

Diciembre 2009



**Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

República Argentina

Evaluación del Programa en el País

Desarrollo y Fortalecimiento Organizacional y Género

Lic. Silvia Kremenchutzky

**Diciembre de 2009
Oficina Independiente de Evaluación**

República Argentina
Evaluación del Programa en el País

Desarrollo y Fortalecimiento organizacional y Género

Índice

Abreviaturas y Siglas	i
Mapa de los proyectos financiados por el FIDA en Argentina	ii
I. Antecedentes del Sector.	1
II. Antecedentes del Programa.	4
III. Resumen de Resultados de la Implementación.	7
IV. Desempeño del Programa.	16
IV. a. Pertinencia.	16
IV. b. Eficacia.	20
V. Impacto del Programa.	22
VI. Factores Transversales.	25
VI. a. Sostenibilidad	25
VI. b. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance (scaling-up).	27
VII. Desempeño de los Asociados.	29
VIII. La asistencia Técnica y el Rol del Técnico.	30
IX. Conclusión.	31
X. Recomendaciones.	32
Apendices	
a. Anexo 1 Etapas y Ámbitos de Acción de los Programas FIDA.	
a. Anexo 2 1. Objetivos Generales de los Programas FIDA según diseño original. 2. Objetivos Específicos de los Programas FIDA según diseño original.	
a. Anexo 3 Componentes de los Programas FIDA según diseño original.	
a. Anexo 4 Objetivos de los Programas FIDA reorientados.	
a. Anexo 5. Población objetivo de los Programas FIDA.	

a. Anexo 6. Población objetivo de los Programas FIDA reorientados.	
a. Anexo 7. Cronología de la creación del FONAF.	
a. Anexo 8. Datos demográficos de la población objetivo.	
a. Anexo 9. Presupuesto del Programa FIDA por proyectos y componentes.	
b. Bibliografía	
c. Itinerario	
d. Lista de personas entrevistadas.	

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAF	Foro Nacional de Agricultura Familiar
GdA	Gobierno de Argentina
IC	Institución Cooperante
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGPYA	Ministerio de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos
ME	Marco de Evaluación
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
PL	División de América Latina y el Caribe
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNEA	Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
PROINDER	Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PSA	Programa Social Agropecuario
PSyE	Programación, Seguimiento y Evaluación
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SSDRyAF	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
UNC	Unidad Nacional de Coordinación
UPE	Unidad Provincial de Ejecución

Mapa de los proyectos financiados por el FIDA en Argentina

República Argentina

Área de los proyectos financiados por el 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
Evaluación del Programa en el País

Desarrollo y Fortalecimiento organizacional y Género

I. ANTECEDENTES DEL SECTOR

1. En Argentina la temática de la pobreza rural se torna visible recién hace aproximadamente 25 años. Consecuentemente, las mujeres, los jóvenes, los pueblos originarios y las organizaciones campesinas empiezan a hacer escuchar sus demandas específicas, así como los organismos internacionales y los gobiernos a implementar estrategias y políticas, también de manera tardía, en especial si se compara con otros países de América Latina.

Antecedentes sobre género.

2. El 10% de la población es rural y de ese 10%, 2 millones son varones y 1,8 millones son mujeres¹. El 66% tienen un patrón de residencia dispersa, con importantes carencias en infraestructura básica y aislamiento en relación a servicios de salud, educación, transporte, etc². *“La cabeza de 90.000 hogares rurales aproximadamente es una mujer. De este número, 69.000 hogares están encabezados por mujeres económicamente inactivas o desempleadas. Este es un indicador de extrema pobreza, Casi el 48% de los hogares rurales encabezados por mujeres son pobres”*.³

3. La situación de género en el medio rural del país se caracteriza por: i) la baja participación de las mujeres económicamente activas en las organizaciones económicas y en posiciones de toma de decisiones; ii) las pautas culturales aún existentes en varones y mujeres que dificultan que las mujeres tengan un lugar destacado en las políticas de desarrollo; iii) la actividad que realiza la mujer en el campo en conjunto con su marido y que reemplaza la mano de obra asalariada bajando los costos de producción; iv) la falta de reconocimiento social y económico del rol como productora de renta y de su aporte para la supervivencia de sus hogares (huerta; cría de animales menores y otras actividades económicas de producción para el autoconsumo).

4. Uno de los desarrollos recientes en la política gubernamental es la creación del área “Mujer Campesina y Aborigen perteneciente” en la SSDRyAF. Tiene el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres rurales y lograr su reconocimiento como productoras, con acceso a los beneficios de los PDR, fortaleciendo su participación en organizaciones sociales. Se propone incorporar la perspectiva de género en los programas de desarrollo rural para lograr un mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres y una inserción más equitativa.

Antecedentes sobre juventud rural.

5. Los jóvenes rurales de la Argentina se caracterizan por: i) una incorporación temprana al mundo del trabajo en múltiples ocupaciones con distinto grado de permanencia en la actividad que inician (aproximadamente el 60% está ocupado entre los 14 y los 19 años); ii) menor posibilidad de seguir estudiando (el 60% no estudia y la gran mayoría no completa el secundario) respecto de los jóvenes urbanos⁴; iii) contextos familiares de relaciones patriarcales;

¹ Censo Nacional de Población 2001.

² Ver apéndice a. Anexo 8. Cuadro 1.

³ COSOP (2004).

⁴ Román, Marcela (2003).

iv) el aislamiento y por tanto, las dificultades de acceso a oportunidades y servicios educativos, laborales, recreativos, etc.⁵.

6. Más del 60% de los jóvenes rurales del NEA y NOA se encuentran bajo la línea de pobreza. Esta situación incentiva el éxodo a las ciudades, poniendo en riesgo el equilibrio territorial y el desarrollo sostenible agropecuario. La necesidad de reducir la migración de los jóvenes del campo a la ciudad, de igualar las oportunidades y de generar un desarrollo sostenible son algunos de los problemas ligados al desarrollo rural que busca asumir la política pública actual, aunque no existe todavía una formulación explícita como política oficial para los jóvenes rurales. El Programa Jóvenes Emprendedores Rurales está en este momento liderando una propuesta ante el PROSAP⁶ cuyos objetivos principales buscan dar respuesta a algunas de las problemáticas mencionadas, promoviendo una mejor inserción económica y social de los jóvenes rurales, favoreciendo el desarrollo local de sus comunidades y reduciendo su migración.

Antecedentes sobre pueblos originarios.

7. La cantidad de personas pertenecientes a los pueblos originarios no se conoce con exactitud, aunque se estima unas 600.000 personas⁷. Un trabajo muestral de 32 comunidades⁸, permite caracterizarlos de la siguiente manera⁹: i) el 60% está en situación de precariedad jurídica respecto a su asentamiento (mitad en tierras privadas y mitad en fiscales); ii) más del 95% tiene atención médica hospitalaria deficitaria; iii) los servicios de enseñanza primaria no llegan a 1 de cada 5 comunidades (agravado para la enseñanza secundaria y de adultos); iv) el déficit de servicios públicos de infraestructura afecta a la mitad de las comunidades, la electricidad y el agua corriente sólo llega al 30%; más de la mitad de los grupos no tienen acceso a servicios de transporte de pasajeros; el 90% no tiene acceso a red de telefonía fija; v) el 60% de las comunidades vive en precariedad habitacional; vi) muchos originalmente recolectores (cazadores y pescadores), ante el avance de los desmontes y agotamiento de los recursos naturales se tuvieron que convertir en productores; producen alimentos para el autoconsumo y acceden al mercado con el excedente de su producción.

8. A partir de 2008, como resultado de la creación de la SDRyAF, se comienza a considerar a los pueblos originarios entre los grupos más postergados, a los que se prevé atender, igual que al resto de la agricultura familiar¹⁰, con políticas diferenciadas, que deben: i) asegurar la cobertura geográfica y social amplia; ii) garantizar la participación de los destinatarios de las acciones de promoción del desarrollo; iii) facilitar la democratización de los espacios de participación para permitir validar representaciones genuinas en las organizaciones gremiales, los grupos y la comunidad; iv) generar consenso y posibilitar la coordinación de las acciones con los gobiernos provinciales, con otros organismos del Estado Nacional y con organizaciones no gubernamentales.

⁵ Ver apéndice a. Anexo 8. Cuadro 2.

⁶ IICA-MAGPYA-PROSAP, ejecuta fondos del Bid y Banco Mundial.

⁷ Ver apéndice a. Anexo 8. Cuadro 3.

⁸ Corresponde a las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Fé y Salta.

⁹ Programa Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA).

¹⁰ Si bien la agricultura familiar designa un universo heterogéneo cuya definición está en proceso de revisión, transcribimos aquí una caracterización realizada por Álvaro Ramos en el Seminario “La Agricultura Familiar, un camino para el Desarrollo rural”, abril 20 de 2007, en Santiago del Estero por el Programa Regional de FIDA para Mercosur.

“Corresponde a las unidades productivas en las cuales el factor más relevante es el trabajo familiar, sobre una tierra cuya propiedad no siempre está claramente definida. El destino de sus productos se reparte entre el autoconsumo local, a lo sumo provincial y sólo en casos más consolidados el mercado nacional. El acceso a mercados más lejanos se produce sólo a partir de nichos para productos con algunas características que lo diferencian”.

9. Entre los donantes, el BM acompaña en este momento la iniciativa pública de la SSDRyAF de ejecutar el Proyecto de Inclusión Social en Áreas Rurales de la Argentina, destinado a los dos grupos más vulnerables de la población rural: los pueblos originarios y los trabajadores transitorios agropecuarios.¹¹ El monto presupuestario del proyecto es de 70 millones de dólares. Tiene como objetivo general favorecer la inclusión social y mejorar la calidad de vida de estos grupos vulnerables, dando prioridad a los asentamientos del NEA, NOA y Patagonia. Propone desarrollar los sistemas de producción, la mejora en las condiciones de empleo, el apoyo a la organización de los grupos seleccionados y el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas nacionales y subnacionales que están orientadas a trabajar con estas problemáticas.

Antecedentes sobre desarrollo de capital social y fortalecimiento de las organizaciones.

10. La preocupación por el fortalecimiento de las organizaciones en Argentina y las acciones dirigidas a este sector cobran mayor importancia cuando, luego de la crisis del modelo neoliberal vigente en la década del 90, se comienza a dar mayor importancia a la relación público-privado en la gestión pública, entendiendo que las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado un rol preponderante, ocupando espacios que el Estado dejó vacante. Otra de las razones que lleva a privilegiar este fortalecimiento es que se comprende que los resultados de los proyectos y el éxito de las implementaciones está relacionado con las fortalezas o debilidades de las organizaciones para implementarlos o para contribuir con su implementación.

11. Se estima que hay más de 1200 organizaciones de la agricultura familiar registradas. Tienen un grado muy dispar de formalización y desarrollo, muchas debilidades en sus posibilidades de gestión, una fragmentación y desconexión con sus pares y con otros actores sociales y una presencia desigual en el territorio. *“Una de las principales debilidades (...) es la falta de institucionalidad adecuada a las necesidades de desarrollo y crecimiento, tanto como sector como a nivel local en un determinado territorio” (...)* *“Estas carencias dificultan la posibilidad de articulación, de coordinación entre las mismas y, en consecuencia, restringen decisivamente las posibilidades de representación en ámbitos provinciales, regionales o a nivel nacional”*¹².

12. Entre los antecedentes de Programas destinados al desarrollo del capital social y al fortalecimiento de las organizaciones pueden mencionarse: i) el PSA, Nace en 1993 en el marco de la SAGPyA, financiado con recursos nacionales de aproximadamente U\$S 5.000.000 anuales. Está presente en 21 provincias y en 131 territorios de todo el país, donde 750 técnicos de terreno brindan capacitación y asistencia a los productores (minifundistas, campesinos, pueblos originarios, mujeres, jóvenes y trabajadores rurales) ubicados en todo el territorio nacional. Estos técnicos están hoy integrados a la estructura de la SSDRyAF. Entre sus objetivos generales el PSA propone: *“generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión”*¹³; ii) el PROINDER. Es un programa de cobertura nacional ejecutado por el MAGyP que actúa de manera descentralizada en las 23 provincias. Comenzó sus acciones en mayo de 1998 y su primera etapa se cerró en diciembre de 2007. Durante este período contó con un presupuesto total de 100 millones de dólares, de los cuales el 75% fue aportado por el BIRF y el 25% restante por el Gobierno Nacional.

13. Entre sus objetivos menciona: *“mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través de la mejora de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su grado de organización y participación”*. En su segunda etapa (hasta 2011)

¹¹ Proyecto de Inclusión Social Rural, BIRF, 2009. Se encuentra en proceso de aprobación, en Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹² FONAF (2006).

¹³ www.minagri.gov.ar

el PROINDER profundiza esta línea creando un subcomponente específico para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares.

14. En 2005 se crea el FONAF, un espacio de participación de aproximadamente 100 organizaciones rurales que es institucionalizado por la SAGPYA como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar. La creación del FONAF se gesta en junio de 2004 durante la Reunión Especializada para la Agricultura familiar en el MERCOSUR –REAF. Al finalizar esta reunión se constituye la Sección Nacional Argentina.

15. A partir de la creación del FONAF, el fortalecimiento institucional de las organizaciones de pequeños productores y el desarrollo del capital social se constituye en uno de los ejes de la política sectorial de la entonces SAGPYA para mejorar la calidad de su representación sectorial, su capacidad para interactuar con el Estado y otras organizaciones en condiciones de equidad, etc.

16. La estrategia de FIDA está en consonancia con la gestión oficial actual, que valora especialmente la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo rural y para que estén en condiciones de desempeñar este rol, se entiende la necesidad de fortalecer las organizaciones existentes y apoyar la gestación de las nuevas.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

17. En este apartado se señalarán los antecedentes correspondientes a las temáticas de Desarrollo y fortalecimiento organizacional y género, jóvenes y poblaciones aborígenes.

Antecedentes en Desarrollo y fortalecimiento organizacional

18. La estrategia del FIDA expresada en el COSOP en 2004¹⁴ señala al desarrollo de capital humano y social como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, entendiendo que mejorar el capital humano y social y la participación activa de las organizaciones rurales de base es fundamental para aliviar la pobreza. Este enfoque supone cuatro conjuntos complementarios de actividades: i) Fortalecimiento de organizaciones rurales de base; ii) Fortalecimiento de la participación de las organizaciones rurales en los programas de reducción de la pobreza a nivel provincial y central; iii) Mejoramiento de condiciones de vida (saneamiento, servicios básicos); iv) Mejoramiento a servicios de salud, educación y nutrición infantil. Se prestará especial atención al fortalecimiento de las organizaciones de grupos indígenas y mujeres a través de la capacitación de dirigentes y servicios de apoyo.

19. Dentro de esta estrategia, se subraya que el apoyo al desarrollo del capital social en las zonas rurales constituye una oportunidad de innovación e intervención, haciendo hincapié en la importancia de las alianzas y acuerdos de cooperación innovadores en que participen organizaciones comunitarias, empresarios privados y organismos públicos.

20. La promoción de la población local y el fortalecimiento del capital social rural es considerado por la estrategia FIDA en el país como una de las esferas principales del diálogo sobre políticas. En este sentido menciona que *“La existencia de organizaciones rurales más sólidas, con mayor cohesión y mejor calificadas, permitiría a las comunidades y especialmente a los habitantes rurales pobres, aprovechar plenamente los incentivos y otras oportunidades disponibles. Ello supone aumentar la capacidad de las instituciones y organizaciones locales para que puedan influir eficazmente en las políticas y las instituciones públicas. Una mayor focalización en otras cuestiones que influyen en su vida e intereses también les permitirá*

¹⁴ El COSOP toma como base las lecciones aprendidas de la implementación de PNEA, PRODERNEA Y PRODERNOA, ya que estos proyectos fueron diseñados y puestos en marcha con anterioridad.

integrarse en las alianzas estratégicas, especialmente importantes en las cadenas de la producción y la oferta, y en agrupaciones de tipo empresarial”¹⁵.

21. El desarrollo del capital social y la movilización son ejes claves en el Programa FIDA. Se han ido incorporando progresivamente en su diseño y en la evolución de sus estrategias. Ya desde el inicio el objetivo se dirigía a *incorporar al productor minifundista al proceso de desarrollo mediante la promoción de la organización grupal para la gestión de los servicios que ofrece el Programa (PNEA)*. Este objetivo ha ido evolucionando, siendo uno de los hitos principales en la Reorientación del PRODERNEA, en que se amplía el objetivo específico proponiendo *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.*). Las organizaciones pasan a ser un grupo diferenciado de beneficiarios. En etapas posteriores, como la reorientación de PRODERNOA, se modifica el objetivo general incorporando el apoyo al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones. En PRODEAR, el objetivo general menciona *...desarrollo de capacidades en la población rural organizada para que, con el apoyo de opciones facilitadoras y a través de su asociación, se incorpore a una dinámica de desarrollo sostenible (...)y facilitar su participación en los procesos de desarrollo del territorio, con una perspectiva de equidad de género*

22. En las últimas etapas (PRODERPA y PRODEAR) los proyectos diferencian su población objetivo entre beneficiarios individuales y organizaciones, privilegiando la consolidación de las organizaciones de productores, porque consideran que su empoderamiento redundará en la mejora del impacto de los proyectos y favorecerá la sustentabilidad. Como indicador de la importancia creciente otorgada a esta temática, ambos proyectos tienen un componente específico destinado al tema (FOCO en PRODERPA, con el 24,9% del presupuesto del Proyecto y Fortalecimiento del capital humano y social en PRODEAR, con el 32,3% del presupuesto del Proyecto).

23. El nivel de recursos utilizados por el Programa para el fortalecimiento de las capacidades organizativas es de U\$S 9.379.000¹⁶

Antecedentes en género

24. La inclusión de la cuestión de género se menciona entre las prioridades en la estrategia de COSOP, porque se entiende que las mujeres rurales se encuentran en el sector de mayor pobreza y por tanto *“se harán esfuerzos sostenidos y sistemáticos por consolidar y promover los avances que se hayan hecho en su favor en el marco de los proyectos del FIDA en materia de erradicación de la pobreza.”¹⁷*

25. Desde el comienzo del Programa las mujeres están consideradas dentro de la población objetivo pero recién aparecen mencionadas explícitamente y con metas a partir de PRODERNEA¹⁸. A partir de PRODERNOA se incluye entre los objetivos y formando parte de la población vulnerable. A partir de la reorientación de PRODERNOA se define una estrategia específica de *equidad de género* y se menciona a las mujeres como población objetivo.

26. En el PRODERNOA se hace referencia a *tener debidamente en cuenta las cuestiones de género en todas las actividades del proyecto* y tanto PRODERPA como PRODEAR incluyen en el objetivo general y en los específicos la equidad de género. Este último define 3 categorías de

¹⁵ COSOP (2004).

¹⁶ Calculado en base a la suma de los totales de los componentes “Programa especial centrado en grupos vulnerables” que incluye aborígenes y mujeres del PRODERNOA y del componente “Fortalecimiento del capital social y humano” del PRODEAR que incluye enfoque de género, jóvenes y población aborígen. Ver desarrollo de información en Anexo 9.

¹⁷ COSOP (2004).

¹⁸ Existió un componente de Promoción de la participación de la mujer como parte del Proyecto PNEA, que fue financiado por UNIFEM.

beneficiarios con sus respectivas cuotas de mujeres: pequeños productores (38%); comunidades aborígenes (50%) y jóvenes rurales pobres (50%)

27. En síntesis, el enfoque de género ha evolucionado dentro de las estrategias del Programa FIDA y prueba de la mayor importancia que fue adoptando es que se ha constituido en una estrategia transversal, es decir que está presente en cada componente y atravesando todas las actividades e instancias de decisión del Programa.

28. El nivel de recursos utilizados por el Programa para la temática de género es de U\$S 10.074.797.¹⁹

Antecedentes en jóvenes

29. Como primer objetivo estratégico, el COSOP menciona la “generación de ingresos”, dentro del cual se puntualiza que la formación laboral y la capacitación para el empleo formarán parte integrante de los servicios rurales que se ofrezcan a la población rural pobre, con particular hincapié en los grupos de mujeres y jóvenes de las comunidades indígenas.

30. En relación a los jóvenes son escasas las menciones en el COSOP; se destaca su papel como actores estratégicos del desarrollo rural en Argentina. En este sentido, el FIDA busca contribuir a “*atajar los desafíos y necesidades específicas de este grupo objetivo*”.²⁰

31. La inclusión del tema de jóvenes en los Programas FIDA ha evolucionado desde su omisión en el primer proyecto (PNEA) hasta su priorización como población objetivo y su particularización entre sus objetivos específicos (PRODEAR).

32. PRODERNEA planteó en su diseño 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 incorpora a los jóvenes en su objetivo general e incluye 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.

33. El Programa, en especial entre sus últimos proyectos presta especial atención a la generación de espacios de capacitación y reflexión para los jóvenes, a la mejora de la participación, al aumento de oportunidades de desarrollo económico y su consecuente incorporación a las actividades productivas, a la formación en oficios y la formación de emprendedores.

Antecedentes en poblaciones aborígenes

34. Con relación a las poblaciones aborígenes, el COSOP menciona como enseñanza a partir de la ejecución de proyectos de desarrollo rural en la Argentina que “*las comunidades indígenas no han recibido una asistencia correcta a través de las intervenciones del FIDA*” y considera que aún cuando PRODERNEA Y PRODERNOA incluyen componentes para atender a las necesidades de estas comunidades, no se han logrado verdaderos progresos.

35. Respecto a este sector poblacional y las esferas principales del diálogo sobre políticas, el COSOP destaca que es necesario atender al multiculturalismo y a la marginación que sufren las comunidades indígenas con respecto a la sociedad argentina. También menciona la necesidad de abordar temas como el empleo, el género, los grupos vulnerables, la agricultura y el medio ambiente.

36. La concepción desde la cual se considera a la población aborígen/originaria como beneficiaria del Programa también se fue modificando, desde no ser considerada en el PNEA, ser atendida desde un componente específico (FACA en PRODERNEA) hasta ser incorporada como un grupo integrante de la población vulnerable en los proyectos últimos, prestando

¹⁹ Ver Anexo 9.

²⁰ Documento Conceptual. Evaluación del Programa en el País (2009).

particular atención a sus necesidades de infraestructura básica, de reforzar su cultura y de considerar las dificultades de la tenencia de la tierra

37. En todos los casos (fortalecimiento institucional, género, jóvenes y poblaciones aborígenes) la ejecución estuvo o está a cargo de las UPEs con responsables específicos para cada temática, bajo la coordinación de la UNC. En algunas provincias existe un mismo responsable de Género y Juventud, o Género y Grupos Vulnerables. En el caso de FACA también existió un responsable específico en cada UPE en la que se ejecutó el componente. Asimismo, algunas provincias combinan la modalidad de técnicos públicos y privados. Los públicos pertenecen a los Ministerios de Producción provinciales y se encargan de la promoción de los proyectos, la detección de la demanda de los beneficiarios, la conformación de los grupos y el asesoramiento en la formulación de los proyectos. Los privados son contratados por las UPEs y en algún caso (provincia de Misiones) fueron contratados por los mismos productores. Se encargan de la asistencia técnica directa a los productores para los subproyectos. Su tarea es supervisada por los técnicos públicos.

III. RESUMEN DE RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

38. Los resultados de la implementación sólo pueden ser considerados en 3 de los 5 proyectos que forman parte de la cartera FIDA. Son PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA (los dos primeros han finalizado y el último está en curso con aproximadamente el 40% de su ejecución presupuestaria). PRODERPA está en una fase muy inicial de operaciones y PRODEAR aún no ha entrado en vigor. Este apartado referirá a los primeros tres proyectos.

Resultados de la implementación en género.

39. La estrategia de género llevada a cabo por los proyectos FIDA ha resultado exitosa más en aspectos cualitativos que cuantitativos. Los porcentajes de participación de mujeres varían según la segmentación de la población beneficiaria. En PRODERNEA mientras que el porcentaje esperado era del 35% las mujeres a cargo de proyectos productivos en la población criolla ha sido del 16% y del 24% en la población aborígen²¹. Un porcentaje tan bajo entre la población criolla se debe a una doble causa, por un lado, que las mujeres son más reacias a tomar créditos y que instalar esta cultura lleva un tiempo mayor al de la ejecución del Programa y por otro a que los técnicos no han priorizado el enfoque de género como para estimular suficientemente una mayor participación femenina. En el caso de las mujeres aborígenes, a pesar de no existir la obligación crediticia, la experiencia de participación es menor y también exige mayor tiempo para transformar un hábito cultural de esta envergadura. En PRODERNOA, según los registros actuales de ejecución, los proyectos presentan las siguientes proporciones: en Catamarca hay un 32% de mujeres beneficiarias entre los agricultores familiares y un 69% en los grupos vulnerables. En Tucumán, entre los agricultores familiares es del 19% y entre las poblaciones vulnerables del 35%. En ambos casos esta diferencia se debe a que entre los grupos vulnerables existe un número mayor de mujeres cabeza de familia.

40. Entre los resultados más importantes de la intervención orientada a mujeres puede señalarse: i) realización de reuniones locales de mujeres beneficiarias en la provincia de Catamarca para fortalecer su participación en el PRODERNOA y de identificar necesidades de ajustes en el Programa con relación a la equidad de género²²; ii) apoyo a la implementación de medidas de discriminación positiva, con resultados en la participación de productoras familiares organizadas, en el marco de la Sección Nacional de la REAF y del FONAF (concurrencia del 50% de mujeres) y la consecuente creación del tema género en todos los Grupos Temáticos de la REAF y de la perspectiva de género en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar; iii) la iniciativa de la UNC de financiar gastos de asistencia a eventos a una persona por organización

²¹ Evaluación Final PRODERNEA (2008).

²² Summary of Project Status and Ratings PRODERNOA PSR (2008).

de procedencia, que sólo se ampliaba a dos en el caso de que fueran de sexo diferente; iv) apoyo a organizaciones de productores para la incorporación de la equidad de género (mujeres Federadas de la Federación Agraria Argentina), con capacitación en talleres y cursos virtuales; v) apoyo a los técnicos en su capacitación sobre enfoque de género; vi) incorporación de los aspectos de género en la normativa de servicios técnicos; vii) inclusión de la variable género en la guía de proyectos; viii) discriminación positiva en la normativa del Reglamento de Crédito en beneficio de las mujeres productoras; ix) conformación de grupos de mujeres y de grupos mixtos tanto en el área productiva como en las capacitaciones; x) producción del documento (coordinado por la UNC) “Género y Propiedad Rural”, investigación científica de alcance nacional respecto de las condiciones de acceso a la tierra por parte de varones y mujeres en la Argentina actual, para ser utilizado como referencia para desarrollar políticas públicas sectoriales.

Resultados de la implementación en jóvenes.

41. Si bien no hubo metas explícitas para este sector como para evaluar su cumplimiento (como en cambio ya figuran en los proyectos nuevos del Programa)²³, se produjeron resultados cualitativos de importancia producto de las actividades no crediticias generadas tanto desde la UNC como desde las provincias ejecutoras. Entre los más importantes están: i) el estudio realizado sobre “Educación, desarrollo rural y juventud” en el marco de un Convenio de Colaboración IPE-UNESCO-PRODERNEA-PRODERNOA; ii) un Curso para Agentes de Desarrollo Rural en el NEA, que benefició a 70 jóvenes en NOA Y NEA y su réplica posterior en el NOA para 35 jóvenes; iii) un Concurso de Ideas Proyecto en la provincia del Chaco, en el que participaron 680 jóvenes en equipos cooperativos, que generaron 136 ideas proyecto. Se premiaron 29 actividades innovativas que incluían 162 jóvenes, que fueron financiadas durante 2005; iv) la apertura del debate sobre el tema de la juventud rural en la REAF, creándose el Grupo Temático de juventud rural, siendo la delegación argentina la encargada de diseñar un curso regional.

42. Un 11% del total de beneficiarios (434 jóvenes) fueron beneficiarios de proyectos de crédito y asistencia técnica. Las razones por las cuales no hubo una mayor participación de los jóvenes como beneficiarios han sido las siguientes: i) no fueron considerados como sujetos o como población objetivo desde el inicio; ii) no fue suficientemente comprendido que el carácter de los proyectos que entusiasman a los jóvenes no siempre está vinculado a las actividades rurales tradicionales sino a lo que se considera “nueva ruralidad”²⁴, (nuevas tecnologías, oferta de servicios, etc.) iii) la resistencia de los mayores a apoyar innovaciones que los jóvenes quieren implementar en sus campos iv) los técnicos desarrollaron estrategias de trabajo específicas en relación al sector poblacional ya avanzado el Programa.

43. En cambio la participación de los jóvenes en la capacitación ha sido significativa. Se capacitaron 3 500 jóvenes de las cuatro provincias del NEA, como resultado de una acertada estrategia que ha sido no pensar a los jóvenes sólo como beneficiarios de los proyectos sino asumir también la importancia de capacitarlos para que sean incorporados como agentes de desarrollo²⁵.

²³ Por ejemplo PRODERPA en su diseño original, en el 2004, propone que el 45% de los jóvenes formados en “oficios técnicos” logren empleos estables en las economías provinciales y que el 15% inicien nuevos negocios.

²⁴ El concepto apunta a actividades no agropecuarias, asumiendo que hay otros dinamizadores de la actividad económica en el medio rural.

²⁵ El concepto de agentes de desarrollo se basa en la generación de capacidades en los jóvenes para que puedan replicar actividades de asistencia técnica que, a su vez, posibilitan la sustentabilidad de los proyectos.

44. Esta participación juvenil permitió aumentar la visibilidad de la temática de los jóvenes rurales y contribuyó al debate en la definición de estrategias de atención a los jóvenes. Un caso ejemplificador es el Curso de formación de jóvenes rurales, organizado por REAF MERCOSUR, que ha tenido como objetivo *“fortalecer el rol de los jóvenes dirigentes de las organizaciones de la Agricultura Familiar de la región, revalorizando el debate de las políticas de desarrollo rural para mejorar la gestión asociada de los asuntos públicos y orientarla a la construcción de un modelo de desarrollo rural sustentable”*. De esta manera se comienza a dar respuesta de manera más apropiada a las necesidades específicas de la juventud rural en el marco de la nueva ruralidad, tal como fuera recomendado en diferentes estudios de evaluación de PRODERNEA²⁶.

45. Uno de los factores que ha dado impulso a este proceso ha sido la introducción de la problemática de los jóvenes rurales en la REAF, donde se ha creado el grupo temático de Juventud Rural y se ha consensuado sobre la necesidad de pensar políticas específicas, posibilitando un cambio en la modalidad de roles y participación de los jóvenes. Sin embargo, el impacto numérico de estas acciones es aún reducido haciéndose necesario ampliar la población destinataria.

Cuadro 1 – Empoderamiento de Mujeres y Jóvenes

En el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes citaremos dos casos a manera de ejemplo²⁷: i) la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán²⁸. En el marco de PRODERNOA, se ha elaborado una estrategia de intervención que permitió identificar y poner en valor las actividades corrientemente realizadas por jóvenes y mujeres y que no eran reconocidas o valoradas equitativamente dentro del plano familiar. Esta estrategia requirió una apertura y una revalorización de los roles históricamente femeninos y llevó a una mayor conciencia sobre la capacidad de decisión de las mujeres, así como de su participación en la generación de los ingresos familiares.



Productoras reunidas en Taller de Capacitación.



Integrantes de la Asociación cosechando arvejas en el cerco.

²⁶ Roitter, en Evaluación 2008, Reorientación PRODERNEA y PRODERNOA.

²⁷ Estos ejemplos no son representativos. Existen diferentes modalidades de ejecución en las provincias y una variedad de experiencias que pueden catalogarse como significativas en relación a los resultados alcanzados, porque están en consonancia con los objetivos buscados. Pero carecen de representatividad tal como se la entiende en términos estadísticos. Esta observación es válida para todos los ejemplos mencionados en el presente informe.

²⁸ La Asociación cuenta con 300 productores minifundistas de diversas actividades agropecuarias de una localidad de aproximadamente 1500 personas. Se funda formalmente en 2002 pero funciona desde 1996.



Jóvenes de la Asociación fumigando la superficie cultivada.

ii) Otro caso para mencionar es el del Grupo El Cardenal, en San Antonio de La Paz, Catamarca. Se trata de 7 mujeres cabriteras de tradición familiar. El proyecto les permitió comprar cabras, hacer chiqueros de encierre, encierros para plantar forrajes, crear botiquines sanitarios y comprar cabros machos para cambiar la cría. Reciben asistencia técnica sostenida por parte de un veterinario y un agrónomo. Gracias a esta asistencia lograron capacitarse en curtidos y valorizar los cueros que antes tiraban. La asociación de estas 7 mujeres les permite alcanzar en conjunto objetivos que no lograrían en forma aislada como el pastoreo común y el apoyo mutuo del grupo en una zona de alto aislamiento.



Mujer del Grupo El Cardenal mostrando los cueros que aprendió a utilizar en la capacitación



Mujeres del Grupo El Cardenal alimentando a las cabras.

Resultados de la implementación en poblaciones aborígenes.

46. En total se ejecutaron 160 proyectos, lo que supera en un 60 % lo esperado, 85 fueron proyectos productivos, y de estos 38 fueron orientados al autoconsumo (huertas y frutales, maíz, mandioca), al apoyo a la producción agropecuaria (cría de ganado y de cabras), a la apicultura, y a las artesanías. La meta de familias atendidas también fue superada, llegando a un total de 5.890 familias, en lugar de las 3450 esperadas

47. Los principales resultados han sido: i) la mejora de las condiciones de vida de las comunidades y en el acceso a los servicios básicos; ii) la instalación de agua potable; iii) mejora en la alimentación a raíz de la introducción del cultivo de hortalizas²⁹; iv) el acceso al dinero en efectivo y a una revalorización del trabajo de las mujeres y su empoderamiento en la familia y la comunidad; v) talleres de capacitación sobre las diferentes culturas de las poblaciones

²⁹ FIDA, Autoevaluación PL (2009).

aborígenes destinados a los responsables de componentes y a los técnicos; vi) la producción de materiales de promoción y divulgación del FACA (educativos y divulgativos de experiencias y conocimientos);vii) una mayor visibilidad de los pueblos indígenas frente a los Gobiernos Provinciales.

48. Otros resultados de importancia han sido i) la contratación de indígenas entre el personal técnico del proyecto, que ha permitido aumentar la participación de miembros de las comunidades indígenas entre el personal; ii) la participación de representantes indígenas en el Comité de Evaluación de proyectos. Sobre este último punto hay que destacar que por primera vez luego de la implementación del componente, pequeños productores indígenas participaron en mesas de diálogo provincial, aunque no se haya llegado a tener incidencia en las políticas públicas sobre los PI.

49. El Programa ha producido, a partir de la iniciativa de la UNC algunos resultados positivos vinculados a otorgar mayor atención a los aspectos culturales de las poblaciones aborígenes y a la gestión del conocimiento tales como i) la capacitación de los técnicos de campo en la especificidad de la atención a la población indígena realizado por desde un enfoque de alteridad y producción de conocimiento, ii) la contribución para la incorporación de la problemática en los Ministerios de producción provinciales, reconociéndolos como productores agropecuarios y sujetos de derecho; iii) producción de videos de promoción de proyectos FACA: “Miel de la tierra” y “Dos Mazorcas de Maíz para 10 comunidades de Nueva Pompeya” presentados en un canal rural durante 2003 y aún continúa su difusión.

50. Resultados de la implementación en Desarrollo y Fortalecimiento Organizacional. El desarrollo del capital humano y social y el empoderamiento de las organizaciones de la población rural no fue un objetivo explícito del Programa FIDA desde sus inicios. La consolidación de las organizaciones, tanto durante la ejecución de PRODERNEA como con posterioridad en PRODERNOA, no ha sido significativa. En cambio se lograron resultados positivos en aquellos grupos que estaban conformados con anterioridad a la aparición del Programa y que utilizaron sus instrumentos para mejorar la calidad de los productos, o para optimizar o diversificar sus emprendimientos.

51. Es necesario distinguir dos niveles en la contribución al fortalecimiento organizacional: uno a nivel de las organizaciones de productores más pequeñas, en el que aún el fortalecimiento es incipiente, y el nivel de las organizaciones que participan en el FORO, que han tenido mayor desarrollo en su capacidad de organizarse, participar en el dialogo político y mejorar su funcionamiento en el área productiva.

52. PRODERNOA establece como metas que 1080 grupos/organizaciones incorporadas al Programa sean fortalecidas y asistidas técnicamente en los procesos de formulación, evaluación y ejecución de planes de negocios; que el 10% de los grupos/organizaciones autogestionen recursos para la contratación de asistencia técnica y 15 productores representantes de organizaciones participen en reuniones de la REAF y del FONAF. 3- Según los datos de ejecución actual con los que se cuenta, la cantidad de grupos / organizaciones de beneficiarios incorporados desde el inicio del Programa es de 217, lo que hace suponer que difícilmente se alcance la meta prevista en el 60% de ejecución restante. No se cuenta con datos sobre la cantidad de organizaciones que autogestionan recursos. En cuanto a la presencia de productores en las reuniones de la REAF y FONAF se ha superado la meta prevista, dado que en especial en Tucumán, las organizaciones tienen comportamiento participativo y se han sentido convocadas y promovido ellas mismas las actividades de dialogo político.

53. El fortalecimiento del capital social rural logró mejores resultados a partir de la creación del FONAF. La creación del FONAF y su contribución al dialogo político, si bien resultaría dificultoso atribuírselo únicamente al Programa, se puede afirmar que está íntimamente vinculado a sus apoyos. El inicio del proceso del dialogo político se produce a finales de 2003

Contribuyen a su surgimiento y desarrollo: i) el apoyo de FIDA MERCOSUR para la formulación de políticas de los gobiernos integrantes del MERCOSUR; ii) la convocatoria de la REAF que motorizó el proceso de dialogo; iii) el impulso que la UNC dio a estos procesos solicitando el apoyo de FIDA que financia desde PRODERNEA y PRODERNOA acciones que no estaban previstas, tales como la participación de las organizaciones en las reuniones del FONAF.

54. Estos resultados se potencian porque otros actores están en consonancia: i) la SAGPYA es permeable a visibilizar la problemática de los pequeños productores; ii) las organizaciones necesitan aumentar su representatividad sectorial y cambiar su posicionamiento en la relación con el Estado. Sin embargo, faltaría aún formular una política de participación de las organizaciones que identificara cuáles perfiles de organizaciones y con qué roles y representatividad del sector rural son los más apropiadas para el dialogo político con el Estado sobre política rural.

55. El FONAF³⁰ asume el compromiso de trabajar en los siguientes temas pendientes en la agenda pública, reconocidos como prioritarios tanto por las organizaciones como por la interlocución que el FONAF establece con el GdA: i) Caracterización de la Agricultura Familiar; ii) Reforma Agraria Integral; iii) Políticas diferenciales para la Agricultura Familiar; iv) Fortalecimiento Institucional de las organizaciones.

56. Entre otros resultados de importancia de desarrollo y fortalecimiento organizacional pueden mencionarse i) el apoyo de FIDA MERCOSUR a los talleres participativos, realizados en noviembre de 2006 (UNC y responsables de las UPEs, PRODERNEA y PRODERNOA) para la elaboración de indicadores para la selección de organizaciones idóneas para trabajar con el Programa y el monitoreo posterior de sus acciones y los cambios producidos; ii) la edición y distribución del Manual de "Formas asociativas para la agricultura familiar. Elementos para el análisis funcional y normativo de las distintas formas jurídicas." con financiamiento de PRODERNEA, que ha sido un trabajo de calidad y ha tenido alta valoración por parte de los técnicos, que reconocen su utilidad en el campo; iii) una Jornada de intercambio con representantes del INTA, la Universidad Nacional de Santiago del Estero y la Universidad Católica de Santiago del Estero, realizada con el propósito de difundir los objetivos, servicios y demás particularidades del PRODERNOA, en la que se sentaron las bases para el establecimiento de líneas de trabajo conjunto, en el marco de la pre-implementación del Programa en esa Provincia.

57. En el PRODERNOA se ha comenzado a priorizar el trabajo con organizaciones o grupos de productores numerosos, especialmente en la Provincia de Tucuman. Hasta la fecha, se habían apoyado a 913 beneficiarios en 19 subproyectos, y una participación del 27% de mujeres representando un promedio de USD 608 por beneficiario, incluyendo crédito y subsidio. Uno de los casos de organizaciones seleccionadas para apoyar es el de la Asociación de Ganaderos de San Pedro de Colalao. Se trata de unos 100 pequeños productores que pertenecen a 11 localidades diferentes que desarrollan diversos proyectos vinculados a organismos locales. El PRODERNOA, en base a un diagnóstico realizado en forma conjunta con todos los miembros de la Asociación, acordó como líneas prioritarias de acción: i) Capacitación e Administración de botiquín sanitario; ii) Financiamiento no reembolsable; iii) Capacitación en curtido doméstico de animales menores; iv) Capacitación en marroquinería; v) Capacitación en cerámica. Todas estas actividades son apoyadas por el Programa y tienen como resultado la aplicación de un plan de asistencia técnica integral en los aspectos productivos, organizativos y de gestión.

³⁰ Ver Cronología en a. Anexo 7.



Productores en capacitación de marroquinería.



Jóvenes de la Asociación reunidos con la misión de evaluación

58 En la provincia de Catamarca, puede mencionarse como un ejemplo de impacto positivo en el capital social la experiencia de la Mesa Local de Laguna Blanca, en la puna catamarqueña. Se trata de una cooperativa integrada por 27 socios, que ha diseñado un estatuto por el que los miembros se comprometen al cuidado, preservación y manejo sustentable de los recursos naturales en el entorno de la laguna. Complementariamente a la obtención de la fibra de vicuña, la cooperativa se encuentra implementando un proyecto de turismo cultural, en el que participan activamente los propios pobladores, siendo esta actividad un resultado del apoyo del Programa.

59 Otro de los factores de potenciación de resultados, tal como pudo apreciarse en las visitas de campo de esta evaluación, se visualiza en los casos en los que el Programa se inserta en una estrategia provincial de intervención que subraya la organización de los grupos como prioritaria, como sucede actualmente en PRODERNOA. El caso de la provincia de Tucumán es un ejemplo en este sentido. La provincia de La Rioja, si bien es de reciente incorporación en el Programa, está delineando una estrategia similar.

Cuadro 2 - El rol del técnico como potenciador del fortalecimiento institucional y el enfoque de género

El modelo de asistencia técnica que asume cada provincia es fundamental en el condicionamiento del desempeño del rol del técnico. En Corrientes, por ejemplo, durante la ejecución de PRODERNEA, se implementó un modelo de asistencia técnica integral que contemplaba tanto aspectos productivos como psicosociales. Entre los productivos los técnicos impartieron a los productores conocimientos para incrementar la productividad y para un mejor desarrollo del proceso productivo. Entre los psicosociales los técnicos colaboraron para que los productores logaran ampliar sus contactos y redes sociales, incrementaran su motivación personal y la confianza en sí mismos. Este enfoque integral de la asistencia permitió mejores resultados en cantidad y calidad de los productos obtenidos y una ampliación del capital social de los productores.

Este modelo tiene, entre otras, las siguientes características: i) la aplicación de un enfoque integral, que asocia aspectos productivos y organizacionales; ii) la permanencia de la asistencia técnica en terreno; iii) la flexibilidad en la implementación, que no se atiene a un plan establecido sino que busca escuchar y dar respuesta a las demandas cambiantes; iv) la integración del componente de género, que atiende a un posicionamiento sociocultural de las mujeres; un acompañamiento integral, con la mirada centrada en la realidad de los productores y sus necesidades, se encuentren o no directamente vinculadas con la producción.



Técnicos correntinos en Taller de discusión sobre modelo de intervención.

Los productores valoran la palabra del técnico y la consideran autorizada en términos profesionales por el saber sobre la producción y el capital social y por el sistema de relaciones que el técnico posee en la comunidad y pone a disposición de los productores. Rescatan el respaldo emocional y la escucha. Este vínculo potencia el impacto de los subproyectos. En Catamarca, localidad de Belén, por ejemplo, en el marco de PRODERNOA, el grupo de mujeres artesanas Cuna del Poncho, es guiado por un técnico que pertenece a la misma comunidad que, entendiendo su rol de dinamizador del desarrollo local y de promoción del enfoque de género, genera un vínculo con las productoras en el que no sólo las orienta en la comercialización de sus productos, sino que establece conexiones y articulaciones institucionales para potenciar el capital social del grupo.



Mujeres artesanas del grupo Cuna del Poncho.

IV. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

IV. a. Pertinencia

Formatted: Pattern: Clear

60. Los proyectos FIDA han sido pertinentes en cada etapa de su formulación y sus reorientaciones con las políticas públicas destinadas al sector, y han contribuido con la definición e institucionalización de dicha política. En el momento actual, aunque no existen aún documentos oficiales en los que esté explícitamente formulado, las definiciones de políticas de desarrollo rural tienden a i) la inclusión; ii) el involucramiento como protagonistas a todos los agricultores familiares y entre ellos a los sectores más desfavorecidos del medio rural, como son los pueblos originarios, los trabajadores y los pobladores rurales. En este sentido puede afirmarse que los proyectos FIDA son pertinentes y están en consonancia con estas nuevas definiciones.

61. En el diseño de los proyectos y en el COSOP no se ha tenido suficientemente en cuenta la complejidad que implica la descentralización en la modalidad de ejecución Nación-provincias y la diversidad de calidades y posibilidades institucionales, los estilos de intervención y las capacidades de los equipos provinciales para la ejecución. Esto exige un esfuerzo de coordinación y liderazgo para el logro de 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 por FIDA en el diseño original y en la implementación, siendo este un aspecto que condicionó el desempeño de los asociados (ver capítulo VII).

62. El diseño de los programas ha seguido una evolución progresiva y pertinente en la formulación de sus objetivos y en la identificación de su población objetivo³¹. La identificación de la población objetivo ha ido evolucionando desde productores pequeños (menos de 25 ha), asociados en grupos de 4 como mínimo (PNEA). En PRODERNEA y PRODERNOA se requería la asociación previa de grupos de 4 a 6 beneficiarios, como mínimo, aunque se identificaba un proyecto individual para cada participante del grupo. A partir de la reorientación de PRODERNOA se diferencian dos grupos de beneficiarios: los vulnerables, con proyectos de menor escala y más orientados a la satisfacción de las necesidades básicas y la reducción de la pobreza, que reciben un fondo no reembolsable y los productores familiares sustentables. Se establece una nueva segmentación de los beneficiarios directos (por debajo de la línea de indigencia; entre la línea de indigencia y la línea de pobreza y entre la línea de pobreza dos veces y media esta línea) que permite atender más adecuadamente las necesidades de cada subgrupo.

63. Los últimos proyectos de la cartera FIDA, PRODERPA (reorientado) y PRODEAR avanzan aún más la segmentación de los beneficiarios, identificando los siguientes grupos: i) los pequeños productores; ii) pueblos originarios; iii) mujeres y jóvenes rurales

64. La evolución de la población objetivo resulta pertinente porque: i) se reconocen los diferentes estratos que existen dentro de la población rural, con sus diferencias en términos de pobreza; ii) se identifican los grupos específicos entre la población rural (mujeres, jóvenes, organizaciones, grupos aborígenes); iii) este diagnóstico permite sentar las bases para atenderlos con estrategias e instrumentos diferenciados.

65. Es de remarcar la flexibilidad que ha tenido FIDA para ir incorporando en las sucesivas reorientaciones de los proyectos las innovaciones surgidas de las implementaciones en cada territorio e incluir las lecciones aprendidas de esta experiencia.

³¹ Ver una síntesis de esta evolución en el apéndice a. Anexos 5 y 6.

66. Para la elaboración de los diseños se previeron y aplicaron metodologías participativas aunque en la práctica no logró asegurarse una participación amplia de los futuros beneficiarios, principalmente porque las demoras entre las distintas etapas de diseño, la aprobación y la adhesión de cada provincia han sido factores que conspiraron contra la factibilidad de este proceso participativo.

Pertinencia en la temática de género.

67. La evolución que se manifiesta en el diseño con relación a las necesidades de las beneficiarias mujeres y su contexto cultural, ha sido cualitativamente significativa.

68. Los lineamientos del COSOP promueven la equidad de género, entendiendo que las mujeres rurales son el sector poblacional más perjudicado por la situación de pobreza, pero no hay detalle sobre las estrategias. Las que fueron utilizadas por el Programa permitieron identificar en la práctica alternativas de respuesta a las necesidades de las mujeres porque se implementaron acciones para la generación de conciencia como la sensibilización y capacitación para todos los involucrados en el proyecto (incluyendo funcionarios), la formación de mujeres líderes, la realización de estudios y la promoción de inversiones, etc. En la Reorientación del PRODERNEA, por ejemplo, se incluyó el enfoque de género en el componente Servicios Financieros, lo que llevó a modificar el Reglamento de Crédito para la incorporación de las mujeres como tomadoras de crédito.³² Otro ejemplo se detecta en la formulación del PRODERPA, donde, dentro del componente de fortalecimiento de las capacidades organizativas, se menciona como meta la existencia de un número creciente de mujeres productoras y empresarias que participen activamente en los diferentes espacios de decisión del proyecto y en las organizaciones económicas.

69. El Programa FIDA es pertinente en relación a los lineamientos de la política pública referida a la mujer en la medida en que apunta a diferentes dimensiones de su vida: la dimensión privada o doméstica en su rol personal (afianzando la autoestima) la dimensión familiar y productiva, como generadora de ingresos y la dimensión pública, por el aumento de la participación, la defensa de sus derechos y la formación en liderazgo. Tal como se menciona en el documento de Autoevaluación del GdeA, el principal lineamiento de estrategia nacional desarrollada en la ejecución de los programas FIDA en lo que refiere a género es *transversalidad de género y mecanismos de discriminación positiva que aseguren presencia y protagonismo de mujeres e igualdad de oportunidades para ambos sexos.*

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Pertinencia en la temática de jóvenes.

70. Aunque el COSOP menciona a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo rural, no se detiene en el desarrollo de estrategias específicas.

71. La inclusión del tema de jóvenes en los Programas FIDA ha evolucionado desde su omisión en el primer proyecto (PNEA) hasta su priorización como población objetivo y su particularización entre sus objetivos específicos (PRODEAR). Aparecen por primera vez en las reorientaciones de PRODERNOA y de PRODERPA como un subgrupo a ser atendido con prioridad y con acciones específicas aunque no aún como un grupo diferenciado sino junto con las mujeres. El proyecto remarca que deben pertenecer a los grupos familiares de pequeños productores o de pueblos originarios. El PRODEAR en cambio ya los toma como un grupo específico y diferenciado, estableciendo metas de incorporación a alcanzar, situación especialmente pertinente, así como la incorporación de la rama de servicios a la que son afines. Muchas veces la falta de incorporación de jóvenes como beneficiarios en PRODERNEA o

³² Según datos obtenidos en campo, si bien las mujeres son más reticentes a tomar créditos, si resuelven hacerlo, muestran altos niveles de cumplimiento del pago.

PRODERNOA se debió a que no se sentían convocados por los proyectos que planteaban actividades agropecuarias tradicionales.

El mayor protagonismo otorgado a los jóvenes en los nuevos proyectos de la cartera FIDA es adecuado a los lineamientos estratégicos planteados en la Evaluación del GdeA en estos términos: *Estrategias de creación de oportunidades para los jóvenes –fomentando el despliegue de sus iniciativas- y de generación de capacidades de promoción del desarrollo rural.*

72. La estrategia de profundizar la capacitación de los jóvenes tomada por PRODERNEA y PRODERNOA también resulta pertinente, si se tiene en cuenta que entre los jóvenes rurales de 14 a 19 años *“El principal desafío pasaría por sus necesidades de capacitación en un contexto en el que siguen teniendo un papel importante como mano de obra familiar y en áreas en que la oferta educativa no siempre es la adecuada”*.³³ Otra de las razones que permiten afirmar que es una estrategia pertinente es que los jóvenes rurales, aún aquellos que no estudian ni trabajan, tienen una alta valoración de la educación y consideran a la capacitación como una necesidad que los posicionaría mejor en la vida laboral.³⁴

73. Es de destacar que las provincias que actualmente se encuentran en ejecución del Programa están privilegiando cada vez más la incorporación de los jóvenes en actividades de participación política y formación ciudadana. Por ejemplo en la provincia de Catamarca los están incorporando como registradores de los datos que proveen las organizaciones, como parte de un proyecto conjunto con la RENAF. En un ejercicio de articulación entre programas y proyectos, las pasantías rentadas (experiencias de trabajo-aprendizaje remuneradas) serán asumidas por PROINDER. Se busca, entre otros objetivos, dejar de incorporar a los jóvenes sólo como voluntarios, para que el trabajo rentado sea una de las metas a alcanzar.

74. Como indicadores de la mayor importancia otorgada a las poblaciones juveniles, (así como también de la equidad de género y las poblaciones vulnerables) que fue asumiendo el Programa a lo largo de los diferentes proyectos que lo integran, pueden mencionarse el nombramiento de responsables específicos para cada temática en las Unidades Provinciales y la incorporación de estas temáticas como contenidos de capacitación para los técnicos.

Pertinencia en la población aborígen

75. En concordancia con el COSOP, que promueve una estrategia diferenciada para categorías diferentes de beneficiarios (pequeños agricultores minifundistas y comunidades indígenas) PRODERNEA y PRODEAR aplicaron en sus diseños un componente específico para la promoción del desarrollo autosostenido de los PI.

76. La estrategia del componente FACA del Prodernea da respuesta a las necesidades de las poblaciones aborígenes, en tanto los ejes prioritarios de intervención apuntan al reforzamiento de la cultura, la elevación de la autoestima, la asistencia técnica, la consolidación de territorios y el apoyo a las iniciativas productivas. Asimismo, ha sido pertinente la estrategia de reemplazar el crédito por el subsidio como una manera de discriminación positiva hacia estas poblaciones.

77. El PRODEAR recoge adecuadamente la experiencia lograda en el componente FACA del PRODERNEA, al adoptar estrategias diferenciadas e instrumentos específicos para que sean adaptados a las particularidades socioeconómicas y socioculturales de las poblaciones más vulnerables. Resulta pertinente que el FACA en PRODEAR no sea estructurado como componente sino como un instrumento articulado con los componentes principales del Programa: : i) fortalecimiento del capital humano y social; ii) desarrollo de negocios rurales, y

³³ Román, Marcela (2003).

³⁴ Kremenchutzky Silvia, Kalwill Jessica y equipo (2007).

iii) desarrollo institucional. De esta manera las poblaciones aborígenes se consideran grupos integrantes de la pobreza rural.

78. En PRODERPA no se incluye una estrategia diferenciada para la población aborígen sino que son asimilados a los pequeños productores pobres, con diferencia en el acceso jurídico a la tierra

Pertinencia en el desarrollo y fortalecimiento organizacional.

79. El COSOP menciona entre sus objetivos estratégicos el desarrollo de capital humano y social, y distingue actividades complementarias, como ya se mencionó en el párrafo 18 del capítulo II. También recomienda, con relación a la creación de asociaciones i) continuar incorporando ongs tal como resulta de la práctica adoptada en PRODERNEA y PRODERNOA; ii) asociarse con el sector privado mediante contratos entre industrias y organizaciones de pequeños productores; c) colaborar y cofinanciar con otras organizaciones financieras internacionales bilaterales y multilaterales.

80. En la última etapa de PRODERNEA y en la implementación en curso del PRODERNOA, se promovieron vínculos con organizaciones económicas regionales de productores y se realizaron acciones de articulación pública-privada para la provisión de servicios a los beneficiarios.

81. A nivel público se realizaron adecuadas estrategias de articulación con otros organismos, mediante la firma de convenios, generación de espacios de capacitación, o implementaciones conjuntas de acciones (Ministerio de Desarrollo Social; Dirección Nacional o de Alimentos de la entonces SAGPYA; Mercado Central, etc.) Aunque estas experiencias así como las realizadas con Ongs, no fueron numéricamente importantes, demostraron una posibilidad de trabajo conjunto y sentaron las bases para futuras intervenciones.

82. El Programa FIDA resulta adecuado con respecto a las prioridades y políticas nacionales porque el fortalecimiento de las organizaciones y el desarrollo del capital social está en línea con los principales lineamientos estratégicos de la SDRyAF, en los dos niveles mencionados en el párrafo 51 del capítulo III (referido a organizaciones de productores y organizaciones participantes del FONAF), entre ellos: i) fortalecimiento de las organizaciones rurales existentes y apoyo para generar procesos organizativos que culminen en nuevas organizaciones de agricultores familiares; ii) plena participación de las organizaciones de la AF en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo rural.

83. Si bien la ejecución actual de PRODERNOA está considerando a las organizaciones rurales como beneficiarias, es en los dos últimos proyectos de la cartera en los que el tema toma mayor peso. PRODERPA reorientado, teniendo en cuenta los diferentes grados de formalización y la dispersión geográfica de las organizaciones existentes, define criterios de elegibilidad de modo que no sólo las organizaciones consolidadas puedan recibir fondos, sino que también lo hagan organizaciones incipientes o grupos informales, que a su vez podrán utilizar las estructuras de las organizaciones más desarrolladas para recibir y administrar los fondos de los proyectos. Esta reorientación supera una de las dificultades que estaban presentes en el PRODERPA original, que planteaba un perfil para las organizaciones beneficiarias que difícilmente se hubiera podido encontrar, salvo excepciones, entre las existentes en la zona patagónica argentina.

84. En términos de fortalecimiento institucional el diseño de PRODEAR es el más adecuado porque considera un conjunto de aspectos que hacen al desarrollo del capital social tales como: i) fomentar el empoderamiento de las organizaciones y grupos de productores; ii) respaldar el fortalecimiento institucional y el diálogo sobre políticas a favor de la población rural pobre; iii) incorporación de 1924 organizaciones, la mayor parte “incipientes” (aún cuando sean patrocinadas por organizaciones consolidadas de mayor dimensión).

85. El diseño de los componentes de PRODEAR prueba la importancia otorgada al fortalecimiento institucional y al desarrollo del capital social, mencionando entre sus objetivos específicos el apoyo a las asociaciones de habitantes rurales pobres y de comunidades aborígenes y orientando dos de sus tres componentes a estos temas: i) **fortalecimiento del capital humano y social (incluye enfoque de género y foco en jóvenes y especificaciones para población aborigen)**; ii) negocios rurales; iii) **desarrollo institucional**.

86. La centralidad que fueron adquiriendo las organizaciones como beneficiarias en la evolución de la población objetivo del Programa FIDA es pertinente porque i) valoriza la relación positiva que existe entre la organización colectiva, la creación de capital social y el empoderamiento de las poblaciones y la mejora de su producción, su productividad y por tanto sus condiciones de trabajo y de vida.; ii) se logrará un mayor impacto cuantitativo en la población, en tanto las organizaciones tienen posibilidad de llegada y de réplica a un mayor número de productores; iii) considera la variedad y diferente grado de consolidación y formalización de las organizaciones existentes, respetando la estrategia de discriminación positiva hacia las menos desarrolladas.

IV. b. Eficacia³⁵

87. De los cinco proyectos que forman parte de la cartera FIDA, debido a los niveles ya mencionados de ejecución, sólo pueden tomarse en cuenta tres para la evaluación de eficacia (PNEA, PRODERNEA, que están terminados y PRODERNOA, con un 40% de ejecución al momento de realizar esta evaluación).

88. Un primer señalamiento de importancia es que las demoras entre las distintas etapas de diseño, aprobación y adhesión de cada provincia dificultaron el proceso participativo de diseño y ejecución del Programa, afectando al conjunto de las acciones. Asimismo, los cambios económicos, políticos e institucionales ocurridos en el período llevó a que tres de los proyectos tuvieran que ser reorientados (PRODERNEA, PRODERNOA Y PRODERPA) con los consecuentes retrasos en la implementación.

Eficacia del Programa en género.

89. Como se especificó en el capítulo III. de Resultados de la Implementación, los resultados del Programa en género son más cualitativos que cuantitativos. El cumplimiento de las metas planteadas por PRODERNEA sobre la participación femenina a cargo de proyectos productivos no se ha alcanzado. Del 35% previsto sólo se llegó al 16% en población criolla y un 24% en población aborigen. No se cuenta con información que permita evaluar la eficacia de las acciones, respecto a la meta de 3500 beneficiarios sensibilizados y capacitados en la perspectiva de género.

90. Las metas de participación femenina en PRODERNOA se establecieron en 1900 mujeres; hasta el momento atendió 431, por lo que es difícil suponer que en el resto de la ejecución se llegue a cumplir. La eficacia es mayor entre la población vulnerable, donde predomina la mujer como cabeza de familia. En Catamarca, por ejemplo el 32% son mujeres entre los agricultores familiares, mientras entre los grupos vulnerables es del 69%.

91. Entre las limitaciones de la ejecución con relación al enfoque de género pueden mencionarse i) la escasez de estrategias específicas destinadas a las mujeres rurales por parte de los técnicos, tal como concluye un estudio realizado por CEDES ³⁶; ii) la baja titularidad de mujeres como

Formatted: Font: 8 pt

³⁵ Este apartado debe recurrir, para una mejor comprensión, al capítulo III. donde se detallan resultados alcanzados y limitaciones, explicando las causas que llevan a una mayor o menor eficacia de las acciones.

³⁶ CEDES (2007).

beneficiarias directas aún cuando participen en los proyectos hasta en mayor medida que los varones, ya que las mujeres son más reticentes a asumir deudas porque temen no poder cumplir con el compromiso de pagar los créditos. En PRODERNEA las mujeres representan el 25% del total de tomadoras de créditos (866 mujeres y 2590 varones). En PRODERNOA las mujeres representan el 22% (404 mujeres y 1405 varones).

92. El nivel de participación de la mujer y su lugar en la toma de decisiones en la comunidad ha ido aumentando a medida que fueron avanzando las actividades del Programa, aunque todavía el nivel de cumplimiento de los objetivos equidad de género es bajo. Es más lo que se ha hecho en términos de promoción y difusión que modificaciones concretas en la equidad de la población beneficiaria femenina.

93. Sin embargo, y aunque no se cuenta con datos numéricos concretos, las referencias de los responsables provinciales de género dan cuenta de una mayor asistencia de mujeres a las reuniones de capacitación que se convocan y una mayor participación en las reuniones de grupos de beneficiarios. Las provincias ejecutoras han desarrollado estrategias de género acordes a las realidades de cada territorio para aumentar la eficacia de sus intervenciones.

94. Entre las estrategias actuales para potenciar la eficacia del Programa, tal como sucede con las poblaciones juveniles, las provincias están priorizando la capacitación de mujeres para que haya un mayor impacto cuantitativo y de su participación comunitaria.

Eficacia del Programa en jóvenes.

95. La Evaluación de la eficacia de las acciones del Programa en las poblaciones juveniles recién puede realizarse a partir de la reorientación de PRODERNEA, ya que en PNEA y en el diseño original de PRODERNEA no estaba identificado como sector poblacional. En esta etapa resulta parcialmente eficaz, ya que si bien la inclusión de los jóvenes en los proyectos sigue siendo baja (11% del total) se realizan actividades de capacitación dirigidas a optimizar la participación y ofrecer oportunidades para su inserción productiva y su organización, tal como señalan los objetivos. En estos espacios participan 3.500 jóvenes.

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: No underline

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: No underline

Formatted: Font: Not Bold, Underline

96. Las metas previstas para el PRODERNOA en ejecución son reducidas en relación a la escala del proyecto (60 jóvenes capacitados, 20% de los cuales se insertan en organizaciones o se desempeñan como productores de desarrollo rural; 5 grupos integrados por 4 jóvenes se capacitan y reciben implementos para desarrollar sus proyectos conjuntos) por lo que puede estimarse que lograrán su cometido.

Eficacia en el mejoramiento del capital humano y social.

97. En consonancia con el objetivo estratégico del COSOP que apunta al mejoramiento del capital humano y social y la participación activa como fundamentales para aliviar la pobreza, el Programa FIDA logró aumentar la participación de los miembros en la toma de decisiones sobre asuntos de la organización social y productiva., especialmente a partir de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el dialogo político con el GdeA desde la creación de FONAF.

98. A partir de la reorientación de PRODERNEA y PRODERNOA, se enfatiza la necesidad de aumentar las capacidades autogestionarias de las organizaciones de pequeños productores. La eficacia alcanzada puede evaluarse en dos sentidos: i) la relativa al logro alcanzado entre las organizaciones de productores, que se ha cumplido parcialmente; ii) la relativa a las organizaciones que se consolidan en torno al FONAF y la nueva institucionalidad que se genera a partir de la creación de la SSDRyAG, donde se superan los objetivos de desarrollo de capital humano y social previstos en los diseños de los proyectos.

99. Las organizaciones fueron apoyadas por el Programa para mejorar su relacionamiento con los gobiernos y contribuyó al dialogo político. La participación de beneficiarios de PRODERNEA en los Comités de Crédito y Asistencia Técnica y en el Comité de Coordinación del Programa es una muestra del mejoramiento en la relación con el gobierno local. En el marco de la FONAF puede mencionarse como ejemplos i) la participación de la FONAF en la discusión de la política rural; ii) la participación de las organizaciones en el diseño de del PRODEAR, iii) la utilización por parte del GdeA de las recomendaciones del FONAF presentes en sus documentos.

100. Se ha fortalecido la cohesión social en paralelo a la consolidación de las organizaciones de base. Los resultados más notorios, en acuerdo a lo que subraya el documento de Autoevaluación de PL, se han observado en los grupos de indígenas y en las organizaciones que participan en los Foros de la AF.³⁷ La labor del FONAF ha sido especialmente innovadora como instancia de participación de la sociedad civil organizada en el diseño y la gestión de las políticas públicas. Sus efectos han superado las expectativas, tanto en el ámbito oficial como en el de las propias organizaciones

101. La eficacia puede atribuirse a un conjunto de factores en los que FIDA ha tenido un rol dinamizador y catalizador: i) acciones que desde el marco de FIDA MERCOSUR, como la REAF, estimularon y apoyaron la conformación del FONAF; ii) los apoyos realizados por FIDA a la participación de las organizaciones al FONAF con recursos de aproximadamente US\$ 200.000 dólares que durante un año y medio sostuvieron la participación de las organizaciones (alquiler de micros y salas de reuniones, pago de viáticos, etc.); iii) aumento de la visibilidad y demanda de las organizaciones de productores a través de la constitución y mantenimiento de las Mesas provinciales que tienen representación a nivel nacional en el FONAF y que son estimuladas por las UPEs; iv) mayor sensibilidad y maduración política de los gobiernos central y provinciales para el desarrollo de estrategias participativas y para la contemplación de políticas destinadas a los pequeños productores;

Eficacia en población aborígen.

102. Ha habido un avance importante en el reconocimiento y visibilidad de las comunidades aborígenes como actores en el desarrollo rural frente a los gobiernos provinciales, principalmente en el caso de Formosa en PRODERNEA.

103. Las metas de PRODERNEA-FACA superaron en un 70% a las establecidas, alcanzando a 5490 personas en lugar de las 3450 previstas. Este mayor alcance podría deberse a que los beneficiarios están comprendidos en comunidades que involucran a numerosas familias, y además, la existencia de estos grupos es previa al Programa, lo que a su vez facilitó la ejecución.

104. Sin embargo, la eficacia del Programa podría haber sido mayor si i) hubiera habido mayor permanencia de los técnicos, de modo de facilitar la comunicación con los beneficiarios; ii) se hubieran desarrollado estrategias de mayor atención a los aspectos culturales; iii) hubiera habido, entre las estrategias específicas, acciones de incidencia en las políticas públicas dirigidas a las poblaciones aborígenes.

V. IMPACTO DEL PROGRAMA

105. De los cinco proyectos que forman parte de la cartera FIDA, debido a los niveles ya mencionados de ejecución, sólo pueden tomarse en cuenta dos para la evaluación de impacto (PNEA, PRODERNEA)

³⁷ FIDA, Autoevaluación PL (2009).

Impacto en ingresos y activos**Formatted:** Font: Bold

107. En el interior de los hogares por ejemplo en Corrientes, se registró un incremento efectivo en los ingresos prediales en el grupo de los beneficiarios y de los no beneficiarios. Mientras que entre el total de los beneficiarios es del 131%, entre los no beneficiarios es del 58% (entre 2007 y 2004)³⁸. Como para las mujeres y los jóvenes beneficiarios el principal espacio de inserción laboral es el predial, el trabajo generado por el Programa repercutió en una mayor actividad de estos grupos beneficiarios. En la provincia de Misiones, el ingreso total promedio de los beneficiarios crece más que el de los productores (42 puntos porcentuales) cuando se compara el año 2007 con el 2000.³⁹ En Chaco el ingreso medio total es levemente mayor en el grupo de los beneficiarios (\$11.130) que en el grupo de los productores (\$10.885)⁴⁰.

108. Según muestran los estudios de campo⁴¹, el impacto en la autoestima de las mujeres es mayor aún que el aumento de los ingresos, así como el cambio producido tanto a nivel individual o personal, como sociocomunitario.

109. En el caso de las mujeres aborígenes, que comienzan su proceso tendiente a la equidad de género en un punto de partida más desfavorable con relación a las mujeres criollas, se han observado modificaciones importantes, tal como surge de los estudios de campo realizados⁴² i) la posibilidad de acceso a dinero en efectivo; ii) el acceso a montos mayores de dinero que los que provenían del intercambio que se utilizaba con anterioridad (trueque) ; iii) un reconocimiento por parte de los varones sobre la importancia de la mujer en el mantenimiento del hogar; iv) la posibilidad de tener una mejor organización del trabajo, técnicas innovadoras y calidad de la producción⁴³; v) un aumento en la autoestima resultante de los factores anteriores. . Por ejemplo, en el caso de la experiencia de *Proyectarte*⁴⁴, en el marco de FACA PRODERNEA, los ingresos de las mujeres artesanas, con anterioridad a su participación en el Programa, provenían mayoritariamente de planes sociales, trabajos temporales, recursos del bosque y del río y otros recursos monetarios provenientes de la producción para autoconsumo como la cría de animales domésticos, huertas o intercambios de mercaderías. El Proyecto les permite comenzar a manejar sus propios ingresos, cuya cuantía tiene un rango amplio, generalmente bajo, que va de 7 a 100 pesos mensuales⁴⁵. Sin embargo, este manejo las lleva a una mayor familiarización con el uso del dinero pero también al logro de una mayor valorización de su rol productivo en el núcleo familiar.

110. El acceso a mejores servicios de salud y educación no ha sido un objetivo explícito del Programa FIDA. No obstante, se han manifestado modificaciones en las condiciones de vida de algunos pobladores, especialmente las poblaciones originarias. Es de suponer que mejores condiciones comunitarias de acceso a los servicios de salud y educación generarían mejores posibilidades de obtención de ingresos y adquisición de activos a estas poblaciones. De todos modos,, el impacto sobre las acciones orientadas a las poblaciones originarias debe ser

³⁸ Novacovsky, Irene (2007).

³⁹ NEIMAN, Guillermo (Coord): "Encuesta a productores agropecuarios de las provincias de Chaco y Misiones". Noviembre de 2007.

⁴⁰ NEIMAN, Guillermo (Coord): "Encuesta a productores agropecuarios de las provincias de Chaco y Misiones". Noviembre de 2007.

⁴¹ Crisol Proyectos Sociales (2005 y 2007) y entrevistas realizadas en el campo de esta evaluación con las responsables de Género de las provincias de Corrientes (NEA) Tucumán y Catamarca (NOA) y la responsable nacional en la UNC.

⁴² Información surgida en entrevistas de campo

⁴³ Crisol Proyectos Sociales (2005).

⁴⁴ Se trata de un proyecto cuyo objetivo es implementar un proceso de desarrollo de las artesanas aborígenes de la provincia de Formosa que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

⁴⁵ Equivalente a un rango de U\$S 1.8 a U\$S 26.3 según consta en: Crisol Proyectos Sociales (2005).

Formatted: Spanish Spain-Modern Sort

aumentado, elaborando estrategias de acercamiento más adecuadas para articular lo productivo y la interculturalidad, tal como se manifiesta en el Foro Nacional Sobre Derecho de los PI en la Política Pública.⁴⁶

Formatted: Spanish
Spain-Modern Sort

Impacto en capital social y empoderamiento

Formatted: Font: Bold

111. El impacto en capital social y empoderamiento generado por el Programa debe ser diferenciado según se trate de beneficiarios asociados o de organizaciones integrantes de la FONAF.

112. El impacto de empoderamiento entre los beneficiarios asociados tal como señala el estudio de CEDES,⁴⁷ ha sido bajo y referido sólo a la mejora de la relación del capital integración (el que tiene lugar al interior de los grupos), siendo menor el correspondiente a la dimensión conexión (referido a la relación entre grupos) o y a la dimensión sinergia (relación entre los grupos y el Programa, el Estado, los organismos internacionales). Esto ha sido así porque si bien el fortalecimiento del capital social formaba parte de la estrategia de intervención, PRODERNEA no tuvo un componente específico orientado al logro de este objetivo. El estudio mencionado concluye que el mayor impacto se registra en los grupos beneficiarios que tenían vínculos anteriores con otros programas o instituciones que contribuyeron con infraestructura, servicios, y redes comerciales.

Formatted: Spanish
Spain-Modern Sort

113. En el caso de las organizaciones que participan del FONAF, así como de las Mesas provinciales, el impacto del proceso de cohesión y empoderamiento es mayor. Este proceso significa un cambio importante con relación a la situación anterior en el que las organizaciones sólo interactuaban con el Estado desde una posición de demanda. El mayor impacto de este fortalecimiento puede observarse en el cambio de posicionamiento en la mesa de negociaciones con el Estado sobre la discusión de la política rural. Una de las pruebas es, tal como subraya la Autoevaluación del GdA, que se utilizaron las recomendaciones del FONAF aún antes de la creación de la SSDRyAF para la negociación de un nuevo préstamo FIDA y una operación adicional con el Banco Mundial, ambos destinados a financiar programas de desarrollo rural.

Impacto en instituciones y políticas

En instituciones y políticas

Formatted: Font: Bold

114. La contribución del FONAF a la definición de políticas de desarrollo rural es un indicador importante del proceso de fortalecimiento de organizaciones rurales iniciado. *“El efecto de los proyectos, sumados a los efectos de la REAF y del dialogo de políticas desarrollado en el país, ha permitido avances sustantivos en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza rural. Se trata de un proceso de construcción política e institucional que, hasta el año 2004-05 no existía en el país en forma explícita y definida”*⁴⁸.

⁴⁶ “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. 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. 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. En síntesis, la interculturalidad es concebida como proceso de democratización y reorganización del Estado, para una nueva relación con los Pueblos Originarios”.

Formatted: Justified

⁴⁷ CEDES, (2007)

⁴⁸ FIDA, Autoevaluación PL (2009).

115. Después de la implementación de FACA los Ministerios de la Producción de dos de las provincias del NEA incorporan por primera vez a la población aborigen como parte de la diversidad de los productores rurales.

116. Luego de las reorientaciones, las acciones del Programa dirigidas al desarrollo y fortalecimiento institucional han contribuido a: i) una mayor visibilidad de la agricultura familiar que se concreta institucionalmente en la creación de la SSDRyAF; ii) un enfoque de la agricultura familiar orientada a reducir las asimetrías que caracterizan las relaciones de este sector con otros actores económicos; iii) la institucionalización del dialogo político y de la participación de la sociedad civil en la mesa de negociaciones con el Estado sobre la planificación de la política rural.

Formatted: Spanish Spain-Modern Sort

117. Como caso puntual digno de mención se encuentra la articulación institucional entre la Delegación de la SSDRyAF y la UPE de PRODERNOA, que garantiza la coherencia de la política de desarrollo rural a nivel provincial.

118. El Programa FIDA funcionó como catalizador para logro de una mejor relación entre Nación y provincias, en la medida en que se estableció un marco de objetivos claros, con roles diferenciados.

Formatted: Spanish Spain-Modern Sort

119. Como ejemplos de impacto en instituciones puede mencionarse: 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. Esta experiencia es totalmente atribuible al Programa FIDA, ya que se trata de la réplica del proyecto PROMER, realizado en el marco de PRODERNEA; y ii) la activa participación de una ONG – Fundación Gran Chaco, en las políticas de comercialización y marketing de comunidades artesanas del Este de Formosa. Es la UPE de Formosa que propone terciarizar en esta ONG la ejecución del componente FACA, logrando importantes resultados en la mejora de las comunidades aborígenes y especialmente en sus condiciones de trabajo y en la ampliación de los mercados. Ejerció un rol de intermediaria a nivel productivo y de defensa de los derechos de los aborígenes a nivel político.; iii) la participación en trabajos técnicos y evaluaciones por parte de CRISOL, CEDES, FLACSO. Es de destacar la importancia otorgada por la UNC a las evaluaciones participativas y especialmente al relevamiento de las opiniones de los beneficiarios. Los resultados de las evaluaciones y diagnósticos realizados, así como las metodologías participativas, fueron utilizadas por el Programa como insumos para la elaboración de nuevas estrategias en el primer caso y para la réplica de las metodologías en talleres y jornadas realizadas en el marco de los Programas.

VI. FACTORES TRANSVERSALES

VI. a. Sostenibilidad

Sostenibilidad a nivel de los Proyectos

Formatted: Font: Bold

Formatted: Font: Bold

120. De los cinco proyectos que forman parte de la cartera FIDA, debido a los niveles ya mencionados de ejecución, sólo pueden tomarse en cuenta dos para la evaluación de la sostenibilidad (PNEA y PRODERNEA).

121. Las posibilidades que fueron teniendo estos proyectos para la sostenibilidad fueron modificándose en el tiempo, incrementándose dichas posibilidades por la inclusión de estrategias en el diseño de los proyectos (como las de fortalecimiento institucional y de mayor participación de los beneficiarios) y por la evolución de la política del GdA y de FIDA hacia este sector.

122. En el PNEA la sostenibilidad ha sido reducida, muy pocos grupos de beneficiarios pudieron continuar con los proyectos manteniendo por su cuenta los servicios técnicos. En PRODERNEA la sostenibilidad del proyecto en relación a la fortaleza y capacidad de las comunidades y organizaciones campesinas ha sido leve, porque en muchos casos los beneficiarios se asociaban para acceder al crédito y una vez concluida la fase del proyecto los grupos se disolvían.

123. La sostenibilidad del componente FACA es un punto fuerte, porque los beneficiarios han alcanzado un mayor nivel organizativo y empoderamiento a partir de las acciones del proyecto, abriendo expectativas para el mantenimiento de algunas actividades como la miel y las artesanías con mejor acceso al mercado.

124. La elaboración de una estrategia de salida de PRODERNEA es una iniciativa que preve la necesidad de adelantarse y prevenir las dificultades que puede traer a las comunidades la interrupción del apoyo, mostrando a su vez la preocupación y el compromiso del GdA y el FIDA en dar continuidad a los resultados una vez concluido el apoyo externo. La búsqueda de un consenso entre diferentes actores permitió, según refiere la Autoevaluación del GdeA, consolidar los resultados alcanzados y planificar futuras operaciones.

125. En PRODERNOA el proyecto a través de sus principales autoridades y tomando en cuenta las recomendaciones del FIDA incluyó en la Reorientación una estrategia de sostenibilidad y consolidación. El informe de Evaluación ex-ante no incluía una sección específica para la consolidación, el retiro ordenado y la sostenibilidad.⁴⁹

126. En lo que va de ejecución actual de PRODERNOA, si bien es prematuro analizar la sostenibilidad por el momento de ejecución en el que se encuentra, está avanzando hacia niveles organizacionales y de los grupos de productores promisorios. La modalidad de intervención de Tucumán es un ejemplo en este sentido, porque, teniendo la sostenibilidad como meta, entiende el rol del Programa desde una concepción de desarrollo territorial, como un proceso en el cual una sociedad local mantiene su identidad y territorio y genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas. Define al rol de PRODERNOA como *“promotor y coordinador de un proceso de planificación participativa para el desarrollo territorial rural, siendo capaz de articular y movilizar los distintos factores (autoridades públicas, productores, empresarios y los actores socioeconómicos)”*⁵⁰.

127. La provincia selecciona organizaciones para apoyar que estén a su vez en condiciones de apoyar a pequeños productores o a organizaciones más pequeñas, garantizando por un lado un mayor alcance e impacto y por otro el fortalecimiento y consolidación de organizaciones existentes en el territorio pero que continúan necesitando acompañamiento para profundizar su proceso. Si bien esta estrategia de sostenibilidad es posible porque se trata de una provincia con experiencia organizacional, otras provincias podrían adoptar similar selección en el marco de PRODEAR.

128. La estrategia de capacitación de jóvenes y mujeres desarrollada por el Programa y no solamente su inclusión como beneficiarios es una estrategia de sostenibilidad porque al tener como objetivo la capacitación y el empoderamiento, deja a las poblaciones en mejores condiciones para dar continuidad a los resultados alcanzados, para negociar con el Estado y para defender sus derechos, tanto en los niveles de la productividad como de la organización.

⁴⁹ Small farmers' organizations participate in the definition of public policies for their sector, thus enhancing sustainability perspectives. (2008).

⁵⁰ Estrategia PRODERNOA-TUCUMAN, 2009.

129. La sostenibilidad de las acciones del proyecto en relación a la fortaleza y capacidad de las comunidades y organizaciones campesinas es un proceso iniciado; si se continúa en este camino es posible aventurar que se seguirán produciendo avances, pero hay que señalar que son procesos largos, que la mayor parte de las veces necesitan un tiempo mayor que el ciclo de vida de un proyecto.

Sostenibilidad a nivel de políticas e instituciones.

Formatted: Font: Bold

130. El reconocimiento de la agricultura familiar, la institucionalidad que ha logrado a partir de la creación de la SSDRyAF y la creación y mantenimiento del FORO a nivel de la sociedad civil, son hechos de contexto político e institucional de la Argentina que permiten augurar mejores condiciones para la sostenibilidad organizacional en un futuro cercano. La creación de la SSDRyAF es un marco de compromiso del sector público que permite pensar que habrá una continuidad en la lucha contra la pobreza rural. Por su parte, Nación y provincias acordaron compromisos presupuestarios y de lineamientos estratégicos que muestran un alto grado de afinidad entre las estrategias del FIDA y las del GdA y las provincias.

131. Las provincias que participaron de PRODERNEA mantuvieron las Unidades Provinciales de Ejecución creadas en el marco del programa, a pesar de la enorme demora para el inicio de PRODEAR. La institucionalización de las UPEs a nivel de los organismos provinciales pertinentes y la constitución a nivel provincial de las delegaciones de la SSDRyAF son también avances significativos para potenciar las condiciones de sostenibilidad.

132. Los cambios observados podrán ser mantenidos e inclusive incrementados si confluyen una serie de factores contributivos para asegurar esta continuidad tales como i) la permanencia y consolidación de la institucionalidad política que priorice las intervenciones de apoyo hacia el sector de la agricultura familiar; ii) la articulación de instrumentos de política en el territorio que permita no interrumpir los apoyos si son necesarios; iii) la permanencia del Foro y las Mesas provinciales; iv) la obtención de otros apoyos solicitados o por solicitar por Argentina a la cooperación internacional.

VI. b. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance (scaling-up)

133. El Programa FIDA ha producido un conjunto de efectos innovadores que tienen potencialidad de replicabilidad. Entre las más importantes pueden mencionarse: i) un enfoque no asistencialista a favor de los pequeños productores rurales; ii) la inclusión de población originaria entre los beneficiarios; iii) una metodología participativa para el diseño, la gestión y la evaluación de los subproyectos; iv) subproyectos innovadores en el área de género, poblaciones originarias, jóvenes, etc.; v) la institucionalización de instrumentos y políticas que no se utilizaban con anterioridad. *“Entre los elementos de innovación metodológica originados por el FIDA e impulsados por la UNC, se encuentran por ejemplo: la articulación con las Provincias, las formas activas de participación, el enfoque flexible en la población indígena y sus demandas, la atención a las mujeres, y el contenido y enfoque del programa para jóvenes⁵¹”.*

134. El surgimiento y desarrollo del diálogo político y la creación del Foro tienen un carácter innovador porque hasta entonces el diálogo político estaba circunscripto a los espacios y actores sindicales. La innovación que trae aparejada el Foro es la de incluir a las organizaciones en la mesa de negociación, al tiempo que también las desafía a la adopción de un rol más activo, diferenciado de la demanda o reclamo común hasta ese momento. Instala también otra modalidad de vinculación público-privada⁵².

⁵¹ FIDA, Autoevaluación PL (2009).

⁵² Márquez, Susana (2007).

135.. La inclusión de los pueblos originarios entre los beneficiarios de los proyectos y la metodología utilizada es otra de las innovaciones de importancia. El componente FACA, a pesar de las limitaciones de diseño e implementación, tiene un carácter innovador en tanto se diferencia de las propuestas asistencialistas habitualmente destinadas a este sector poblacional. *“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”⁵³*.

136.. El proyecto *Proyectarte*⁵⁴ es un ejemplo innovador con potencial replicable que se orienta a la promoción de la sustentabilidad de las artesanías elaboradas por mujeres aborígenes wichís y tobas a través del mejoramiento de la organización, la calidad de la producción y la comercialización. Su modalidad de intervención parte de la constitución de agrupaciones de mujeres artesanas divididas en circuitos productivos. Entre sus particularidades destacables: i) su implementación está terciarizada en una fundación con antecedentes y conocimiento sobre la población aborígena y sobre metodologías de intervención intercultural; ii) la fundación interviene activamente en todos los circuitos del trabajo artesanal, desde la capacitación de las coordinadoras hasta la comercialización; iii) existen fuertes articulaciones con áreas de gobierno y contactos a nivel legislatura que impulsan los derechos de las poblaciones originarias.



Compra venta de chaguar: coordinadoras y artesanas



Artesana con sus familiares mujeres tejiendo e hilando

137. Las principales claves de la intervención del proyecto *Proyectarte*⁵⁵ son: i) intervenir en el territorio desde una perspectiva estratégica de desarrollo local; ii) estimular un proceso de concertación entre los distintos actores sociales; iii) no desarrollar estrategias asistencialistas sino construir un modelo alternativo al clientelar, que promueva el desarrollo y la autogestión; iv) transferir a la comunidad capacidades, actitudes y aptitudes que contribuyan al aumento de sus posibilidades de organización y por tanto, al empoderamiento y la autosustentabilidad.

138. La realización de evaluaciones participativas y sistematizaciones de experiencias realizadas especialmente en el marco de PRODERNEA, que consultan a todos los actores pero que rescatan prioritariamente la voz de los beneficiarios está en consonancia con el enfoque participativo impulsado por FIDA ha sido una modalidad innovadora a nivel nacional que alimenta la gestión de conocimiento y brinda datos útiles para la implementación de las réplicas.

139. La implementación del monotributo social es otro de los ejemplos innovadores que se produce en el marco de PRODERNEA. El monotributo es un impuesto para pequeños contribuyentes compuesto por i) impuesto integrado, que se establece sobre la base de ingresos

⁵³ Evaluación final PRODERNEA.

⁵⁴ Ejecutado en el marco de PRODERNEA-FACA en la provincia de Formosa.

⁵⁵ Crisol Proyectos Sociales (2005).

Formatted: Footnote
Text, Footnote Text Char, single
space, Footnote Text Char
Char, Footnote Text Char
Char, Footnote Text
Char1, Footnote Text Char2
Char Char, Footnote Text Char
Char2 Char Char, Footnote Text
Char2 Char Char1 Char
Char, Texto nota pie Car, ft,
Indent: Before: 0.1 cm

brutos obtenidos según facturación, superficie afectada a la actividad y energía eléctrica consumida; ii) cotización provisional fija, compuesta por jubilación y obra social. El monotributo social es un instrumento existente desde 2003, orientado a personas físicas, integrantes de proyectos productivos y asociados a cooperativas de trabajo. Si bien existía como instrumento, no se aplicaba en el contexto rural. Por iniciativa de los técnicos de los proyectos FIDA se estimula un acuerdo entre la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, de modo de hacer llegar a los pequeños productores rurales a través de los técnicos, la posibilidad de adherirse al monotributo social. Este convenio permite la formalización de las actividades económicas de los productores familiares de los estratos más bajos y les da los beneficios de: emitir facturas, acceder a obra social, computar jubilación, ser proveedor del Estado a través de la modalidad de contratación directa y tener derecho a cobrar el aporte social por hijos⁵⁶.

Formatted: Font: 11 pt,
Complex Script Font: 11 pt

Formatted: Font: 11 pt,
Complex Script Font: 11 pt

Formatted: Font: 11 pt,
Complex Script Font: 11 pt

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

140. Un aspecto a resaltar es la complejidad institucional de un Estado con organización federal y provincias con gobiernos autónomos. Esto exige un esfuerzo de coordinación y liderazgo para el logro de 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 por FIDA en el diseño original y en la implementación, siendo éste un aspecto que condicionó el desempeño de los asociados.

FIDA.

141. FIDA, a pesar de las dificultades de diseño mencionadas en el punto anterior, demostró compromiso y flexibilidad para adaptarse a los cambios, tanto la situación de contexto económico (crisis de 2001) como de gestión y estrategia de desarrollo rural del gobierno. Las sucesivas reorientaciones de los programas (PRODERNEA, PRODERNOA, PRODERPA) incorporando las lecciones aprendidas de la ejecución y las demandas que surgieron de los beneficiarios, recibidas a través del FONAF son indicadores de esta flexibilidad.

Formatted: Font: Not Bold

142. FIDA participó en i) diversas instancias de capacitación; 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, desempeñaron un papel central en la facilitación y apoyo con recursos humanos y financieros.

Gobierno Argentino.

143. El desempeño del GdA atravesó dos etapas, la primera hasta la crisis del 2002 y la segunda con posterioridad a esa etapa, donde surge la reorientación de los proyectos. En la primera, con alto grado de inestabilidad política y económica, hubo un limitado dialogo entre las provincias y el gobierno nacional y por lo tanto, mayores dificultades para los acuerdos y la implementación de los proyectos. En la segunda etapa, con la regularización de los recursos de contrapartida y el suministro de desembolsos, el grado de apoyo que brinda el GdA a los proyectos FIDA es mayor, aunque persisten diferencias entre los distintos gobiernos provinciales.

Formatted: Font: Not Bold

144. La inestabilidad política e institucional que llevó a los cambios de dependencia de la SDRyAF del Ministerio de Economía al Ministerio de la producción y en 2009 el cambio de

⁵⁶ La imposibilidad de emitir facturas es una de las razones por las que los productores pequeños tienen limitadas las posibilidades de comercialización, quedando en manos de los intermediarios.

rango de la SAGPYA a Ministerio implicaron demoras muy importantes por parte del GdeA con consecuencias en la ejecución.

145. El gobierno argentino, a través de la UNC y de las UPE ha acompañado la gestión y ejecución del Programa. El desempeño de la UNC ha sido satisfactorio en cuanto al cumplimiento de sus funciones de coordinación. La UNC ha generado lineamientos pertinentes que orientaron y buscaron dar un sentido homogéneo a la ejecución por parte de las provincias, mejorando significativamente el vínculo entre Nación y provincias. Es a partir de este mejor vínculo que se desarrolla su rol de liderazgo al interior de la SAGPyA, estimulando un proceso de reflexión sobre la necesidad de una política de desarrollo rural articulada y unificada, incluyendo el dialogo político con las organizaciones de productores y contribuyendo de esta forma a la creación y desarrollo del FONAF.

146. El GdA y los Gobiernos de las provincias, a través de las UPEs, facilitaron la participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución del proyecto, aunque esta participación ha sido escasa. Se mencionan ejemplos de interés en el punto de impacto en instituciones y políticas.

Institución Cooperante.

147. Los servicios de Administración y Supervisión de la CAF se han desarrollado normalmente y se han respetado las frecuencias de las misiones, las visitas de campo, los análisis contables, las solicitudes de desembolso y la declaración de elegibilidad de los gastos. En general, a lo largo de más de 15 años de colaboración, se considera que el papel de la CAF ha sido satisfactorio, a pesar de algunos momentos de dificultad. La mayor debilidad de la CAF como IC ha sido sus relativamente bajos aportes en el apoyo a la implementación y a la operatividad de los proyectos, concentrado su trabajo en los aspectos administrativos y fiduciarios⁵⁷.

VIII. LA ASISTENCIA TECNICA Y EL ROL DEL TECNICO

148.. En las intervenciones de los proyectos FIDA en el territorio, el técnico ocupa un lugar central en la generación y sostenimiento de los procesos productivos y en la consolidación del asociativismo, la organización y el fortalecimiento institucional. Sin embargo, su rol está escasamente profesionalizado tanto en términos de reconocimiento salarial como de capacitación.

149.. Algunas de las particularidades que tiene el rol del técnico en los proyectos considerados exitosos son las siguientes⁵⁸: i) la pertenencia al territorio de los proyectos que asisten; ii) la posibilidad de realizar un acompañamiento de los productores que no esté sólo referido a los aspectos productivos, sino que incluya un proceso de inserción social más amplio (cuestiones organizacionales, de comercialización, etc.); iii) la existencia de otras motivaciones (religiosas, políticas) que son un valor agregado o motivación adicional para el desempeño del rol como agente de desarrollo de la comunidad.

150.. Como la mayor parte de los técnicos son ingenieros agrónomos o veterinarios con perfiles de formación básicamente productivistas, se hace necesario la conformación de equipos multidisciplinarios en los que haya técnicos especializados en enfoques de desarrollo institucional, género, jóvenes y poblaciones aborígenes. En caso que por razones de falta de recursos humanos o presupuestarios no sea posible, esta tarea requiere el desarrollo de un rol polivalente que atienda a: i) un incremento de la capacitación de los técnicos en el que se incorporen tanto aspectos productivos como los vinculados al desarrollo rural, la comercialización, la gestión y la asociatividad; ii) el fortalecimiento de la formación pedagógica

⁵⁷ FIDA, Autoevaluación PL (2009).

⁵⁸ Crisol Proyectos Sociales (2007).

y de recursos y estrategias didácticas destinadas a adultos, que potencien el impacto de la asistencia técnica, iii) el desarrollo de conocimientos para proyectos no agropecuarios orientados a la nueva ruralidad (aserraderos, elaboración de escobas, etc.) iv) el conocimiento en profundidad de las distintas poblaciones vulnerables y sus necesidades específicas (mujeres, poblaciones originarias, jóvenes) que permita el desarrollo de estrategias y proyectos particulares.

IX. CONCLUSIÓN

151. Los proyectos de la cartera FIDA han sido adecuados en cada etapa de su formulación y sus reorientaciones con los lineamientos del COSOP y con las políticas públicas sobre género, fortalecimiento institucional y desarrollo del capital social. .

152. Es de remarcar la flexibilidad que ha tenido FIDA para ir incorporando en las sucesivas reorientaciones de los proyectos las innovaciones surgidas de las implementaciones en cada territorio e incluir las lecciones aprendidas de cada experiencia.

153. La diferenciación de los beneficiarios en estratos así como las estrategias que apuntan al fortalecimiento de las organizaciones, grupos de productores, jóvenes y mujeres y al aumento de su participación representan un avance significativo dentro de las estrategias del Programa FIDA. El reconocimiento y la valorización de las organizaciones como interlocutoras válidas de la gestión pública representan un cambio importante en las prioridades políticas de desarrollo rural en el país.

154. El desarrollo del capital social y la movilización son ejes claves en el Programa FIDA. Se han ido incorporando progresivamente en su diseño y en la evolución de sus estrategias. En términos de fortalecimiento institucional el diseño del último de los proyectos de la cartera, PRODEAR, es el que mejor interpreta el conjunto de aspectos que hacen al desarrollo del capital social: i) fomento del empoderamiento de las organizaciones y grupos de productores; ii) respaldo al fortalecimiento institucional y el diálogo sobre políticas a favor de la población rural pobre; iii) incorporación de organizaciones de diferente grado de desarrollo y consolidación..

155. El mayor impacto en capital social y empoderamiento entre los beneficiarios se produce entre las organizaciones que participan del FONAF. El FONAF y las mesas provinciales, cuya creación y funcionamiento son impulsados por el GdA a través de la nueva SSDRyAF, contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones locales y su participación en la implementación de políticas e instrumentos dirigidos al sector. Entre ellos, el Programa FIDA es especialmente valorado, tanto por el GdA, como por los gobiernos provinciales, que habitualmente no cuentan con instrumentos dirigidos a esta población, y por los productores.

156. Las acciones del Programa dirigidas al desarrollo y fortalecimiento institucional han contribuido a: i) una mayor visibilidad de la agricultura familiar que se concreta institucionalmente en la creación de la SSDRyAF; ii) un enfoque de la agricultura familiar orientada a reducir las asimetrías que caracterizan las relaciones de este sector con otros actores económicos; iii) la institucionalización del dialogo político y de la participación de la sociedad civil, que significa un cambio importante en el posicionamiento y capacidad de negociación de estas organizaciones con relación al Estado, en especial en la discusión de la política rural.

157. El enfoque de género ha evolucionado dentro de las estrategias del Programa FIDA y prueba de la mayor importancia que fue adoptando es que se ha constituido en una estrategia

transversal, es decir que está presente en cada componente y atravesando todas las actividades e instancias de decisión del Programa.

158. El Programa pretende apuntar a diferentes dimensiones de la vida de la mujer: la dimensión privada o doméstica en su rol personal (afianzando la autoestima) la dimensión familiar y productiva, como generadora de ingresos y la dimensión pública, por el aumento de la participación, la defensa de sus derechos y la formación en liderazgo.

159. El Programa ha incorporado tardíamente a los jóvenes como grupo específico. Recién lo hace entre sus últimos proyectos como un grupo diferenciado dentro de la población pobre rural, siendo particularmente acertada la estrategia de capacitación como agentes de desarrollo local y su inclusión en proyectos puedan ser convocantes para la población juvenil y que eviten la emigración. Presta especial atención a la generación de espacios de capacitación y reflexión, a la mejora de la participación, al aumento de oportunidades de desarrollo económico y su consecuente incorporación a las actividades productivas, a la formación en oficios y la formación de emprendedores.

160. La concepción desde la cual se considera a la población aborígen/originaria como beneficiaria del Programa también fue evolucionando hasta ser incorporada como un grupo integrante de la población vulnerable en los proyectos últimos, prestando particular atención a sus necesidades de infraestructura básica, de reforzar su cultura y de considerar las dificultades de la tenencia de la tierra.

X. RECOMENDACIONES

161. Es importante que desde la gestión pública, se defina una política de participación para que no se generen confusiones sobre los espacios legítimos de incumbencia y de decisión de las organizaciones, de los representantes del Estado y de otros actores sociales.

162. Dentro de las actividades del Programa, contemplar el apoyo a las UPE –en especial a las recién conformadas para la implementación de PRODERPA o PRODEAR- en la generación y consolidación de estrategias de articulación institucional en el territorio, y en procesos de capacitación para sus equipos técnicos en temáticas de desarrollo institucional y género, de manera que se garantice la continuidad de la intervención y un mayor y alcance de las poblaciones de jóvenes y mujeres.

163. Asegurar que cada provincia conozca y/o elabore –de acuerdo a su particularidad regional- criterios e indicadores para identificar las organizaciones a apoyar, teniendo estrategias diferenciadas según sus etapas de maduración y desarrollo, definiendo una política de atención para aquellas que queden fuera del apoyo de los proyectos FIDA, así como para los productores de la agricultura familiar que no estén integrados en organizaciones.

164. Tender a que la asistencia técnica a los subproyectos se mantenga durante períodos prolongados, (entre 4 y 6 años) a través de equipos interdisciplinarios que integren aspectos técnico productivos y socio organizacionales.

165. Profesionalizar el rol del técnico, tanto en la mejora de sus condiciones de trabajo como en su capacitación. Constituir equipos interdisciplinarios para la asistencia técnica. En los casos en que no sea posible, recomendamos procesos de capacitación para los técnicos en ejercicio (agronomos o veterinarios) que no sólo incluyan temáticas específicamente productivas sino que incorporen: i) desarrollo rural; ii) cultura y particularidades de las poblaciones aborígenes; iii) comercialización; iv) formulación de proyectos y redacción de informes; v) enfoque de género; vi) dinámica grupal y mecanismos de participación; vii) seguimiento y evaluación participativa.

166. Considerar en las capacitaciones dirigidas a jóvenes, mujeres y poblaciones originarias la existencia de contenidos referidos a temas específicamente productivos de los subproyectos y otros contenidos y estrategias que amplíen el capital social, a través de la generación de redes e intercambios entre subproyectos..

167. Tener en cuenta que el estímulo de la participación de las mujeres y de los jóvenes y lograr una transformación de su posicionamiento de género o generacional necesita un tiempo que supera el previsto para la ejecución de los programas. De ahí la importancia de otorgar tiempos mayores a las intervenciones y capacitaciones con estas poblaciones.

168. En el caso de las poblaciones indígenas, además de contemplar tiempos mayores, es necesario i) adoptar un enfoque de género específico sobre la mujer indígena, sus valores culturales, y el rol productivo que ocupan en la familia; ii) continuar fortaleciendo la capacitación de los técnicos para una mejor comprensión de las particularidades culturales de estas poblaciones; iii) profundizar en las acciones de incidencia en las políticas públicas para la PI.