cultura de "no pago" en la zona y propiciada por previos programas de asistencia del Gobierno. El segundo grupo está relacionado al diseño e implementación del componente, en particular: i) los grupos de seis personas fueron muy difíciles de organizar por la poca cultura de organización entre productores; ii) la escasa participación de los productores en los procesos de discusión y decisión del proyecto; iii) escasa difusión de las líneas de crédito entre la población beneficiaria; iv) limitaciones para operar el FRAI por tener que agruparse y la imposibilidad para menores de edad de contratar deuda; v) deficiencias en los registros de las

operaciones crediticias por insuficiente aplicación de un sistema de información y gestión en las UPE; y vi) el alto costo de mantenimiento de las cajas (cuentas) de ahorro que los beneficiarios debían mantener en los bancos para cobrar y pagar los créditos.

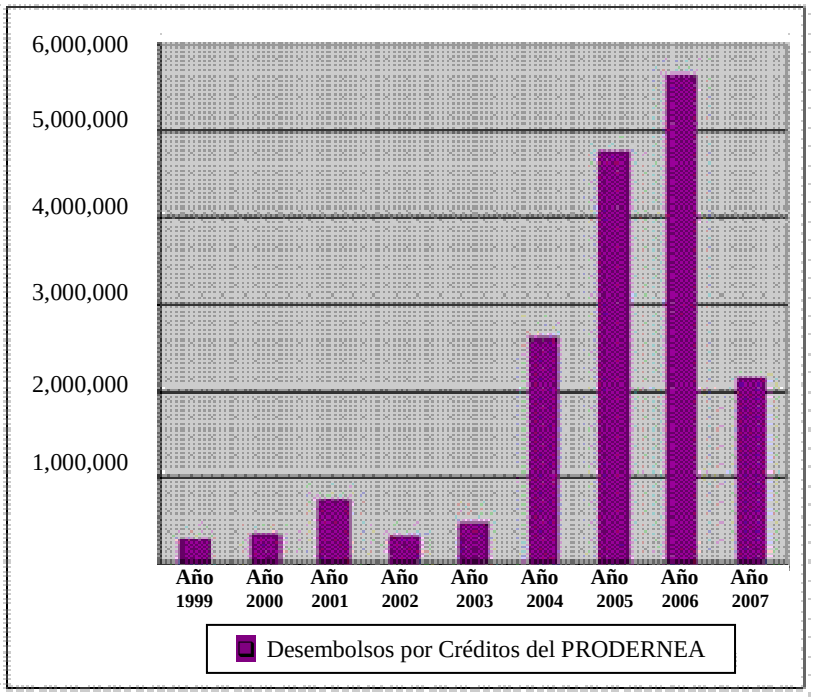
102. La misión de reorientación realizada a fines del 2002 permitió reconsiderar los componentes del proyecto y replantear objetivos, metas y plazos para la ejecución del PRODERNEA. En lo que concierne el componente servicios financieros los cambios importantes fueron: i) una mayor descentralización de los procesos de discusión y decisión sobre los componentes de asistencia técnica y servicios financieros, incrementando la participación de los beneficiarios a nivel provincial y nacional con la creación de comités de crédito y asistencia técnica en las UPE y en la UNC; ii) disminuir el requerimiento del número de miembros en los grupos de seis a cuatro productores; iii) ajustar la tasa de interés con un proceso participativo; iv) mejorar e intensificar la promoción de las líneas de crédito en las zonas de influencia del proyecto; v) trasladar al FRAI el componente servicios financieros al subcomponente de capacitación y comunicación; vi) intensificar la capacitación en uso y manejo de los créditos dirigida a la población beneficiaria; y vii) dar mayor énfasis al crédito rural (para financiar actividades no agropecuarias) con enfoque de genero.

103. El presupuesto fue reformulado asignando al fondo de crédito la cantidad de USD 3,9 millones para los cuatro años de ejecución programados a partir de 2002. El marco lógico elaborado en la ocasión de la misión de reorientación[19] mantenía las metas globales formuladas en la evaluación ex ante con una población atendida con uno o más créditos de 10 000 personas, con desembolsos acumulados de USD 4,7 millones en cuatro años. Se mantenían las cuatro líneas de crédito que habían sido definidas en 1996. Aunque los recursos destinados al fondo de crédito habían disminuido, no se ajustó el número de beneficiarios.

104. Los fondos para crédito se aplicaron en su totalidad en el período de ejecución del proyecto después de la reorientación y en las cuatro provincias. Como se puede observar en la figura 1, la colocación de crédito asciende de forma significativa en 2004 y mantiene una evolución creciente hasta el 2006. Sólo en el año 2006 se colocaron casi USD 2 millones. La mayoría (60%) de los créditos fueron desembolsados durante un período de dos años (2005-2006). La disminución observada en 2007 se debe al cierre del proyecto y la suspensión de la formulación y recepción de nuevas solicitudes. La cantidad de beneficiarios con crédito al cierre del proyecto suma 3 725 personas con un monto desembolsado de USD 6,5 millones. Estos resultados superan el monto de USD 4,7 millones previsto para el componente crédito en el marco lógico de 2002, pero no alcanzan la meta de cobertura estimada en 10 000 personas.

[19] No existía marco lógico en los documentos iniciales del PRODERNEA (evaluación ex ante).

Figura 1. Desembolsos de Crédito por Año[20]



Fuente: elaborado por los autores, en base a PRODERNEA 2008.

105. En el Cuadro 9 se sintetizan los principales resultados de las operaciones de crédito. Se observan nuevamente las diferencias de las estrategias que llevaron adelante las provincias: el promedio general por préstamo fue de USD 1 740, pero en Formosa el promedio provincial ascendió a USD 2 893, y en Chaco, una provincia vecina, a USD 1 316. La mayor cantidad y volumen de créditos fueron dados en la provincia de Corrientes a pesar de haber sido la última provincia a adherirse al PRODERNEA. Formosa reporta el menor número de operaciones de crédito (501). El mayor número de personas atendidas con por lo menos un crédito del PRODERNEA fue de 918 en Corrientes.

106. En dos Provincias, Corrientes y Misiones, los fondos creados por las cuentas de recupero de los créditos PRODERNEA serán utilizados después del cierre del PRODERNEA para financiar nuevos proyectos o para financiar los mismos grupos de beneficiarios para incrementar las inversiones productivas. En estas provincias existe mayor motivación para el pago y cumplimiento de las obligaciones y la promesa de un nuevo crédito constituye un incentivo importante a la disciplina financiera e incrementa sustancialmente la voluntad de pago. En Chaco y Formosa se suspendieron los desembolsos al final de la fase de ejecución del PRODERNEA. Existen fondos de recupero pero se encuentran en cuentas bancarias sin acceso actual.

Cuadro 9. Descripción de los Créditos Otorgados

Provincia	Créditos (en USD)	Créditos (Número)	Sin Repetición	Repiten	USD / Crédito
Chaco	1 394 608	1 060	886	174	1 316
Corrientes	1 979 719	1 225	918	307	1 616
Formosa	1 449 274	501	452	49	2 893
Misiones	1 658 527	939	845	94	1 766
Total	6 482 129	3 725	3 101	624	1 740

Fuente: PRODERNEA 2008 - Información correspondiente al cierre de diciembre 2006.

[20] Evaluación de los instrumentos de apoyo del componente de servicios financieros del PRODERNEA, 2007 FORGES.

107. Las actividades financiadas con crédito PRODERNEA fueron principalmente en el sector de producción animal. Como lo muestra el Cuadro 10, 71% de los créditos (en cuanto a número de operaciones) se utilizaron para financiar ganadería, sigue los cultivos agrícolas con 18% y el resto de las actividades de producción (transformación, comercialización, artesanía y servicios). Esta repartición no coincide con la diversidad de actividades productivas de la economía rural. Este dato, complementado por el tipo de crédito que fue aplicado en su gran mayoría, nos puede llevar a la conclusión que la mayoría de los créditos se destinaron a incrementar el capital de las unidades de producción animal. Esta conclusión puede tener dos lecturas: i) los proyectos a ser financiados fueron elaborados en su gran mayoría por los técnicos públicos y privados quienes son agrónomos o veterinarios. Sus perfiles técnicos no les facilitaban la elaboración de proyectos en áreas productivas no agropecuarias; ii) por otro lado, es un hecho muy conocido que los beneficiarios de programas de crédito de fomento van a pedir los mayores montos y los plazos más largos permitidos por la metodología. Si deben de escoger entre un crédito de corto plazo y de monto bajo para financiar gastos de producción de ciclo corto y un crédito de largo plazo y de mayor monto para financiar capital y para producciones de ciclo largo, una gran mayoría escogerá la segunda opción. Es sólo efecto del buen sentido de los productores al presentarse una oportunidad de apoyo gubernamental.

Cuadro 10. Destinos de los Créditos por Actividad

Actividad	Número de Operaciones (%)	Monto (USD)	Monto (%)
Agroindustrias	6	449 112	7
Artesanías	1	54 703	1
Comercialización	0	8 283	0
Otros	2	151 429	2
Producción Animal	71	4 393 090	68
Producción Vegetal	18	1 339 474	21
Servicios	3	86 038	1
Total	**100**	**6 482 129**	**100**

Fuente: FORGES 2007 y PRODERNEA 2008.

108. El PRODERNEA contempla como una modalidad de llevar financiamiento a productores organizados el establecimiento de **convenios con sus cooperativas o asociaciones formales.** Esta metodología de trabajo ha sido poco aplicada por el PRODERNEA salvo en la provincia de Misiones donde la misión pudo conocer tres casos exitosos de financiamiento a pequeños productores a través de cooperativas: i) la cooperativa "Alto Uruguay Ltda." de la Colonia Aurora con producción de ananás; ii) la cooperativa "Don Santiago" que agrupa a pequeños productores de leche de los cuales 20 recibieron crédito PRODERNEA; y iii) la cooperativa de productores yerbateros "Jardín América Ltda." que, con el crédito PRODERNEA, financió ocho invernáculos para igual número de *tareferos* (jornaleros de las plantaciones de yerba mate). Generalmente la cobranza de los créditos está vinculada con el proceso de comercialización de las producciones de cada socio a la cooperativa. Se realiza el descuento correspondiente con el fin de que la cooperativa realice el pago global de los créditos de sus socios al programa. En el caso de la Colonia Aurora, la cooperativa también distribuye la energía eléctrica y los cobros de los créditos se integraron en las planillas de pago de energía.

C. Componente Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes

109. Se estimaba en el proyecto original la existencia de 62 000 personas distribuidas en 170 comunidades; 30 000 en Formosa, 28 500 en Chaco, y 3 500 (guaraníes) en Misiones. El ámbito de acción del FACA, donde se halla la mayor concentración de los pueblos aborígenes Wichi, Toba, Mocoví, Picagás y Guaraní, es de unos 8 000 km^2.

110. Se preveían en el diseño del proyecto los siguientes objetivos específicos: i) dar seguridad jurídica sobre sus territorios, midiendo, realizando la cartografía, y titulación de 400 000 ha de tierras de las regiones indígenas; ii) proveer asistencia técnica para complementar y potenciar los

conocimientos aborígenes en materia de diversidad productiva y gestión sostenible de los recursos naturales; iii) establecer un fondo rotatorio para apoyar micro emprendimientos en las familias y comunidades, auto administrado progresivamente por las propias comunidades; y iv) reforzar la cultura aborigen a través de la sistematización y divulgación de sus conocimientos. Como parte del cuarto objetivo, se preveía apoyar a dos escuelas alternativas para aborígenes de 14 a 20 años, una ubicada en El Colchón (Chaco), y la otra en Potrillo (Formosa). También se establecía la realización de un estudio en el terreno durante el primer año, para conocer detalladamente su situación y demandas.

111. La especificidad cultural de estos beneficiarios y la complejidad de la intervención, llevó a que en el diseño se estableciera una organización singular para la ejecución: en cada provincia se debía crear una oficina, Unidad de Gestión Aborigen (UGA), gestionada por un representante electo por las comunidades y existiría un coordinador nacional del componente con calificación en ciencias sociales y temas indígenas. Se asignó un presupuesto total de USD 1,63 millones; USD 150 000 para seguridad territorial, USD 550 000 para asistencia técnica, USD 700 000 para el fondo rotatorio y USD 230 000 para gastos operativos. La característica diferencial del componente era la asignación a los beneficiarios de fondos no reembolsables.

112. Los productos esperados de este componente a partir de la etapa de reorientación fueron: i) que se beneficiaran 3 450 personas; ii) que se ejecutaran al menos 100 proyectos que involucraran mensuras y titulación de tierras, proyectos de autoconsumo, proyectos productivos generadores de ingresos, proyectos microempresariales, proyectos de infraestructura básica comunal; iii) producción de un fondo rotatorio de los FACA; iv) 1 500 aborígenes participarían en programas de capacitación; v) producción de materiales educativos y divulgativos sobre el tema aborigen: experiencias, conocimientos, etc.; y vi) elaboración de un estudio sobre los PI.

113. En la ejecución se produjeron modificaciones importantes al diseño original. El subcomponente de mensura y titulación de tierras prácticamente no se ejecutó[21], no se implementó el Fondo Rotatorio, no se realizó el estudio previsto para el primer año de ejecución y no se implementó la propuesta organizativa del componente. Tomaron una gran preponderancia en la ejecución los proyectos de infraestructura básica comunal, básicamente para abastecimiento de agua a las comunidades, que serían luego los proyectos más importantes en términos de fondos aplicados y número de beneficiarios directos.

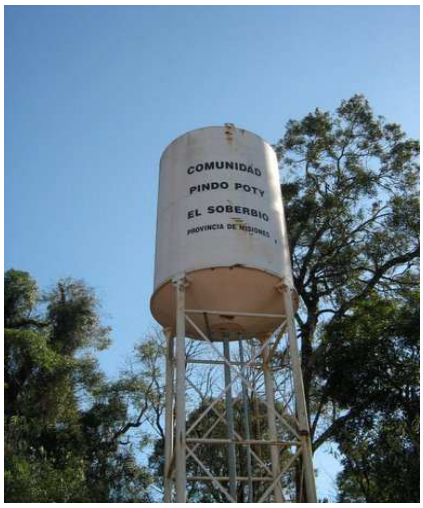
114. El monto destinado a proyectos ascendió a USD 1 964 661, esto es un promedio de USD 23 117 por proyecto, y USD 334 por beneficiario. La cantidad de beneficiarios FACA se superó en un 70% con respecto a las metas establecidas, alcanzando a 5 490 personas, pertenecientes a 55 comunidades distribuidas en las tres provincias con población indígena. Este mayor alcance podría deberse a que los beneficiarios están comprendidos en comunidades que involucran a numerosas familias, y a su vez, la existencia de estos grupos es previa al PRODERNEA, lo que facilitó la ejecución.

115. De los 85 proyectos ejecutados, 38 fueron productivos, destinados al autoconsumo (huertas y frutales, maíz, mandioca) y al apoyo a la producción agropecuaria –cría de ganado y de cabras–, a la apicultura, y a las artesanías. Contribuyendo así a la seguridad alimentaria para mejoramiento del autoconsumo, y generando ingresos a través de acceso a los mercados. Aun cuando la comercialización de sus productos es muy incipiente, se han logrado algunos resultados muy significativos. Por ejemplo, en *Proyectarte,* un proyecto en Formosa de apoyo a las comunidades Wichi para la comercialización de artesanías, a cargo de la Fundación Gran Chaco, los productos realizados con chaguar y lana de oveja accedieron a nuevos mercados y son comprados con dinero, cuando en una etapa anterior, estas eran intercambiadas por mercaderías diversas y alimentos, como

[21] No se contó con una información estadística mínima sobre el desempeño de este componente.

harina o azúcar. El acceso al dinero en efectivo y la mejor revalorización del trabajo de las mujeres han mejorado su calidad de vida y su empoderamiento en la familia y la comunidad.

116. Se ejecutaron 47 proyectos de infraestructura básica comunal, beneficiando más de 4 000 familias, facilitando el acceso a servicios como agua y luz. El cacique de la comunidad Pinda Poty, manifestó que hubo "una *disminución de casos de diarrea infantil en su comunidad y una mejora en la alimentación"*[22] debido a la provisión de agua y a la compra de ganado.



Comunidad Guaraní Pinda Poty
Cisterna abastecimiento de agua potable construida con fondos FACA

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

117. Se han apoyado 12 iniciativas relacionadas a la experiencia y conocimiento aborigen, así como a tenencia de tierras y personerías jurídicas.

118. Se han producido materiales de promoción y divulgación del FACA, así como materiales educativos y divulgativos de experiencias y conocimientos, destacándose "Voces del Nordeste Rural; Valorar y Aprender", elaborado por CRISOL (Kremenchutzky [coord.] 2008), y "Riqueza Latente: otra mirada sobre el desarrollo rural", (Hynes 2008).

119. La percepción de los beneficiarios, como los coordinadores y técnicos de UPE y otros actores involucrados, fue que este componente requiere un mayor desarrollo y acompañamiento, no sólo en asistencia en aspectos técnicos, sino también una mayor profundización en los aspectos culturales de las comunidades aborígenes. También hubo una gran rotación de técnicos, lo que no facilitó la comunicación entre técnicos y beneficiarios.

120. La SAGPyA ha elaborado un estudio para focalizar nuevas inversiones, que se encuentra en negociación preliminar con el BM, y en una etapa de priorización por parte del Ministerio de Economía.

Enfoque de Género

121. Los resultados esperados fueron: i) incorporar el enfoque de género en la estrategia de intervención del proyecto; ii) al menos 200 técnicos y funcionarios del proyecto y unos 3 500 beneficiarios se sensibilizan y capacitan en el tema género; iii) al menos un 35% de los beneficiarios totales del PRODERNEA son mujeres; y iv) más de 1 000 hombres y mujeres jóvenes participan y se benefician de las inversiones del proyecto.

[22] Visita realizada a la Comunidad de Pinda Poty en Misiones durante la misión de evaluación de julio de 2008.

122. El desempeño del proyecto logró una participación del 16% de mujeres a cargo de proyectos productivos en la población criolla (Cuadro 11) y una participación mayor en la población aborigen; en total –no se discriminan los detalles– el informe de terminación establece que hubo una participación del 24% de mujeres contra el 35% esperado. Un 75% de los técnicos concurrieron a eventos de capacitación.

Cuadro 11. Beneficiarios Criollos de Crédito y Asistencia Técnica, por Género

Categoría	Beneficiarios	Porcentajes
Mujeres	614	16
Hombres	3 263	84
(Jóvenes)	(434)	(11)
Total a/	**3 877**	**100**

a/ Incluye repetidos.
Fuente: PRODERNEA 2008.

123. Cabe destacar acciones que incentivaron la participación de mujeres en actividades del proyecto, por ejemplo: i) en el 2005 se realiza una modificación al reglamento de crédito, para posibilitar la asistencia financiera directamente a quien realice la actividad, de forma que el beneficio llegue a las mujeres involucradas en proyectos productivos; y ii) en instancias en que la UNC apoyó aspectos logísticos u organizativos se financiaban los gastos de asistencia a eventos sólo a una persona, y se ampliaba a dos, en el caso de que la segunda fuera una mujer.

Atención a Jóvenes

124. El diseño del proyecto planteó la necesidad de acciones dirigidas a mejorar y optimizar la participación de los jóvenes. Asimismo planteó ofrecer oportunidades para la inserción productiva y para una mayor capacitación y organización. La reorientación incluyó en su plan de acción la priorización política del sector de jóvenes rurales de ambos sexos como actores estratégicos del desarrollo, a concretarse en las acciones sistemáticas de capacitación.

125. Un total de 434 jóvenes (11% del total de beneficiarios) fueron beneficiarios de proyectos de crédito y asistencia técnica y se capacitaron 3 500 jóvenes de las cuatro provincias. Las dos actividades más significativas fueron: i) un curso para Agentes de Desarrollo Rural, bajo el concepto del joven como nexo con la comunidad, dictado con éxito en dos oportunidades (2006 y 2007) con una temática amplia (políticas públicas, liderazgo, desarrollo económico, formulación y evaluación de proyectos y otros) que benefició a unos 70 jóvenes de las regiones NEA y NOA; y ii) un Concurso de Ideas-Proyecto en la Provincia del Chaco en 2004, donde participaron 680 jóvenes en equipos cooperativos, que generaron 136 ideas-proyecto. Se premiaron 29 actividades innovativas (nuevas "ideas-proyecto") que incluían 162 jóvenes, que fueron financiadas durante 2005.

126. La implementación del componente encontró algunas dificultades relacionadas a la formación orientada a la producción agropecuaria de los técnicos del proyecto, la cual encontraba poco eco en las demandas de mayor interés para los jóvenes, (por ejemplo proyectos que involucraran tecnología de la información o de provisión de combustibles) frecuentemente no relacionadas a este sector, o que no tienen acceso a la tierra. Además, los jóvenes mencionaban que sus padres, si bien apoyaban sus actividades, no permitían que implementaran algunas innovaciones en sus campos. Este aspecto presentó alguna mejoría en la última fase del PRODERNEA.

127. Cabe destacar el estudio realizado sobre "educación, desarrollo rural y juventud" en el marco de un convenio de colaboración firmado entre IIPE-UNESCO, PRODERNEA Y PRODERNOA en su contribución al debate en la definición de estrategias de atención a los jóvenes.

Programación, Seguimiento y Evaluación (PSyE)

128. El área de PSyE se asignó dentro del componente de organización y administración. Se asignaron tres funciones: i) la programación para apoyar la elaboración de planes operativos; ii) seguimiento para verificar los recursos físicos y financieros; y iii) la evaluación mediante el contrato de estudios específicos, encuestas de base para detectar dificultades y proponer reorientaciones.

129. La tarea de PSyE estuvo a cargo, a nivel nacional, de un responsable de PSyE (asistido por un auxiliar) instalado en la UNC. A nivel provincial, a partir de la reorientación se creó el cargo de Responsables Provinciales de PSyE en cada UPE. Cabe destacar que todas las unidades provinciales fueron dotadas de seguimiento y evaluación al cierre del proyecto y durante todo el desarrollo del mismo desde la reorientación, si bien con algunas intermitencias. El proyecto recibió el apoyo del Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) en varias ocasiones, incluyendo talleres de capacitación en seguimiento y evaluación (SyE) en 2002 y 2003.

130. La valoración del desempeño de PSyE debe distinguir dos etapas. En al primera etapa (hasta la reorientación) –en el clima de dificultades para la implementación del proyecto– el área de PSyE se desarrolló sólo parcialmente y en un forma centralizada (CAF 2001). Desde las provincias se visualizó el seguimiento y evaluación como una actividad de control y auditoría, en un marco de malas relaciones iniciales entre la UNC y las provincias, lográndose resultados muy limitados. La misión de reorientación, la cual incluyó específicamente un especialista en el área de SyE llevó a cabo un diagnóstico detallado y ofreció propuestas importantes en relación a asignación de recursos necesarios, responsabilidades (creación de responsables a nivel provincial) y elementos necesarios para consolidar un sistema de PSyE. Recién a partir de 2003 –en el marco de la reorientación donde se preveía la participación activa de las provincias en seguimiento y evaluación, y donde se procura un mejoramiento de las relaciones entre nación y provincias– se produce un cambio de imagen y el sistema comienza a ser visualizado como una herramienta de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones.

131. Las actividades en PSyE en el proyecto evidenciaron fortalezas así como debilidades. Con respecto a las primeras, cabe destacar como en la segunda fase del proyecto se realizó un significativo esfuerzo de evaluación y de sistematización participativa. Esto permitió, a través de un abordaje básicamente cualitativo, identificar resultados y lecciones aprendidas desde la perspectiva de los beneficiarios. Se reconocieron nudos problemáticos y se formularon recomendaciones para optimizar la ejecución. Hay numerosos ejemplos recogidos en publicaciones, como: “Valorar y aprender. Evaluación participativa de las acciones del PRODERNEA destinadas a la población aborigen” (PRODERNEA, Informe Anual 2007).

132. Además el PRODERNEA realizó un conjunto de análisis y evaluaciones muy variados, con enfoques participativos a partir de trabajos técnicos. Éstos fueron preparados por los equipos técnicos del proyecto, o de los programas regionales del FIDA y convocando a organizaciones de la sociedad civil (OSC), entidades académicas, o a consultores individuales. De esta forma, se analizaron temas estratégicos del proyecto, se evaluaron diferentes componentes y actividades ejecutadas. Tres evaluaciones fueron realizadas en momentos críticos del proyecto: la etapa de reorientación (2002), el proceso denominado “ruta de salida” (2005), y el informe de terminación (2007) para el cierre. También se realizaron relevamientos ambiciosos: a los efectos de los trabajos de evaluación, se realizaron los estudios de base de la población beneficiaria en las distintas provincias, a medida que se fueron integrando, y durante 2007, se efectuaron relevamientos para determinar la evolución de los ingresos y activos de la misma.

133. El conjunto de trabajos elaborados en el ámbito del PRODERNEA constituye un patrimonio conceptual y analítico, que contribuyó sustantivamente al diálogo político y la incidencia en las políticas dirigidas al desarrollo rural. Además sirvió para proyectar a la opinión pública, académica y política, la importancia y la potencialidad de la población objetivo del proyecto.

134. Por otro lado, en el plano operativo, el PRODERNEA elaboró en 2002 una propuesta de PSyE para el programa, que no llegó a aplicarse. De este modo el programa nunca disfrutó de un sistema de acopio y procesamiento continuo de información (se utilizó mas bien un esquema semestral y ocasionalmente trimestral de acopio de información, modesto en su alcance). Este procedimiento revela que la actividad de seguimiento no llegó a ser entendida o implementada como actividad continua, cuyo propósito es verificar los niveles de ejecución y corregir con rapidez los desvíos. A pesar de progresos importantes hacia el final del proyecto, como el diseño de un tablero de comando para el seguimiento de la ejecución financiera y física, en general no se dispuso, durante la implementación, de una información de índole cuantitativa que fuera completa y confiable sobre el progreso y los resultados del proyecto como herramienta de gestión. Las actividades de seguimiento y evaluación efectivamente realizadas resultaron, sin embargo, muy útiles para evaluar los eventos de capacitación e informar la situación de cartera de préstamos del programa.

135. La gestión de la **comunicación y de la información** en el ámbito del PRODERNEA también presentó aciertos y debilidades. En primer lugar, resalta como importante la poca atención prestada a acciones de difusión y diseminación de información de eficacia comprobada (boletines, programas de radio, desarrollo de redes de información campesina) a pesar de que estaban previstos en la formulación del proyecto (tres programas radiales, un sitio-web, entre otras iniciativas). En esta dirección, funcionarios de alto nivel del programa opinaron que en el ámbito del PRODERNEA no llegó a instalarse la cultura de la información (A. Reises, entrevista, 2008).

136. Cabe aclarar que el PRODERNEA no reportó directamente sobre el Sistema de Gestión por Resultados e Impactos del FIDA (RIMS, siglas en inglés) puesto que su fecha de terminación (30 de junio del 2007) le excluía de la lista de proyectos sujetos a reportar sobre los indicadores incluidos en este sistema[23].

IV. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

137. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el borrador del Manual de Evaluación de OE y se concentró en cuatro áreas:

i) el desempeño del proyecto medido en función de su pertinencia, eficacia y eficiencia;
ii) el impacto del proyecto en la reducción de la pobreza rural;
iii) la sostenibilidad de los resultados y la existencia de innovaciones con potencial de replicabilidad y ampliación de alcance;
iv) el desempeño del FIDA y de sus asociados.

A. Pertinencia

138. El documento de recomendación de aprobación del Presidente al Consejo del FIDA (FIDA 1996b) que define las principales líneas y estrategias del PRODERNEA fue pertinente con el contexto socioeconómico vigente en la Argentina a mediados de los 1990. En esa época predominaba una visión liberal donde el Estado se reservaba un papel compensatorio para sectores económicos marginales y la pequeña producción era atendida desde una visión predominantemente asistencialista. El proyecto enfatiza que la estrategia general consistirá en promover un sistema sostenible de servicios de apoyo, que corresponda a las necesidades del grupo beneficiario, con una creciente participación de operadores privados. Se expresaba que ese mercado de servicios del proyecto, auto

[23] La regla era incluir sólo los proyectos con fecha de terminación más allá del 30 de junio del 2007.

sostenible, inicialmente con subsidios, debía evolucionar en forma decreciente, en tanto se trasladaba del sector público al sector privado. El diseño original del proyecto enfatizaba la provisión de servicios de apoyo a la producción –asistencia técnica y crédito supervisado y subsidiado– como palancas básicas de desarrollo de la población beneficiaria identificada (FIDA 1996)[24].

139. El diseño a partir de la **reorientación de 2002** fue también consistente con los cambios en las perspectivas políticas[25] y evolucionó acorde a una visión del desarrollo rural más compleja e integral, que trasciende el ámbito del sector agropecuario para comprender el conjunto de los actores y enlaces rural–urbanos existentes en un territorio, y se visualizan las unidades y hogares rurales caracterizados por una combinación de actividades económicas y sociales, más que simplemente productores de rubros agropecuarios.

140. La pertinencia del proyecto fue adecuada en lo que atañe al diseño de estrategias específicas según los niveles de pobreza: las poblaciones indígenas (mayor nivel de pobreza) fueron apoyadas con medidas orientadas inicialmente al desarrollo social (producción para autoconsumo, abastecimiento de agua potable, generación de ingresos con artesanías) e instrumentos específicos para esas comunidades: subsidio en lugar de crédito, mayor cobertura en las actividades de capacitación, etc. En tanto que las poblaciones no indígenas –menores niveles de pobreza y abastecimiento razonable de servicios básicos– fueron apoyadas con medidas tendientes a incrementar sus capacidades productivas y comerciales, y desarrollar su capital social. Sin embargo, el diseño del proyecto no otorgó suficiente importancia a dos aspectos importantes: i) la situación de la tenencia de la tierra en la población criolla, incluyendo la promoción de normas sobre uso y tenencia, el combate a los desalojos y la provisión de títulos fundiarios sanos; y ii) las condiciones ecológicas de la región, caracterizadas por la adversidad del clima y la hidrografía (sequías periódicas y, sobre todo, inundaciones persistentes y muy perjudiciales para la producción).

141. En el proceso de reorientación se revisó el perfil de los beneficiarios, según la definición original del diseño. El nuevo enfoque de la política del GdA a partir de 2003 va a enfatizar el potencial productivo de los beneficiarios, admitiendo en el PRODERNEA una franja de beneficiarios con mayor dotación de recursos e ingresos que la originalmente prevista, y destinando otros proyectos en ejecución en esa región –PSA– a atender la franja de los sectores más empobrecidos. Por otra parte, la no consideración de la localización de la unidad productiva, y la utilización de la superficie como una de las variables para discriminar los beneficiarios –menos de 25 ha–, resultaba poco específica dada la amplitud agro-ecológica de la región del proyecto, que comprendía zonas subtropicales húmedas en Misiones, a zonas áridas en el Oeste de Chaco. Se detectaron casos en que la población beneficiaria no calificaba como "población rural pobre" en mérito a las especificaciones y criterios del PRODERNEA.

142. El diseño del proyecto reorientado fue consistente con la estrategia del FIDA en Argentina, expresada en el COSOP (FIDA 2004), y que se manifiesta en: i) una creciente atención a los problemas de la pobreza; ii) mayor participación del beneficiario en el diseño de políticas, y iii) enfoque de proyectos orientados al mercado y a la elaboración de planes de negocios. Fue también consistente con las políticas de innovación propuestas en ese documento.

143. Desde la **perspectiva institucional**, el esquema aplicado por el PRODERNEA a partir de la reorientación ofreció, en términos generales, un marco más adecuado para llevar a cabo programas ejecutados por los gobiernos provinciales y coordinados a nivel nacional. En primer lugar, la apuesta descentralizadora del PRODERNEA fue exitosa y es ampliamente reconocida y destacada en relación

[24] Este comentario no implica a la población indígena, para la cual existía una estrategia de intervención diferenciada.

[25] La falta de una estrategia de desarrollo rural –reemplazada por distintos programas y proyectos– (ver sección I.B.) impide la valoración de la pertinencia con respecto a objetivos o prioridades específicos.

a un conjunto de otros proyectos nacionales (PROINDER 2003). Los gobiernos provinciales asumieron responsabilidades financieras (contratos subsidiarios de préstamo) y operativas (administración y ejecución) y desarrollaron un sentimiento de pertenencia sobre el proyecto. La gestión adquiere la suficiente descentralización y buenos niveles de participación de las unidades provinciales, así como de otras instituciones involucradas en la ejecución. La inclusión del proyecto en la estructura de los gobiernos provinciales fue muy positiva, para asegurar la apropiación local del mismo y su sostenibilidad futura. Ese enfoque es congruente con las propuestas de descentralización de las acciones de desarrollo promovidas por la Constitución Argentina promulgada en 1994 y con las propuestas de descentralización de programas que constan en los documentos del FONAF. En segundo lugar, se introducen importantes mecanismos de coordinación entre nación-provincia (CCP) y a nivel provincial (Comité Coordinador Provincial [CCPR] y CCAT), si bien estos últimos se implementaron solo de forma parcial. Además, se define más claramente la distribución de atribuciones, perfilándose el papel de la UNC como responsable en la definición de la estrategia general del proyecto, actuando menos como fiscalizador del proyecto y más como garante de la articulación entre el nivel nacional y provincial.

144. Por otro lado, el esquema de ejecución resulta complejo. El proyecto requirió cinco unidades ejecutoras (cuatro UPE y la UNC) con sus respectivos recursos humanos y materiales, y una red de relacionamiento diversificada entre las UPE y la UNC por una parte, las UPE y los gobiernos provinciales por otra, las UPE y los proveedores de servicios (técnicos y crediticios). Por otra parte, hay cuatro conjuntos de entidades decisorias y varias normativas interactuando simultáneamente; la derivada del convenio de préstamo entre el FIDA y Argentina; las que provienen de la asociación FIDA y la institución cooperante (CAF); las normativas y prácticas de la Nación Argentina; y las derivadas de las provincias ejecutoras, que son diferentes en cada una de las cuatro provincias, en razón de su autonomía federal. A lo anterior se agregan aspectos coyunturales diversos, más factores de índole política y el funcionamiento burocrático.

145. La cuestión de la capacidad de endeudamiento de las provincias, así como los aportes de cofinanciación esperados representó un cuello de botella importante en la aprobación y en la implementación de los proyectos y requiere ser analizado con atención. Hace falta asegurar compromisos realistas y razonables que no ocasionen problemas fiscales para las provincias. De igual manera, los compromisos deben ser claros y seguros para evitar interrupción en los flujos financieros.

146. Es importante, además, prestar atención a los mecanismos institucionales para asegurar la participación de los beneficiarios. El CCPR no se integró en ninguna provincia; los CCAT funcionaron a nivel provincial, pero muy poco a nivel local (sólo se implementaron en una provincia). Por último, cabe señalar como la política partidaria parece haber introducido algunas trabas en la ejecución de actividades a nivel provincial. Es necesario reducir su influencia para incrementar la confianza en las instituciones y la acumulación de capital social.

147. A fines del año 1995 se llevó a cabo la **evaluación preterminal del PNEA**, que fue el proyecto que precedió al PRODERNEA. El informe incluye recomendaciones con la finalidad de mantener coherencia entre el diseño del nuevo proyecto (PRODERNEA) y las políticas del FIDA. Se reconocía que el PNEA era un proyecto de crédito y que en esta nueva fase debía ser complementado con servicios técnicos. Además de un grupo de sugerencias para los servicios financieros (ver más abajo), se establecía que era muy positivo el interés del BID en cofinanciar el proyecto a través del PROSAP, continuando la fase anterior del PNEA, e incluso que fuera la institución cooperante; se enfatizaba la necesidad de asegurar la participación de los beneficiarios en todos los niveles y de la perspectiva de género; se sugería revisar y reducir los costos administrativos; analizar cuidadosamente las restricciones provenientes del mercado e incluir procedimientos para fortalecer la inserción de los beneficiarios; en relación a los PI, enfatizaba llevar estudios el primer año para definir el estado y las necesidades de las comunidades beneficiarias y asignar un volumen apropiado de fondos para este componente en el presupuesto del futuro proyecto. Si bien varias de las recomendaciones propuestas por la evaluación fueron tomadas en cuenta en el nuevo diseño, se descuidaron las recomendaciones

relativas a la inserción en mercados y sobre todo aquellas referidas a servicios financieros, como se describe más adelante en esta sección.

148. Con respecto al componente de **servicios de apoyo a la producción**, su diseño original en el documento de evaluación ex ante es consistente con las prioridades da las políticas nacionales y responde adecuadamente a la demanda de los beneficiarios. No obstante, la estrategia propuesta en cuanto a la generación de un mercado de servicios técnicos privado encontró importantes dificultades en la primera etapa del proyecto: i) falta de recursos para financiar asistencia técnica desde las provincias en un contexto de austeridad y restricción del gasto (sumado a la no concreción del co-financiamiento PROSAP-BID); y ii) existencia de una costumbre del subsidio a la asistencia técnica. Los cambios introducidos por la reorientación, en particular la asignación de fondos a la UNC para la asistencia técnica privada –aliviando así la deuda de la provincia– y el análisis caso por caso de la capacidad de pago de los productores fueron positivos y pertinentes. Sin embargo, no se contempló la organización de talleres o seminarios de discusión y capacitación o la promoción de esquemas mixtos combinando subsidio y pago directo.

149. En relación a los **servicios financieros rurales** el diseño del PRODERNEA identificó claramente la falta de acceso a servicios financieros (ver sección I.B) como un factor limitante para el desarrollo de la población rural del NEA. Además, reconoce los resultados positivos de la experiencia de crédito en el PNEA al haber otorgado crédito por primera vez a una población excluida de los sistemas financieros formales.

150. La definición de la política de crédito del PRODERNEA en la evaluación ex ante descansa en los siguientes argumentos: i) el crédito es un factor de producción agropecuario. Por su escasez, el crédito es un factor que limita la producción y siguiendo esta lógica, un crédito permite mejorar la eficiencia del uso de los otros factores e incrementa la producción; ii) el crédito debe ser utilizado como instrumento de introducción de nuevas tecnologías, ya que permite saltos en productividad; y iii) el crédito, escaso por naturaleza, debe ser otorgado a agentes económicos que muestran un potencial de incrementar y diversificar las producciones al mismo tiempo que el cumplimiento de las obligaciones contractuales de reembolso.

151. Estos argumentos tuvieron un gran impacto en la implementación del PRODERNEA ya que el modelo de financiamiento se mantuvo dentro de un marco conceptual obsoleto. En 1995, era ampliamente reconocido que el crédito no es factor de producción sino un pasivo que permite la adquisición de factores o bienes utilizados o consumidos en una o varias producciones. El hecho de considerar el crédito como un pasivo remarca su carácter temporal y de deuda. También permite entender que un crédito puede incrementar el perfil de riesgo de una producción. Es también ampliamente admitido que el crédito puede no ser la mejor herramienta para introducir cambios tecnológicos en una determinada zona, por los riesgos que estos cambios implican y que se incrementan con un endeudamiento. El carácter escaso de los créditos es una consecuencia del modelo adoptado[26]. Aun si se contextualiza en la época cuando se diseñó el PRODERNEA (1996), y cuando se reorientó (2002), el llamado "Nuevo paradigma de las finanzas rurales" ya estaba ampliamente adoptado por las agencias de cooperación en general y en el FIDA en particular. Igualmente, las recomendaciones de la evaluación preterminal no fueron adecuadamente reflejadas.

152. Por otra parte, varias debilidades del PNEA identificadas en el diseño del PRODERNEA no se llegaron a atajar debidamente. Por ejemplo, la influencia política (la cual desincentivaba la cobranza y la recuperación en PNEA) se mantuvo en PRODERNEA –en dos provincias se requería de la firma del ministro para cada operación de crédito–. Con respecto a los niveles máximos de morosidad (el PNEA carecía de política clara sobre este aspecto) el PRODERNEA estableció un mecanismo de

[26] En contraste, en un sistema financiero "optimizado" las captaciones permiten a los agentes financieros obtener fondos para otorgar crédito sin racionamiento, donde la oferta de crédito supera la demanda y donde los agentes económicos deciden con mayor conocimiento cuando y para qué se endeudan.

suspensión por la UNC de desembolsos a las UPE si la mora global superaba el 15%, pero este mecanismo nunca se implementó. Otras debilidades incluyen: i) una política de crédito exclusivamente vinculada con la producción agropecuaria sin lograr implementar un modelo de crédito rural considerando la dinámica económica rural y sus diversas actividades productivas; ii) los bancos asociados al proyecto tenían motivaciones políticas en su operación y no se interesaron mucho en el proyecto además de estar en procesos de privatización; y iii) no se había logrado incluir mecanismos de acumulación de ahorro en el proyecto, focalizando todo el esfuerzo sobre colocación de crédito.

153. Por último, si bien el documento de aprobación sostiene que un tercio de los beneficiarios del PRODERNEA provendrían del PNEA (requiriendo asistencia técnica y/o financiamiento adicional, y que este último provendría de los reembolsos del crédito recuperados en el marco del PNEA) no hay información para comprobar este supuesto del origen de los beneficiarios. No obstante, sí existe evidencia de que no hubo fondos de crédito disponibles para el nuevo proyecto, y la condición de deudores de proyectos anteriores fue un grave problema para integrar una gran proporción de beneficiarios potenciales al nuevo proyecto y condicionó su lento avance inicial.

154. La reorientación no cuestionó suficientemente el diseño del componente de crédito "clásico" (dirigido, con tasas subsidiadas, operado desde los gobiernos provinciales) en un ambiente totalmente desfavorable. En este sentido, el debate sobre la viabilidad de un mecanismo de crédito en una población sumamente dispersa, alejada de centros financieros y administrativos, con perfiles de sistemas de producción de baja rentabilidad, de pobreza alta, de envejecimiento, sigue pendiente[27]. Como posible alternativa se plantea un mecanismo de pequeñas donaciones condicionadas y –donde la organización local lo permitía– la implementación de fondos de ahorro que podían generarse de una recuperación local de los fondos entregados. Esto, de hecho, sucedió en algunas comunidades indígenas. Estos fondos pueden ser auto gestionados por las organizaciones cuando éstas existen.

155. **El componente FACA** fue una innovación con respecto al PNEA, ya que este proyecto no había incluido la atención a los PI entre sus objetivos. La estrategia tomó en cuenta la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y la aprobación del Convenio 169 de la OIT, así como algunas leyes provinciales relacionadas al sector por parte de algunas de las provincias del NEA. El diseño original contemplaba la consolidación de sus espacios, a través de la titulación de tierras, el reforzamiento de la cultura aborigen y la participación del conocimiento aborigen, la asistencia técnica orientada a mejorar sus capacidades y el apoyo a micro-iniciativas productivas mediante la creación de un fondo rotatorio (FIDA 1996). Para ajustar el diseño, se establecía realizar un perfil socioeconómico y una evaluación de las necesidades de las comunidades durante el primer año, actividad que nunca se llevó a cabo.

156. El diseño no tuvo en cuenta suficientemente las condiciones de extrema pobreza y la situación en cuanto a las NBI de esas comunidades, lo cual resultó en la necesidad de redireccionar el componente tras la reorientación a la creación de infraestructuras comunitarias, básicamente abastecimiento de agua. Estas inversiones absorbieron dos tercios del presupuesto del FACA. En los aspectos de organización de la ejecución del componente, el diseño reconoció acertadamente la especificidad cultural y las dificultades para trabajar con los PI, estableciendo la necesidad de un coordinador general especializado para el componente, y un representante indígena localizado en unas estructuras provinciales denominadas UGA, que tendrían a su cargo la ejecución del componente en cada provincia. Estas propuestas no fueron implementadas en la ejecución del proyecto; se estableció inicialmente una UGA en la ciudad de Castelli, Chaco, pero luego se desestimó. Tampoco se ejecutó el fondo rotatorio –que originalmente tenía asignado USD 700 000 (45% del componente)– para apoyar iniciativas de las familias y comunidades, y que se postuló en el diseño debía ser administrado

[27] El Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (CGAP) y el BID –entre otros– han cuestionado el uso de crédito en poblaciones altamente vulnerables (ver Focus Note #20 del CGAP).

y ejecutado por las propias comunidades, de acuerdo a las experiencias sugeridas en el Programa Regional de Apoyo a los PI de la Cuenca Amazónica (FIDA-CAF). Los subsidios se asignaron directamente desde las UPE, y no hubo posteriormente reembolsos desde los beneficiarios. El monto de recursos financieros dedicado al FACA (8% del presupuesto ejecutado y menos del 5% del presupuesto original) revela la importancia secundaria asignada el componente en relación a los otros objetivos del proyecto.

157. Se organizaron talleres de capacitación sobre las diferentes culturas de los PI destinados a responsables de este componente y a los técnicos. No obstante durante la evaluación, los entrevistados manifestaron que "*era necesario profundizar en este aspecto ya que el abordaje debía ser desde la interculturalidad*[28] *con una visión de desarrollo de la ruralidad indígena y no sólo de implementación de proyectos productivistas"*.

158. En lo que atañe a la **coherencia interna entre objetivos, componentes, actividades y recursos**, los servicios técnicos rurales están, en general, orientados hacia la productividad agropecuaria, con limitada oferta en temas relacionados con la organización. Predominan los perfiles agronómicos y en menor medida aquellos necesarios para fomentar el desarrollo del capital social y la acción colectiva, para impulsar el enfoque de género y la promoción de los jóvenes, de gerencia, mercados, tecnologías de la información, entre otros, centrales para el acceso y la sostenibilidad de los proyectos de la agricultura familiar.

159. Un ejemplo virtuoso en este sentido es *Proyectarte*, un proyecto de apoyo a comunidades indígenas productoras de artesanías en Formosa, donde la asistencia técnica se caracterizó por desarrollarse en forma integral, a partir del enfoque de una organización especializada, la Fundación Gran Chaco. Es estratégico desarrollar una adecuada oferta pública y privada, que permita incorporar y ofrecer conocimientos en estas áreas y otras tales como servicios legales, jurídicos, asistencia social (PRODERNEA, Informe Anual 2007).

160. Los componentes del proyecto no atienden en forma integral al objetivo de la conservación de los **recursos naturales** renovables y el medio ambiente, ya que este objetivo no está contemplado en forma directa por ninguna acción.

161. El diseño consideraba una participación creciente de las **mujeres** en las actividades financiadas y promovidas por el proyecto. En la ejecución fue necesario realizar una modificación del reglamento de crédito para la incorporación de las mismas como tomadoras de crédito. Se consolidaron grupos mixtos, tanto en el área productiva como en las capacitaciones y se afianzaron los grupos de mujeres existentes. En el diseño original el tema de los jóvenes no fue considerado.

162. En conjunto, si bien el proyecto es consistente con las prioridades políticas nacionales, los objetivos del FIDA y las necesidades de los beneficiarios, en vista de las debilidades observadas en el componente de crédito, **el proyecto es considerado moderadamente pertinente, con una calificación de 4.**

---

[28] Foro Nacional sobre Derecho de los PI en la Política Pública 2005: i) El concepto de interculturalidad debe ser entendido más allá de lo educativo y situado como estrategia general para hacer frente a las políticas mono-culturales del Estado. ii) Reconocer la diferencia implica definir qué alcance tiene para el gobierno, para los pueblos indígenas y para la sociedad el hecho de que se asuma plenamente, y no formalmente, la diversidad cultural. iii) Esto lleva a debatir cómo se articulan las transformaciones del Estado-Gobierno y sus estructuras, con las autonomías políticas, culturales, territoriales, jurisdiccionales y administrativas de los PI. iv) En síntesis, la interculturalidad es concebida como proceso de democratización y reorganización del Estado, para una nueva relación con los pueblos originarios.

B. Eficacia

163. En cuanto al objetivo de incremento de la **productividad, cambio técnico y reconversión productiva** a través de la prestación de servicios de asistencia técnica, la evaluación de la eficacia del programa tuvo en cuenta la calidad de las propuestas tecnológicas y el grado de adopción de las tecnologías propuestas (velocidad e intensidad). En relación al primer aspecto el programa fue eficaz, asegurando consistencia entre la naturaleza de las innovaciones, la disponibilidad de factores de los establecimientos y el capital social de los grupos de beneficiarios. Se escogieron tecnologías moderadamente exigentes en conocimientos (acorde al nivel de capacidad técnica de los productores) o con buen apoyo técnico cuando más exigentes; y además intensivas en mano de obra (mayor uso del factor abundante). De igual manera, las tecnologías y las actividades productivas e industriales elegidas, muchas de las cuales reclamaban esfuerzos grupales (pequeñas fábricas de quesos, acopio y procesamiento de la miel, horticultura de primicia de alta tecnología) fueron adecuadas con relación al capital social disponible en los grupos visitados (niveles de transparencia, confianza, capacidad de ayuda mutua).

164. En relación a la intensidad de la adopción de las tecnologías propuestas tanto la información agregada como la obtenida en terreno revelan que el programa operó también satisfactoriamente una vez solucionados los problemas políticos y administrativos. Por un lado, la ejecución de 527 proyectos grupales mayormente en un período de tres años (2004-2007) es destacable. Por otro, tres fuentes bibliográficas distintas revelan, aunque a nivel de muestra todavía pequeña, que alrededor de 28 proyectos sobre 41 fueron exitosos en cuanto a la incorporación de tecnologías ambiciosas (caracterizadas por el desarrollo de nuevos o por modificaciones importantes en la función de producción, Hynes y Herdener, 2008; PRODERNEA, 2007; Kremenchutzky, coord. 2008).

165. Si bien el logro de las metas cuantitativas establecidas en relación a los pequeños productores familiares asistidos por medio de proyectos de crédito y asistencia técnica fue limitado, en general, los grupos valoraron la asistencia técnica recibida y las mejoras productivas realizadas a partir de la presencia del técnico. Sin embargo, fue una demanda común que la asistencia técnica fuera mayor y cubriera mayor cantidad de temas.

166. A pesar de los cambios introducidos en la reorientación (ver Pertinencia) los resultados en cuanto a la promoción de un **mercado de servicios técnicos privados** son muy limitados. En una provincia (Misiones) se trabajó básicamente con técnicos públicos. En las provincias donde se contrataron técnicos privados, estos fueron elegidos por vecindad y/o conocimientos previos, o por vínculos anteriores con proyectos pre-existentes. No se conformaron listas de profesionales o consultores disponibles para los productores y no se materializaron pagos parciales de los servicios por parte de los beneficiarios tal como se previó en el diseño.

167. Es importante destacar varios factores de índole económica, tecnológica, social y cultural, que afectaron, tanto positiva como negativamente, la eficacia del proyecto en lo que concierne a la provisión de servicios técnicos:

a) Los precios comparativamente elevados para varios productos impulsaron la adopción de tecnología (en la horticultura a campo abierto y bajo cubierta; en la producción de queso, en la fruticultura subtropical; en los productos del aserrado de la madera, en menor medida en la producción de miel).

b) Las restricciones en la disponibilidad de crédito afectaron negativamente a la incorporación de tecnología y no fueron suficientes para la adquisición de equipamientos clave (equipos para procesamiento de mandioca en Corrientes, plantas de acopio y procesamiento de miel en Chaco).

c) En general, las propuestas tecnológicas carecieron de evaluación previa (técnica, económica, social y ambiental) lo cual influyó negativamente en la calidad de las mismas y en la adopción.

d) La baja preparación de algunos técnicos de campo en el área social y en los casos donde la asistencia técnica no era "pluridisciplinaria" (no sólo buen conocimiento tecnológico sino también solvencia para promover y coordinar trabajos grupales) limitaron el potencial de la adopción (Kremenchutzky, Coordinadora, 2008, Pág. 82).

e) Interrupciones en las labores de los técnicos de campo (asesores de los grupos), debido a razones financieras e inclusive políticas, que influyeron en dicho impacto (rendimientos bajos en miel, prácticas no adoptadas en miel y en ganadería).

f) En varios proyectos, excesiva especialización del técnico de campo en las cuestiones productivas y limitada atención al tema comercial. En la misma línea, la asistencia técnica hizo poco énfasis en aseguramiento de calidad de procesos y productos, inclusive en aquellos proyectos en que este tema era importante, y ello también resiente la calidad de la propuesta. Son excepciones importantes el Proyecto Mercado de Corrientes (Anexo 1 y Crisol, 2006) y Proyecto Artesanías Ramón Lista, en Formosa (Hynes S. y Herdener C., 2008, Págs. 48-56 y Kremenchutzky, Págs. 19-21).

g) Los beneficiarios identificaron los proyectos productivos, con mayor o menor ingerencia de los técnicos, pero mantuvieron el protagonismo principal. Por otra parte, algunos mecanismos institucionales formales para la participación de los beneficiarios se implementaron de manera parcial: los Comités Coordinadores Provinciales (CCPR) no se integraron en ninguna provincia; y los Comités de Crédito y Asistencia Técnica locales sólo se implementaron en una provincia.

168. Además de lo anterior, en la primera etapa de la ejecución de este componente la no disponibilidad de los fondos del BID (ver párrafo 59) le dio un sesgo al proyecto hacia el otorgamiento de crédito casi exclusivamente, como una prolongación del PNEA, aspecto que continuaba con un enfoque del desarrollo rural ya obsoleto.

169. Con respecto a la capacitación, si bien el alcance de metas es más satisfactorio, existe una gran asimetría en relación a la distribución espacial de esta actividad, lo cual relativiza también su eficacia: se concentra en dos provincias, y es casi inexistente en las otras dos.

170. **Servicios financieros**. El PRODERNEA logró ejecutar mayores montos en crédito comparado con las metas planteadas, pero a menos personas. De las cuatro líneas de crédito que tenían que ser implementadas, los créditos se destinaron 89% a actividades agropecuarias, 71% a producción animal y 18% a producción vegetal (ver cuadro 10), y según la función económica, 76% para inversiones. Las líneas para gastos de operación de cultivos y la línea de crédito rural fueron promovidas con menor intensidad y por ende menos solicitadas. La línea para organizaciones autogestionadas no se implementó durante el período de ejecución del proyecto salvo excepciones.

171. El número de créditos indicado como meta en el marco lógico parece anormalmente bajo considerando una población de 10 000 beneficiarios, cuando se había modificado el reglamento de crédito en cuanto a número de integrante para constituir un grupo de seis a cuatro personas. En referencia al tiempo de ejecución, se observa que el período más activo para colocación de crédito fue el penúltimo año de ejecución del PRODERNEA, 2006, y que de haber podido mantener el mismo ritmo de colocación, la meta en número de personas podía haber sido alcanzada en 2007.

172. Es de recordar que la meta original (definida por la misión de evaluación ex ante de 1996) era de colocar mas de USD 12 millones en una población de más de 10 000 productores en un período de cinco años. La reorientación del proyecto en 2002 mantuvo el número de beneficiarios pero el monto asignado a este componente se redujo a USD 4,3 millones mientras el período de ejecución se ampliaba hasta 2006.

Cuadro 12. Resumen de los Resultados Obtenidos en el Componente Servicios Financieros

Indicadores	Metas del Marco Lógico 2002: Resultado 6	Resultados al cierre del PRODERNEA (2007)
Tiempo	4 años	5 años más el período 1996–2002
Número de créditos (grupos)	250	528
Número de beneficiarios	10 000	3 750
Monto colocado	USD 4,7 millones	USD 6,5 millones
Líneas de crédito operando	4	3

Fuente: elaboración de la misión de evaluación en base a datos de la UCN.

173. No se dispuso, al momento de redactar este informe, de la información completa y precisa para evaluar la situación actual y la **calidad de la cartera generada** por el PRODERNEA. Los sistemas de información y gestión de cartera no se instalaron en todas las UPE y el uso del sistema, cuando estaba presente no fue usado con el mismo grado de intensidad. En Misiones, no se implementó el software de gestión de cartera y los controles contables y financieros siguen siendo manuales, impidiendo la generación de informes gerenciales oportunos. En Formosa, desde el cierre del PRODERNEA, la UPE no pudo realizar las conciliaciones bancarias de sus operaciones crediticias. El banco no transmite la ficha que entrega al beneficiario al realizar un pago de su crédito.

174. De la información que se recibió de algunos de los responsables del componente financiero de las UPE se puede evidenciar un deterioro de la cartera desde el cierre del PRODERNEA en 2007. El informe de terminación (PRODERNEA 2008) reporta una morosidad del 18% y una cartera en riesgo del 50%. En la Provincia del Chaco al 30 de junio de 2008, la morosidad llegaba a 27% y el 80% del capital en cartera de crédito se encontraba en riesgo.

175. Estos parámetros están muy por encima de los estándares internacionales calificados de aceptables. Están inclusive arriba del nivel máximo fijado dentro del reglamento del PRODERNEA como nivel de morosidad, que implica suspensión de los desembolsos de la UNC a la UPE concernida. Por la maduración de la cartera (el 60% fue desembolsado durante 2005 y 2006) muchos créditos están aun en período de gracia y no han realizado pago alguno. La finalización del PRODERNEA con la respectiva suspensión de la colocación de crédito, a mediados de 2007, fue un elemento clave en el deterioro de la cartera. Por una parte, los técnicos públicos y privados dejaron de atender a los grupos de productores y dejaron de realizar las gestiones auxiliares de cobranza, y por otra parte, los beneficiarios al tener conocimiento del cierre del PRODERNEA pensaron que los créditos no iban a ser cobrados con el mismo rigor que durante el período de vida del proyecto. Existe una lógica muy simple cuando se afirma, dentro de un mecanismo de crédito, que la motivación más eficaz para un pago puntual es la perspectiva de un nuevo financiamiento. Aquí, al igual que al cierre del PNEA, sucede exactamente lo contrario, vale decir que disminuye drásticamente la voluntad de pago de los beneficiarios ante la perspectiva de no volver a tener la oportunidad de obtener un nuevo crédito.

176. No había meta específica para indicadores de calidad de cartera, ni sobre innovaciones metodológicas, ni tampoco sobre el fortalecimiento de las instituciones financieras intermediarias. Por esta razón, no se puede apreciar la eficacia del componente en base a estos indicadores, pero si es necesario recordar lo ya expuesto sobre los altos niveles de riesgo en la cartera generada, sobre la debilidad de los software implementados en las UPE, y sobre el bajo grado de participación de los bancos asociados al PRODERNEA.

177. El ahorro es conceptualizado como un servicio financiero básico y considerado por el FIDA como más importante que el crédito para personas en condiciones de pobreza y para financiar actividades económicas de bajo rendimiento[29]. Dentro de la ejecución del PRODERNEA no se realizó actividad alguna para fomentar la cultura del ahorro en las poblaciones atendidas. Sin embargo, se pudo escuchar de la voz de una líder de un grupo de mujeres indígenas en el Chaco que habían implementado un mecanismo de ahorro sobre las ventas realizadas. Estos ahorros están depositados en una cuenta de ahorro en la cooperativa agropecuaria de la localidad. Es claro que estos mecanismos sencillos pueden ayudar a capitalizar las organizaciones de personas pobres y mejorar su capacidad de inversión. El ahorro es un proceso lento, sujeto a una disciplina pero que tiene efectos muy poderosos sobre la condición de la población con menor oportunidad económica. No es por su condición de pobreza que las personas no pueden ahorrar; la experiencia mundial demuestra que siempre existe la posibilidad de ahorrar y que cuando se da la posibilidad de hacerlo, las personas ahorran. El ahorro es un factor de seguridad y estabilidad, al opuesto, un crédito es un factor de riesgo e inseguridad.

178. Los **convenios con cooperativas o asociaciones formales** de productores es un mecanismo bien conocido por sus virtudes y eficacia. La organización asume las funciones de selección de los beneficiarios de crédito, de elaboración de proyectos y planes de inversión, supervisión de la ejecución de los proyectos y/o planes, cobranza de los pagos individuales, entre otros. Además, los fondos dan la posibilidad a las cooperativas de comprar cosechas a los socios y pagarles al contado, para luego realizar una venta de gran volumen a mejor precio pero algún tiempo después de la cosecha. Esta metodología se inserta dentro del concepto de financiamiento de cadenas de valor. En los tres casos implementados en Misiones se observó que los productores están organizados alrededor de unas producciones específicas, en coordinación con la cooperativa que organiza la compra de los productos para transformarles y venderlos con valor agregado. En muchos casos el cuello de botella principal es la falta de capital para comprar volúmenes requeridos por el mercado de mayoreo.

179. El 81% de los beneficiarios sólo recibieron un crédito. Esto está claramente relacionado con el período muy corto de colocaciones. Es probable que las cifras hubieran sido distintas con colocaciones sostenidas desde el inicio del PRODERNEA. Existen también variantes provinciales a la tasa de recurrencia en los créditos. Corrientes muestra la mayor proporción de beneficiarios con más de un crédito (31%) y Formosa la menor proporción (9%). En promedio para las cuatro provincias, 19% de los beneficiarios han recibido más que un crédito. Sin embargo la tasa de personas que han recibido más de dos créditos cae al 1%. No hay indicios que el PRODERNEA haya implementado un sistema de financiamiento permanentemente accesible por parte de los productores y agentes económicos rurales. Más bien, confirma la impresión de que el crédito PRODERNEA fue utilizado como herramienta de apoyo puntual. En esa perspectiva resulta más importante atender a un gran número de personas antes que satisfacer las necesidades de financiamiento de un sector determinado de la población rural. El enfoque adoptado por el PRODERNEA no permitió la inclusión de los pobres rurales al sistema financiero, más bien atendió un grupo relativamente reducido de personas con préstamos y durante un período relativamente corto.

180. Es importante destacar, además de los resultados obtenidos en cuanto a montos de crédito y población atendida, el papel del PNEA en primera instancia, y el PRODERNEA en una segunda etapa en mejorar la percepción del crédito y la diferenciación entre crédito y subsidio, los cuales han contribuido a cambiar la percepción actual de las políticas e inversiones públicas para el desarrollo rural, tanto a nivel de nación como –y sobre todo– en las provincias del Noreste.

181. Con respecto al **apoyo a organizaciones de pequeños productores y experiencias asociativas autogestionarias**, el proyecto estimuló el agrupamiento y proporcionó capacitación y asistencia en fortalecimiento institucional a 15 organizaciones formales. No obstante, la asistencia estuvo en general orientada hacia la productividad, con limitada oferta en temas relacionados con la

[29] Financiación Rural: Política. FIDA 2004.

organización. En la segunda fase del PRODERNEA, se cambió el énfasis de los proyectos productivos integrados por un reducido número de productores (4 a 6), como se proponía en la formulación original, al apoyo a organizaciones asociativas consolidadas y se promovieron los vínculos con las organizaciones económicas regionales de productores o la articulación a cadenas comerciales.

182. La evaluación realizada por el Centro de Estrategias de Estado y Mercado (2007) revela: a) para casi todos los integrantes de los proyectos (más de 30 en total) las experiencias de participación en ferias fueron mayoritariamente satisfactorias, especialmente en relación a las ferias nacionales (mayor cantidad de público, mayores posibilidades de abrir contactos que en las ferias regionales); b) dicha participación fue muy útil para dar a conocer los productos tradicionales, presentar nuevos productos, tener contacto directo con los consumidores y comprender las demandas y exigencias de los mismos, facilitar el desarrollo de material de comunicación y publicidad y de mejores estrategias de presentación de productos. Por otra parte, el mismo estudio indica que "... son limitados los emprendimientos que están maduros como para afrontar otro esquema de comercialización más allá que vender su producción, en ferias y exposiciones. En varios casos, son actividades muy puntuales que sólo generan esfuerzos de ventas, que no los pueden mantener en el tiempo. La ventaja que les dio a los proyectos la participación en ferias, fue la de haber ampliado sus conocimientos comerciales e interiorizarse más en lo que el consumidor quiere y busca. En muchos casos, esto les ayudó a reconsiderar sus productos".

183. En relación al objetivo de **desarrollo de las comunidades indígenas,** el PRODERNEA, a través del componente FACA, contribuyó a mejorar las condiciones de vida de las comunidades atendidas facilitando, mediante proyectos de infraestructura comunitaria, el acceso a servicios básicos como agua y luz. Además, mejoró la producción destinada al autoconsumo, contribuyendo a la seguridad alimentaria y se reforzó la producción agropecuaria y el comercio de artesanías. El acceso a ingresos generados en los proyectos de artesanías, el manejo de dinero (frente a prácticas tradicionales de intercambio) y la incorporación de nuevos recursos para la economía familiar son importantes resultados. Como ejemplo, en el proyecto Qomlashepi, de producción de jabones artesanales, en Pampa del Indio, Chaco, en el que este grupo de mujeres Toba han abierto una caja de ahorro en una cooperativa de la zona, en la que depositan lo obtenido de las ventas de los productos; dichos fondos son utilizados para financiar nuevas producciones.

184. Por otro lado, los resultados en dos aspectos importantes de este objetivo no se alcanzaron; i) no se contribuyó a mejorar la seguridad jurídica sobre sus territorios, ya que el subcomponente de mensura y titulación de tierras prácticamente no se ejecutó; y ii) no se logró la conformación de un fondo rotatorio para apoyar micro emprendimientos, debido probablemente a que la mayor parte de los proyectos estuvieron destinados a infraestructuras y al autoconsumo.

Corrientes, Colonia Liebig
Yerba Mate envasada para comercialización

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

185. Al analizar la distribución regional de las intervenciones globales del proyecto –medida por la participación de los beneficiarios– se observa que Chaco resultó la provincia más favorecida, y, en relación al diseño, Misiones que se incorpora primero al proyecto y donde había mayores antecedentes de otras intervenciones, fue la que mostró un desempeño peor en términos cuantitativos.

Cuadro 13. Proporción de Beneficiarios según Provincias, en el Diseño y Ex post la Ejecución

Provincia	Meta en la Formulación (%)			Ex post Ejecución (%) a/		
	Criollos	**Aborígenes**	**Total**	**Criollos**	**Aborígenes**	**Total**
Chaco	11	64	11	40	52	44
Corrientes	23	0	23	12	0	8
Formosa	18	29	18	25	28	26
Misiones	48	7	48	23	20	22
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

a/ excluidas las repeticiones.
Fuente: PRODERNEA 2008.

186. Cabe destacar dos factores que influyeron sobre el grado de alcance de los objetivos del PRODERNEA:

(i) Se trata de un proyecto complejo (ver párrafo 138), sin que estos desafíos fueran considerados suficientemente en el diseño y los arreglos de implementación. A lo anterior se agregan aspectos coyunturales diversos, más factores de índole política y el funcionamiento burocrático. Esto se reflejó en una implementación inicial muy demorada del proyecto, alteración de los plazos previstos, desánimo de los cuerpos técnicos e incremento de costos, lo cual incide en la calidad de la ejecución. Este padrón se repitió algunos años más tarde en el PRODERNOA y ahora constituye un desafío para el nuevo PRODEAR.

(ii) La segunda etapa del proyecto posterior a la reorientación –del año 2003 al 2007– y en particular en el sub-período entre 2005 y 2007 concentra el 75% de la ejecución. El peso de los factores externos al proyecto, así como el diseño del esquema de implementación original antes de la reorientación fue fundamental en determinar su eficacia.

187. En vista de los diferentes aspectos analizados, el proyecto es considerado como "moderadamente eficaz" (4).

C. Eficiencia

188. La eficiencia de la ejecución del proyecto fue moderada, en razón de una serie de factores. El área del proyecto se caracteriza por una **gran extensión, con una alta dispersión de los beneficiarios** en el territorio, con una modalidad característica en Argentina que puede ser definida como "de pobreza intersticial", donde los beneficiarios se agrupan en pequeñas localidades rodeadas por grandes superficies de empresas prósperas y/o territorios casi vacíos. Este padrón territorial define costos altos de cualquier intervención.

189. El retraso en la ejecución del proyecto sumado a la extensión del plazo total de ejecución elevó los costos administrativos del mismo e influyó sobre el cálculo de costos y beneficios, a lo que se adicionó el factor de escala más pequeña del costo total de proyecto (desde una formulación con un monto original de USD 36,4 millones a USD 20,3 millones ejecutados) que se definió en la reorientación. Por otro lado, la estructura organizativa requirió cinco unidades ejecutoras, una unidad central de dirección y ejecución y cuatro UPE. Los costos de organización y administración en el diseño original fueron previstos en el 11% del costo total (FIDA 1996a), pero en la ejecución ascendieron al 29%. A pesar del marcado incremento, este porcentaje es comparable al de otros proyectos FIDA similares en la región.

190. El costo por beneficiario –si se considera el número total de beneficiarios directos (11 072)– es de USD 1 837; oscila en el rango moderado" en comparación con el costo de proyectos de la región como PROINDER, o inclusive el costo "*ex ante*" estimado para PRODERPA[30] .

Cuadro 14. Costos Unitarios por Componente

Componente	Formulación USD/Beneficiario	Ejecutado USD/Beneficiario	Ejecutado/Diseño (%)
Servicios Financieros	942	1 381	47
Servicios Técnicos	326	467	43
FACA	499	284	-43
Organización y Administración	298	542	80
Total por Beneficiarios Directos	**2 595**	**1 837**	**-29**
Total por Beneficiarios Totales	**587**	**416**	**-29**

Fuente: PRODERNEA 2008.

191. La relación entre costos y retornos privados no ha podido ser adecuadamente estimada por falta de información sobre modelos implementados de establecimientos. Sin embargo, se registran actividades de elevada difusión cuyas tasas de rendimiento financiero pueden exceder el valor de 25%. Entre ellas la horticultura bajo cubierta, el jengibre, la producción de quesos, la miel de calidad y, con buena probabilidad, la producción de frutas tropicales y la acuicultura; existen dudas sobre la artesanía de fibras y maderas de la región. Como contra-partida, los proyectos ganaderos bovinos de carne que no producen especialidades (tales como el charqui) se perjudican probablemente con rentabilidades bajas.

192. La eficiencia de los servicios financieros prestados a la población objetivo se vio afectada por dos factores claves. En primer lugar, los niveles de desembolsos de crédito durante el período 1999-2003 fueron sumamente bajos. De haberse podido implementar el mecanismo de financiamiento desde los primeros años de operación del proyecto, los resultados podían haber sido multiplicados por la rotación de cartera que se hubiera producido. Hubo muchos retrasos en la implementación del componente que pueden ser relacionados con la situación económica nacional y regional, la escasa difusión de las líneas de crédito, la falta de cultura de trabajo en forma grupal y la falta de un sistema de información y gestión.

193. En segundo lugar, una vez comenzada la implementación del componente después de la reorientación, el trámite de un crédito PRODERNEA fue demasiado largo (podía llegar a ser meses) según los testimonios escuchados y leídos de productores. Esta demora tenía mucho que ver con los trámites que las UPE realizaban antes y después de la aprobación por los CCAT. En algunas provincias los créditos llegaban incluso a requerir autorización en última instancia por el ministro responsable.

194. El diseño contemplaba para el componente FACA un costo de USD 499 por beneficiario. La ejecución se realizó con USD 284 por beneficiario (-43%); la disminución se debería al incremento en el número de beneficiarios y a la disminución del monto asignado por proyecto. El Proyecto Desarrollo de Comunidades Indígenas (DCI) financiado por el BM, cuyo monto fue de USD 5 millones, contemplaba en el diseño un costo de USD 500 por beneficiario, resultando un costo de ejecución de USD 278. En este caso el número de beneficiarios aumentó de 10 000 a 18 000 (Banco Mundial 2007).

[30] El costo total previsto de PRODERPA es de USD 29 millones; el número de beneficiarios "directos" previstos es de 15 000, de modo que el costo por beneficiario directo es de USD 1 933. El costo total previsto por PROINDER es de aproximadamente USD 44 millones (FIDA 1996b, citado en Anexos 1 y 3 del Manual de Operaciones, [SAGPyA, UNC de PROINDER, Buenos Aires, 1998]). El número de beneficiarios previstos fue de 32 080, resultando un costo unitario de USD 1 350.

195. En conclusión, la evaluación considera el proyecto como “moderadamente eficiente” (4).

D. Resumen de Desempeño

196. La ejecución del proyecto debe ser divida en dos etapas: la inicial, desde 1999 hasta fines de 2002, que se cierra con la emergencia de una crisis generalizada, social, económica y política. La segunda etapa, con un contexto general que se normaliza progresivamente, y donde se realiza un proceso de reorientación del proyecto que introduce modificaciones sustantivas al diseño original, que contribuyó a mejorar la relevancia del proyecto en relación al nuevo contexto socioeconómico y de políticas públicas. Dinamizó la ejecución y procuró un enfoque más incluyente en términos sociales y económicos. Además, se contribuyó a la integración en cadenas comerciales y se destacó la necesidad de contar con políticas públicas de apoyo a este importante sector social y productivo.

197. El proyecto globalmente cumplió sus objetivos y ejecutó la totalidad de los fondos que habían sido redefinidos durante la reorientación. Sin embargo, la concepción y los resultados del componente financiero son considerados poco satisfactorios.

198. La demora en la ejecución inicial resultó en un incremento en la participación de los costos de organización y administrativos del proyecto, en detrimento de los recursos dirigidos a los beneficiarios.

199. La valoración conjunta de los criterios de **pertinencia, eficacia y eficiencia** se considera **“moderadamente satisfactoria” con una calificación de 4 en la escala de 1 a 6.**

V. IMPACTO DEL PROYECTO

200. La evaluación del **impacto del proyecto sobre la pobreza rural** se efectúa en relación a cinco dominios de impacto:

a. ingresos y activos netos;
b. capital social;
c. productividad agrícola y seguridad alimentaria;
d. recursos naturales y medio ambiente;
e. instituciones y políticas;
f. resumen de impactos.

A. Ingresos y Activos Netos

201. El proyecto comisionó importantes estudios (Novacovsky 2007a y 2007b, Neiman 2008)[31] para estimar los impactos de las acciones del proyecto. Entre 2000 y 2004 se llevaron a cabo relevamientos socioeconómicos representativos del universo de los productores potencialmente beneficiarios del PRODERNEA para establecer líneas de base, (en las provincias de Chaco y Misiones durante el año 2000, en Formosa en el 2003 y en Corrientes en 2004). A fines de 2007, se realizaron nuevamente relevamientos en las cuatro provincias, manteniendo las pautas originales, utilizando muestras

[31] Para ilustrar sobre la importancia de estos relevamientos, se citan algunos datos básicos de la Provincia de Corrientes consignados en el trabajo de 2007. Como marco muestral se utilizó el Censo Nacional Agropecuario 2002 y se incluyeron todas las explotaciones agropecuarias (EAP) con 50 ha o menos; ascendieron a 8 607 unidades. Para los beneficiarios del proyecto, como marco muestral se utilizó el listado de beneficiarios del PRODERNEA de la Provincia de Corrientes. Los relevamientos incluyeron muestras probabilísticas a partir de los universos definidos, incluyendo un número significativo de explotaciones; la línea de base (2004) se conformó con 170 productores, el relevamiento actual incluyó 71 beneficiarios del PRODERNEA y 126 no beneficiarios (Novacovsky 2007a).

representativas de productores beneficiarios del proyecto y de productores de la población-objetivo no integrados a las acciones del proyecto[32]. Se relevó un conjunto amplio de variables socioeconómicas, con énfasis en ingresos y capitalización.

202. Esos estudios revelan que los ingresos familiares netos de los hogares –de origen predial y extrapredial– han aumentado en los hogares de beneficiarios del proyecto en relación al grupo de comparación en el orden del 35%. Estos resultados son más marcados en Misiones que en Corrientes y en valores intermedios en Chaco y Formosa (ver Apéndice 5, Resumen de la Variación y Composición de los Ingresos en las Provincias del NEA). En el estudio de los impactos en Corrientes se señala *"El incremento efectivo en los ingresos prediales anuales de los beneficiarios es 131% respecto al año 2004, mientras que en los no beneficiarios es del 58% ....entre los beneficiarios se incrementan las inversiones, lo cual puede atribuirse a la acción conjunta de los componentes crediticios y de capacitación, asistencia técnica. Cabe resaltar que sólo uno de cada 10 pequeños productores accede a crédito y sólo dos de cada 10 a asesoramiento especializado, en ausencia de las acciones del programa" (Novacovsky 2007ª).*

Provincia de Misiones
Horticultura en invernáculos
Cooperativa Alto Uruguay II

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

203. También se anotan en Corrientes modificaciones positivas en los activos netos, tanto productivos como vinculados a la mejora de las condiciones de vida: "*crece la proporción de EA con silos, galpones y/o tinglados, mangas, molinos y/o tanques australianos entre los beneficiarios; se registran aumentos en las inversiones en animales y bienes de capital agrícola/ganadero"*. En los bienes del hogar, el 78% y el 52% de los beneficiarios tenían heladera y teléfono, respectivamente, versus el 65% y el 51% de los no beneficiarios.

204. En las conclusiones del estudio de Formosa, igualmente se señala "*los pequeños productores rurales han mejorado sus condiciones de vida sustancialmente en los últimos cuatro años. Los niveles de pobreza e indigencia disminuyen a niveles cercanos a los de poblaciones urbanas…. El programa logra impactar sobre las condiciones de producción de las explotaciones: se observan mayores niveles de formalización respecto de quienes no fueron beneficiarios, mayor acceso al crédito, mayores inversiones en tecnologías y equipamiento. Esto implica una ampliación de las capacidades productivas de las pequeñas explotaciones que las colocan en una situación ventajosa respecto al conjunto de productores y a su situación antes del programa"*. En términos de la evolución de activos

[32] Estos resultados deben tomarse como orientadores, y no en un sentido absoluto, debido a limitaciones metodológicas. Al medirse los niveles actuales de ingresos y activos de beneficiarios del PRODERNEA y compararlos con una muestra representativa de la población objetivo en sus respectivas líneas de base, se asume el supuesto que los beneficiarios no tenían diferencias significativas con el conjunto de la población en la situación *ex ante*, aspecto que ha sido analizado en múltiples investigaciones y no se cumple. Es decir, se corre el riesgo de atribuir al proyecto impactos que ya eran preexistentes.

productivos, se señala por ejemplo, "*aumentan las inversiones en animales y bienes de capital agrícola/ganadero en los beneficiarios (+75%), mientras que en el conjunto de productores no beneficiarios este indicador cae; la posesión de mangas, molinos y/o tanques australianos se multiplicó por dos, mientras que el aumento en el conjunto de productores es menor (+47%)" (Novacovsky 2007b).*

205. En la misma línea, Kremenchutzky (2008) señala, al realizar la evaluación participativa de las acciones del PRODERNEA destinadas a las poblaciones indígenas de Chaco y Formosa, buenos resultados económicos para la actividad caprina de carne y para la actividad artesanal. Para la primera, se reportó que los beneficiarios lograron incrementar de forma constante el número de animales; para las artesanas se señala que "*los ingresos por ventas alcanzan a todas las mujeres que integran la organización de artesanas; este monto es percibido en virtud del volumen de producción, por lo que varía de beneficiaria en beneficiaria y no constituye una suma fija para ninguna de ellas. Su cobro se realiza periódicamente y la cuantía tiene un rango muy amplio, generalmente bajo, que va de 7 a 10 pesos mensuales*". También se establece: "*la evolución de las ventas entre 2003 y 2005 muestra un aumento paulatino en términos absolutos*".

206. Adicionalmente, el trabajo en terreno de la misión de evaluación revela que sobre un total de 22 grupos visitados 11 han tenido impacto positivo en los ingresos (cuatro grupos con horticultura bajo cubierta, dos grupos de lácteos (queso), un grupo de jengibre, un grupo procesador de madera, un grupo de frutas tropicales, dos grupos productores de miel). También se observó que en los grupos ganaderos bovinos, la artesanía en conjunto y otros grupos productores de miel, el resultado financiero es incierto. Por otra parte, la información examinada revela que los activos mejoraron en prácticamente todos los grupos merced al mejoramiento de la infraestructura productiva. En todas las provincias, entre un 40% y un 60% de grupos tienen bienes en común que adquirieron con el crédito. Se trata de inversiones de distinta envergadura –desde una jeringa de inseminación hasta una cosechadora– y complejidad para su uso y mantenimiento.

207. Durante las visitas a grupos de beneficiarios en las cuatro provincias la misión pudo apreciar algunos casos aislados en los que se concedió crédito asociado a proyectos con fallas de diseño[33] o la evaluación de la capacidad de pago de los acreditados no fue completa, se consideraron los flujos financieros del negocio o de la producción sin analizar de forma suficiente los gastos de la familia[34].

208. Con respecto a la **focalización** de los impactos en la población más pobre, si bien todos los productores se inscriben en la pequeña producción familiar, se observan distintos perfiles socioproductivos tanto en la población objetivo como en los grupos de proyectos (Roitter 2007). Por un lado, en Misiones, Corrientes y en menor medida en Chaco, existen grupos de productores con cierto nivel de capitalización; por ejemplo, grupos ganaderos cuyos rodeos superan las 25 cabezas u horticultores con una cierta dotación de invernáculos. Otros grupos incluyen una amplia gama de sujetos sociales, desde "semiasalariados" periurbanos, campesinos, hasta productores familiares descapitalizados. Una consideración aparte merecen los grupos de beneficiarios con proyectos agroindustriales y que no están directamente ligados a la producción agropecuaria, por ejemplo, de carpintería o fabricación de pastas. En general, se trata de grupos de menores ingresos relativos, cuyo perfil se define principalmente por la relación con el mercado de trabajo.

[33] Como fue el caso de un proyecto de jóvenes de transformación de mandioca cuyo diseño no fue conforme a las normas en vigor para este tipo de plantas agroindustriales, sin que la UPE lo observe.

[34] En el caso del aserradero de la Ruta 14 en Corrientes, el negocio era muy rentable pero las familias eran tan numerosas (30 hijos entre dos hermanos) que los gastos corrientes superaban los ingresos generados por el negocio e impedían el repago oportuno.

209. En general los grupos son homogéneos, es decir, sus miembros cuentan con dotaciones de tierra y capital similares. Por otra parte, las cooperativas presentan, en general, una mayor heterogeneidad e incluyen productores con diferentes niveles de capitalización y escala productiva, lo que implica en algún caso relaciones de gran asimetría. La mayoría de los productores vinculados a los distintos grupos son propietarios de sus tierras. Chaco presenta en este sentido rasgos diferentes, dado el peso que allí adquieren las familias de ocupantes. Los datos parecen sugerir que el programa se orientó hacia los pequeños propietarios y atendió en menor medida a las familias con situaciones precarias de tenencia de la tierra (Roitter 2007).

210. Por otra parte, los integrantes más jóvenes de los grupos, y los grupos que se componen exclusivamente de jóvenes, trabajan en tierras de sus familias. Como lo han expresado los mismos productores, el acceso a la tierra es para ellos sumamente dificultoso, sino imposible.

211. El impacto del FACA en relación con los ingresos y activos de los hogares ha sido dispar. El principal impacto fue la posibilidad de acceso y manejo de dinero en los proyectos de artesanías y la incorporación de nuevos recursos para la economía familiar (Kremenchutzky 2008). En diciembre de 2005 las mujeres artesanas vinculadas a *Proyectarte* –en Formosa– no tenían ingresos monetarios fijos, sobreviviendo en base a programas públicos y de changas, salarios y pasividades del marido, padre y hermanos. En la actualidad, esta actividad representa un ingreso fijo mensual para las 25 comunidades Wichi del circuito Cháguar de Ramón Lista (358 artesanas), y para las 10 comunidades Toba del circuito lana del Departamento Bermejo (103 artesanas).

Formosa
Artesanías elaboradas por grupos de mujeres indígenas

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

212. Aun cuando el pago promedio percibido por artesanías ha mejorado sustancialmente, la retribución de las mismas es muy baja y el acceso a la materia prima continúa siendo una dificultad, si bien están tratando de resolverla probando plantar cháguar en las cercanías de su vivienda. En el caso del proyecto de artesanías Qomlepeshi de la comunidad Toba de Pampa del Indio, Chaco, si bien no tienen cuantificado el ingreso mensual, la actividad les ha dado la posibilidad de generar ahorro, tal que han abierto una caja de ahorro en una cooperativa del lugar que les permite continuar la producción post PRODERNEA.

213. El nivel de producción de miel alcanzado en el 2005, en Nueva Pompeya, Chaco, mediante el proyecto "Integración Apícola", es usada para autoconsumo y sólo el excedente para comercialización. **La calificación del impacto sobre el ingreso y activos netos es 5.**

B. Capital Social

214. Si bien la generación de capital social no ha ocupado el grueso de los esfuerzos del PRODERNEA es innegable que a través de los estímulos al agrupamiento de los productores y otras actividades del proyecto ha abierto espacios a tres niveles: integración, conexión y sinergia, con varios niveles de impacto en cada uno de ellos[35]. El corto período de implementación en las provincias que se incorporaron más tarde al proyecto se presenta como un factor limitante al crecimiento del capital social y del empoderamiento al no haberse permitido contar con el tiempo suficiente.

215. Con respecto al nivel de integración al interior de los grupos y el grado de participación que éstos tienen cabe señalar que la mayoría de los grupos no existían antes del PRODERNEA y se conformaron con el objetivo de recibir el crédito. Los grupos se conformaron, sobre la base de una relación y conocimiento previo, basadas en relaciones de proximidad (familiares, vecinos) y confianza. Es diferente la situación de las comunidades indígenas. La presencia de las mujeres y los jóvenes como "beneficiarias/os", es decir, titulares de los créditos, es baja. Sin embargo, en gran cantidad de los grupos, las mujeres participan del trabajo de distintas formas, pero pocas veces son incorporadas a la toma de decisiones.

216. En términos generales, los grupos no han tenido mayores dificultades para mantenerse juntos y no se han registrado grandes conflictos internos, como resultado de la conformación de los grupos informales con base en la proximidad y la confianza. La participación en la formulación de los proyectos productivos relacionados con el crédito fue diversa: la mayoría manifestó haberse involucrado en el proceso, con el asesoramiento y orientación de los técnicos. El establecimiento de reglamentos para el uso de bienes comunes propiedad de los grupos, así como la ausencia de conflictos suscitados a través de su uso comunal son indicadores del grado de integración alcanzado.

217. Por otro lado, son muy pocos los grupos que comercializan en forma conjunta. Los que lo hacen son los más organizados y los de mayor antigüedad. A diferencia de los demás, estos grupos han superado la etapa de ser una mera agrupación resultante de la demanda de programas y tienen una trayectoria organizativa a través de la cual han ido adquiriendo experiencia y capacidades.

218. Algunos elementos que han mellado los resultados productivos afectaron también los organizativos: la tardanza en el desembolso del crédito, que perjudicó el desarrollo del proyecto (Misiones y Chaco); la falta de acompañamiento técnico en el momento de la adquisición de insumos o bienes (Corrientes); la discontinuidad y la falta de experiencia en temas específicos de la asistencia técnica. Además, la existencia de experiencias "frustradas" obstaculizó en algunos casos el fortalecimiento del capital social tanto entre los grupos "fallidos" como entre el resto, al ser ejemplos que desalientan la participación.

219. En síntesis, puede afirmarse que son pocos los grupos que, partiendo en general de lazos de confianza y proximidad, han logrado avanzar en prácticas organizativas autónomas. En muchos casos parece no superarse el plano formal, tanto en la participación como en la distribución de roles, dependiendo en alto grado de los técnicos para delimitar la agenda de las reuniones. En este sentido, parece difícil asentar sobre estas bases una estrategia de acción que suponga mayor autonomía y autogestión sin la implementación de acciones complementarias a las ya puestas en práctica.

220. En relación al nivel de conexión con otros grupos y/o redes socio-productivas, buena parte de los grupos no participan de las mismas, aun cuando en varios casos, algunos de sus miembros pertenecen a cooperativas, participan de las ferias francas (en Misiones y en Chaco), o de asociaciones de productores (como ocurre con los grupos apícolas en Formosa y Chaco; hortícola en Corrientes; o

[35] El análisis del impacto del PRODERNEA en la generación de capital social se beneficia de un trabajo exhaustivo de Roitter 2007.

de producción de ananás en Misiones). La mayor parte de la comercialización se sigue realizando en forma individual aunque se visualiza como una demanda pendiente en muchos de los entrevistados.

221. Cuando el grupo beneficiario es una cooperativa, casi todas tienen vínculos con programas o instituciones que les han suministrado financiamiento y apoyo. Estos vínculos han facilitado la construcción de infraestructura y la organización de servicios a sus miembros. En algunos casos, se pudo apreciar que estos lazos han sido beneficiosos para la constitución de mejores redes comerciales y articulaciones con el mercado.

222. En zonas determinadas de Chaco y Corrientes los grupos están incluidos en redes socio-productivas más amplias. En un caso, se trata de los productores cabriteros del Oeste del Chaco, que están asociados al Programa Ganadero Provincial desde hace más de siete años y, por lo tanto, incluidos en una red de capacitación, asistencia técnica y comercialización organizada por este programa. En el otro caso, se trata de los grupos del departamento de Mercedes en Corrientes, que están organizados por parajes y sus delegados integran un comité de pequeños productores. Como tales participan de las reuniones que organiza el municipio bimestralmente para tratar distintos problemas locales, junto con el resto de las instituciones que tienen presencia en esos territorios –INTA, Cruz Roja, oficinas municipales, ONG– tales como salud, infraestructura, educación, abigeato, electrificación rural, etc. Cabe señalar, que en el caso de los grupos involucrados en redes asociativas de este tipo, el PRODERNEA ha funcionado como una herramienta de financiamiento, utilizando los recursos de asistencia técnica y capacitación de los otros programas o instituciones. Estas experiencias, donde el grupo articula con otros actores en el nivel territorial, permiten plantear que la construcción de conexiones se ve facilitada cuando es apoyada o promovida desde instituciones u organizaciones más consolidadas.

223. Llama la atención que muy pocos de los grupos manifiesten tener algún vínculo con organizaciones campesinas, pese a que éstas son importantes y con activa presencia en todas las provincias de la región.

224. Considerando los aspectos analizados, se desprende que buena parte de los grupos ha mantenido vínculos muy limitados con otros actores; a pesar de las experiencias vividas por grupos aislados. Algunos grupos manifestaron conocer a otros grupos que están en sus localidades pero con los cuales, no obstante ser vecinos, no se han vinculado.

225. En resumen, los grupos que se distinguen en los planos de conexión y sinergia del capital social, son aquéllos que han estado acompañados por técnicos o instituciones con una visión que intentaba ser comprensiva e integral de las problemáticas que caracterizan a estos sujetos. En tal sentido, aun cuando el PRODERNEA no se concentró en la promoción del capital social, tal tarea sería difícil de emprender en el futuro sin una discusión acerca de esas alternativas y sin la construcción de una red articulada con otras organizaciones, instituciones y programas presentes en el territorio.

226. El capital social y de ciudadanía en relación con los PI ha mejorado sustancialmente, aun cuando durante la misión de evaluación de julio de 2008, algunos de los actores claves no indígenas han subrayado el alto grado de politización de los grupos aborígenes en forma negativa. Si bien este proceso es incipiente, parecería más bien un aspecto positivo y de empoderamiento de la población rural indígena, que les permitirá desempeñar un rol efectivo en los procesos de toma de decisiones.

227. El impacto en las organizaciones de beneficiarios del FACA se puede visualizar claramente, así por ejemplo, las mujeres artesanas y grupos apícolas de Formosa y Chaco continúan con sus reuniones semanales y/o mensuales, de acuerdo con la frecuencia que establecieron durante la ejecución del PRODERNEA. **La calificación del impacto en esta dimensión es 4.**

C. Seguridad Alimentaria y Productividad

228. La productividad agrícola aumentó (PRODERNEA 2008a) y algunos referentes señalan incrementos elevados (Neiman, 2007). Por otra parte, el trabajo de campo de la misión de evaluación revela incrementos superiores al 45% en producción hortícola bajo cubierta, lácteos y miel.

229. Los proyectos productivos del PRODERNEA se concentran en un número limitado de rubros. Son ellos la ganadería bovina de carne (34% del total financiados), la horticultura bajo cubierta y a cielo abierto (22%), la carne caprina (14%), la carne de ave, el tambo y la producción de queso, los frutales, la carne porcina (menos del 8% del total cada uno). La evolución de la productividad presenta matices diferenciados para estos diferentes grupos de productos.

230. Los rubros considerados se dividen en dos grupos: aquéllos que tienen antigüedad en el área del proyecto (la producción de carne bovina, la producción de miel de abeja, el procesamiento de la madera) y aquéllos que son nuevos o relativamente nuevos (horticultura, fruticultura, queso artesanal). Sólo es posible describir la evolución de los niveles de productividad en los rubros tradicionales. En cambio, para evaluar el nivel de productividad en los rubros nuevos se comparan los niveles de productividad en el área del proyecto con los prevalecientes en otras zonas productoras. Se presentan en estos comentarios solamente algunos ejemplos.

231. **Frutas tropicales** (principalmente ananá y papaya). Son cultivos nuevos en la región, de modo que se efectúa un análisis comparativo entre zonas productoras. Los rendimientos del mamón o papaya se comparan con los obtenidos en áreas brasileñas también subtropicales y próximas al proyecto (60 toneladas por ha y por año para la papaya, 10 000 frutos por ha y por año para el ananá) pero son menores que los correspondientes a áreas tropicales del mismo país. Tanto en la producción argentina como brasileña de estas áreas subtropicales el nivel tecnológico se califica como adecuado a bueno, pues se utilizan todos los insumos que reclaman las plantaciones modernas (auxinas de crecimiento, control integral de plagas y malezas, fertilización con macro y micro nutrientes, cobertura plástica) pero se registran ciertas deficiencias en las tecnología de proceso, de modo que se requiere asistencia técnica más sistemática. La conclusión es que la productividad física compara bien con otras regiones, aunque con algunas zonas grises. El factor que define el buen nivel de productividad es la asistencia técnica, bien informada sobre tecnologías productivas modernas.

232. **Hortalizas bajo cubierta**. (Frutilla, tomate, pimiento, zapallito de tronco, verduras de hoja, otras). Son también cultivos nuevos en la región, de modo que se efectúa un análisis comparativo entre zonas productoras. Algunos grupos desarrollan tecnologías de alta calidad y las producciones son similares a otras zonas especializadas de Argentina (por ejemplo, los trabajadores de la Cooperativa de Jardín América). En otros grupos, si bien las producciones presentan muy buena calidad, la tecnología usada presenta dificultades (escasa aireación de los invernáculos, imperfecciones en la construcción, mala disposición de los envases residuales de agroquímicos). La variable que define el nivel tecnológico es la asistencia técnica. Los rendimientos son elevados en todos los emprendimientos, en gran medida "apalancados" por las buenas condiciones climáticas (más de 100 toneladas por ha. en tomate, más de 80 en pimiento, etc.).

233. **Producción de leche y queso artesanal**. Nivel tecnológico poco adecuado en la producción primaria (en torno a cinco a ocho litros disponibles por vaca/por día), debido a baja productividad por animal y técnicas atrasadas de nutrición del ternero. Nivel tecnológico de moderado a bueno en la producción de queso, que se refleja en rendimientos normales de la materia prima (10 litros de leche por kg de queso) y en una buena calidad del producto[36]. Compara bien con otras zonas productivas, pero en este caso, a diferencia de los anteriores, la asistencia técnica algo débil explica el desempeño productivo más limitado.

---

[36] Este comentario no considera que la leche no se procesa en forma pasteurizada.

234. **Ganadería bovina**. Rubro antiguo en el área del proyecto. Evolución muy lenta de los niveles de productividad, a pesar de que la tecnología productiva es conocida. Gran dispersión tecnológica entre grupos, en función de nivel cultural del beneficiario y de calidad de asistencia técnica. En algunos grupos (en general pocos) se estaciona el servicio o monta, se desarrollan planes sanitarios y reproductivos completos. En otros hay descuidos en sanidad y se provee servicio continuo. En consecuencia, en varios grupos ganaderos los indicadores reproductivos son débiles (tasas de parición de menos del 70% y tasas de destete de menos del 65%. En general, la productividad ha evolucionado poco favorablemente.

235. **Miel de abeja**. Es un rubro que se realiza desde hace tiempo en la zona y ello permite describir la evolución de la productividad. La producción por colmena es todavía escasa (alrededor de 28 kg) pero la tendencia histórica es creciente (alrededor de 22 kg por colmena hace una década). Influye positivamente en primer lugar la capacitación y la asistencia técnica y en segundo lugar la calidad del equipamiento. En comunidades indígenas, donde este rubro es frecuente, se indicó a la misión de evaluación que el rendimiento zafral es reducido porque durante el año la miel se vuelca al autoconsumo familiar (seguridad alimentaria).

236. Las visitas a las comunidades indígenas revelaron que la oferta de alimentos producida localmente era a todas luces insuficiente. Sin embargo, conforme al Informe de los Talleres de Cierre del PRODERNEA, las comunidades involucradas manifestaron que al inicio del proyecto tenían graves problemas en este sentido, pero ahora han logrado mejoras significativas en algunos aspectos. El principal logro del proyecto ha sido el abastecimiento de agua potable a las comunidades, mediante obras de infraestructura comunitaria. Se señalaron también mejoras provenientes del aumento en el número de animales (cabras), que modificó hábitos de consumo, o a través de la producción de harina de algarroba que rescató patrones alimentarios de las comunidades Wichi. **La calificación de impacto en la dimensión de productividad y seguridad alimentaria es 5.**

D. Recursos Naturales y Medio Ambiente

237. A pesar de ser un objetivo específico del proyecto, el PRODERNEA no previó acciones específicas, ni asignó recursos directamente a la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, considerándola una acción transversal que recorría todo el proyecto. La ejecución del proyecto no aportó aspectos positivos en relación a la conservación de los recursos y el medio ambiente en general, ni al desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una demanda futura de políticas de desarrollo sustentable. Es llamativo el hecho que no se realizó ningún estudio o publicación de análisis o difusión en relación al tema, en un proyecto caracterizado por una importante producción de trabajos de análisis y evaluaciones en los temas centrales del desarrollo rural.

238. La persistencia de prácticas tradicionales perjudiciales para el medio ambiente en la región sugieren que la sostenibilidad ambiental continúa en una tendencia decreciente, que el proyecto no alteró. Cabe destacar: la explotación y eliminación generalizada del monte nativo; la utilización del fuego como práctica corriente, con el riesgo asociado a la difusión de los incendios; la reducida gestión y conservación de los recursos hídricos –tanto de los cursos superficiales como de las aguas subterráneas–; la presión del sobre-pastoreo generalizado de la vegetación nativa; la utilización de agroquímicos con reducido control en cultivos como algodón, tabaco, hortícolas; y la ausencia de una política educativa ambiental.

Misiones
Destrucción bosque nativo para su conversión en agricultura

Fuente: Carlos Pérez Arrarte

239. El crecimiento de la frontera agrícola en la última década resultó en mayores presiones sobre los recursos naturales, especialmente en las zonas áridas y semi-áridas del área del proyecto. Los pequeños productores se vieron particularmente afectados por los procesos de deforestación y degradación ambiental, en mayor medida que los productores de mayor tamaño (RIMISP 2004).

240. Al mismo tiempo la cuestión ambiental también repercute en los vínculos urbano-rurales, los cuales son esenciales en el nuevo enfoque del desarrollo rural. Las problemáticas claves como la del agua, por ejemplo, afectan de forma grave a las poblaciones urbanas en enclaves rurales por escurrimiento de agroquímicos como fertilizantes y pesticidas que contaminan los cursos superficiales y las capas subterráneas. El uso de pesticidas tiene impacto sobre la salud de los trabajadores agropecuarios, que en muchas instancias habitan áreas urbanas. Igualmente, las áreas circundantes a los pueblos y ciudades se transforman en zonas contaminadas y con impactos diversos provenientes de la producción industrial y el consumo colectivo, que generalmente cuestiona una actividad productiva rural muy valiosa por su ubicación privilegiada.

241. Los recursos hídricos de la región constituyen un capítulo principal. Si bien el proyecto ha mejorado la disponibilidad de agua potable, particularmente en las comunidades indígenas que se beneficiaron con obras de infraestructura (numerosas conforme a datos recogidos por Hynes 2008) y se apoyaron algunos proyectos de acuicultura realizados por los beneficiarios, no se enfocó el valor estratégico de este recurso para la producción y la calidad de vida en gran parte del área del proyecto, donde el recurso es particularmente escaso, o está afectado en su calidad por diversos procesos de contaminación (Onestini 2004). En las provincias de Chaco y Formosa se evidencia un esfuerzo reducido en el desarrollo de infraestructuras y gestión de los recursos hídricos, área que reclama importantes ajustes para evitar daños productivos de origen climático. **La calificación de impacto en esta dimensión es 3.**

E. Instituciones y Políticas

242. El impacto sobre instituciones y políticas es posiblemente uno de los resultados más significativos del proyecto. El PRODERNEA fue exitoso en su contribución a construir capacidad a nivel nacional, y principalmente en las provincias para ejecutar programas de desarrollo rural. Además, supo combinar la ejecución de los componentes directos del proyecto, con actividades de promoción para fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar –en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial– y con el apoyo a la formulación de políticas específicas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. Esta actividad, que estuvo centrada en las acciones de la UNC del proyecto, se ejerció de diversas formas.

243. A comienzos de la presente década se crea la REAF y, en 2004, la Comisión de Agricultura Familiar, con sede en la Cancillería (FONAF 2008, y E. Polcan, entrevista, 2008). Participan en la REAF Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. Argentina convoca en 2005 a la Sección Nacional de la REAF, con una coordinación institucional que cuenta con la participación del

PRODERNEA (hasta su cierre). Esta Sección participa en las actividades internacionales de la REAF e instala el FONAF, en diciembre de 2005. El "Foro" permite crear un espacio de discusión sobre los problemas del desarrollo rural.

244. En Mayo de 2006, la SAGPyA institucionaliza el espacio de debate del FONAF (FONAF, 2008 y S. Márquez, entrevista, 2008) y en los meses siguientes se organizan en Argentina los Foros Regionales de Agricultura Familiar. Participan en estas reuniones la SAGPyA, a través de las estructuras orgánicas formales y de los programas especiales, el INTA, el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y legisladores nacionales. FONAF presenta el documento "Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural" (2008), que sintetiza las conclusiones obtenidas en varios plenarios nacionales del Foro.

245. La UNC participó, desde 2005, en el debate sobre desarrollo rural que se planteó en el ámbito de la SAGPyA y en el país. Aportó documentos para la discusión, en particular en el Foro de Políticas Públicas (Neme y Márquez 2006; Márquez 2006). También intervino en las instancias de diálogo político con el sector de la producción familiar, tanto a nivel regional –REAF MERCOSUR– como en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (PRODERNEA. Informe Anual 2006). El proyecto dio un apoyo básico a la Coordinación de la REAF, Argentina, tendiente a la producción de contenidos y al cumplimiento de la agenda acordada a nivel regional. El conjunto de estas actividades fue coronado por la institucionalización del desarrollo rural, a través de la creación de un decreto firmado en marzo de 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito de la SAGPyA. La nueva Subsecretaría entró en funcionamiento el 1º de abril de 2008.

246. La discusión alrededor de la Estrategia de Salida diseñada en 2005 (ver Sostenibilidad) tuvo un alcance más amplio que la ejecución del PRODERNEA y su estrategia de cierre y ofreció la oportunidad de discutir las concepciones del desarrollo rural con los distintos actores involucrados.

247. En relación con FACA, hubo cambios considerables y consistentes llevados adelante por la UCN y las UPE, donde los PI se vuelven cada vez más visibles, reconocidos como productores y aparecen como interlocutores legítimos ante los gobiernos provinciales y los organismos especializados. Como ejemplo, se puede mencionar que el gobierno de la provincia de Formosa ha asumido el compromiso de incorporar a los productores apícolas aborígenes en sus mesas de diálogo provincial, y a los a técnicos capacitados en asuntos indígenas en su Ministerio de Producción.

248. En síntesis, pueden señalarse los siguientes impactos desde la perspectiva institucional y política (PRODERNEA. Informe Anual 2007):

i) un conjunto de experiencias innovativas y replicables, que muestran el potencial de superar el diseño de los proyectos, y el proceso de aprendizaje y adaptación continuo como elemento clave para el éxito de los proyectos;
ii) una contribución al diálogo político del que el PRODERNEA fue participante y promotor;
iii) mejoramiento de la relación Nación–Provincias, que potencia los resultados de las acciones;
iv) un conjunto de recursos humanos capacitados y sensibilizados en torno al desarrollo rural, tanto a nivel de las estructuras gubernamentales, de técnicos de terreno, de líderes de organizaciones y comunidades y hasta de jóvenes formados como promotores locales.

249. Globalmente, el PRODERNEA debe ser visualizado por su capacidad de movilización de activos y apalancamiento de inversiones. Por su escasa relevancia en términos de monto de la inversión en un país como Argentina, estos proyectos deben ser concebidos como movilizadores de activos –sociales, financieros, físicos u otros– y de inversiones del sector público y privado. Este efecto de apalancamiento va más allá de la articulación de programas nacionales y provinciales, implica complementariedad entre instrumentos y organismos dedicados al desarrollo rural.

250. Como limitación, es de destacar que el PRODERNEA –con excepción de PROSAP y PROINDER, que estaban en el mismo ámbito de coordinación de la SAGPyA– no desarrolló una articulación sistemática y eficaz con otros proyectos o instituciones provinciales o nacionales que actuaban simultáneamente en el área del proyecto. Este comportamiento "estanco" de los proyectos ha sido característico de la historia del desarrollo rural contemporánea (PROINDER 2003, Manzanal 2004, Entrevistas de la Misión de Evaluación 2008). **La calificación de impacto en esta dimensión es 6.**

F. Resumen de Impactos

251. Considerando la influencia conjunta de las cinco dimensiones que afectan a la pobreza rural, **la calificación del proyecto es 5.**

VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO

252. En esta evaluación, conforme a la orientación que surge del Manual de Evaluación de la OE, se consideran los siguientes criterios del desempeño relevantes:

i) la sostenibilidad del proyecto;
ii) la innovación, replicabilidad de experiencias y posibles ganancias de escala.

A. Sostenibilidad

253. El Proyecto, a través de sus principales autoridades y tomando en cuenta las recomendaciones del FIDA, planteó una **Estrategia de Salida** en 2005, reflejo de su preocupación y compromiso en dar continuidad a los resultados una vez concluido el apoyo externo. La estrategia propició la reflexión conjunta con los distintos actores involucrados: coordinación nacional, unidades provinciales y productores usuarios de los servicios del PRODERNEA, consultas con organizaciones de agricultura familiar no beneficiarias del proyecto. La estrategia atiende acertadamente a los aspectos vinculados con: i) las responsabilidades y compromisos de los gobiernos nacional y provinciales para mantener la "nueva" estrategia de desarrollo rural, y la institucionalización de políticas dirigidas al combate de la pobreza rural; ii) promover la transferencia de responsabilidades de la gestión a los beneficiarios y en general a los interesados locales, y procurar una mayor fortaleza y capacidad de las comunidades y organizaciones de beneficiarios; y iii) iniciar nuevos proyectos que aprovechen las lecciones impartidas por el PRODERNEA.

254. Como logros de esa estrategia e importantes pilares para la sostenibilidad de los resultados del proyecto, cabe destacar la institucionalización de las políticas a nivel de SAGPyA, una nueva institucionalización para el desarrollo rural en la Administración de los Gobiernos Provinciales, que han mantenido –parcialmente– en funcionamiento las UPE y parte de los equipos ejecutores, en la negociación avanzada de un nuevo proyecto con financiamiento del FIDA, PRODEAR, que incorpora el área del PRODERNEA y otras provincias, así como la identificación de lecciones aprendidas de la ejecución de este proyecto, y otros programas y acciones previstos por el GdA congruentes con el desarrollo rural. Además, el Proyecto produjo un destacable volumen de evaluaciones participativas y promovió una reflexión conjunta con todos los actores.

255. La apropiación social del proyecto fue elevada y las acciones realizadas, salvo escasas excepciones, contaron con el apoyo y compromiso de beneficiarios y comunidades. El proyecto promovió la sensibilidad de género en todas sus actividades para establecer nuevas vías para su empoderamiento y expresión, así como la inclusión de jóvenes. Los beneficiarios identificaron los proyectos productivos, con mayor o menor ingerencia de los técnicos, pero mantuvieron el protagonismo principal. También se involucraron activamente en tareas de capacitación, intercambios con otros beneficiarios y evaluaciones participativas.

256. Por otra parte, varios mecanismos formales de participación y/o de coordinación para la gestión del proyecto que estaban establecidos en el diseño original se mantuvieron en la instancia de reorientación, no se implementaron en forma cabal. El CCPR no se integró en ninguna Provincia; los CCAT funcionaron a nivel provincial, pero con una participación heterogénea de los beneficiarios, y mayoritariamente formal; los CCAT locales sólo se implementaron en una provincia. En síntesis, no hubo una adecuada participación de los beneficiarios en las instancias formales previstas en el diseño del proyecto, en particular en el nivel provincial, tanto por desinterés de los beneficiarios como por parte de los técnicos, ejecutores del proyecto y autoridades. En aquellos casos en que hubo una participación formal, en CCAT, o en el máximo órgano del Proyecto (CCP), los aportes fueron muy limitados o inexistentes.

257. La experiencia del proyecto en la construcción y consolidación de mecanismos participativos ilustra la necesidad de dedicar mayor atención a este aspecto en el diseño y la implementación. Lejos de ser un proceso automático, requiere diseñar y generar actividades de preparación, prever los recursos necesarios (tiempos, humanos y financieros) y apoyar un largo proceso de empoderamiento con la voluntad activa de todas las partes para que sea efectivamente un proceso de agregación de valor.

258. Desde la perspectiva institucional y organizativa, las instituciones involucradas, a pesar de los importantes progresos que tuvieron lugar desde 2003 y el importante grado de compromiso manifestado por los gobiernos provinciales, cuentan con una dotación de personal y presupuesto limitado a partir de la finalización del proyecto. La situación de las instituciones participantes es muy variada según las diferentes provincias y/o instituciones. Los recursos esperados del nuevo proyecto PRODEAR contribuirían a aliviar esta situación. Además, otros programas complementarios como el PSA o PROINDER podrían contribuir a la sostenibilidad de los resultados del PRODERNEA.

259. En lo relativo a servicios financieros, debido al poco interés mostrado por los bancos provinciales en actuar como operadores del fondo de crédito PRODERNEA, no se puede hablar de sostenibilidad institucional. Todo el proceso de promoción, elaboración de proyectos, evaluación, aprobación estaba a cargo de las UPE. Los bancos intervinieron solamente para realizar los desembolsos y recepcionar los pagos. El PRODERNEA no logró implementar una institucionalidad al fondo de crédito que le hubiera permitido pasar los límites del programa y de su cierre. Desde 1999, y a pesar de haber tenido la experiencia del PNEA, no se buscaron escenarios donde los fondos hubieran podido ser depositados en una institución o fideicomiso con la finalidad de utilizarlos para los objetivos y condiciones marcadas en los documentos del PRODERNEA y cuyos productos financieros (intereses cobrados) permitieran cubrir los costos de operación. A pesar de contar, en Argentina, con un marco legal que permite la constitución de fideicomisos financieros y de contar con experiencias en los propios bancos provinciales, no se pudo implementar un esquema de esta naturaleza en busca de durabilidad y sostenibilidad. Tampoco hay evidencias de haber buscado acercamiento con el FONCAP para financiar organizaciones de productores o grupos auto-gestionados. En dos provincias (Corrientes y Misiones) se formó un fondo con la recuperación de los créditos PRODERNEA para ser reutilizados en nuevos créditos, después del cierre del proyecto, como está establecido en el Convenio de Préstamo. En Chaco y Formosa existe el fondo, pero no hay decisión política de utilizar los recursos disponibles en nuevas operaciones de crédito.

260. Las dificultades en asegurar la sostenibilidad de los fondos de crédito dirigido, supervisados y operando con tasas de interés subvencionadas ha sido ampliamente estudiado y documentado. Al no poner el énfasis en la recuperación de los fondos, de su recolocación en nuevos créditos y en operar los créditos a tasa de interés real positiva, el impacto de estos fondos termina cuando el programa o proyecto cierra. Además la suspensión –en una gran medida– de los servicios de asistencia técnica al cierre del proyecto influye negativamente en los niveles de recuperación de los créditos.

261. Las actividades económicas generan en su mayor parte beneficios, a pesar de aparentes excepciones. Las técnicas adoptadas son apropiadas, aunque hay deficiencias de conocimiento que

reclaman investigación adicional en varias producciones (miel, procesamiento de madera, almacenamiento de la harina de algarrobo). Sin embargo la asistencia técnica –una vez finalizado el proyecto– queda ahora limitada a los extensionistas públicos provistos por las provincias –con graves carencias presupuestales y de diversos órdenes para desempeñar sus funciones– y la suministrada por otros programas nacionales o provinciales.

262. Por otro lado la intervención del proyecto basada en la población dispersa o en organizaciones aisladas resulta de difícil sostenibilidad, además de poco eficiente. En vista de los limitados resultados del incremento del capital social se hace evidente la importancia del fortalecimiento de organizaciones locales existentes, así como programas efectivos de capacitación para la autogestión. El complemento de políticas públicas definidas a este fin es un punto clave.

263. La sostenibilidad del componente FACA puede ser vista desde diversos ángulos: i) las inversiones en infraestructuras comunitarias tienen un vida útil considerable, cuya sostenibilidad está ligada a tareas de mantenimiento; ii) la viabilidad de los proyectos productivos aparece como especialmente frágil para el futuro, tanto por los desafíos que implica la complejidad de los PI y la necesidad de una atención muy específica, como porque la acción del proyecto estuvo basada en subsidios que ahora han sido cancelados; iii) como un punto fuerte se destaca un mayor nivel organizativo de estos beneficiarios y un grado mayor de empoderamiento logrado por la acción del proyecto, que abre expectativas para el mantenimiento de algunas actividades con mejor acceso a mercados (miel, artesanías).

264. En lo ambiental, la continuación de prácticas tradicionales en la región, sugiere que la sostenibilidad en este aspecto está comprometida, con un nivel de riesgo de moderado a alto, según los casos para el desempeño de futuros proyectos productivos y para mejores condiciones de vida.

265. Considerando la influencia conjunta de las distintas dimensiones de sostenibilidad, se **asigna una calificación de 4.**

B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance

266. El proyecto ha identificado innovaciones y procesos que: i) añaden valor, generalmente vinculados al proceso comercial; ii) mantienen su validez más allá de los plazos de ejecución del proyecto; y iii) pueden ser replicados o ampliados en su alcance en el marco de otros proyectos y desarrollos institucionales. Cabe destacar asimismo la contribución y el papel promotor (ver sección V.E sobre impactos en políticas e instituciones) del PRODERNEA en la REAF como elemento innovador dentro tanto en relación al programa del FIDA en la región como en relación a otros proyectos apoyados por la SAGPyA en Argentina.

267. Entre las innovaciones y procesos de mayor interés que el Proyecto incorporó se cuentan:

a) fideicomisos para la asistencia financiera, técnica y comercial a los beneficiarios, gestionados por agencias públicas o semipúblicas (Mercado de Concentración de Corrientes, Agencia Municipal de Paso de los Libres). A través del PROMER se constituyó un fondo en fideicomiso con apoyo del PRODERNEA para asistir a productores horti-frutícolas que remiten al Mercado de Concentración de la ciudad de Corrientes, para financiar con créditos rotativos la adquisición de insumos (semillas, agroquímicos, envases, etc.), y mejorar la coordinación con los comerciantes instalados en el Mercado y planificar la producción de los diferentes rubros;

b) la experiencia de seguro agrícola piloto. La Oficina de Riesgo Agropecuario de la SAGPyA diseñó, y el PRODERNEA financió, un Plan Piloto de Seguro Agrícola. Este producto está destinado a los productores y productoras de horticultura bajo cubierta, apoyados por el programa, a los que asegura contra el riesgo de granizo y viento;

c) promoción de ferias "francas"[37] de comercialización minorista atendidas por los propios productores y beneficiarios del Proyecto;

d) ferias ganaderas para la comercialización transparente del ganado de pequeños productores;

e) en el componente FACA en la Provincia de Formosa, "outsourcing" de la gestión comercial de artesanías a través de una ONG que combina capacidades en diseño y marketing de artesanías, con gestión y promoción de comunidades de PI.

268. Con excepción de las ferias "francas", que son parte de un extendido movimiento nacional, y la gestión del FACA en Formosa, las restantes innovaciones institucionales se realizaron en la Provincia de Corrientes, señalando el dinamismo del proyecto en esta región. La experiencia de seguro agrícola piloto es una innovación de carácter nacional, que se está analizando también en el marco de la REAF. Las restantes innovaciones son novedosas en el contexto regional.

269. En dos provincias, en la última fase del PRODERNEA, se cambia el énfasis de los proyectos productivos integrados por un reducido número de productores (cuatro a seis), como se proponía en la formulación original, al apoyo a organizaciones asociativas consolidadas, descentralizando la gestión de la asistencia técnica y los créditos. Este nuevo énfasis para promover el desarrollo del capital social y la acción colectiva para integrarse a redes, mercados y cadenas virtuosas, es el resultado de un aprendizaje de la experiencia previa y la reflexión conjunta por parte de los beneficiarios, las unidades ejecutoras, el FIDA y la IC. Esta conclusión debe ser apreciada como un proceso deseable; en el ínterin, será necesario apoyar y/o generar una institucionalidad rural más consolidada y funcional al desarrollo rural, y continuar trabajando con productores aislados y grupos precarios mientras no se concretan las nuevas posibilidades.

270. El Componente **FACA**, a pesar de las limitaciones que exhibió en el diseño y la implementación, aparece –en el contexto de las acciones públicas de intervención en las provincias del NEA– como una **diferenciación valiosa y única** dirigida a grupos sociales altamente vulnerables del medio rural, con una propuesta que supera al asistencialismo tradicional. Ha planteado la consideración de la identidad y la equidad social para las comunidades indígenas en el marco del proceso del desarrollo rural del país, fomentando la consideración de su contexto cultural, su capital social, sus tecnologías y prácticas culturales. El desafío del PRODERNEA ha sido, en este sentido, avanzar hacia un mundo rural más intercultural e inclusivo, en donde por un lado se revisó el modo de hacer las cosas en el sector público por parte de los no indígenas y por otro, las que tradicionalmente han realizado los PI. Ha intentado y en muchos casos ha logrado, que el sector público sea más sensible y respetuoso frente a la diversidad étnica, y que los PI se incluyan e integren en los procesos de formación y gestión de políticas públicas que los involucran directamente. Es la implementación de una innovación en la acción pública. Se intentó '*recuperar las realidades"* (Kliksberg 2004) para incorporar mayor pertinencia cultural a la acción pública, con contenidos teóricos y/o metodológicos y prácticas concretas de intervención en los PI, que contribuyeron, aunque incipientemente, al rescate, a la promoción y/o desarrollo de sus culturas, identidad y patrimonio.

271. Si bien las innovaciones han sido llevadas a cabo a nivel de área de proyecto, tienen un alto potencial de replicabilidad, que se debería tener en cuenta en el PRODEAR y en futuros proyectos que involucren a PI. **La calificación del proyecto en lo relativo a innovación es 5.**

[37] Las "ferias francas" se organizan en centros urbanos para la venta directa de los productores rurales a los consumidores, disminuyendo radicalmente los costos de intermediación y mejorando la calidad de la oferta de productos más perecederos.

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

272. Los asociados en la ejecución del PRODERNEA fueron –por parte del prestatario– el Ministerio de Economía como representante legal, la SAGPyA y los cuatro gobiernos de las provincias del NEA como ejecutores; el FIDA como el organismo internacional que concede el Préstamo, y la CAF como institución cooperante a cargo de la supervisión del préstamo. El FIDA interviene con la Gerencia de Operaciones de la División de América Latina y el Caribe, con OE y con las acciones de cinco programas regionales: FIDAMERICA, PREVAL, PROGENERO, Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural en Latino América y el Caribe y FIDA MERCOSUR.

273. Un aspecto a resaltar es la complejidad institucional de estos proyectos en estados con organización federal y provincias con gobiernos autónomos, y los esfuerzos que se requieren de liderazgo y coordinación para lograr una ejecución eficaz y acorde con lo planteado en el diseño. La complejidad del proyecto y las dificultades de implementación que conlleva no fueron consideradas suficientemente en el diseño original y la implementación, como ya se señaló, aspecto que luego condiciona todo el desempeño de los asociados.

A. Desempeño del FIDA

274. La valoración del desempeño del FIDA debe considerar dos fases. Una primera desde la formulación hasta la reorientación y la segunda, desde la reorientación hasta el cierre. Con respecto a la primera, cabe destacar un número de debilidades: i) la participación de autoridades provinciales y beneficiarios en el diseño fue limitada; ii) el comité de revisión técnica (TRC, siglas en inglés) hizo importantes observaciones en la formulación *ex ante* sobre el diseño de algunos componentes (servicios financieros, poblaciones indígenas), que sólo fueron parcialmente consideradas en el diseño y la implementación posterior (véase Relevancia en este informe); insuficiente provisión de direccionamiento y acompañamiento. Si bien, el contexto político e institucional adverso en el período 1999-2002 constituyó una grave dificultad para todos los socios, no es razón suficiente para justificar el desempeño.

275. Las funciones y responsabilidades específicas del FIDA en el ámbito de la implementación del Proyecto, quedaron claramente delineadas a partir de la definición del Manual de Operaciones del Proyecto (1996 y modificado en febrero de 2003). Ello contribuyó a mantener una relación de trabajo positiva y sin conflictos con el sector público argentino y con los beneficiarios, aspecto muy destacable por las condiciones que atravesó el país.

276. En la segunda fase, el FIDA demostró preocupación, flexibilidad y capacidad para reaccionar con prontitud. En particular, cuando fue convocado por el GdA para evaluar una eventual reorientación del Proyecto ante el impacto de la crisis económica de 2002 y los cambios en la estrategia de desarrollo rural que promovía el nuevo Gobierno (PRODERNEA. Informe Anual 2003). Formalmente, esto se reflejó en dos enmiendas al contrato original del préstamo.

277. A partir de la Reorientación se produce una participación activa de los programas regionales, que se continúa en los años siguientes. Así en el año 2003, se realizan cuatro actividades por parte de PREVAL en capacitación en planificación, seguimiento y evaluación de proyectos, incluyendo también al equipo del PRODERNOA, proyecto que se iniciaba en ese año; con PROMER se realizan dos actividades, con PROGENERO se realiza en Buenos Aires una actividad de capacitación para los responsables de género de los equipos centrales y provinciales y donde también participan los coordinadores de algunas provincias (PRODERNEA, Informe Anual 2003). También se inician ese año actividades con FIDA MERCOSUR, que luego se intensificarán, tanto a nivel de la UNC como con las provincias. El programa participó en: i) diversas instancias de capacitación (Ramos 2006); ii) en el apoyo al proceso participativo de diseño de la estrategia de Ruta de Salida del proyecto; y iii) en el conjunto de actividades dirigidas a mejorar la visibilidad de la producción familiar, el desarrollo del diálogo político y la incidencia en las políticas de desarrollo rural, en particular el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y la Sección Nacional de la REAF MERCOSUR. En relación a

estas últimas, las unidades ejecutoras, con aprobación del FIDA y de la IC, desempeñarán un papel central en la facilitación y apoyo con recursos humanos y financieros. **La calificación asignada al desempeño del FIDA es 4.**

B. Desempeño del Gobierno

278. El cumplimiento de las cláusulas del préstamo fue muy débil hasta comienzos de 2003 y luego mejoró notablemente. El Gobierno inicialmente no proveyó los recursos de contrapartida planificados ni agilizó los desembolsos, tanto por una situación conflictiva entre la Nación y las Provincias, que constituía un ambiente inadecuado para una buena implementación del proyecto, como por la profundización de la crisis presupuestal que afectó a la Nación y a las cuatro provincias en la primera etapa de ejecución. A partir de 2003, regularizó la contribución de los recursos de contrapartida y el suministro de los desembolsos, seleccionó adecuadamente el equipo técnico de la UNC y contribuyó a la integración y capacitación de los equipos técnicos de las UPE. Se puede afirmar que el Gobierno, en esta segunda fase, prestó adecuado apoyo político al Proyecto y asume sus responsabilidades en relación al mismo.

279. A partir de 2005 se inicia un proceso de reflexión participativa para analizar la "Ruta de Salida" del PRODERNEA, que está ampliamente documentado (PRODERNEA – UNC 2005). En la actualidad, el Gobierno continúa la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para capitalizar los procesos de crecimiento y reconversión sectorial e impulsar el crecimiento de las economías provinciales. El apoyo a la agricultura familiar es uno de los pilares de esta nueva estrategia nacional. Con el apoyo del FIDA, ha constituido el FONAF, que reúne a productores rurales pequeños y medianos de todo el país, para discutir políticas de fomento de este sector (Neme y Márquez 2006; Márquez 2006). Un proceso similar se está llevando a cabo en el ámbito del MERCOSUR, en torno a las actividades de la REAF.

280. El esfuerzo realizado por la UNC en la elaboración de evaluaciones y sistematizaciones es destacable y constituye un valioso patrimonio conceptual y analítico. Por otro lado, debe señalarse que no se consiguió instalar un sistema ágil y preciso de seguimiento y evaluación para dar seguimiento continuo a las actividades del mismo y para corregir desvíos con mayor precisión, así como para facilitar la valoración del desempeño e impacto del Proyecto.

281. El desempeño de los Gobiernos Provinciales fue muy heterogéneo, de acuerdo a la diversidad de las culturas políticas e institucionales existentes, las capacidades de los equipos técnicos disponibles y los contextos sociales y económicos de cada una de ellas. En definitiva, se concretaron cuatro estrategias de implementación del proyecto, que abarcaron todos los componentes del mismo. La UNC tuvo una ardua tarea en lograr el cumplimiento de los términos del Convenio de Préstamo y simultáneamente permitir que el proyecto se ejecutara de acuerdo a las posibilidades reales existentes. Esta heterogeneidad es un aspecto importante que debe ser considerado en nuevos proyectos.

282. El GdA y los Gobiernos de las Provincias, a través de las UPE, han facilitado la participación de ONG y de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del proyecto. Son ejemplos de interés: i) la constitución de una Agencia de Desarrollo en Paso de los Libres, conformada por representantes del Gobierno Municipal, de la Legislatura, de Cámaras Empresariales, y orientada a ofrecer apoyo técnico y financiero a la agricultura familiar a través de la conformación de Fideicomisos; y ii) la activa participación de una ONG en las políticas de comercialización y marketing de comunidades artesanas del Este de Formosa; la participación en trabajos técnicos y evaluaciones por parte de CRISOL, CEDES, FLACSO. Integrando las dos fases de ejecución por las que transcurrió el proyecto. **La calificación asignada al desempeño del GdA es 4.**

C. Desempeño de la Institución Cooperante

283. La CAF fue la institución cooperante, con responsabilidades de administración y supervisión del Préstamo. El rol de la CAF fue satisfactorio en los aspectos de administración del Préstamo, operando con eficacia, agilidad y solvencia técnica (PRODERNEA 2008).

284. Durante la Misión de Evaluación de julio de 2008 se ha preguntado a los entrevistados si habían sido visitados por Misiones de Supervisión e integrantes del FIDA, lo que fue respondido en forma afirmativa y se recordaban los nombres de las personas que visitaron las UPE y/o comunidades.

285. Se desprende de la lectura de las Ayudas Memorias, los Informes de Supervisión, las entrevistas realizadas al equipo del Proyecto y funcionarios del gobierno, que la CAF ha cumplido en términos generales con lo establecido en el Convenio de Préstamo, y que, frente a los problemas detectados durante la implementación, se sugirieron medidas apropiadas. Destaca la importancia cuantitativa de la documentación preparada y la frecuencia de las visitas al área del proyecto. Se puede observar no obstante que en muchos casos los documentos son muy escuetos, de carácter administrativo o se refieren a la supervisión fiduciaria y en forma muy reducida al apoyo a la ejecución[38]. No hay registro en los documentos de los antecedentes, ni se establecen y comentan las decisiones explícitas de modificaciones que se realizaron a lo previsto en el documento original del proyecto, o al de la reorientación, que eran de carácter sustantivo.

286. Uno de los aspectos señalados en las provincias (Misión de Evaluación de julio de 2008), fue el énfasis que puso el Oficial a cargo de la supervisión por la CAF para hacer más frecuente la modalidad de ejecución de proyectos a través de organizaciones de productores ya consolidadas –cooperativas y otras OSC– en lugar de los grupos pequeños de productores. **La calificación asignada al desempeño de la IC es 5.**

D. Desempeño de los Proveedores de Servicios

287. Los Bancos Provinciales participaron en el desembolso y la recuperación de los créditos, según estaba previsto en el componente de servicios financieros. Como se estableció en el análisis previo, mostraron muy poco interés en la operativa, y sus servicios se limitaron al mínimo posible, incluyendo el suministro de información a las UPE. La Fundación Gran Chaco participó ejecutando el proyecto de asistencia técnica y comercialización de artesanías para las comunidades indígenas de Formosa, bajo la modalidad de tercerización (outsourcing). Inicialmente esta operación no contó con la aprobación de la UNC (CAF. Informe de supervisión 2001), por entender que no estaba en el marco de las posibilidades del Convenio de Préstamo, aunque por presión de la UPE de la provincia de Formosa igualmente se concretó. Los resultados finales de *Proyectarte* fueron considerados positivos, y la Fundación cumplió exitosamente los términos de referencia y amplió sus actividades también al campo de la promoción social de las comunidades (Kremenchutzky 2008). Varias ONG e institutos académicos acreditados en Argentina realizaron estudios y evaluaciones a solicitud de la UNC y del FIDA, entre ellos CRISOL, CEDES, FLACSO; los trabajos consultados por esta misión de evaluación muestran independencia, un alto nivel técnico y rigor científico.

[38] Un caso excepcional, por su análisis y amplitud, es la Misión de Supervisión realizada en marzo de 2001, por la Lic. Claudia Ranaboldo.

E. Resumen de Desempeño e Impactos del PRODERNEA

288. El Cuadro 15 presenta una síntesis del resumen del desempeño e impactos del PRODERNEA.

Cuadro 15. Resumen de Calificaciones

Criterio de Evaluación	Calificaciones
Criterios básicos de los resultados	
Pertinencia	4
Eficacia	4
Eficiencia	4
Desempeño del proyecto[a]	4
Impacto en la pobreza rural	**5**
Ingresos y activos de los hogares	5
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	5
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	6
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	5
Calificación general del proyecto[b]	**4**
Desempeño de los asociados	
FIDA	4
Gobierno	4
CAF	5

[a] Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

[b] Calificación atribuida por el equipo de evaluación considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

Sistema de calificación: 6 = Muy satisfactorio; 5 = Satisfactorio; 4 = Moderadamente satisfactorio; 3 = Moderadamente insatisfactorio; 2 = Insatisfactorio; 1 = Muy insatisfactorio.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

289. Tomando el relevo de los esfuerzos iniciados en el Noreste por el PNEA (el primer programa destinado al pequeño agricultor en la región) la implementación del PRODERNEA estuvo fuertemente marcada por un **contexto social, económico y político extremadamente variable,** incluyendo distintos enfoques del desarrollo, así como políticas nacionales y sectoriales muy diversas, generando un marco poco propicio para el desarrollo rural. Durante su ciclo, el proyecto transcurrió por una primera etapa con cuatro integraciones diferentes en el Poder Ejecutivo y en un país que perdió temporalmente un 20% de su PIB. Sin embargo, el **proyecto globalmente cumplió la mayoría de sus objetivos** –si bien con algunas limitaciones–, ejecutó la totalidad de los fondos que habían sido redefinidos durante el proceso de reorientación y produjo un conjunto de productos complementarios y externalidades positivas.

290. El proceso de **reorientación,** iniciado en 2003, evidencia un adecuado grado de flexibilidad y capacidad de respuesta, modificándose aspectos que demostraban poca funcionalidad en un nuevo contexto socioeconómico y de políticas públicas. En este nuevo marco el proyecto evolucionó y contribuyó a instalar una **visión del desarrollo rural más compleja e integral,** que trasciende el ámbito del sector agropecuario para comprender el conjunto de los actores y enlaces rural-urbanos existentes en un territorio, y que destaca la importancia de las organizaciones de productores y de las redes sociales y productivas. La reorientación dinamizó la ejecución y se promovió la participación de los beneficiarios en todas las acciones del proyecto. Además, a través de un enfoque más incluyente

en términos sociales y económicos se contribuyó a la integración de las unidades productivas en cadenas comerciales y de agregado de valor.

291. El proyecto produjo un **impacto** positivo en el mejoramiento del ingreso y de los activos de los productores familiares asistidos y paralelamente en la seguridad alimentaria proveniente de la mayor producción agropecuaria de sus unidades productivas. También se constata un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades aborígenes beneficiarias del proyecto como acceso a servicios básicos (electricidad, agua) y mejora en la seguridad alimentaria (si bien continúa siendo precaria). Además, a pesar de algunas carencias en mecanismos de participación, los beneficiarios mantuvieron el protagonismo en la identificación de los proyectos y la **aceptabilidad social del proyecto fue elevada**.

292. Con respecto a sus componentes, si bien los **fondos para crédito** colocados superaron las metas establecidas tras la reorientación, el enfoque adoptado por el PRODERNEA no contribuyó a la a asegurar un acceso sostenible a servicios financieros de la población rural pobre, sino que atendió un grupo relativamente reducido de personas con préstamos y durante un período relativamente corto. Además, no se puede hablar de sostenibilidad institucional puesto que no se logró implementar una institucionalidad al fondo de crédito que le hubiera permitido pasar los límites del programa y de su cierre. La carencia de una política de financiamiento rural representa un importante limitante para el desarrollo de servicios financieros en el país. Además, el retraso relativo en este aspecto con relación a otros países en la región compromete la competitividad del sector. A través de los **servicios de apoyo a la producción** se difundieron tecnologías rentables, que resultaron consistentes con las características y naturaleza de la pequeña producción que en una proporción importante produjeron impactos positivos sobre el empleo de la mano de obra, en la mayoría de los casos. Los servicios prestados se concentraron en aspectos productivos y en menor medida en comercialización a pesar de los importantes desafíos en esta área. La participación de proveedores de asistencia técnica privados es limitada

293. La demora en la ejecución inicial, que obligó a postergar la finalización del proyecto de junio 2004 a junio 2007, afectó la eficiencia incrementando la participación de los costos administrativos del proyecto en detrimento de los recursos dirigidos a los beneficiarios.

294. Más allá de los resultados obtenidos (limitados en virtud de la modesta magnitud relativa en términos de monto de la inversión en un país de gran porte como Argentina) el proyecto debe destacarse por su contribución como **movilizador de activos –sociales, financieros, físicos –** y de apalancamiento de inversiones del sector público y privado. El PRODERNEA fue exitoso e innovador en combinar la ejecución de los componentes directos del proyecto, con actividades de promoción para **fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar** –en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial– y con el apoyo a la formulación de políticas específicas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. Esta actividad, que estuvo centrada en las acciones de la UNC del proyecto, se ejerció de diversas formas: impulsando el debate nacional en esta temática, apoyando a las actividades provenientes de la participación de Argentina en la REAF y apoyando el impulso al movimiento denominado Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Estas dos últimas actividades se concretan a partir del año 2004. Un impacto notable de este esfuerzo es la creación –en marzo de 2008– de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en el ámbito de la SAGPyA.

295. Además el PRODERNEA fue exitoso en introducir y consolidar **propuestas innovadoras para Argentina en el plano institucional**. Se promovió la gestión provincial combinada con una paralela a nivel nacional (UNC/SAGPyA), mejorando un clima de relacionamiento entre Nación y Provincias que –inicialmente– no era propicio para la acción colectiva. La inclusión del proyecto en la estructura de los gobiernos provinciales prevista en el diseño fue muy positiva, para mejorar la apropiación local del mismo y su sostenibilidad futura construyendo capacidad a nivel nacional –y sobre todo en las provincias– para ejecutar programas de desarrollo rural. Otras experiencias innovativas se refieren a la adopción de nuevos instrumentos como los vínculos con las organizaciones económicas regionales de

productores o la articulación a cadenas comerciales y agroindustriales así como acciones de articulación pública-privada para la provisión de servicios a los beneficiarios: organización de la producción y comercialización de artesanías, comercialización ganadera (ferias ganaderas), seguros agrícolas para productores hortícolas.

296. El Proyecto realizó un notable esfuerzo de sistematización y produjo un destacado volumen de evaluaciones participativas. La oportunidad ofrecida por el proyecto para la reflexión conjunta con todos los actores ha contribuido a fomentar una cultura de diálogo y aprendizaje entre los participantes en la región y ha servido como plataforma para apoyar los importantes esfuerzos de diálogo político.

297. El componente de apoyo a los PI aparece, en el contexto de las acciones públicas de intervención en las provincias del NEA, como una diferenciación valiosa y única dirigida a grupos sociales altamente vulnerables del medio rural, con una propuesta alternativa al asistencialismo tradicional. Los resultados han sido positivos, principalmente en capital social, así como en la visibilidad y el reconocimiento de los PI como agentes económicos e interlocutores ante los gobiernos provinciales. Sin embargo no se consideró suficientemente en la formulación el grado crítico de pobreza en términos de NBI que exhiben las comunidades. Además, la menor importancia relativa asignada al componente en el proyecto, sumado a la escasa capacidad de las unidades ejecutoras, resultó en una insuficiente atención a aspectos culturales de las poblaciones indígenas. No hubo acciones de incidencia en las políticas públicas dirigidas a los PI.

298. El proyecto promovió la perspectiva de **género** en el conjunto de sus actividades, y capacitó a los equipos técnicos y ejecutores para integrar esta dimensión en la gestión del proyecto. No obstante, la presencia de las **mujeres** como "beneficiarios/as directos", titulares de los créditos, es baja. Por otra parte, la temática de los **jóvenes** (no prevista en el diseño original del proyecto) sólo emerge tras la reorientación cuando se reconoce la importancia y la necesidad de identificar una estrategia y actividades dirigidas a este segmento crucial de la población. Este objetivo se logró sólo parcialmente con acciones de capacitación, en un concurso de proyectos para jóvenes emprendedores en la Provincia de Chaco, y en un curso para formar agentes de desarrollo local en Corrientes.

299. La ejecución del proyecto no aportó aspectos positivos en relación a la conservación de los **recursos y el medio ambiente** en general, ni al desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una demanda futura de políticas de desarrollo sustentable. La región del proyecto es de una alta complejidad climática –donde frecuentemente se expresan eventos extremos– los recursos hídricos son clave. La continuación de prácticas de manejo de los recursos naturales adversas para la conservación, junto con la actual ampliación de la frontera agrícola suponen una seria amenaza a la sostenibilidad ambiental, y puede generar moderado a alto riesgo para el desempeño de futuros proyectos productivos y para mejores condiciones de vida.

300. La **complejidad del proyecto** y las dificultades de implementación que conlleva no fueron consideradas suficientemente en el diseño y la implementación. El proyecto requirió cinco unidades ejecutoras (cuatro UPE y la UNC) con sus respectivos recursos humanos y materiales, y una red de relacionamiento muy diversificada y compleja entre todas las instituciones, normativas y actores participantes. Todos estos factores se reflejaron en una implementación inicial muy demorada del proyecto, con incorporación progresiva de las provincias, incremento de costos, alteración de los plazos previstos. Este padrón se repitió algunos años más tarde en el PRODERNOA y ahora constituye un desafío para el nuevo PRODEAR.

B. Recomendaciones

301. La evaluación propone las siguientes recomendaciones:

1. Negociar un programa marco a nivel nacional, en el ámbito del cual se negocian posteriormente los proyectos específicos con cada jurisdicción. En países de gran porte y con estructuras constitucionales federadas como Argentina, deberían ser revisadas las propuestas futuras de proyectos que proponen la ejecución descentralizada en las provincias. Es necesario considerar más en profundidad los impactos de las incorporaciones graduales en el tiempo, que naturalmente ocurren, así como las especificidades y autonomías que revelan las diferentes jurisdicciones político-administrativas. Cada uno de los proyectos bajo el programa marco se negociaría con las autoridades provinciales y ante la expresión de una voluntad política explícita de ejecución de los interesados. Por otra parte, los reglamentos operativos –más allá de algunos lineamientos más generales– deberían ser establecidos en cada negociación específica.

2. Reforzar el capital social a través de alianzas entre los diferentes actores económicos del desarrollo rural, como eje estratégico para las políticas y los proyectos de desarrollo. Es necesario sobrepasar el límite de la producción familiar y evolucionar al conjunto de actores territoriales pertinentes. Los siguientes elementos deben ser integrados centralmente en el desarrollo rural: el apoyo a la consolidación de las organizaciones locales y regionales existentes; la articulación de los productores y el conjunto de la población rural con cadenas comerciales e industriales virtuosas; la articulación de los productores con el conjunto de servicios públicos y privados que suministran apoyos a la producción y al mejoramiento de la calidad de vida en la sociedad rural.

3. Impulsar el diálogo, la investigación y el diseño de políticas sólidas de financiamiento rural en Argentina. Algunos procesos en curso como, por ejemplo, la discusión de una política de financiamiento rural en torno a las iniciativas de la REAF ofrecen una oportunidad para el dialogo en este sentido. El FIDA, en especial, debe apoyar estos procesos de discusión y elaboración de instrumentos de políticas, identificando factores de éxito en otros países y facilitando intercambios con otros proyectos. Además, importantes lecciones pueden ser extraídas del éxito de experiencias dentro del país, como la experiencia del FONCAP y los ejemplos de las cooperativas que recibieron financiamiento del PRODERNEA en la provincia de Misiones.

4. Fortalecer el sistema de servicios de asistencia técnica rurales capaces de brindar respuestas integrales a las demandas de los productores. Para ello se recomienda en primer lugar ampliar el espectro de servicios técnicos -más allá de la actual concentración en aspectos productivos- para incluir equipos multidisciplinarios con experiencia en áreas como mercadeo, comercialización y fortalecimiento organizacional, asegurándose de garantizar la continuidad de la asistencia técnica durante todo el proceso. En segundo lugar, es necesario apoyar iniciativas de establecimiento o refuerzo de alianzas interinstitucionales con organizaciones públicas y privadas, como por ejemplo con el INTA y otros. En tercer lugar, es importante fomentar el desarrollo de marcos institucionales que promuevan contrataciones cooperativas con técnicos privados, donde los poderes públicos colaboren cuando sea necesario y muy especialmente en las etapas de organización y despegue de los proyectos.

5. Diseñar e implementar proyectos diferenciados y especializados para la mejora de las condiciones de vida de la población indígena. Estos proyectos deberían ser independientes de aquéllos destinados a la producción familiar comercial agropecuaria, de forma que permitan hacer una discriminación positiva en forma efectiva. Su diseño y ejecución debería llevarse a cabo con equipos técnicos multidisciplinarios formados para trabajar con la población indígena, con la participación de la población beneficiaria, y bajo la dirección de actores sociales

centrados en mejorar esta población objetivo. Es necesario además un marco institucional consistente que permita la incidencia y el desarrollo de políticas acordes a las necesidades de estos beneficiarios.

6. La sostenibilidad ambiental debe jugar un papel central dentro de la estrategia de desarrollo rural. La problemática asociada a la mayor presión sobre los recursos naturales (hídricos, suelo y vegetación) como consecuencia del crecimiento de la frontera agrícola, explotación más intensiva y una limitada conciencia ambiental es un tema central cuyo abordaje sobrepasa las posibilidades de proyectos individuales. Se requiere diálogo de políticas a nivel local, provincial y nacional con foco en la sostenibilidad.

APÉNDICE 1

Documento Conceptual

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION DE LA EVALUACION FINAL

1. En conformidad con la Política de Evaluación del FIDA[1], la Oficina de Evaluación (OE) del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), llevará a cabo la evaluación final del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) en Argentina durante el año 2008.

2. Este documento conceptual proporciona antecedentes sobre el proyecto PRODERNEA al tiempo que describe los objetivos de evaluación, su metodología y el proceso a seguir. El contenido del documento será sometido a discusión en detalle a los socios involucrados en el proyecto durante la misión de preparación a efectuarse la primera semana de Junio de 2008 y serán posteriormente revisados.

II. INFORMACION SOBRE EL PROYECTO

3. **Fechas**. El PRODERNEA fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en abril de 1996. El contrato de Préstamo No. 417- AR entre la República de Argentina y el FIDA fue firmado en septiembre de 1997 y la fecha de efectividad del préstamo fue el 15 de octubre de 1998. La fecha de terminación fue establecida para junio de 2004. En Diciembre de 2002 se llevó a cabo una Misión de Reorientación (ver párrafo 5) a raíz de la cual se extendió el plazo de terminación de operaciones al 31 de diciembre de 2006 y de cierre administrativo al 30 de junio de 2007. Sucesivos acuerdos entre el Gobierno de Argentina y el FIDA fijaron la fecha de terminación operativa del proyecto para 30 de Junio de 2007 y fecha de cierre administrativo para 31 de Diciembre de 2007.

4. **Información financiera.** En el diseño original del proyecto el costo total del PRODERNEA fue estimado en USD 36,4 millones. El aporte del FIDA sería de SDR 11,35 millones (aproximadamente USD 16,5 millones). Se estimó un aporte del Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP)[2] financiado por el BID por USD 8,3 millones y un aporte como fondos de contraparte de USD 11,6 millones. Un total de USD 11 millones fueron aportados por los Gobiernos Provinciales (Chaco USD 1,7 millones; Corrientes USD 3,2 millones; Formosa USD 2,7 millones; Misiones USD 3,4 millones) y USD 0,6 millones por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Las condiciones del Préstamo fueron ordinarias, con convenio de Préstamo firmado por la Nación y convenios de sub-préstamo (Convenios subsidiarios) firmados por las Provincias. La misión de reorientación en 2002 incluyo ajustes significativos al presupuesto (ver párrafo 6). El costo total del proyecto al cierre el 31 de Diciembre de 2007 fue de USD 20.4 millones. El desembolso a esa misma fecha equivale al 99% del préstamo del FIDA.

5. **Misión de reorientación.** En 2002, a la luz de la crisis económica y financiera que sufre el país el Gobierno de Argentina solicitó al FIDA el envío de una misión de reorientación del proyecto para definir, con el gobierno central y con las provincias participantes, las medidas que se debían tomar para redireccionar el proyecto. Los objetivos, población objetivo y el área del proyecto se mantuvieron igual a lo determinado en el Informe de Evaluación Ex-Ante. Sin embrago la misión

---

[1] La Política de Evaluación de FIDA se puede encontrar en el sitio Internet del FIDA: http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm.

[2] Su objetivo es fortalecer los servicios agropecuarios de las Provincias con el objetivo de rentabilizar la actividad agropecuaria. Su participación en el PRODERNEA consistía en la financiación de la asistencia técnica y capacitación de aquellas actividades productivas que podían autofinanciarse por los productores en el mediano plazo (Informe de Evaluación ex ante de PRODERNEA).

introdujo cambios que afectaron: i) al término y al alcance del proyecto; ii) a la estrategia de algunos componentes; iii) a la coordinación y ejecución administrativa del proyecto; y iv) a la distribución presupuestal de algunos componentes y categorías de gasto.

6. Las dificultades financieras del gobierno nacional y gobiernos provinciales junto con la no materialización de los aportes previstos del PROSAP (BID-GOA) condujeron a una reformulación del presupuesto por componente y categoría solicitándose al FIDA modificar el *pari passu* establecido en el Contrato de Préstamo para que esté fuera del 100% para todas las categorías. Al final del año 2002, el saldo disponible del préstamo del FIDA para la implementación del proyecto era de USD 12,1 millones. Durante la etapa de ejecución después de la reorientación se materializaron aportes de contrapartida por USD 5,3 millones, por lo que el costo final del proyecto fue de USD 20.4 millones, equivalente al 56% del costo original estimado en el diseño.

7. **Arreglos de ejecución y supervisión** La entidad coordinadora y administradora del proyecto a nivel central es la Unidad Nacional de Coordinación (UNC) radicada en la SAGPyA La implementación de todos los componentes, la administración, el control financiero de los fondos, la programación, seguimiento y evaluación del conjunto del proyecto es responsabilidad de las Unidades Provinciales de Ejecución (UPE) en los respectivos Ministerios Provinciales de la producción. La Institución Cooperante designada para la supervisión y el apoyo a la implementación es la Corporación Andina de Fomento (CAF)

8. **Diseño del proyecto y objetivos.** El objetivo general del proyecto es contribuir a la superación de las condiciones que generan la pobreza rural en el Noreste Argentino (NEA), potenciando las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de las personas pobres, los pequeños productores y los aborígenes de la región, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión. Los objetivos específicos del proyecto son: a) aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de las mujeres, tanto agrícolas como no agrícolas, diversificando la producción y promoviendo el cambio técnico y la elevación de la productividad; b) minimizar los costos económicos y sociales que conllevan los procesos de reconversión productiva necesarios para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país; c) promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores (hombres y mujeres) y apoyar la sostenibilidad de las experiencias asociativas y autogestionarias para el acopio y la comercialización, la compra de insumos, la transferencia de tecnologías, el manejo de fondos rotatorios, etc.; d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente; e) contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y contribuir a mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos; f) fortalecer a las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.

9. Para el cumplimiento de sus objetivos, el proyecto cuenta con cuatro componentes principales: i) Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción; ii) Servicios Financieros de Apoyo a la Producción; iii) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA); iv) Organización y Administración del Proyecto.

10. **Área del proyecto.** El proyecto se ha desarrollado en las cuatro provincias del Noreste Argentino (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones). La superficie total de las cuatro provincias que integran la región del NEA es de 291 300 km^2, lo que equivale a un 10,4% del territorio nacional. El área priorizada para la intervención del proyecto cubre algo más de 200 000 km^2 e involucra tres regiones agroproductivas: chaco seco; chaco húmedo y mesopotamia. El chaco seco presenta condiciones extremas de aridez y las actividades agropecuarias son de subsistencia, incluyendo cría de cabras o apicultura. En el chaco húmedo, y particularmente en mesopotamia (Corrientes y Misiones) las condiciones de suelo y clima favorables permiten mayor diversidad de actividades agropecuarias.

11. La población total en el NEA se aproxima a los tres millones de habitantes, lo cual representa menos de un 8% de la población nacional. Casi el 30% de esta población es rural, aproximadamente el doble del promedio nacional. El NEA concentra alrededor del 25% del total de pequeñas explotaciones minifundistas (menos de 25 ha) existentes en el país.

12. **Población objetivo.** La población objetivo del proyecto PRODERNEA es de unas 53 000 familias, incluyendo 10 550 familias aborígenes. Está constituida por familias rurales pertenecientes a los estratos más pobres de las cuatro provincias del NEA conforme a tres criterios: i) explotaciones de hasta 25 ha y con ingresos netos que no superen los USD 2 500 anuales por familia; ii) colonos con títulos regularizados con lotes de menos de 25 ha, que están localizados en tierras que constituyen nuevas fronteras agrícolas de las provincias; y, iii) comunidades aborígenes. La población beneficiaria del proyecto que está conformada por 14 020 familias incluyendo 3 450 familias de aborígenes. La mayor concentración de beneficiarios se encuentra en la Provincia de Misiones con 5 310 familias.

III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

13. En conformidad con la Política de Evaluación del FIDA, cada año se seleccionan un numero de proyectos/programas para ser evaluados con el fin de contribuir a: i) efectuar una valoración sobre el desempeño y el impacto del proyecto; y ii) generar hallazgos y recomendaciones para futuras operaciones similares en Argentina y otros países.

14. La evaluación se llevará a cabo de conformidad con el borrador del Manual de Evaluación (ME) de OE para los proyectos del FIDA y se concentrará en cuatro áreas: i) el **desempeño del proyecto** medido en función de pertinencia, eficacia y eficiencia; ii) el **impacto del proyecto** en la reducción de la pobreza rural en cinco esferas de impacto determinados por OE o en esferas de impacto adicionales no cubiertas por las anteriores; iii) **la sostenibilidad de los resultados junto con la innovación, replicabilidad y potencial de ampliación de alcance;** y iv) **el desempeño del FIDA y de sus asociados** incluyendo el Gobierno de Argentina y la CAF como Institución Cooperante. Además se analizarán otros asuntos que según los socios merezcan un análisis más detallado. El Marco de Evaluación, que vincula los criterios a las demandas claves para la evaluación, se encuentra en el Anexo V. De acuerdo a la metodología de evaluación de proyectos de OE, se utilizará una escala de seis puntos[3] para atribuir calificaciones a cada uno de los criterios de evaluación mencionados con anterioridad.

15. La pertinencia del proyecto, se analizará en relación a: i) las necesidades de las poblaciones rurales pobres; ii) las políticas, estrategias y marco institucional para el desarrollo rural del Gobierno de Argentina; y iii) la estrategia del FIDA en Argentina. El análisis de pertinencia se llevará a cabo tanto con referencia a la fase de diseño del proyecto, como al momento en que dicha evaluación externa se lleva a cabo por la Oficina de Evaluación. Se analizará si el diseño del proyecto ha sido apropiado para el contexto del país, la zona del proyecto y para el alcance de los objetivos del PRODERNEA. Además se analizará la coherencia interna entre objetivos, componentes, actividades del proyecto y recursos comprometidos.

16. La evaluación considerará también si al momento de diseñar el proyecto, se tomó en cuenta adecuadamente el contexto general del país (político, agro-ecológico, institucional, etc.). Específicamente se analizará la pertinencia de los roles y división de responsabilidades asignadas a las instituciones involucradas en la implementación del proyecto tanto desde gobierno federal como de los gobiernos provinciales. La evaluación analizará también si la estrategia del proyecto ha sido suficientemente flexible para responder debidamente y de manera oportuna a cambios ocurridos en el contexto del proyecto. En particular se tomará en consideración las repercusiones de la crisis

[3] En la escala de seis puntos, 6 representa la puntuación más alta. Por ejemplo, si se evalúa la pertinencia de un Programa, la escala se interpretaría de siguiente modo: 6 (muy pertinente), 5 (pertinente), 4 (moderadamente pertinente), 3 (moderadamente no pertinente), 2 (no pertinente), 1 (muy poco pertinente).

económica sufrida en 2002, incluyendo posibles cambios en las necesidades y prioridades de los beneficiarios así como modificaciones en políticas nacionales y provinciales.

17. Además, se analizará si el PRODERNEA se ha basado en un proceso participativo que ha tomado en cuenta las demandas expresadas por los actores principales y ha adoptado mecanismos flexibles que se adecuen a sus necesidades.

18. La evaluación también analizará si el diseño del proyecto se ha beneficiado de los insumos generados y sugerencias brindadas durante el proceso de control de calidad del FIDA[4]. Asimismo se analizará si el proyecto ha tomado en consideración las lecciones aprendidas de las evaluaciones anteriores llevadas a cabo en el país y si ha beneficiado de las enseñanzas extraídas de proyectos similares implementados en el cono sur. Se analizará también si se retroalimentaron en el diseño del proyecto cambios significativos que se hicieron en las políticas del FIDA.

19. Con respecto a la **eficacia** del proyecto, la evaluación analizará si se alcanzaron los objetivos específicos del proyecto teniendo en cuenta las metas establecidas y tomando en consideración los cambios que se introdujeron durante la Misión de Reorientación. La evaluación tratará de identificar los elementos que puedan justificar un desempeño más o menos exitoso del proyecto y además señalar los factores externos que puedan haber afectado la habilidad del proyecto para alcanzar un determinado objetivo. Otros dos aspectos a ser evaluados serán: i) la eficacia del mecanismo de focalización, a fin de investigar si los beneficiarios finales del proyecto corresponden con el grupo objetivo, en particular en vista de los desafíos asociados a la heterogeneidad de la región y la dispersión de los pequeños productores; y ii) la eficacia de la participación de los beneficiarios en el proceso de toma de decisiones y de implementación del proyecto, analizando si los beneficiarios fueron parte activa en la realización de las actividades.

20. La valoración de la **eficiencia** del PRODERNEA considerará hasta que punto el proyecto ha logrado alcanzar beneficios a un costo razonable comparado con los insumos, tomando en cuenta opciones alternativas, o "prácticas exitosas". Los indicadores para calcular la eficiencia incluirán: i) el peso relativo de los costos operativos sobre el total de costos del proyecto; ii) costos unitarios por actividad y por beneficiario. Estos indicadores serán comparados con los costos presupuestados en los documentos de diseño, antes y después de la Misión de Reorientación, así como costos unitarios medios disponibles de otros proyectos con financiamiento del FIDA en el mismo país o en el cono sur así como otros proyectos con financiamiento externo en la Argentina. La evaluación tratará de identificar los factores (externos o internos al proyecto) que hayan contribuido a lograr un nivel alto o bajo eficiencia como por ejemplo la crisis económica y financiera de 2001-2002, la eficiencia de procesos de gestión y organización, y el cumplimiento de plazos y calendarios. Debe tomarse en consideración para el análisis de la eficiencia la disminución del presupuesto de USD 36 millones a USD 16 millones con posterioridad a la reorientación, a la vez que no se modificaron las metas y objetivos originarios.

21. La evaluación de **impacto del proyecto en la pobreza rural** abarcará cinco dominios de impacto: i) ingresos y activos del hogar; ii) capital social y empoderamiento de los beneficiarios; iii) productividad agrícola y seguridad alimentaria; iv) recursos naturales y medio ambiente; y v) políticas e instituciones. Se evaluará y calificará singularmente cada dominio de impacto y se asignará una calificación general para evaluar el impacto en la pobreza rural calculando la media de las calificaciones de los cinco dominios.

[4] Los instrumentos principales del FIDA para el proceso de control de calidad de los proyectos y Programas del país han sido el TRC (Technical Review Committee), el PDT (Project Development Team) y OSC (Operational Strategy and Policy Guidance Committee).

Dominios de Impacto

Dominio	Ejemplos
(i) Ingresos y activos familiares	Cambio en ingresos netos y activos en las familias, por ejemplo aumento/disminución del número de animales u otras propiedades de la familia, neto del endeudamiento familiar
(ii) Capital social y empoderamiento	Fortalecimiento de organizaciones (por ejemplo cooperativas), aumento en el grado de autonomía en la toma de decisiones, acceso a información, mejora de la posición negociadora.
(iii) Seguridad alimentaria y productividad agrícola	Cambios en la capacidad de la familia para proveer a sus miembros con alimentos suficientes y nutritivos a través de actividades agrícolas y no agrícolas (ventas, comercio, mano de obra asalariada). Medidas tanto cualitativas (tales como cambios producidos en las dietas) como cuantitativas (por ejemplo, indicadores antropométricos , si existiesen)
(iv) Recursos naturales y medio ambiente	Cambios en grado de desertificación, fertilidad del suelo, cobertura forestal o abastecimiento de agua potable
(v) Instituciones y políticas	Cambios en las políticas nacionales o provinciales en materia de combate a la pobreza rural. Cambios en la capacidad de las instituciones involucradas en desarrollo rural. Cambios en el nivel de diálogo y relacionamiento entre instituciones del nivel nacional y nivel provincial. Influencia de programas regionales como la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el de diálogo de políticas.

22. La evaluación no se limitará a verificar los cambios observados sino que también se ocupará de analizar hasta que punto el proyecto ha contribuido a esos cambios y cuales son los principales factores explicativos. Para este efecto: i) se tomará en consideración cambios en el proyecto con datos secundarios a nivel nacional; y ii) se llevarán cabo entrevistas en profundidad con los beneficiarios para comprender los cambios estructurales promovidos por el proyecto.

23. En relación a la **sostenibilidad,** la evaluación tratará de determinar la probabilidad de que los resultados del proyecto sean duraderos a mediano plazo, o incluso a largo plazo, sin asistencia externa continua. En particular, se valorará la estrategia de salida diseñada por el proyecto y hasta que punto se ha logrado garantizar la sostenibilidad de las acciones del proyecto en relación a un a serie de factores como la fortaleza y capacidad de las comunidades y organizaciones campesinas, o el grado de institucionalización de políticas y estructuras administrativas enfocadas en el combate a la pobreza rural a nivel nacional y provincial. Se valorará asimismo las perspectivas de sostenibilidad de las actividades socioeconómicas y de las obras de infraestructuras apoyadas por el proyecto.

24. De igual importancia será la identificación de **innovaciones**[5] en la estrategia de intervención del proyecto, así como sus mecanismos, herramientas y enfoques adoptados. Además se evaluará si estas innovaciones han sido o podrían ser **replicadas o ampliadas en su alcance** por el Gobierno de Argentina, el sector privado de Argentina, otras agencias donantes y/o por otros proyectos del FIDA, como por ejemplo PRODERNOA, en el mismo país o en el cono sur. Será necesario asimismo valorar

[5] Según la Estrategia de Innovación del FIDA (2007), una innovación se define como "un proceso que añade valor o soluciona un problema de una forma diferente". Para que pueda considerarse una innovación, un producto, idea o enfoque tiene que poseer las siguientes tres características: i) Ha de ser nuevo en su contexto de aplicación; ii) Ha de ser útil y rentable en relación con un objetivo; iii) Ha de seguir siendo válido después de los ensayos piloto.

que modalidades han sido adoptadas por el FIDA y el GOA para capturar conocimiento y experiencia generada por el proyecto, así como para su difusión.

25. Para valorar el **desempeño de los actores principales** la evaluación examinará hasta que punto el FIDA y sus asociados cumplieron las tareas asignadas. El desempeño de cada asociado se analizará separadamente, tomando en cuenta sus funciones y responsabilidades específicas.

26. Con respecto al FIDA, la evaluación se centrará en primer lugar sobre su rol en el proceso de diseño del proyecto, incluyendo la adecuada aplicación del control de calidad. En segundo lugar la evaluación dará cuenta de su papel apoyando la implementación (por ejemplo su capacidad para dar seguimiento y resolver los asuntos que hayan surgido durante la ejecución del proyecto) y su contribución al diálogo de políticas. En particular será importante determinar si el diseño tomó en cuenta conocimiento local y experiencias de otros proyectos en el país o la región.

27. En cuanto al desempeño del Gobierno de Argentina, la evaluación examinará en que medida ha participado en el diseño y la ejecución del proyecto y hasta qué punto ha cumplido con las cláusulas del préstamo. Además, se tratarán otros asuntos como la provisión de recursos de contrapartida, la agilidad en la gestión de los desembolsos, la selección del equipo técnico de la UNC y UPEs, la coordinación entre los diferentes organismos involucrados en la implementación, y la calidad del sistema de monitoreo y evaluación. La evaluación examinará también el desempeño de la UCP en relación a su rol de coordinación, dirección y administración del proyecto. También se tomará en cuenta su desempeño en la implementación de las actividades de seguimiento y evaluación (SyE). Se proveerá una sola calificación, la cual incluirá las calificaciones individuales de SAGPyA, los Ministerios Provinciales, la UNC, y las UPE.

28. Con respecto al rol de la Institución Cooperante (CAF), la evaluación analizará cual ha sido su desempeño en las actividades de supervisión del proyecto, tomando en cuenta: i) dotación del personal de las misiones de supervisión y la frecuencia y duración de las mismas; ii) los tipos de servicios y apoyo proporcionados; iii) la calidad y equilibrio entre la supervisión fiduciaria y el apoyo a la ejecución; iv) el seguimiento de los cambios recomendados.

Recogida de Datos y Métodos

29. **Fuentes.** Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación se apoyarán en evidencia proveniente de la triangulación de información recogida a partir de:

a. Revisión de la documentación existente, incluidos: i) los documentos de diseño como el Informe de Evaluación Ex-Ante, el Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva y el Contrato de Préstamo; ii) Informes de Supervisión de CAF; iii) documentación preparada por el proyecto, por ejemplo el Informe de Terminación del Proyecto, los Informes Anuales, Estudios y Evaluaciones participativas llevados a cabo por el proyecto, y resultados de Talleres Provinciales y Regionales de cierre; y iv) toda la literatura socioeconómica más relevante;

b. Recolección de información secundaria disponible tanto en el FIDA como en Argentina;

c. Recogida de información primaria (cuantitativa y cualitativa).

30. Los requisitos de datos e información necesarios para la evaluación serán finalizados con posterioridad a la misión preparatoria como parte de la valoración de la "evaluabilidad" del proyecto.

31. **Método de Recolección.** La recogida de información y datos primarios se llevará a cabo durante la visita de campo a través de una combinación de: i) observación directa; ii) entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión con informantes clave - representantes del gobierno, instituciones financieras y beneficiarios; y iii) estudios de caso en distintos temas. Los detalles sobre la

metodología para la recogida de información primaria, incluyendo instrumentos y selección de las muestras, serán discutidos exhaustivamente con la UNC, las UPE, consultores y demás partes interesadas y serán definidos durante la misión de preparación que se llevará a cabo en Argentina del 2 al 6 de Junio de 2008. Además, la misión de evaluación identificará y se servirá de los datos que estén disponibles en el sistema estadístico público del país. En cualquier caso, el proceso de recogida de datos e información será lo suficientemente flexible para acomodar otras técnicas e indicadores, si es preciso.

32. Con el objeto de aislar los efectos del proyecto de otros cambios – no asociados a la intervención y que podrían haber afectado los resultados - la evaluación identificará, en lo posible, grupos de control. Estos estarán conformados por comunidades rurales y alcaldías vecinas al área del proyecto y con características similares a los grupos atendidos por PRODERNEA.

Auto-Evaluación

33. La UNC ha finalizado en Febrero de 2008 un Informe de Terminación del Proyecto (ITP). El ITP proporciona una auto-evaluación del desempeño del proyecto, incluyendo resultados, desafíos y lecciones claves para el FIDA y otras partes interesadas y será considerado como un insumo importante para la evaluación independiente. Durante la misión preparatoria se discutirá la posibilidad de añadir calificaciones a los diferentes criterios evaluados en el ITP - incluyendo la misma escala de valoración adoptada por OE - con el objeto de poder servir como marco de referencia a la evaluación independiente.

IV. PARTICIPANTES

34. La política de Evaluación del FIDA a la vez que subraya la necesidad de asegurar la independencia también reconoce la importancia de involucrar a las partes interesadas a lo largo de todo el proceso de evaluación. Este aspecto es fundamental para asegurar que los evaluadores entiendan el contexto, incluyendo las oportunidades y limitaciones que afrontan las organizaciones implementadoras y para que se involucren con las partes interesadas dentro de un espíritu de colaboración que facilite la discusión de las recomendaciones y su adopción.

35. En este marco y según el nuevo proceso de evaluación del FIDA se constituirá un **Consorcio Central de Aprendizaje (CCA)** cuya finalidad principal es dirigir el proceso de evaluación y configurar sus diversas etapas críticas de aprendizaje. Esto incluye: discutir y comentar el diseño del documento conceptual y la metodología de evaluación que se propone; participar en le reunión final de la misión principal y revisar y comentar la correspondiente Ayuda Memoria; debatir el borrador de informe de evaluación; participar en el proceso que conduzca a la negociación y a la aprobación del acuerdo/entendimiento entre los asociados respecto a los resultados de la evaluación.

36. En principio (pendiente de discusión durante la misión preparatoria) el **CCA** incluiría los siguientes miembros:

i. Dr. Javier de Urquiza, Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (o Carlos Paz, sub-secretario SAGPyA como su representante)
ii. Eduardo Buzzi, Presidente, Federación Agraria Argentina, o su representante
iii. Eduardo Polcan, coordinador sección nacional de la REAF
iv. Alejandro Lotti, coordinador Comisión Desarrollo Rural (SAGPyA)
v. Álvaro Ramos, coordinador sub-regional, FIDA REAF
vi. Representantes Ministerios de la Producción de cada provincia
vii. Representantes Subsecretaría de Desarrollo Rural de cada provincia
viii. Lic. Jorge Neme. Coordinador Nacional. Unidad Nacional Coordinadora (UNC)
ix. Lic. Susana Márquez. Coordinadora Técnica Nacional. Unidad Nacional Coordinadora (UNC)
x. Coordinadores Unidades Provinciales de Ejecución (UPEs)

xi. Sr. Carlos Javier Acosta Pazos. Supervisor de proyectos. Corporación Andina de Fomento-CAF.
xii. Sr. Paolo Silveri, Gerente de Operaciones para Argentina. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA
xiii. Sr. Miguel Torralba. Evaluador Operaciones. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA

V. COMPETENCIAS Y EXPERIENCIA NECESARIAS

37. El equipo de evaluación incluirá un equipo de 4 personas. La oficina de evaluación hará los esfuerzos necesarios para asegurar el equilibrio necesario en cuanto a género y participación de consultores nacionales.

- **Jefe de Misión**. Consultor Internacional con amplia experiencia en desarrollo rural y experiencia de evaluación de programas en el cono sur. Será responsable del análisis de la ejecución global del proyecto, así como de los impactos y beneficios en el marco del contexto político y socioeconómico.
- **Agroeconomista con enfoque en el tema de comercialización y microempresa.** Consultor internacional/local, con amplio conocimiento del país y con un mínimo de 10 años de experiencia en la gestión, seguimiento y evaluación de iniciativas en el sector agropecuario y gestión de recursos naturales.
- **Experto en Servicios Financieros.** Consultor internacional/local con amplio conocimiento del país y con un mínimo de 10 años de experiencia en la gestión, seguimiento y evaluación de iniciativas en el ámbito de finanzas rurales.
- **Experto/a en Pueblos Indígenas.** Consultor internacional/ local, con amplio conocimiento del país y con un mínimo de 10 años de experiencia en la gestión, seguimiento y evaluación de iniciativas en el ámbito de los temas de: i) fortalecimiento de comunidades y organizaciones comunitarias indígenas.

A. Preparación de informes y comunicación

38. Al final de la visita de campo a desarrollarse del 7 de Julio al 1 de Agosto de 2008, el Jefe de Misión preparará una Ayuda Memoria introduciendo los principales hallazgos preliminares y temas que serán incluidos en el informe final. Ésta será presentada en Argentina durante una reunión (Wrap-up Meeting) con el equipo del proyecto, los miembros del CCA y el Gerente de Operaciones del FIDA para Argentina (Sr. Paolo Silveri) con el objeto de asegurar una primera retroalimentación y recoger reacciones de las partes interesadas.

39. El borrador del informe de evaluación será presentado para consideración y comentarios de los interesados en Octubre de 2008. A fin de garantizar la debida consideración de los comentarios por la Oficina de Evaluación (OE) del FIDA, ésta preparará una relación detallada de la respuesta de OE a los comentarios, indicando donde y de que manera se verán reflejados en el documento final.

40. Al final del proceso de evaluación, se organizará un taller conclusivo la primera semana de Diciembre de 2008 para obtener el consenso de los interesados en relación a las principales recomendaciones. Este taller será la base para preparar el Acuerdo en el Punto de Culminación (ACP), documento que ilustra la comprensión por el FIDA IFAD y el GOA de los hallazgos y de las recomendaciones, y muestra las propuestas de recomendaciones avanzadas y el compromiso a implementarlas. En este taller participarán: los miembros del CCA, el Gerente de Operaciones del FIDA para Argentina, el Jefe de la misión de evaluación y el Oficial de Evaluación de OE, FIDA.

41. El informe final de evaluación incluirá un resumen ejecutivo, el acuerdo en el punto de culminación, el texto principal y los apéndices, según sean requeridos (i.e. comunidades visitadas y

personas entrevistadas por la Misión), y cumplirá con los estándares de formateo y redacción de la OE.

42. Según la práctica estándar de la OE, un resumen de dos páginas de la evaluación, llamado, Reseña de Evaluación (*evaluation profile*) será preparado en un estilo periodístico para una difusión más amplia de los resultados de la evaluación y para que contribuya a estimular el interés de los asociados del FIDA. Tanto la Reseña de Evaluación como el informe de evaluación completo estarán disponibles en la sección de evaluación del sitio Internet del FIDA: http://www.ifad.org/list_eval.asp.

43. La evaluación del proyecto PRODRENEA servirá como insumo importante para la evaluación del Programa FIDA en la Argentina que se llevará a cabo entre el final del año 2008 y el año 2009.

PLAN DE TRABAJO

	Tareas	**Fechas Tentativas**
1.	1er Borrador del Documento Conceptual (DC)	11Abril
2.	Comentarios de la Oficina de Evaluación (OE) sobre el DC	14-18 Abril
3.	Jefe de Misión en Roma	
4.	DC enviado al CPM de Argentina y al Director de la División de América Latina (PL)	24 Abril
5.	Comentarios de PL sobre el DC	5 Mayo
6.	DC revisado enviado a los socios del país (CCA y Gobierno de Argentina)	9 Mayo
7.	**Misión preparatoria a Argentina**	**2-6 Junio**
8.	Finalización del DC	12 Junio
9.	Ultima versión del DC enviado a los socios	16 Junio
10.	**Misión de Evaluación a Argentina**	**7 Julio- 1 Agosto**
11.	Taller de discusión hallazgos preliminares (Wrap – Up)	1 Agosto
12.	Primer borrador de informe de evaluación recibido en OE	1 Septiembre
13.	Revisión del borrador del informe de evaluación por OE incluyendo comentarios del Vicedirector de OE	19 Septiembre
14.	Borrador enviado a CPM + Directora PL	26 Septiembre
15.	Comentarios de PL sobre el borrador del informe de evaluación	17 Octubre
16.	Jefe de Misión a incluir los comentarios de PL sobre el borrador del informe de evaluación y entregar el informe revisado a OE	20-24 Octubre
17.	Borrador de informe enviado al Consorcio Central de Aprendizaje (CCA) de Argentina	24 Octubre
18.	Comentarios de CCA sobre el borrador del informe de evaluación	21 Noviembre
19.	Jefe de Misión a incluir los comentarios sobre el borrador del informe de evaluación de CCA y preparar borrador ACP	21-28 Noviembre
20.	**Informe Final**	**28 Noviembre**
21.	Borrador ACP enviado a PL	28 Noviembre
22.	Comentarios de PL sobre APC	3 Diciembre
24	APC to GOA	5 Diciembre
25	**Taller de Acuerdo Punto Culminación (APC)**	**11 Diciembre**
26	Firma del ACP	12 Diciembre

DOCUMENTO CONCEPTUAL – ANEXO I
DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Referencias Generales

The Economist Intelligence Unit (2007): Country Profile, Argentina
CEPAL (2006-2007). Estudio Económico de América Latina y el Caribe
Banco Mundial (2006). Agricultura y Desarrollo en Argentina.
Banco Mundial (2008). World Development Report
CGAP (2004). Building Inclusive Financial Systems. Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance

Estrategias y Políticas

FIDA (2000), Financiación Rural – Política, Roma (Italia).
FIDA (2001), Marco Estratégico del FIDA 2002-2005, Roma (Italia).
FIDA (2002). Documento Estratégico Regional. América Latina y Caribe
FIDA (2003), Empresas Rurales – Política, Roma (Italia).
FIDA (2003), Marco para un sistema de Gestión basado en Resultados e Impacto. Roma, (Italia).
FIDA (2004), Finanzas Rurales –Política, Roma (Italia)
FIDA (2004), Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP)

Evaluaciones

FIDA, OE (1995). Evaluación Pre-terminal. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores Agropecuarios del Noreste Argentino

Documentos del Proyecto

FIDA (1995) PRODERNEA, Informe de Formulación
FIDA (1996) PRODERNEA, Informe de la Misión de Evaluación ExAnte
FIDA (1996) Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva. Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste de Argentina (PRODERNEA)
FIDA (1997) Contrato de Préstamo entre la República Argentina y el FIDA (PRODERNEA)
FIDA (2002) Informe Misión de Reorientación
FIDA (2002) Misión Financiera
FIDA (2008) Informe de Terminación del Proyecto
CAF (Marzo 2001) Misión de Supervisión
CAF (Abril 2001) Misión de Supervisión
CAF (Enero 2002) Misión de Supervisión
CAF (Septiembre 2003) Misión de Supervisión
CAF (Noviembre 2003) Misión Administrativo-Financiera
CAF-FIDA (Febrero 2004) Misión de Supervisión Conjunta
FIDA (Julio 2004) Misión Financiera
CAF (Septiembre 2004) Misión de Supervisión
CAF (Marzo 2005) Misión de Supervisión
CAF (Junio 2005) Misión Administrativo-Financiera
CAF (Noviembre 2005) Misión de Supervisión
CAF (Marzo 2006) Misión de Supervisión
CAF (Junio 2006) Misión de Supervisión
CAF (Abril 2007) Misión de Supervisión
PRODERNEA (2006). Informe Anual
PRODERNEA (2005). Informe Anual
PRODERNEA (2004). Informe Anual
PRODERNEA (2003). Informe Anual

Evaluaciones

Comercio Exterior de Artesanías 2005 – Informe Final (FLACSO)
Corredores Productivos ProderNEA Corrientes – Informe Final (Mario Elgue)
Diagnóstico sobre la Contribución del PRODERNEA al Capital Social (CEDES)
Evaluación Asistencia Técnica Corrientes – Informe Final (Crisol)
Evaluación Participativa Corrientes – Informe Final (Crisol)
Evaluación Participativa FACA Chaco – Informe Final (Crisol)
Evaluación Participativa FACA Formosa – Informe Final (Crisol)
Evaluación Participativa de Proyectos – Chaco y Misiones
Evaluación de Calidad de Gestión en la UNC – Informe Final (Roberto Mazza-Alberto Souto)
Evaluación de Calidad de Gestión en la UNC – Plan de Mejora (R. Mazza – A. Souto)
Evaluación de pasantías en Corrientes
Evaluación participativa FACA Chaco – Anexos Informe Final (Crisol)
Evaluación participativa FACA Formosa – Anexos Informe Final (Crisol)

Otra documentación relevante

FIDA (2003) Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva. Donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional al MERCOSUR para el Programa de Apoyo Institucional y Normativo con objeto de reducir la pobreza rural en MERCOSUR.

FIDA (2003) Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva. Donación con arreglo a la modalidad de donaciones a nivel mundial y regional a la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) para el Fortalecimiento de la participación de las organizaciones de pequeños agricultores en el diálogo sobre políticas en el marco de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR.

DOCUMENTO CONCEPTUAL - ANEXO II
DATOS BÁSICOS SOBRE ARGENTINA[6]

1. **Geografía y datos demográficos.** Argentina es el segundo país más grande de la región sudamericana, después de Brasil, con una superficie total que supera los 2,8 millones de km^2. La población supera los 39 millones de habitantes (2006) y su perfil es marcadamente urbano: un 91,8% de los argentinos vive en ciudades, y uno de cada tres en Buenos Aires, la capital del país. El país está dividido en 23 provincias y la capital es una ciudad autónoma. De conformidad con su Constitución política, las provincias forman parte de una república federal.

2. **Economía**. El Ingreso Nacional Bruto per cápita en 2006 es de USD 5 150, el cual sitúa a Argentina como un país de renta media-alta de acuerdo con al clasificación del Banco Mundial. En 2001 y 2002 Argentina sufrió una grave crisis económica y social que provocó una reducción del Producto Interno Bruto (PIB) de un 20% y supuso un importante retroceso en las condiciones de vida de este país. Desde entonces ha mantenido una rápida recuperación fruto de una efectiva gestión macroeconómica, centrada en la generación de superávit fiscal primario, el cual ha jugado un rol preponderante en la recuperación y se ha traducido en crecimiento a favor de los pobres. La economía argentina es hoy día una de las más dinámicas del continente con un crecimiento anual entorno al 9% que ha permitido superar la totalidad de la caída del PIB observada entre 1998 y 2002[7]. Entre los

[6] Los datos e información sobre el país provienen de: Economist Intelligence Unit (EIU), 2007; FIDA (2003) Documento sobre Oportunidades Estratégicas (COSOP); Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007 (CEPAL); Agricultura y Desarrollo en Argentina, Temas Claves (Banco Mundial, 2006).

[7] PNUD (2007): Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de País.

desafíos económicos para los próximos años se destacan: el desempleo, la inflación, la deuda internacional. En 2006 el sector servicios aportó el 55,6% al crecimiento del PIB, industria el 35,4%, el sector manufacturero 23,2%, y la agricultura y ganadería el 9%.

3. **Sector agrícola**. Argentina es el segundo exportador agropecuario de la región latinoamericana y es el tercer productor mundial de carne vacuna, soya y cereales. El sector agrícola ha crecido un 4,6% en 2001-05, en comparación con una media de 2,5% de la economía del país. El sector emplea a un 9% de la población activa y es la principal fuente de empleo rural: tres de cada cuatro habitantes rurales trabajan en el campo y la mitad de la mano de obra agrícola es femenina. El sector agropecuario ocupa un 65% del territorio nacional: de esto la gran mayoría – 80,2% - sirve para pastos perennes, el 19% se dedica a tierras cultivables y el 0,7% a cultivos perennes.

4. **Desarrollo y pobreza rural.** Según los datos de la segunda mitad de 2006, se estima que el porcentaje de población con ingresos por debajo de la línea de pobreza descendió a un 26,9% en 2006, tras alcanzar un 48% en 2003 y un 57,7% en octubre 20028. La incidencia de pobreza es mucho mayor en las zonas rurales. Allí, los datos disponibles de 2003 muestran que la pobreza extrema o indigencia afectaba al 40% de los hogares, en torno a 1,3 millones de personas. Existen grandes diferencias de pobreza entre las regiones. Las provincias del noroeste y nordeste son las que registran las mayores tasas de pobreza rural; les sigue, al sur, la región de la Patagonia. Las tasas de pobreza extrema siguen un patrón similar. La pobreza rural en Argentina se debe principalmente a la falta de acceso a recursos productivos, como la tierra, el crédito, el conocimiento y las nuevas tecnologías agrícolas.

DOCUMENTO CONCEPTUAL – ANEXO III
EL FIDA EN ARGENTINA

1. El FIDA opera en Argentina desde 1983. Su cartera de préstamos para proyectos en este país asciende a USD 84 millones, con un total de inversiones en proyectos (incluidas las contrapartidas efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios) de USD 160 millones. Argentina se ha beneficiado, además, de varias donaciones del Fondo a programas regionales de desarrollo rural.

2. EL COSOP fue aprobado en el año 2004. Conforme a este documento el Gobierno considera el FIDA como un agente activo en la promoción de innovaciones en políticas de desarrollo rural y de reducción de pobreza y reconoce la necesidad de: incrementar el efecto catalizador de las intervenciones del FIDA a través del apoyo al cambio institucional, diálogo de políticas y el reforzamiento de vínculos con otras iniciativas en la región; apoyar el desarrollo de capital social en áreas rurales; y promover programas dirigidos a trabajadores rurales permanentes.

3. El Gobierno argentino está elaborando una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para capitalizar los procesos de crecimiento y reconversión sectorial, e impulsar el crecimiento de las economías provinciales. El apoyo de la agricultura familiar es uno de los pilares de esta nueva estrategia nacional. El Gobierno argentino, con el apoyo del FIDA, ha constituido el Foro Nacional de Agricultura Familiar, que reúne a productores rurales pequeños y medianos de todo el país, para discutir políticas de fomento de este sector. Un proceso similar se está llevando a cabo en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) del que Argentina es miembro fundador.

4. La experiencia acumulada en la ejecución de proyectos en Argentina ha demostrado la necesidad de operar en un marco de políticas de desarrollo rural claro y definido. Para dar respuesta a esta necesidad, el Gobierno de Argentina ha decidido ampliar su colaboración con el FIDA pasando del tradicional enfoque de proyecto a una colaboración de ámbito nacional.

---

[8] Ibidem.

DOCUMENTO CONCEPTUAL - ANEXO IV
ÁREA CUBIERTA POR EL PROYECTO

DOCUMENTO CONCEPTUAL - ANEXO V
MARCO DE LA EVALUACION

(Ver Apéndice 3 de este informe de evaluación final)

APÉNDICE 2

Referencias Bibliográficas

Barsky, O., Fernández, L.: 2006. *Tendencias actuales de las economías Extrapampeanas, con especial referencia al empleo*. RIMISP. Buenos Aires. 112 p.

Bartolomé, L. J.: 2005. *Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en San Antonio, Misiones*. RIMISP. Buenos Aires. 159 p.

Carrasco, M., Sterpin, L., Weimberg, M.: 2006. *Entre la cooperación y la asistencia: un análisis de la incidencia del apoyo económico internacional en el movimiento indígena en Argentina.* Ponencia al 8º Congreso Argentino de Antropología social y política. Buenos Aires.

Centro de Estrategias de Estado y Mercado: 2007. PRODERNEA. *Impacto de la participación de productores/as en ferias y eventos comerciales, y evaluación del FAM.* PRODERNEA – CEEM. Buenos Aires. 87 p.

CIET: 2007. *Evaluación de los proyectos apícolas apoyados por el PRODERNEA en la provincia de Chaco.* PRODERNEA – CIET. Buenos Aires. 48 p.

Codutti, R., Foio, M., Gómez, L.: 2005. *Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional de Colonia Liebig, Corrientes*. RIMISP (Resumen). Buenos Aires. 27 p.

Dirven, M.: 2007. *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio, y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo Nº 183. Santiago de Chile. 96 p.

Economist Intelligence U.: 2007. *Argentina. Country Report 2008.* Economist Intelligence Unit. Londres. 25 p.

Economist Intelligence U.: 2007. *Argentina. Country Profile 2007.* Economist Intelligence Unit. Londres. 56 p.

Elgue, M.; Chiaradía, C.A.: 2007. *Formas asociativas para la agricultura familiar*. PRODERNEA. Buenos Aires. 91 p.

FIDA 1996c. *Informe de aprobación del Presidente.* FIDA. Roma. 37 p.

FIDA 1997. *Contrato de Préstamo entre la República Argentina y el FIDA.* FIDA. Roma. 16 p.

FIDA 2002. PRODERNEA (417-AR). *Misión de Reorientación.* FIDA. Roma. 163 p.

FIDA 1996a. República Argentina. PRODERNEA. *Informe de la Misión de Evaluación "Ex Ante"*. Vol. 1 Texto principal. FIDA. Roma. 115 p.

FIDA 1996b. República Argentina. PRODERNEA. *Informe de la Misión de Evaluación "Ex Ante"*. Vol. 2 Anexos. FIDA. Roma.

FIDA 1999. República Argentina. PRODERNEA. Enmienda del Contrato de Préstamo. FIDA. Roma. 6 p.

FIDA 2003. República Argentina. PRODERNEA. *Enmienda del Contrato de Préstamo.* FIDA. Roma. 5 p.

FIDA 2008. República Argentina. PRODERNEA. *Evaluación Final. Documento Conceptual.* FIDA. Roma. 21 p.

FIDA 2007a. *Marco estratégico del FIDA 2007-2010.* FIDA. Roma. 43 p.

FIDA 2007b. *Estrategia de Innovación del FIDA.* FIDA. Roma. 37 p.

FIDA 2006. *La diversidad en las microfinanzas rurales.* FIDA, División de América Latina y el Caribe. Roma. 26 p.

FIDA 1995. *Evaluación Pre-terminal. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores Agropecuarios del Noreste Argentino.* FIDA, OE. Roma.

FIDA 2004. *Finanzas Rurales.* FIDA. Roma.

FIDA 1995. *PRODERNEA. Informe de formulación.* FIDA. Roma.

FONAF 2008. *Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural.* SAGPyA. Buenos Aires.

Forges, J.: 2007. *Evaluación de los instrumentos de apoyo del componente de servicios financieros del PRODERNEA.* CAF. Buenos Aires.

Fundación ANDARES: 2007. *Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas.* Fundación Andares.

Guendel, L.: 2001. *Políticas públicas y derechos humanos.* Observatorio ciudadano. UNICEF.

Hynes, S.: 2008. *Riqueza latente; otra mirada sobre el desarrollo rural.* PRODERNEA. Buenos Aires. 213 p.

IFAD 2004. *Argentine Republic. Country Strategic Opportunities Paper (COSOP).* IFAD. Rome. 39 p.

IFAD 1995. TRC Minutes PRODERNEA. *Office Memorandum, 20 de noviembre de 1995*. IFAD. Roma. 24 p.

IFAD 2007a. *Knowledge management.* Strategy IFAD. Roma. 36 p.

IFAD 2007b. *Annual Report of the Results and Impact of IFAD operations evaluated in 2006.* Office of Evaluation, IFAD. Rome. 60 p.

IFAD 2007c. *Mainstreaming a gender perspective in IFADs operations-mid term review of the gender plan of action 2003-2006.* IFAD. Rome. 13 p.

IFAD 2007d. *Formatting and style guidelines to prepare evaluation reports.* IFAD, Office of Evaluation. Rome. 54 p.

IFAD 2008. *Evaluation Manual. Key Methodological Guidelines and Processes.* IFAD, Office of Evaluation, draft. Rome. 42 p.

IIPE, UNESCO 2005. *Educación, Desarrollo Rural y Juventud. Propuesta de investigación y asistencia técnica.* PRODERNEA–IIPE–UNESCO. Buenos Aires.

INDEC 2002. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Buenos Aires.

INDEC 2005. *Encuesta complementaria sobre Pueblos Indígenas 2004-2005*. Buenos Aires.

Kliksberg, B.: 2004. *Más ética, más desarrollo.*

Kremenchutzky, S. (coord.): 2008 *Valorar y aprender. Evaluación participativa de las acciones del PRODERNEA destinadas a la población aborigen.* PRODERNEA–CRISOL. Buenos Aires. 85 p.

Kremenchutzky, S. (coord.): 2007. *Evaluación de la Asistencia Técnica del PRODERNEA. Corrientes.* PRODERNEA – CRISOL. Buenos Aires. 53 p.

Kremenchutzky, S. (coord.): 2006. *Sistematización y lecciones aprendidas del proyecto – PROMER (Corrientes)*. PRODERNEA – CRISOL. Buenos Aires. 45 p.

Manzanal, M.: 2004. *Los programas de desarrollo rural en el contexto de expansión del sector agropecuario.* En: RIMISP 2004, Seminario; Buenos Aires. 6 p.

Márquez, S. en colaboración con Neme y Lotti: 2006. Documento Institucional. *Foro de Políticas Públicas.* SAGPyA. Buenos Aires.

Márquez, S.: 2007. *Un Año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. SAGPyA. Buenos Aires. 15 p.

MERCOSUR 2006. *Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Primer ciclo*. MDA, MRE, FIDA MERCOSUR. Brasilia. 6 p.

Nagarajan, G.; Meyer, R.: 2005. *Finanzas rurales: avances recientes y lecciones emergentes, debates y oportunidades.* The Ohio State University.

Neiman, G. (coord.): 2007. *Encuesta a productores agropecuarios de las provincias de Chaco y Misiones.* PRODERNEA. Buenos Aires. 58 p.

Neme, J.; Márquez, S.: 2006. *Aportes a la discusión conceptual.* Foro de Políticas Públicas. SAGPyA. Buenos Aires.

Novacovsky, I.: 2007a. PRODERNEA. *Evaluación de Impacto. Provincia de Corrientes.* PRODERNEA – FLACSO. Buenos Aires. 73 p.

Novacovsky, I.: 2007b. PRODERNEA. *Evaluación de Impacto. Provincia de Formosa*. PRODERNEA – FLACSO. Buenos Aires. 80 p.

Onestini, M.: 2004. *Recursos naturales, desarrollo sustentable y agricultura en Argentina.* En: RIMISP 2004, Seminario; Buenos Aires. 10 p.

PNUD 2007. *Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Informe de País. PNUD. Buenos Aires.

PRODERNEA 2008a. República Argentina. PRODERNEA. *Informe de Terminación del Proyecto.* PRODERNEA. Buenos Aires. 44 p.

PRODERNEA 2002a. *Informe de Avance Año 2002.* PRODERNEA. Buenos Aires. 70 p.

PRODERNEA *Informes Anuales, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007*. PRODERNEA. Buenos Aires.

PRODERNEA 2008b. *Voces del nordeste rural: seis historias de vida de quienes se apoyaron en PRODERNEA para concretar sus proyectos.* PRODERNEA. Buenos Aires. 86 p.

PRODERNEA 2002b. *Acta del segundo encuentro de técnicos del PRODERNEA*. Empedrado, Corrientes. PRODERNEA. Buenos Aires. 12 p.

PRODERNEA 2003. PRODERNEA. *Reglamento Operativo.* UNC. Buenos Aires. 21 p.

PRODERNEA 2006. *Memoria del Primer Encuentro Regional de Productores/as del PRODERNEA*. PRODERNEA. Buenos Aires. 7 p.

PRODERNEA 2005. *Una propuesta de estrategia de salida para el PRODERNEA*. PRODERNEA. Buenos Aires. 16 p.

PROINDER 2003. *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. SAGPyA. Buenos Aires. 43 p.

PROSAP 2006. *Servir al Agro.* PROSAP, SAGPyA. Buenos Aires. 181 p.

Provincia de Formosa 2006. *Formosa, hacia una visión territorial de su potencial productivo*. Ministerio de Economía y Producción, Formosa. Formosa. 70 p.

Quevedo, L., Cardarelli, S., Jáuregui, M. (Coord.): 2004. *El sector artesanías en las Provincias del Noreste Argentino.* FIDA. Roma.

Ramos A.: 2006. *Desarrollo rural y agropecuario en Argentina. Desafíos para la cooperación internacional.* FIDA MERCOSUR. Presentación en Seminario. Montevideo. 26 p.

RIMISP, 2004. *Transformación productiva e institucional del mundo rural de la Argentina.* RIMISP, Síntesis de las ponencias presentadas al Seminario. Buenos Aires. 29 p.

Rofman, A., Foti, M.: 2006. *Temas fundamentales en financiamiento operativo y de inversiones de micro, pequeñas y medianas empresas, para una estrategia de desarrollo rural*. RIMISP. Buenos Aires. 75 p.

Roitter, M., 2007. *Diagnóstico sobre la contribución del PRODERNEA al capital social de los actores, sus organizaciones, y comunidades.* PRODERNEA – CEDES. Buenos Aires.

Trivelli C., Venero, H.: 2007. *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. IEP, Serie Análisis Económico, 25. Lima.

UNCDF, 2005. *El libro azul de las Micro finanzas.* UN.

UNDP Argentina, 2006. Republic of Argentina. *Millennium Development Goals. Country Report 2005.* The Office of the President. Buenos Aires. 66 p.

World Bank, 2007. *Indigenous Community Development Project. Implementation. Completion and Results Report.* World Bank. Washington.

World Bank, 2005. Argentina. *Agriculture and Rural Development: Key Issues.* World Bank (Draft). Washington. 169 p.

APÉNDICE 3

Marco de la Evaluación

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	*Fuente de Datos*
DESEMPEÑO DEL PROYECTO		
A. Pertinencia	• ¿Analizó el PRODERNEA las necesidades de los pobres del sector rural y determinó estrategias concretas para atender dichas necesidades? • ¿Ha sido pertinente el diseño del Proyecto en relación a la política de desarrollo rural del GdA? • ¿Las metas y los objetivos del Proyecto reflejaban la estrategia general del FIDA en el país? • ¿Se identificaron distintos grupos de pobres y se definieron estrategias diferentes para cada grupo según los criterios de pobreza y de etnia? • ¿El proceso de diseño fue de carácter participativo y flexible? • ¿Era el diseño del Proyecto claro, realista y lógico? • ¿Hubo coherencia entre objetivos, componentes, actividades del Proyecto y recursos humanos y financieros comprometidos? • ¿Han sido los objetivos del Proyecto adecuados y realistas considerando las condiciones agro-ecológicas y socioeconómicas del país y de la zona del Proyecto y su potencial evolución? • ¿Ha tomado en cuenta el diseño del Proyecto las experiencias precedentes del FIDA en Argentina? • ¿Se incorporaron adecuadamente en el diseño del Proyecto las cuestiones importantes de política del FIDA (por ejemplo en materias de focalización, género, participación, medio ambiente, financiación rural e innovación)?	• Informe de Formulación • Informe de Evaluación ex ante (EEA) • Informe del Presidente • Informe Misión de Reorientación • COSOP Argentina • Estrategia Regional del FIDA en América Latina • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA • Informe de Terminación del Proyecto
B. Eficacia	• ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del Proyecto? • ¿Cuáles son los factores que explican los resultados en cuanto al logro de los objetivos alcanzados? • ¿De qué forma cambios en el contexto a consecuencia de la **crisis económica y financiera en 2001-2002** han influido en los resultados alcanzados? • ¿En caso de resultados negativos: se adoptaron acciones correctivas, y de qué tipo?	• Documentación de la UNC Y UPE • Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno y el Gerente de Operaciones del FIDA
C. Eficiencia	**Preguntas generales:** • ¿En qué medida los objetivos fueron logrados a un costo razonable comparado con los insumos? • ¿Podría el Proyecto haber producido más con los mismos recursos, o lo mismo con menos dinero?	• Informe de EEA • Informes de Supervisión • Informe Misión de Reorientación • Planes Operativos Anuales • Informe de Terminación del

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	*Fuente de Datos*
	Criterios de eficiencia: • ¿Cuál es el peso de los costos operativos sobre el total de costos del Proyecto? • ¿Los costos unitarios de asistencia técnica, infraestructura rural y capacitación son comparables con los de intervenciones similares desarrolladas en el país por otras organizaciones u organismos equiparables? • ¿Hubo retrasos en la ejecución del Proyecto u otros problemas de implementación que puedan haber afectado los beneficios o los costos de manera significativa? ¿Podrían haberse previsto algunos de los problemas?	Proyecto • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA
IMPACTO DEL PROYECTO		
Ingresos y Activos de los hogares	• ¿Hubo un mejoramiento de los ingresos de los hogares? • ¿Hubo un mejoramiento de los activos de los hogares (en cuanto a disponibilidad de tierra, agua, ganado, etc.)? • ¿Hubo un mejoramiento de los ingresos de las empresas y de su infraestructura para la producción y comercialización? • ¿Cuál fue el porcentaje de incremento de los ingresos de las mujeres? • ¿Se logró integrar las comunidades en el proceso económico nacional?	• Informe de EEA • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno y el Gerente de Operaciones del FIDA
Capital Humano y Social y Empoderamiento	• ¿Se logró fortalecer a las asociaciones de productores y a las organizaciones comunitarias? • ¿Hubo un mejoramiento en el grado de participación de los beneficiarios y en nivel de cohesión social? • ¿Se empoderó a la población rural en su relación con las autoridades públicas nacionales, desempeñando un rol efectivo en el proceso de decisión? • ¿Se logró fortalecer el rol de las mujeres en las actividades productivas y sociales? • ¿Logró el PRODERNEA promover progresos en la consideración de la cuestión de género en las políticas y acciones del sector público?	• Informe de EEA • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA
Seguridad Alimentaria y Productividad Agrícola	• ¿Hubo incremento de la producción y productividad agropecuaria y una diversificación de la producción? • ¿Se logró llevar a cabo cambios en los procesos de transformación, abastecimiento y transformación de los productos agropecuarios? • ¿Hubo cambios en la disponibilidad de los alimentos para los hogares? ¿En relación a cantidad y calidad? • ¿Se logró una diversificación de la dieta típica de las comunidades? • ¿Hubo variaciones en cuanto al nivel de inseguridad alimentaria y la tasa de malnutrición crónica infantil?	• Informe de EEA • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno y el Gerente de Operaciones del FIDA

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	*Fuente de Datos*
	• ¿Hubo una mejoría en relación al abastecimiento de agua? ¿Se logró encontrar más fuentes de agua segura?	
Recursos Naturales y Medio Ambiente	• ¿Hubo cambios en la preservación y ordenación de los recursos naturales (i.e. mayor fertilidad de suelo, protección del suelo de la erosión/ inundación; actividad de reforestación)? • ¿Se logró adoptar un uso racional de los recursos naturales? • ¿Se establecieron prácticas agrícolas sostenibles? • ¿Hubo cambios en la exposición y capacidad de reacción de la población rural hacia los riesgos y crisis ambientales?	• Informe de EEA • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno y el Gerente de Operaciones del FIDA
Instituciones y Políticas	• ¿Hubo cambios en las políticas nacionales/sectoriales relacionadas con el desarrollo rural de Argentina? • ¿Hubo cambios en el marco regulatorio que afecta al desarrollo rural? • ¿Se logró llevar a cabo cambios en el acceso a mercados?	• Informe de EEA • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Operaciones del FIDA
OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO		
A. Sostenibilidad	1) ¿Se incluyó en el diseño del Proyecto una estrategia para transferir a los interesados locales la responsabilidad y la propiedad de la gestión de los servicios del Proyecto después de su terminación? 2) ¿Se planeó una estrategia "de salida"? • Sostenibilidad **Política.** ¿Hay compromiso del GdA e influencia/presión política en favor de las intervenciones del Proyecto? • **Sostenibilidad Social.** ¿Hay aceptabilidad social del Proyecto? ¿Las actividades y acciones del Proyecto tienen el apoyo, la participación y el compromiso de los beneficiarios y de las comunidades locales? • **Sostenibilidad Institucional y Organizativa.** ¿Las organizaciones/instituciones involucradas en el Proyecto tienen suficiente dotación de personal, presupuestos ordinarios y un mandato para seguir brindando servicios críticos? • **Sostenibilidad Económica y Financiera.** ¿Las actividades económicas del Proyecto están generando beneficios o pérdidas económicas? ¿Cuál es el nivel de resistencia de estas actividades a eventuales crisis económicas o a la competición? • **Sostenibilidad Técnica.** ¿Las técnicas adoptadas a lo largo de las intervenciones del Proyecto son técnicamente apropiadas e idóneas? • **Sostenibilidad Medio Ambiental.** ¿Cuál es la contribución del Proyecto a la preservación y	• Informe de EEA. • Planes Operativos Anuales • Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas con el CPM del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	*Fuente de Datos*
	ordenación de los recursos medioambientales?	
B. Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	• ¿Ha sido el Proyecto innovador y ha introducido nuevos conceptos o tecnologías? • ¿Son innovaciones a nivel de país o solamente de área de Proyecto? • ¿Cuáles innovaciones se pueden replicar o tienen potencial para ser ampliadas en mayor escala?	• Informe de EEA • Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación
Desempeño de los asociados	**Temas Generales** ¿Tenía cada asociado funciones y responsabilidades específicas y las conocían y aceptaban? • ¿Habían sectores en los que las responsabilidades no estaban claramente delineadas y dejaban margen para la interpretación y posiblemente la inacción o el conflicto? • ¿Se mostraron los asociados flexibles y atentos en el desempeño de sus funciones?	
A. Desempeño del FIDA	• ¿Fue el diseño del Proyecto llevado a cabo por el FIDA de manera participativa? • ¿Durante la fase preparatoria del Proyecto, el proceso de control de calidad interno del FIDA (PDT, TRC, OSC) pudo detectar a tiempo eventuales debilidades en el diseño del Proyecto? • ¿Cuál fue el rol del FIDA para asegurar asistencia a la implementación? • ¿Supo el FIDA –junto con el GdA–reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del Proyecto (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud? • ¿Tomó el FIDA rápidamente acciones correctivas al fin de dar seguimiento a las recomendaciones generadas por las misiones de supervisión y la Misión de Reorientación? • ¿Fue el FIDA activo en establecer coordinación y relaciones efectivas entre los asociados para asegurar el logro de los objetivos del Proyecto? • ¿En qué medida y con qué instrumentos el FIDA trató el tema de diálogo político?	• Informe de EEA • Planes Operativos Anuales • Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Observaciones directas por la Misión de Evaluación • Entrevistas con el CPM del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno
B. Desempeño del Gobierno	• ¿Hasta qué punto el Gobierno ha cumplido con las cláusulas del préstamo? ¿Aseguró una tempestiva provisión de los recursos de contrapartida? • ¿Ha otorgado el GdA su aporte (apoyo político, facilitación a la implementación, participación) para que se lograran los objetivos del Proyecto? • ¿Aseguró el GdA una coordinación adecuada entre los varios departamentos involucrados en la ejecución del Proyecto? • ¿Supo el GdA –junto con el FIDA–reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del Proyecto (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud?	• Informe de EEA • Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Entrevistas con el CPM del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	*Fuente de Datos*
	• ¿Asumió el GdA la propiedad y la responsabilidad del Proyecto? • ¿Desempeñó la UCP sus funciones adecuadamente durante la implementación del Proyecto? • ¿Se desarrolló un mecanismo de seguimiento y evaluación (SyE) efectivo y esto contribuyó a generar informaciones útiles sobre el desempeño y el impacto del Proyecto a fin de tomar decisiones críticas? • ¿Contribuyó el Gobierno en la planificación de una estrategia de salida y/o cual ha sido su compromiso para asegurar la continuación de las operaciones y el mantenimiento del Proyecto después de su terminación? • ¿Facilitó el Gobierno la participación de las ONG y de la sociedad civil en la ejecución del Proyecto?	
C. Desempeño de la Institución Cooperante	• ¿Cumplieron las Instituciones Cooperantes con las cláusulas del convenio de préstamo? • ¿Fueron efectivas las Instituciones Cooperantes en cuanto a la gestión financiera del préstamo? • ¿Cómo desempeñaron las Instituciones Cooperantes su rol en cuanto a supervisión del Proyecto, tomando en cuenta: i) dotación del personal de las misiones de supervisión y la frecuencia y la duración de las mismas; ii) tipos de servicios y apoyo proporcionados; iii) calidad y equilibrio entre la supervisión fiduciaria y el apoyo a la ejecución; y iv) el seguimiento de los cambios recomendados? • ¿Fueron los problemas de implementación detectados a tiempo y se sugirieron remedios apropiados?	• Informes de Supervisión • Informe de Terminación del Proyecto • Entrevistas con el CPM del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno

APÉNDICE 4

Entrevistas, Visitas e Itinerario de la Evaluación

Misiones:

Fecha	Localidad	Participantes	Organización	Rol/Rubro
17.07.2008	Posadas	Verónica Rodríguez	Biofábrica	Técnico
	Posadas	Grisel y Norberto Matos		Prod. Jengibre/Genero
16.07.2008	Col. Sarandi	Maria Siebe de Laube	Don Santiago	Productor de Queso/Genero
	Picada de la Flor	Cacique/Maestro/Líder Religioso	Comunidad Indígena Pinda Poty	FACA/autoconsumo/provisión de agua
	2 de Mayo	Luisa Godoy Carlos Laube		Prod. Hortícola
		Emildo Laube		Prod. Hortícola
	Jardín de América	Miembros Cooperativa Yerbatera	Cooperativa Flor de Jardín	Asistir a pequeños productores que trabajan en la cosecha de yerba y diversificar producción
15.07.2008	Colonia Aurora	José Andrés	4 productores	Ganado
		Casildo- Andrés	Cooperativa yerbatera/ dulces	Ananás/mamón/hortícolas
		Eno Ville	4 productores	Prod. Ananás
		Shgafer	5 productores	Prod. Hortícola
	Posadas	Zunni Sosa	Ex Coordinadora del Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas	Sector Público
14.07.2008	Posadas	Mario Cebey Gabriela Mariana	UPE	Sector Público
		Alex Ziegler	Ministro del Agro	Sector Público

Corrientes:

Fecha	Localidad	Participantes	Organización	Rol/Rubro
19.07.2008	Corrientes	Marcela Pletzhector Araujo, Julio C. Mallea	PROMER	Fideicomiso
19.07.2008	Mercedes	6 productores ganaderos	Aprocami	ganadería
19.07.2008	Paraje Naranjito, Mercedes,	Remigio Segovia, Elsa Pucheta, Julio Cesar Fretes	5 productores ganaderos	ganadería
18.07.2008	Paso de los Libres	Mauro Meccossi	Agencia de Desarrollo	Fideicomiso
18.07.2008		Walter Barboza, Ma. del Carmen Sánchez	Productores	Horticultura
18.07.2008	Corrientes Paraje Ombusito paso de los Libres	Luís Nan, Sofía Benítez, Saúl Herrera, Águeda, Natalia Romero (nieta)	5 Productores	Ganadería
18.07.2008	Corrientes Santo Tomé	Sergio Ortiz	Público	Tco. Público(fue privado)

	Corrientes	Darío Tivetti	Grupo de 6 Jóvenes	Ind. Almidonera
	Corrientes – Dpto. La Cruz	Rodolfo Acuña y hermano	Grupo fliar	Carpintería
	Col. Liebig	Alberto Muler, Darío Konig, Ramón Kovach, Marcoski Sergio	Jóvenes de la Cooperativa	Ganadería
11.07.2008	Corrientes	Jorge Alderete Joaquín Gómez	UPE	
11.07.2008	Corrientes	Vicente Pico	Ex Coordinador UPE, Senador Provinc.	Gestión general proyecto
04.06.2008	Corrientes	Miguel Ángel Bassi y V. Pico	Ambos ex coord. UPE, y actual Vice Min. Prod. y Senador Provinc.	Gestión general proyecto, y relaciones Nación-Pcia.

Formosa:

Fecha	**Localidad**	**Participantes**	**Organización**	**Rol/Rubro**
23.07.2008	Formosa	Carlos Ferrari, Gretel Etchepare, Osvaldo García	UPE	Sector Público
23.07.2008	Formosa		Fund. Gran Chaco	OSC
23.07.2008	Palo Santo	Carlos Dmitruck Héctor Sánchez Zamudio Hugo Aureliano Cristaldo Horacio Lessa	Coordinador AAI Productor apícola Productor apícola Productor apícola Ministerio de la Producción	Cooperativa Apícola
23.07.2008	Lote 7		4 productores	Harina de algarroba
23.07.2008	María Cristina	Mujeres Artesanas	Proyectarte	Mujeres artesanas
23.07.2008	Maria Cristina	Mujeres Artesanas	Proyectarte	Mujeres artesanas
23.07.2008	Coronel Juárez	Horacio Lessa, Jukian Ajchura	Técnico Min. Producción Responsable FACA	Sector Público
22.07.2008	Laguna Yema	Luís Basterra Delsin	CEDEVA	Sector Público
22.07.2008	Colorado	Leandro Zublite Karina Romero	Grupo 4 productores	Ganado
22.07.2008	Colorado	Olga Wutzke Javier Leistmeister	4 productores	Queseros
22.07.2008	Colorado	Motrovich Obregón	Mascarne	Queseros
22.07.2008	Formosa	Luís Ballesta Miguel Brwunswick Gretel Juan Carlos Sánchez	Ministro Producción, ex Coordinador UPE, Responsable Servicios Financieros, Secretario del Gobernador	Sector Público

Chaco:

Fecha	Localidad	Participantes	Organización	Rol/Rubro
26.07.2008	Quitilipi	4 productores	Feria Franca	Ganado vacuno y caprino, horticultor
26.07.2008	Quitilipi	Crisanto y familia	4 jóvenes	Peces
25.07.2008	Castelli Chaco	Grupo Focal	Los Humildes(Castelli), CO.SE.BA (Cotelai, Basail y Selvas del Río de Oroi), Miel de la Tierra (El Colchón, Cabeza de Buey, Pozo de Toro y Fortín Lavalle)	Apicultores. Ganaderos, Horticultores, Técnicos, UPE
25.07.2008	Interfluvio Bermejito	Miembros de la Cooperativa de los cuales 2 grupos fueron beneficiarios pdernea	Cooperativa El Mojo	Apicultura y caprino
24.07.2008	Pampa del Indio Chaco	Juana Silvestre Juana Medina Cristóbal Núñez Ricardo Ferrara Andrés Gamarra	Presidenta y Prosecretaria de Talleres Qomlashepi Integrante de la Comunidad Toba, ONG Cheeguera, Delegado de Desarrollo Rural	Arreglo de cocina y comedor y producción artesanal de jabones
24.07.2008	Resistencia			Almuerzo con Ministro
24.07.2008	Resistencia	César Retcher, Analía Chitarrani, Mirta Pereyra, Marcelo Leyes	UPE Asistente Contable Responsables de Servicios Financieros, Responsables de S y E, Responsable de Asistencia Técnica	Sector Público
24.07.2008	Resistencia	Soledad Ondarría Walter Audizzio Carlos Gauna Laura	UPE Responsable FACA/Juventud/Género	Sector Público
24.07.2008	Resistencia	Osvaldo Chiamonti Soledad Ondarría	UPE	Sector Público
25.07.2008	El Espinillo, Chaco	Sala extracción móvil de miel		
		Osvaldo Lovey	Instituto C y D Rural	
26.07.2008	Quitilipi, Chaco	Integrantes	Feria Franca	Comercialización

Buenos Aires:

Fecha	Participantes	Organización	Rol/Rubro
05.06.2008	Alejandro Lotti	Com. Desarrollo R.	Sector Público
26.06.2008	Álvaro Ramos Carlos Mermot	FIDA MERCOSUR	Programas Regionales FIDA
07.07.2008	Pablo Barone Alicia Maluf	DNPOIC, Min. de Economía	Sector Público
07.08.2008	Silvia Kremchutzky	Crisol	OSC
07.08.2009	Ricardo Vargas	BID	Organismo Multilateral
07.11.2008	Susana Márquez Ana Reises María Quiroga Fabio Pirone	UCN	Sector Público
07.11.2008	Eduardo Polcan	REAF	Sector Público
28.07.2008	Jorge Neme	Coordinador PROSAP/PRODERNEA/PRODERNOA	Sector Público
28.07.2008	Mario Roiter	CEDES	OSC
29.07.2008	Mónica Catania	Coordinadora Cambio Rural SAGPyA	Sector Público
07.07.2008	Beatriz Nussbaumer	Banco Mundial	Organismo Multilateral
	Silvia Maluf	UCN	Sector Público

APÉNDICE 5

Resumen de la Variación y Composición de los Ingresos en las Provincias del NEA

Misiones. Ingreso total de los productores agropecuarios y beneficiarios del PRODERNEA, por fuente de ingresos. Años 2000 y 2007. (en pesos constantes de junio 2007)

Ingreso por fuente	**Productores año base 2000**	**Productores sin proyecto 2007**	**Productores con proyecto 2007**
Ingreso neto predial	3 618	5 997	8 560
Ingreso labores extraprediales	1 262	4 329	4 917
Otros ingresos monetarios	860	3 366	2 301
Ingresos no monetarios	420	1 497	2 001
Ingreso medio total	**6 160**	**15 189**	**17 779**

Fuente: Neiman 2007

Misiones. Variaciones 2000-2007 en los ingresos de los productores agropecuarios y beneficiarios del PRODERNEA (en porcentajes)

Ingresos por fuente	**Productores sin proyecto**	**Productores con proyecto**	**Diferencias**
Ingreso neto predial	66	137	71
Ingreso labores extraprediales	243	290	47
Otros ingresos monetarios	291	189	-103
Ingresos no monetarios	256	376	120
Ingreso medio total	**147**	**189**	**42**

Fuente: Neiman 2007

Chaco. Ingreso total de los productores agropecuarios y beneficiarios del PRODERNEA, por fuente de ingreso. Años 2000 y 2007 (en pesos constantes de junio 2007)

Ingreso por fuente	**Productores año base 2000**	**Productores sin proyecto 2007**	**Productores con proyecto 2007**
Ingreso neto predial	3 965	5 779	4 568
Ingreso labores extraprediales	2 347	2 820	4 493
Otros ingresos monetarios	9 78	1 932	1 627
Ingresos no monetarios	329	354	442
Ingreso medio total	**7 619**	**10 885**	**11 130**

Fuente: Neiman 2007

Chaco. Variaciones 2000-2007 en los ingresos de los productores agropecuarios y beneficiarios del PRODERNEA (en porcentajes)

Ingresos por fuente	**Productores sin proyecto**	**Productores con proyecto**	**Diferencias**
Ingreso neto predial	46	15	-31
Ingreso labores extraprediales	20	91	71
Otros ingresos monetarios	97	66	-31
Ingresos no monetarios	8	34	26
Ingreso medio total	**42**	**46**	**4**

Fuente: Neiman 2007

Corrientes. Variación y composición del ingreso 2004-2007

Ingreso por fuente	**Productores año base 2004**	**Productores sin proyecto 2007**	**Productores con proyecto 2007**
Ingreso bruto predial	5 121	8 103	11 806
Ingresos extraprediales	4 989	4 500	5 786
Ingresos no monetarios	877	1 327	983
Ingreso medio total	**10 987**	**13 930**	**18 575**

Fuente: Novacovsky 2007

FIDA

Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Tel: +39 06 54592048 - Fax: +39 06 54593048
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
Sitio web: www.ifad.org/evaluation

ISBN 978-92-9072-094-2