Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

República Argentina

Evaluación del Programa en el País

Servicios Financieros

Mag. Javier Alvarado

Diciembre de 2009
Oficina Independiente de Evaluación

República Argentina
Evaluación del Programa en el País

Servicios Financieros

Índice

Abreviaturas y Siglas	i
Mapa de los proyectos financiados por el FIDA en Argentina	ii
I. Antecedentes del Sector.	1
II. Antecedentes de los Proyectos.	7
III. Resumen de Resultados de la Implementación.	13
IV. Desempeño de los Proyectos.	22
IV. a. Pertinencia.	22
IV. b. Eficacia.	27
IV.c Eficiencia	31
V. Impacto de los Proyectos.	31
VI. Factores Transversales.	34
VI. a. Sostenibilidad	34
VI. b. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance (scaling-up).	35
VII. Desempeño de los Asociados.	36
VIII. Conclusión.	36
X. Recomendaciones.	37
Apendices	38
. Anexo A Bibliografia	
Anexo B Itinerario	
Anexo C 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

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.

Diciembre 2009

I. Antecedentes del Sector

1. Entre 1984 y el 2008 la economía argentina ha pasado por distintas etapas de crecimiento económico, crecimiento agropecuario y estabilidad de precios que han afectado la formulación y la ejecución de cualquier tipo de proyecto en el sector rural, y particularmente los que incluyen componentes financieros. Entre 1984 y 1990 las características mas saltantes fueron bajas tasas de crecimiento de la economía y el sector agropecuario y sobre todo una hiperinflación que en 1989 llego a mas de 3,000 por ciento anual. En estos años fue prácticamente imposible desarrollar negocios financieros debido a la incertidumbre de los precios y la perdida de valor del dinero. De 1991 a 1998 el comportamiento de la economía se caracterizó por niveles de crecimiento relativamente altos tanto a nivel de toda la economía como del sector agropecuario y por una gran estabilidad en los precios. Estos años se pueden considerar como propicios para la ejecución de proyecto De 1999 hasta el año 2002 la economía argentina experimenta tasa de crecimiento negativas e incluso hasta el 2001 también los precios decrecen, no obstante en el 2002 los precios crecen en mas de 25%. Estos años también fueron difíciles para el desarrollo de servicios financieros debido a la perdida de la capacidad de pago de los agentes económicos. Del 2003 en adelante la economía argentina crece a tasas muy altas, aunque en el sector agropecuario se registran dos años con crecimiento negativo el 2004 y el 2008, los precios crecen en forma moderada. Estos años también se pueden considerar favorables para el desarrollo de servicios financieros.

Cuadro 1: Tasas de PBI, PBI Agropecuario e Inflación

	PBI	PBI Agrop.	Inflación
1984	1.6	0.4	626.7
1985	-5.2	-1.7	672.2
1986	6.2	0.2	90.1
1987	2.7	-2.7	131.3
1988	-1.1	7.9	343
1989	-7.2	-8.2	3079.5
1990	-2.5	8.5	2314
1991	9.1	4.1	171.7
1992	7.9	0.2	24.1
1993	8.2	2.4	10.6
1994	5.8	7.5	4.2
1995	-2.8	5.6	3.4
1996	5.5	-1.2	0.2
1997	8.1	0.5	0.5
1998	3.9	8.7	0.9
1999	-3.4	2.5	-1.2
2000	-0.8	-1.8	-0.9
2001	-4.4	1.1	-1.1
2002	-10.9	-2.3	25.9
2003	8.8	6.9	13.4
2004	9	-1.5	4.4
2005	9.2	12	9.6

2006	8.5	1.5	10.9
2007	8.7	10.2	8.8
2008	6.8	-2.7	7.2

Fuente: elaborado en base a datos del INDEC

2. Los servicios financieros en el sector de la pequeña agricultura son poco desarrollados en la Argentina. El crédito formal ha estado básicamente dirigido a los grandes y medianos agricultores, siendo su principal fuente de financiamiento el Banco de la Nación Argentina (BNA). El BNA es un banco estatal, y es el banco mas grande y con mas sucursales en la Argentina. A principio de la década del 80 sí fue una entidad que canalizaba importantes recursos a los pequeños agricultores mediante líneas de financiamiento con destino preestablecido, siendo responsable del 60% a 70% del crédito agropecuario[1], pero desde la década del 90 a partir de un proceso de reestructuración redujo sustancialmente su participación en el sector agropecuario, particularmente en la pequeña agricultura y ahora actúa con criterios de banca comercial y no de banca de fomento, lo cual dificulta su intervención en proyectos especiales o desarrollo[2]. Los bancos comerciales por lo general no prestan al sector agropecuario de pequeña agricultura y su cobertura es muy limitada fuera de las capitales de provincias[3].

3. Hasta antes de su privatización los bancos provinciales tenían eran también un actor importante en el financiamiento del sector rural, e incluso varios de ellos prestaban a pequeños agricultores, llegando a representar entre 10% a 15% del crédito agropecuario[4]. No obstante, su principal actividad fue dar créditos a los gobiernos provinciales a bajo costo[5], los cuales eran redescontados posteriormente por el Banco Central. Los bancos provinciales fueron privatizados en la década de los 90 como producto de la crisis que afectaba profundamente a estas instituciones y la tendencia económica neo liberal del gobierno en materia económica. La gran mayoría de los bancos provinciales estaba técnicamente quebrado al momento de su privatización. Por ejemplo el Banco de Salta al momento d su privatización tenía el 98% de su cartera en mora, y en el Banco de Santa Fe esa cifra llegaba al 60%. La privatización de los bancos provinciales trajo como consecuencia que una disminución significativa en el número de sucursales, en la cantidad de personal empleado, así entre 1990 y el 2001 las sucursales de los bancos públicos se redujo en 29.5% y la cantidad de empleados descendió en 49.5%. Asimismo, los gastos operativos en relación a los activos cayeron de 9% en 1993 a 4.8% en el 2001 y la rentabilidad paso de tener indicadores negativos a positivos. También se produjeron cambios importantes en la orientación y en los objetivos de las instituciones[6]. Aunque dentro del proceso de privatización se establecieron acuerdos para mantener las sucursales de los bancos provinciales por cierto tiempo[7], estos acuerdos no

[1] Ver Programa de Crédito Supervisado PNEA, pag. 10
[2] Ver Informe de Evaluación Ex Ante PRODERNEA, pag. 24
[3] Ver informe de evaluación ex ante de PRODERNEA, pag. 24-
[4] Ver Programa de Crédito Supervisado PNEA pag. 11
[5] Ver H. Gonzales Padilla "La Privatización de Bancos Públicos Provinciales en Argentina en 1993-2001" Documentos de Trabajo No. 401, Universidad del CEMA, Buenos Aires, julio 2009.
[6] Ver H. Gonzáles op. Ct pag. 5, 16.
[7] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNEA pag. 24.

implicaban para la incorporación de nuevos clientes ni el mantenimiento de los niveles de créditos de las sucursales.

4. De otro lado, el desarrollo de las microfinanzas es bastante incipiente. En el año 2006 apenas existían 18 instituciones microfinancieras, con cierto nivel de organización, de las cuales 17 eran no reguladas. Estas instituciones eran responsables del 94% de la oferta de microcrédito, pero apenas cubrían al 3% de los clientes potenciales y estaban ubicadas en el sector urbano[8]. Es decir que en el sector rural las microfinanzas son prácticamente inexistentes.

5. Existen en Argentina modelos de financiamiento alternativos al crédito bancario para el sector rural que podrían ser utilizados en algunos sectores de la pequeña agricultura, pero ellos no están muy difundidos[9]. Entre ellos tenemos los fideicomisos y los denominados pool de siembras. Los primeros son fondos transferidos a aun administrador por un tiempo definido y con instrucciones precisas en cuanto al grupo objetivos, actividad económica, condiciones de los préstamos. Los fideicomisos pueden ser bancarios o no bancarios, los primeros están administrados por los bancos y los segundos pueden ser administrados por cualquier persona física. El pool de siembras consiste en la agrupación de varios socios que buscan ampliar escala de producción y la disminución de los riesgos.

6. Por otro lado existen algunos programas gubernamentales, tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales que incluyen el otorgamiento de créditos a pequeños productores, Sin embargo, la coordinación entre ellos es limitada a pesar que varios de ellos están en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, su cobertura es reducida, la tasa de interés esta subsidiada, y los resultados en cuanto a recuperación por lo general no están adecuadamente documentados. Entre los programas gubernamentales podemos señalar al Programa Social Agropecuario (PSA), la Ley Ovina destinada a apoyar a los criadores de ovejas, Cambio Rural todos estos a cargo de la Secretaría de Agricultura, y el programa PRO-HUERTA a dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Por ejemplo el PSA uno de los programas de mayor alcance es un programa gubernamental que presta a una tasa de interés de 6% anual y que en el lapso de 13 años (1993-2006) había beneficiado a 51,980 familias con préstamos que alcanzaban alrededor de 11.4 millones de dólares, vale decir un promedio anual préstamos de 878 mil dólares. Todos estos programas incluyen aparte del crédito programas de asistencia técnica, y capacitación.

7. En julio del 2006 se promulgó la Ley 26117 o Ley de Promoción del Microcrédito. En este marco normativo el Ministerio de Desarrollo Social ha creado el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito mediante el cual se están otorgando créditos. Aunque estos créditos son principalmente urbanos, en algunas provincias como Tucumán según información de funcionarios de la

[8] Ver Curat. P, J. Lupano y L. Gineste "Microfinanzas en Argentina y América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas", Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas ANDARES, julio 2007.

[9] Como veremos posteriormente en el PRODERNEA se han aplicado en forma piloto algunas de estos modelos, pero no han tenido mucha replicabilidad.

UPE, tienen alrededor de 20% de los préstamos en zonas rurales y sus resultados parecen hasta el momento bastante promisorios.

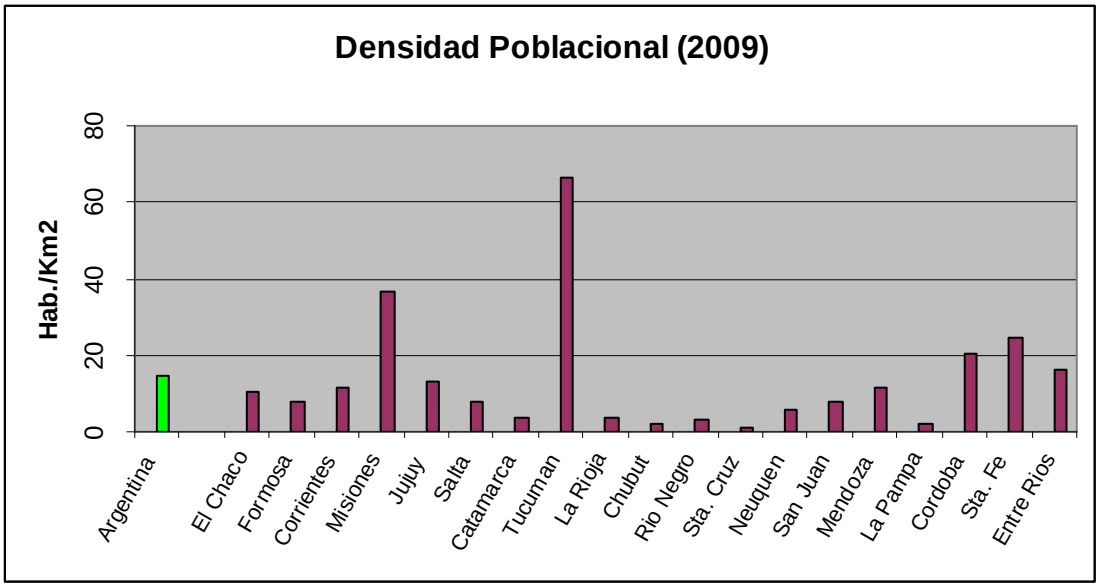
8. El Fondo Fiduciario de Capital Social S.A. (FONCAP S.A). es una organización mixta (pública-privada) creada en 1997 con el objetivo de administrar fondos fiduciarios aportados por el gobierno con la finalidad de eliminar las barreras de acceso al crédito de la población de menos recursos. En el año 2004 llegó a tener el 70% de su cartera con cooperativas de productores agropecuarios. Pero luego del fracaso de varias de estas instituciones se retiro del sector[10]. No obstante, conserva una capacidad instalada y conocimientos que pueden ser útiles para el desarrollo de servicios financieros en zonas rurales. En el diseño del PRODERPA en el 2004 se proponía darle un rol central en el componente de servicios financieros en lo referente al diagnostico de la situación del financiamiento rural en las provincias patagonicas y a la capacitación de las instituciones locales, las organizaciones y los técnicos de las UPE con el objetivo fortalecer la institucionalidad

9. Con respecto a los clientes potenciales de servicios financieros, cabe señalar que las organizaciones de pequeños productores en las zonas rurales son débiles. El tejido organizativo fue severamente afectado por el modelo económico imperante en década de los 90 y la crisis económica que se vivió a finales de esos años. El actual gobierno y el anterior han adoptado un modelo económico distinto que busca promover la asociatividad y el fortalecimiento de las organizaciones.

10. Las provincias en las cuales se han ejecutado o se planean ejecutar los proyectos del FIDA muestran una gran dispersión en su densidad poblacional. En las provincias que tienen mayores índices de densidad poblacional las condiciones para el desarrollo de servicios financieros generalmente son mayores que en las de baja densidad, pues la concentración de población reduce los costos de transacción tanto para las instituciones o proyectos financieros como para los potenciales clientes o beneficiarios mientras que la dispersión poblacional incrementa dichos costos, y en algunos casos estos costos son tan altos que impide la posibilidad de realizar transacciones financieras. En el gráfico 1 podemos apreciar que mientras el promedio del país es 14.4 hab./km2 hay provincias como Tucumán que tienen una densidad de 66.3 hab./km2 y otras como Neuquen apenas tiene 0.94 hab./km2. Evidentemente será mucho mas fácil desarrollar servicios financieros en Tucumán que en Neuquen.

Gráfico 1

[10] Ver C. Trivelli e Hildegardi Venero Banca de Desarrollo para el Agro: Experiencias en Curso en América Latina, Instituto de Estudios Peruanos, 2007, Lima



Fuente: Elaboración propia en base a estimados poblacionales del INDEC.

11. Las organizaciones de pequeños agricultores no han gestionado programas de créditos o ahorros para sus miembros como ha ocurrido en otros países de la región. Esto se explica principalmente, por la debilidad organizativa ya señalada, pero también ha influido la ausencia de apoyos específicos para tal fín[11].

12. Con respecto a la normativa que rige el sector, a diferencia de otros países de la región, en donde la supervisión de las entidades financieras esta a cargo de entidades especializadas y autónomas, en Argentina la supervisión depende del Banco Central de Reserva de la Republica Argentina (BCRA)[12]. Esta entidad se ha preocupado de fortalecer el sistema financiero tradicional, pero no ha desarrollado una normatividad que incentive la creación de instituciones financieras que incorporen a los pequeños productores rurales como sus clientes. Al respecto, en el documento de evaluación ex ante del PRODERNOA y en el de formulación de PRODEAR se indica que las regulaciones del BCRA no permitirían atender masivamente al sector de la agricultura familiar debido a que la normatividad vigente es uno de los factores que hace que las instituciones soliciten garantías reales por los préstamos[13]. Al respecto, resulta ilustrativo ver lo que señala el informe de PRODERNOA: " …. *los servicios financieros para los beneficiarios del proyecto son casi inexistentes a nivel formal, dado que – sujetos a la supervisión del BCRA- los bancos exigen requisitos casi imposibles de cumplir para los pequeños productores agropecuarios del NOA. En particular la calificación de las garantías implica un obstáculo de magnitud para permitirles el acceso al crédito formal"*[14].

[11] En el Perú las organizaciones de pequeños cafetaleros, como PIDECAFE y la Cooperativa La Florida, han logrado desarrollar modelos e instituciones que ofrecen servicios financieros a sus asociados. Pero para ello han contado con el apoyo de largo plazo de la cooperación holandesa en el primer caso y de la cooperación belga en el segundo.

[12] Aunque en términos formales la supervisión de las entidades financieras esta a cargo de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, esta entidad depende de BCRA y su presidente es nombrado por el presidente del BCRA.

[13] Ver informe de formulación PRODERTE pag.10 e informe de evaluación ex ante PRODERNOA pag 24.

[14] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNOA pag. 24.

13. Finalmente, desde la perspectiva institucional, cabe señalar que -dentro de los cambios producidos recientemente- la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar se encarga de coordinar todos los programas de crédito que diferentes áreas del nuevo Ministerio de Agricultura (anteriormente Secretaría de Agricultura) dirige al sector rural. Asimismo se esta elaborando los lineamientos para una formular una Política de Financiamiento destinada a la Agricultura Familiar[15]. En la medida que esto se logré será un importante avance sentar las bases de una institucionalidad para el financiamiento de la agricultura familiar en la Argentina.

PUNTOS CLAVE

- La economía argentina en el periodo 1984-1990 y 1999-2002 experimento condiciones económicas adversas para el desarrollo de servicios financieros.
- Los servicios financieros formales son poco desarrollados en la pequeña agricultura y el microcrédito es prácticamente inexistente en el sector rural.
- La privatización de los bancos provinciales dejo al sector rural de pequeña agricultura sin un actor importante.
- Existen provincias cuya densidad poblacional hace muy difícil el desarrollo de sistemas financieros.
- La creación del Ministerio de Agricultura señala una nueva institucionalidad que puede ser favorable para el posecionamiento de la pequeña agricultura.

II. Antecedentes del Programa

14. El COSOP señala cuatro objetivos estratégicos: la generación de ingresos, el desarrollo de capital humano y social, creación de capacidad e interacción con los gobiernos provinciales[16]. Los dos primeros están relacionados con los servicios financieros. El acceso a servicios financieros (incluido el ahorro) permitiría que pequeños productores con potencial realizar oportunidades de negocio que no pueden realizar por falta de capital financiero, o manejar mejor sus riesgos, su liquidez y en el mediano o largo plazo adquirir activos. Todo esto repercute positivamente en la generación de ingresos. Asimismo, el acceso a servicios financiero mediante un enfoque asociativo como se prioriza en el COSOP coadyuvaría al fortalecimiento de las organizaciones de los productores, y al empoderamiento de los mismos, principalmente en los grupos excluidos como las mujeres y los aborígenes. Esto llevaría al desarrollo de capital humano y social en las zonas rurales de la Argentina.

15. En coherencia con las estrategias del COSOP, tanto el FIDA como el gobierno argentino consideran que el acceso a los servicios financieros constituye una herramienta poderosa para la generación de ingresos y de capital social que coadyuve a superar la situación de pobreza de los pequeños productores. En consistencia con esto el componente de servicios financieros ha representado el 26% de los fondos invertidos por el FIDA en la Argentina (ver gráfico 2).

[15] La política de financiamiento rural debería ser parte de la Política de Desarrollo Rural la cual pese a que en el año 2006 se contrató a una consultoría para su elaboración, aun no se ha definido.
[16] Ver documento de Oportunidades Estrategicas Nacionales (COSOP) 2004, pag. 10

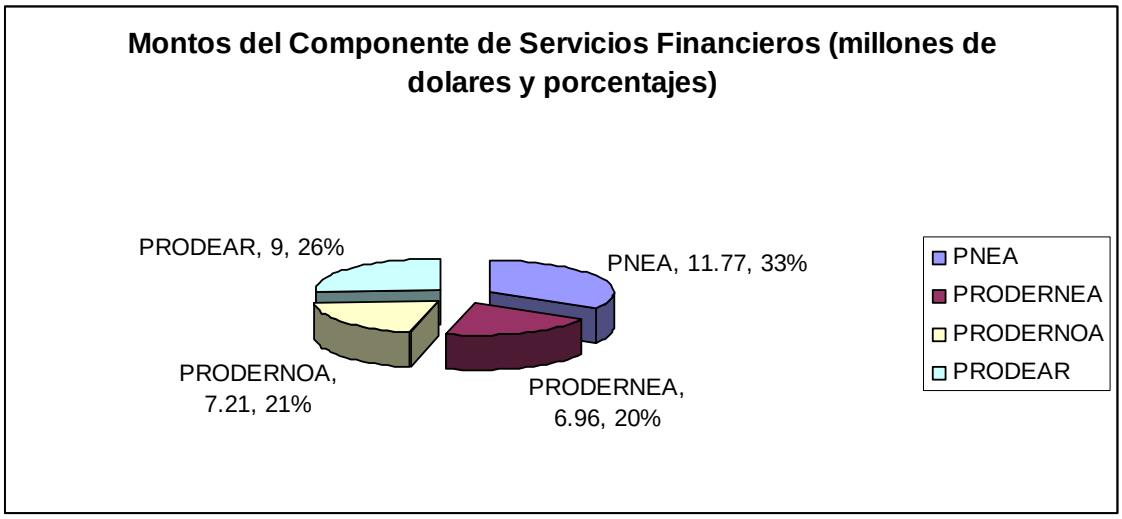
Gráfico 2

Fuente: Evaluación del Programa País Argentina Borrador de Informe de Revisión, Agosto 2009.

16. Los fondos invertidos o por invertir en el componente de servicios financieros en los proyectos financiados por FIDA han sumado 34.94 millones de dólares incluyendo tanto el aporte FIDA como los aportes locales (nación y provincias) y el aporte del BID en el PNEA. Y el monto desembolsado o por desembolsar por FIDA asciende a 25.9 millones de dólares (gráficos 3 y 4)[17]. Es decir, que el FIDA ha financiado el 74% del componente de servicios financieros. El proyecto que concentra la mayor cantidad de los fondos para servicios financieros ha sido el PNEA con el 33% de los fondos para financiamiento. Pero a nivel del financiamiento dado por FIDA, sino se producen cambios en los proyectos que resta ejecutar, será el PRODEAR con el 34% de los fondos para servicios financieros, el proyecto con mayor financiamiento de FIDA.

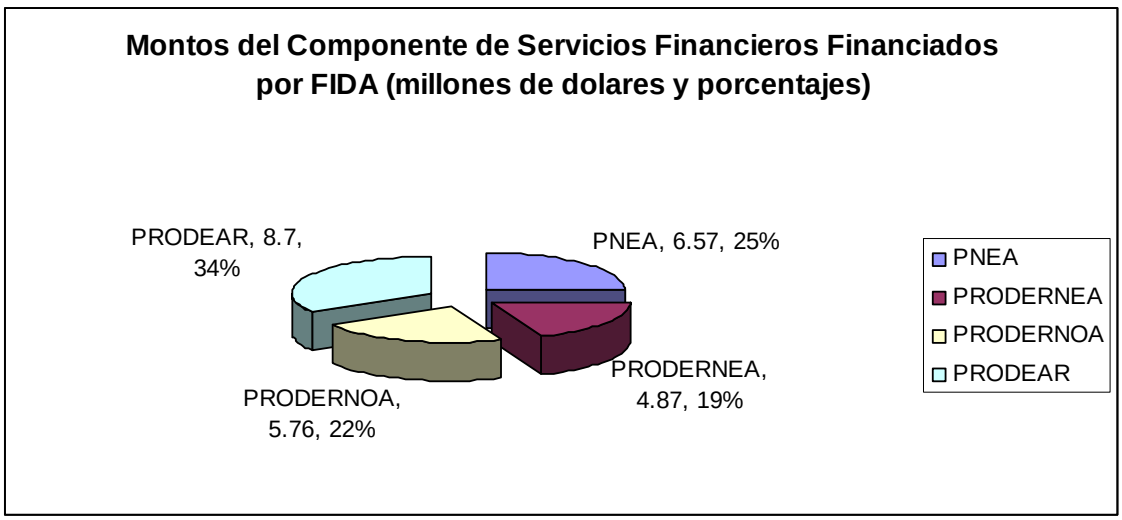
[17] Excluyendo el proyecto de PRODERPA debido a que la reorientación del 2009 eliminó el componente de servicios financieros, con este proyecto los fondos invertidos en servicios financieros hubieran sumado 35.96 millones a nivel de todo el financiamiento y 26.69 millones de dolares a nivel del financiamiento del FIDA.

Gráfico 3



Fuente: Fuente: elaboración propia en base a documentos de diseño y reorientación de los proyectos.

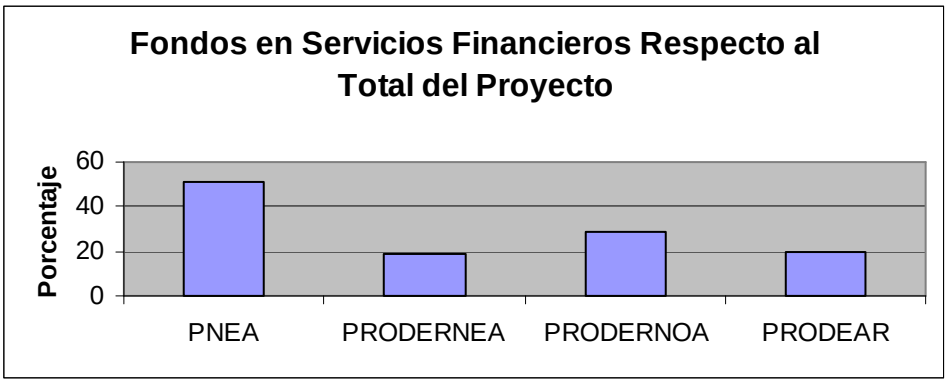
Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base a documentos de diseño y reorientación de los proyectos.

17. Entre los proyectos, el componente de servicios financieros ha sido el mas importante en el PNEA en donde llegó a representar el 51% de los fondos invertidos. Luego se ubica el PRODERNOA con 29% de los fondos del proyecto en los servicios financieros, el PRODERNEA y el PRODEAR el componente de servicios financieros muestra una importancia similar con alrededor del 20% del total de los fondos.

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a documentos de diseño y reorientación de los proyectos.

18. Los objetivos generales de los proyectos han estado centrados en la mejora en los ingresos y niveles de vida de los beneficiarios. No obstante, a nivel de los objetivos del componente de servicios financieros han habido cambios relevantes en los diversos proyectos. En el PNEA y el PRODERNEA los objetivos del componente de servicios financieros esta claramente ligado a el incremento de la producción agropecuaria y cambios tecnológicos en la parcela. En el PRODERNOA se aprecia un cambio hacia una comprensión mas general del conjunto de actividades productivas que realizan los beneficiarios y mas ligada a su demanda. En el PRODERPA el énfasis del componente está en facilitar el acceso al financiamiento. Mientras que en el PRODEAR hay una profundización en la línea que se planteaba en el PRODERNOA, incorporando el concepto de negocio rentable (ver cuadro 1).

19. También se aprecia en el cuadro 1 que en todos los proyectos se manifiesta el objetivo específico de lograr que los pequeños productores accedan a los servicios financieros en forma permanente. Sin embargo, en el PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA se pretende que el acceso sea mediante la integración al sistema financiero formal. Mientras que en el PRODERPA y el PRODEAR dicho acceso sería principalmente mediante la creación o el fortalecimiento de los sistemas financieros locales.

Cuadro 1: Objetivos del Componente de Servicios Financieros

PROYECTO	OBJETIVOS
PNEA (1984, 1988)	• Posibilitar el incremento de la producción y productividad de las explotaciones minifundistas proveyendo recursos financieros que permitan la adopción de mejoras tecnológicas y la capitalización. • En el mediano plazo posibilitar el acceso al sistema de crédito comercial.
PRODERNEA (1996)	• Poner al alcance de los pequeños productores los recursos financieros

	para hacer las inversiones y adoptar la tecnología recomendada. • Fomentar la capitalización del productor. • Promover la capitalización de la región. • Promover el ahorro. • Establecer una metodología de asistencia financiera que continúe operando con la banca privada después de concluido el proyecto. • Integrar a nivel regional un fondo de servicios financieros.
PRODERNOA (1999)	• Proveer los recursos financieros adecuados para la producción agropecuaria, agroindustrial y las actividades no agropecuarias rurales de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios. • Integrar a los beneficiarios al sistema de crédito formal.
PRODERPA (2004)	• Facilitar el acceso a las diversas líneas de financiamiento existentes o que se creen y mejorar el desempeño de las fuentes de financiamiento actuales
PRODEAR (2006)	• Transformar actividades económicas de subsistencia en negocios rentables y sostenibles, ofrecer oportunidades de empleo y negocios a jóvenes rurales. • Desarrollar un mercado de servicios de apoyo a las actividades productivas

Fuente: elaboración propia en base a documentos de diseño y reorientación de los proyectos.

20. Tal como lo señala auto-evaluación del Gobierno Argentino, el PNEA ha sido un proyecto pionero para la generación de proyectos que busquen el desarrollo de la pequeña agricultura. El PNEA es también el primer proyecto que involucra a los gobiernos provinciales y otorga servicios financieros a agricultores cuyo único financiamiento había sido créditos en insumos de las provincias y de los comerciantes locales que proveían de alimentos[18].

21. El componente de servicios financieros ha estado presente en todos los proyectos objetos de la presente evaluación. En el PNEA tanto en el proyecto redactado por la misión del FIDA en 1984 como en el que redactó el BID en 1988, el crédito fue la principal herramienta utilizada para lograr los objetivos del proyecto, las actividades de capacitación y asistencia técnica fueron secundarias y subordinadas a la herramienta crediticia[19]. La demanda de crédito

[18] Ver Autoevaluación del Gobierno Argentino, pag. 2

[19] El proyecto redactado en 1984 no se llegó a implementar debido a la hiperinflación que afectó al país en los años siguientes. El proyecto de 1988 fue elaborado por el BID y fue el que finalmente se implementó a partir de 1991.

fue estimada a partir de modelos de finca en los que el crédito era considerado como un insumo mas en la producción, y la demanda de crédito era independiente de los componentes de capacitación y asistencia técnica, valed decir que no importaba que cantidad de beneficiarios recibieran asistencia técnica para el otorgamiento de los créditos[20]. En el PRODERNEA elaborado en 1996 y efectivo en 1998, y en el PRODERNOA redactado en 1999 y efectivo en el 2003, los componentes de asistencia y capacitación adquieren mayor importancia, en estos proyectos la demanda de crédito sería determinada por el avance del componente de asistencia técnica, en tal sentido no se proponía una meta cuantitativa para los créditos como se hacía en el PNEA. En PRODEAR redactado en el 2006 aunque el crédito es muy importante, es un componente que actúa conjuntamente con la capacitación y la asistencia técnica.y PRODERPA elaborado en el 2004 y efectivo en 2007 (antes de la reorientación) el crédito es menos importante que los otros componentes del proyecto, con la reorientación se elimina como componente del proyecto.

22. La promoción de ahorros solo fue considerada como un objetivo especificos dentro del componente de servicios financieros en el PRODERNEA. La promoción se debía hacer mediante sistemas de financiamiento que incentivarían procesos de ahorro individual y grupal a través de asociaciones de beneficiarios[21].

23. Los proyectos financiados por el FIDA han asignado un rol importante a los bancos provinciales como entidades encargadas de desembolsar los créditos a los beneficiarios de los programas. Esto se debe a que estas entidades eran las que tenían mayor cobertura en las provincias y mas experiencia tenían en el financiamiento a pequeños productores agropecuarios, por lo menos en su etapa de banca pública. Teniendo en cuenta que la privatización de estos bancos había generado cambios importantes el PRODERNEA buscó acuerdos con los bancos, así se firmaron cartas de entendimiento con los directores con el banco de Corrientes y el Nuevo Banco del Chaco; no obstante, estas cartas no generaron mayores obligaciones de los bancos[22]. Aunque se buscaba que los técnicos de los bancos sea corresponsables de la selección de los beneficiarios, y responsables de la recuperación de los créditos, esto no fue así, pues fueron los técnicos de los proyectos los que asumieron las labores de selección, supervisión y recuperación de los créditos. Y los bancos tampoco asumieron ningún riesgo, pues en caso de incumplimiento el riesgo fue asumido por los proyectos, los cuales tampoco previeron un fondo para incobrables en ninguno de los proyectos ejecutados En tal sentido, el momento de inicio de los proyectos resultó particularmente difícil para lograr involucrar, como pretendían los proyectos financiados por FIDA, a los bancos provinciales dados los profundos cambios que estaban atravesando estas instituciones, tal como lo reconoce el propio documento de diseño original del PRODERNEA[23].

[20] Ver informe ex ante de evaluación de PRODERNEA, pag. 62.
[21] Ver informe de evaluación ex ante de PRODERNEA, pag. 63
[22] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNEA pag. 24.

[23] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNEA PAG. 24

PUNTOS CLAVE

- Los objetivos estratégicos del Cosop de generación de ingresos y desarrollo de capital humano y social tienen relación con los servicios financieros.
- El componente de servicios financieros es el que mayores montos ha recibido en los proyectos fida
- El fida ha financiado el 74% del componente de servicios financieros.
- El componente de servicios financieros ha sido mas importante en el PNEA con 51% de fondos dentro del proyecto.
- En los proyectos se ha pasado de una óptica centrada en lo agropecuario a una en los negocios rurales
- El acceso permanente a servicios financieros es un objetivo específico que cruza a todos los proyectos.
- Los proyectos han asignado un rol importante a los bancos provinciales en la implementación de los servicios financieros

III. Resumen de los Resultados de la Implementación

24. Hasta el momento de realizar esta evaluación en relación al componente de servicios financieros se habían implementado tres proyectos: el PNEA, el PRODERNEA (ambos finalizados) y el PRODERNOA (en ejecución). Se habían desembolsados cerca de 21 millones de dólares y se habían alcanzado a 11,486 beneficiarios. El crédito promedio fue de 1821 dólares. No obstante, se puede apreciar importantes diferencias entre proyectos; así pues el PNEA ha sido el proyecto que ha tenido el crédito promedio mas alto con 2221 dólares, y el proyecto con el menor crédito promedio es el PRODERNOA, con un crédito promedio de 948 dólares que es el 42% del crédito del PNEA, el PRODERNEA se ubica en un nivel intermedio (cuadro 2). Teniendo en cuenta que el crédito tamaño del crédito por lo general esta asociado a los niveles de ingreso se los prestatarios, se puede inferir que el PNEA prestó a agricultores de mayores ingresos que el resto de proyectos en particular los del PRODERNOA.

25. En relación al cumplimiento de las metas de los proyectos implementados el PNEA es el que mejor desempeño muestra, pues cumple con los desembolsos y supera las metas en cuanto al número de beneficiarios. En el PRODERNEA se han superado las metas en las colocaciones, pero en relación al número de beneficiarios se produjo un deficit bastante grande, esto muestra que se sobre estimo la demanda de los beneficiarios. El PRODERNOA esta en plena ejecución y se tiene previsto terminar el proyecto a mediados del 2010, lo cual muestra un avance modesto en términos de montos y beneficiarios.

Cuadro 2: Créditos en Proyectos Implementados

	Créditos (millones de US$)	Beneficiarios	Meta monto(millones de US$)	Meta benef.	Cred. Promedio (dólares)	% Cumplimiento benef.	% Cumplimiento Monto
PNEA	11.77	5300	11.77	4800	2,221	110.5	100
PRODERNEA	6.96	3877	4.7	10,456	1795	37.1	148.1
PRODERNOA	2.19	2309	7.21	6500	948.5	35.5	30.3
Total	20.92	11486	23.68	21756	1821.3	52.8	88.3

Fuente: elaboración propia en base a informe de evaluación pre terminal PNEA, informe de evaluación PRODERNEA, misión de reorientación de PRODERNEA, misión de reorientación de PRODERNOA e información de las UPE Catamarca y Tucumán. Las metas de PRODERNOA son para el año 2010.

26. Los proyectos financiados por FIDA han mostrado significativas debilidades que la gestión y desempeño de la cartera de créditos. Lo cual, se ha reflejado en elevadas tasas de cartera en mora y cartera en riesgo, lo cual la hace imposible la sostenibilidad y continuación del componente de servicios financieros de los proyectos sin constantes transferencias gubernamentales o provinciales. En el cuadro 3 podemos apreciar que la información disponible señala una tasa de morosidad que oscila entre el 18% (PRODERNEA) y el 26.8% (PNEA), mientras que la cartera en riesgo esta entre 36.4% (PNEA) y el 50% (PRODERNEA)[24]. Cabe indicar que en todos los proyectos hubo problemas para identificar estos datos con exactitud.

Cuadro 3: Desempeño de los créditos en proyectos financiados por FIDA (en porcentaje)

Cartera	**PNEA**	**PRODERNEA**	**PRODERNOA**
Vigente	63.6	50	55
Refinanciada[25]	9.6	32	23
Mora[26]	26.8	18	22
Riesgo[27]	36.4	50	45
Total	100	100	100

Fuente: elaborado en base a Informe Evaluación Misión Interna PNEA, Informe Final PRODERNEA, e información de UPE Catamarca y UPE Tucumán.

27. La provincia de Corrientes ha sido una de las provincias en las cuales la ejecución del componente de servicios financieros del PRODERNEA había tenido mejor desempeño y todavía se sigue dando préstamos[28]. La información disponible para finales de octubre del 2009 indica que: i) en término de montos -sin considerar los intereses- mas del 50% de los créditos que se otorgaron no se han recuperado (cuadro 4); y ii) en número de créditos los morosos son alrededor del 85%. Asimismo el 72% de los créditos morosos tiene más de dos años de mora. Estas cifras son muy altas, así por ejemplo, comparando la mora en montos el Banco de la Nación Argentina a finales de 2008 tenía una cartera en mora del 2%. De esta información y tendiendo en cuenta que el desempeño de la provincia de Corrientes fue una de las mejores en la ejecución del PRODERNEA, se puede inferir que las demás provincias del PRODERNEA los resultados en la actualidad podrían ser peores.

Cuadro 4: Cartera de la Provincia de Corrientes, PRODERNEA

CARTERA	**MONTO (US$)**
Préstamos Otorgados	1388,887.5
Préstamos Refinanciados	27,374
Monto Recuperado	401,899.8
- Capital	325,222.4
- Intereses	76,677.4

[24] En la provincia de Tucumán hemos considerado como cartera refinanciada, la que se señala como cartera en negociación.
[25] La cartera refinanciada es la cartera que como objeto de negociación ha sufrido cambios en cualquiera de sus condiciones originales.
[26] La cartera en mora es aquella que tiene mas de 30 días de vencida.
[27] La cartera en riesgo es la suma de la cartera en mora y la cartera refinanciada.
[28] Ver informe de evaluación del Componente de Servicios Financieros PRODERNEA, pag. 9.

Monto a Pagar (31-10-09)	892,140.9
- Capital Vencido e Impago[29]	698,076.7
- Intereses	165,300.3
- Intereses Moratorios	28,763.9

Fuente: Elaborado en base a información de la UPE Corrientes

28. La tasa de interés que los proyectos han cobrado a los beneficiarios ha experimentado variaciones entre los proyectos y dentro de su ejecución. En el PNEA la tasa fue de 8% y se mantuvo a lo largo de la ejecución del proyecto. En el PRODERNEA la tasa inicial fue de 8.5% que se mantuvo hasta agosto del 2002, luego se incremento a 14%, pero fue por un breve tiempo y sólo fue aplicada en la provincia del Chaco, posteriormente en 2003 se redujo a 5% también por un tiempo corto y esa tasa se mantuvo hasta el final del proyecto. En el PRODERNOA la tasa de interés al inicio fue de 7% esta tasa se ha mantenido hasta mediados del 2009 luego se ha reducido al 4.3% (cuadro 5). En el PNEA el organismo encargado de fijar la tasa de interés fue el Comité Nacional de Coordinación, un organismo por delegados de cada provincia, dos representantes por beneficiario, representantes de la Secretaría de Agricultura, el BCRA el INTA, Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Secretario de Desarrollo Regional. En el PRODERNEA y el PRODERNOA el ente encargado de fijar la tasa de interés ha sido el Consejo Coordinador del Proyecto (CCP), formado por el Coordinador Nacional, los Coordinadores Provinciales y los representantes de los beneficiarios de cada provincia, el criterio básico del CCP para fijar la tasa es la tasa de interés que el FIDA cobra en el proyecto.

Cuadro 5: Tasas de Interés en los Proyectos

PROYECTO	**TASA DE INTERES**
PNEA 1991-1997	 8%
PRODERNEA	
1998-2002	8.5%
2002-2003	14%
2003	5%
2003-2007	7%
PRODERNOA	
2003-2008	7%
2009	4.3%

Fuente: Elaboración propia en base a evaluación pre-terminal PNEA, misión reorientación PRODERNEA 2002, entrevistas con encargado de servicios financieros UNC y entrevistas con jefe de servicios financieros UPE Corrientes

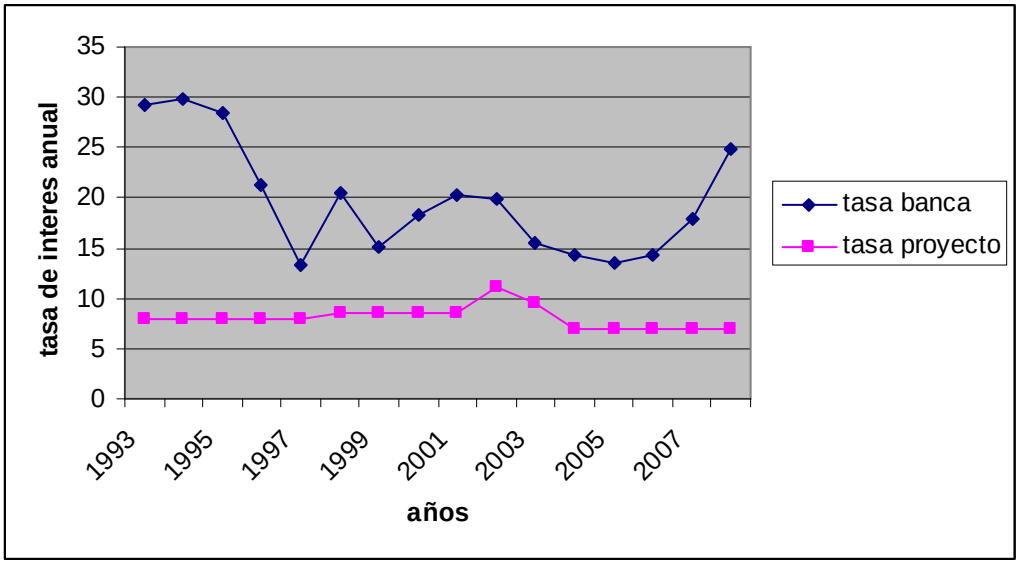
29. La tasa de interés en todos los proyectos estuvo muy por debajo de la tasa que cobraba la banca comercial[30]. Así por ejemplo, la tasa de interés durante la

[29] El capital vencido es la cartera en mora sin incluir los intereses normales y moratorios.

[30] Para efectos de la comparación de las tasas de los proyectos con la banca comercial hemos considerado la tasa de interés promedio ponderada de créditos con prenda de hasta 12 meses, que calcula el BCRA.

ejecución del PNEA fue de 8% anual mientras que las tasas de la banca comercial estuvieron entre 13% y 30% anual, los años de mayor brecha fueron los primeros años de ejecución del proyecto en donde la tasa de interés del proyecto era menos de la tercera parte de la cobrada por la banca. En PRODERNEA la brecha disminuyo sobre todo luego de la reorientación en donde por un breve periodo la tasa se elevó a 14%, pero luego se reduce y se estabiliza en alrededor de la mitad de la banca. Esta situación se mantiene en el PRODERNOA hasta los últimos años en la cual la brecha se comienza a agrandar. En el gráfico 6 también se puede apreciar que el comportamiento de la tasa de los proyectos no guarda mayor relación con el comportamiento de la tasa de la banca comercial.

Gráfico 6: Tasas de Interés de Proyecto y de la Banca Comercial



Fuente: Elaborado en base a información de BCRA e información de documentos de diseño y reorientación de los proyectos

30. No existió mayor competencia en la elección de los bancos provinciales que fueron los encargados de desembolsar los créditos, debido a que sólo existía un banco provincial en cada una de las provincias. Aunque en los documentos de formulación de los proyectos no se hace explicito los criterios para la selección de estos bancos, se pueden inferir que se consideraron los siguientes factores: i) eran las instituciones que tenían mayor cobertura dentro de las provincias, ii) tenían experiencia con financiamiento al sector agropecuario, iii) mostraron disposición para suscribir convenios con los proyectos.

31. Los servicios financieros ofrecidos por los proyectos fueron variados. A partir del PRODERNEA se establecieron varias líneas de crédito tratando de abarcar la mayor parte de la demanda de los pequeños agricultores (cuadro 6). Los créditos de operación buscaban que satisfacer las necesidades de financiamiento de corto plazo para la compra de insumos, semilla, mano de obra y capital de trabajo en general: el crédito de inversión financiaba la adquisición de maquinaria, construcción de infraestructura, la compra de ganado, y en general la adquisición de activos físicos, los montos en la línea de operación cubrían el 100% de los gastos en efectivo y el 30% de la mano de obra familiar, en los de inversión se

cubría el 90% de la inversión, los plazos de los primeros era hasta 18 meses, en los de inversión dependiendo del tipo se podía llegar hasta 8 años con tres aaños de gracia. En PRODERNEA los créditos para operación se establecieron hasta 12 meses y los de inversión hasta 7 años, cabe indicar que se establecieron tasas de interés indicativas de 10% para las créditos de operación y 9% para los de inversión pero no se llegaron a aplicar y solo se cobró el 8.5% hasta antes de la reorientación. Cabe indicar que también se estableció una línea de crédito rural para el financiamiento de actividades no agropecuarias con un plazo máximo de 10 meses. Y un fondo rotativo para actividades innovativas para actividades nuevas en la región con un plazo máximo de 36 meses. En el PRODERNOA las líneas de operación y las de capitalización tienen características similares a las del PRODERNEA. La línea de servicios de apoyo a la gestión de riesgo es para el financiamiento de experiencias pilotos para el manejo del riesgo, en el caso de seguros la prima tendrá un financiamiento no reembolsable del 100% en el primer año y 50% en el segundo; las demás líneas del PRODERNOA están dentro de las denominadas líneas estratégicas cuyas condiciones se explicitan en el cuadro 5.

Cuadro 6: Líneas de Financiamiento en los Proyectos

PROYECTO	LINEAS DE FINANCIAMIENTO
PNEA	Financiamiento de Operación
	Financiamiento de Inversión
PRODERNEA	Financiamiento de Operación
	Financiamiento de Inversión
	Fondo Rotativo para Actividades Innovativas
	Línea de Crédito Rural
	Grupos de Autogestión
PRODERNOA	Crédito para Operación
	Crédito de Inversión para Consolidación
	Crédito de Inversión para Capitalización
	Servicios de Apoyo a la Gestión de Riesgos
	Fondo para Acceso a Mercados
	Fondo de Reconversión y Actividades Innovadoras
	Fondo de Apoyo al Primer Emprendimiento
	Fondo para Capitalización de Organizaciones

Fuente: elaborado en base a Programa de Crédito Supervisado PNEA, Informe de evaluación es ante PRODERNEA, Misión de Reorientación de PRODERNEA, informe de evaluación ex ante PRODERNOA, Reglamento de Crédito y Asistencia Técnica PRODERNOA

Cuadro 7: Líneas Estratégicas del PRODERNOA

Línea	Destino	Plazo máximo	Período de gracia	Tasa de Interés	Parte no reembolsable
Fondo para Acceso a Mercados (FAM)	Inversiones colectivas en obras de infraestructura comercial, maquinarias y/o equipos destinados a la adecuación, procesamiento, transformación, acopio o empaque de la producción destinada al mercado.	84 meses	Hasta 18 meses para intereses y hasta el 40% del plazo total para capital	50% de la Tasa de Interés del Programa	40% del monto asignado
Fondo para Reconversión y Actividades Innovadoras (FRAI)	Inversiones colectivas o individuales en el marco de un proyecto grupal u organizacional destinadas a un proceso, actividad o producción con carácter innovador.	120 meses	Hasta 18 meses para intereses y hasta el 40% del plazo total para capital	50% de la Tasa de Interés del Programa	50% del monto asignado
Fondo de Apoyo al Primer Emprendimiento (FAPE)	Inversiones colectivas de grupos u organizaciones en los cuales al menos el 80% de sus integrantes tengan entre 18 y 29 años	84 meses	Hasta 18 meses para intereses y hasta el 40% del plazo total para capital	75% de la Tasa de Interés del Programa	50% del monto asignado

Fuente: Reglamento de Crédito PRODERNOA.

32. La implementación del componente de servicios financieros fue bastante lenta y tuvo muchas dificultades, que se reflejaron en gran lentitud para cumplir con las metas originalmente planteadas en los proyectos y en carteras con desempeños bastante pobres. Las principales dificultades encontradas en la implementación han sido: i) identificación de los beneficiarios; ii) concentración en los servicios financieros de crédito, dejando de lado otros servicios financieros; iii) dificultades para incorporar a los bancos comerciales en los proyectos mas allá de su papel como administradores de créditos; iv) dificultades para conformar grupos de beneficiarios solidarios; A continuación desarrollamos las principales características de cada una de ellas

33. La identificación de los beneficiarios, los beneficiarios de los proyectos se han definido por su condición de pobreza. En el PNEA la definición fue en función del tamaño de la tierra, eran considerados potenciales beneficiarios todos aquellos agricultores que tenían menos de 4 has de cultivo bajo riego o 9 has de cultivo en secano. Para el PRODERNEA los beneficiarios fueron considerado aquellos que tenían un ingreso familiar neto anual de 2,500 dólares o menos, en el PRODERNOA los beneficiarios se definieron como aquellos con ingresos familiares netos o menores a 6,800 pesos (alrededor de 1,800 dólares a octubre del 2009). Pese a que estos parámetros son bastante precisos en la implementación se dieron algunos problemas para identificar a los beneficiarios, sobre todo en el PRODERNEA y el PRODERNOA.

34. Resulta paradójico que el componente de crédito que menos problemas tuvo en la identificación de los beneficiarios y desembolso de los créditos fue el PNEA, según se puede apreciar en el informe de evaluación del año 1995, pues según se puede apreciar a pesar de ser un proyecto inicial sin ningún antecedente, según señala en dicho informe, los retrasos se dieron debido al proceso

hiperinflacionario, y una vez que este se estabilizo el crecimiento de los precios los desembolsos no tuvieron problema para alcanzar y superar las metas propuestas[31]. Cabe indicar que este proyecto sólo tuvo dos líneas de financiamiento: crédito para capital de trabajo y crédito para inversiones.

35. **Concentración en los servicios financieros de crédito.** Los proyectos financiados por el FIDA se han centrado básicamente en el otorgamiento de crédito, sin considerar la demanda de otros servicios financieros principalmente el ahorro. Según numerosos estudios el ahorro es la principal demanda de servicios financieros de las poblaciones pobres, pues el ahorro constituye una estrategia básica para el manejo de los riesgos, las emergencias y la liquidez[32]. Y la experiencia del Proyecto Corredor Cusco-Puno, financiado por el FIDA en el Perú sugiere que la captación de ahorro puede ser una buena estrategia para incursionar luego con créditos. El único de los proyectos en donde se señala explícitamente la promoción del ahorro como uno de sus los objetivos fue el PRODERNEA, en este proyecto en su concepción original se buscó la promoción del ahorro a través de dos mecanismos mediante la apertura de cuentas en los bancos que hacen de ventanillas para los desembolsos y las recuperaciones, y mediante los Grupos de Autogestión que se formarían a partir de grupos de prestatarios que estén consolidados y formalmente organizados (cooperativas o asociaciones de hecho), los cuales ahorrarían y también recibirían créditos y serían los responsables de la gestión como una banca minorista[33]. Esto se mantuvo en la reorientación de finales del 2002.

36. **Dificultades para incorporar a los bancos provinciales en los proyectos.** En la concepción de los proyectos PNEA, PRODERNEA, y PRODERNOA los bancos provinciales han sido considerados como un actor importante, no solo en la etapa de ejecución sino también como un actor que podría contribuir de manera importante al sostenimiento y la replicabilidad de los proyectos; esto funcionaría en la medida que a través del desarrollo de los proyectos los bancos podrían considerar a los pequeños productores como un segmento interesante para incorporarlos como clientes de los bancos. Esto no se ha cumplido por varias razones entre ellas: i) el PRODERNEA y PRODERNOA fueron diseñados e implementados en momentos críticos para los bancos provinciales, pues se estaba en pleno proceso de privatización y luego sobrevino la crisis económica que afecto significativamente al sector financiero, estos hechos sin duda que afectan cualquier consideración para incursionar con sus recursos en un sector desconocido por muchos y considerado muy riesgoso; ii) la práctica común en los proyectos gubernamentales de condonar o refinanciar las deudas de los préstamos concedidos al sector agropecuario ha generado que en el sector agropecuario se haya extendido una cultura de no pago. En tal sentido, los bancos son muy cautelosos para incorporar como clientes a agricultores que han

[31] Ver informe de evaluación pre-terminal PNEA pag. xiii
[32] Por ejemplo Marguerite Robinson "Savings Mobilization and Microinterprice Finance: The Indonesian Experience" en Maria Otero y Elizabeth Rhyne editores, The New World of Microfinance, 1994
[33] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNEA pag. 64-65

recibido servicios financieros del gobierno, mas aun cuando no tienen garantías; iii) la baja bancarización que existe en la Argentina en comparación a otros países hace que existan muchos sectores sin servicios financieros, a los que los bancos les resulta mas rentable incorporar como clientes antes que a los pequeños productores rurales[34].

37. **Dificultades para formar grupos de prestatarios solidarios.** En todos los proyectos financiados por FIDA una de las condiciones básicas para acceder a los créditos fue la formación de grupos que cuyos integrantes estuvieran dispuestos a garantizarse en forma solidaria. No obstante, en todos los proyectos se han presentado dificultades para conformar los grupos, en el PNEA se pedían 10 miembros, en el PRODERNEA el número mínimo fue de 6 y luego se redujó a 4 miembros, en el PRODERNOA también en el diseño original el número mínimo fue de 6 miembros y la reorientación recomendó flexibilizar esta exigencia, en el PRODERPA hasta antes de su reorientación también se mantenía la exigencia de grupos, aunque no se especificaba su número mínimo, en el PRODEAR también se mantiene la agrupación (sin precisar el número mínimo) como una exigencia para obtener financiamiento. Las dificultades para formar grupos solidarios se explica porque los beneficiarios generalmente no tienen mucha experiencia de trabajo conjunto, ni tampoco tienen el conocimiento ni la confianza entre ellos para hacerse garantes solidarios[35], hay que tener en cuenta que el mecanismo de los grupos solidarios traslada al grupo las labores de monitoreo y recuperación de los créditos, labores que usualmente las asumen las instituciones financieras, asumir estas labores implica un costo para los miembros de los grupos, en la medida que menos conocimiento exista entre los miembros los costos serán mayores, pues cada miembro debe destinar mas recursos para conocer a los demás miembros; asimismo estos costos se incrementan con el número de los miembros de los grupos, en grupos muy grandes estos costos son tan altos que los miembros no los pueden asumir y el monitoreo y la recuperación solidaria dejan de funcionar.

38. Adicionalmente una vez formados los grupos estos no actuaron como grupo solidarios en ninguno de los proyectos, lo cual les resto eficacia para monitorear los créditos y contribuir a un repago adecuado. Es decir, no hubo monitoreo entre los miembros de los grupos para un buen uso del crédito y tampoco ejercieron presión social cuando se presentaron casos de mora. A esto contribuyeron las UPE provinciales, pues cuando se presentaron moras en alguno de los miembros del grupo no exigieron que se los demás miembros se hagan cargo de la deuda sino que sólo dejaron de prestar a los morosos y a los demás que eran cumplidos les siguieron dando créditos,[36] desvirtuando el mecanismo de la garantía solidaria que es la razón del grupo solidario.

[34] Ver Alejandra Anastassi,, Emilio Blanco, Pedro Elosegui y Maximo Sangiacomo "La Bancarización y los Determinantes de la Disponibilidad de Servicios Bancarios en Argentina" pag. 11 Documentos de Trabajo 2006, BCRA.

[35] La experiencia exitosas con grupos solidarios como el del Grameen Bank de Bangladesh se basan en grupos en donde existe previamente experiencia de trabajo o conocimiento cercano entre los miembros de los grupos. Es sobre este capital social pre-existente sobre el cual se forman los grupos solidarios.

[36] Esto es documentado en el Informe Pre-terminal PNEA pag. 14. Asimismo, varios años después observamos la misma práctica en el PRODERNOA en Catamarca con un grupo de mujeres artesanas en donde había una señora morosa, pero las demás no habían asumido la deuda y seguían obteniendo crédito.

39. **Escasez o ausencia de organizaciones con capacidad para gestionar servicios financieros.** En todos los proyectos financiados por FIDA las organizaciones han constituido un sujeto importante dentro de la concepción y de las acciones del proyecto, este rol se ha hecho mas claro e importante en los proyectos del PRODERPA y del PRODEAR,. Las organizaciones (formales e informales) han sido los sujetos de crédito y a la vez el crédito era un mecanismo que permitía su fortalecimiento.

40. La implementación del componente de servicios financieros de los proyectos ha generado una serie de reglamentos, manuales de crédito, etc. Estos documentos sin duda que son útiles y necesarios para gestionar los servicios financieros, pero se han mostrado totalmente insuficientes para realizar una buena gestión e institucionalizar los servicios financieros. Debido a que no ha existido una institucionalidad ni voluntad política que permita ejecutarlos.

PUNTOS CLAVE

- Se han implementado tres proyectos: PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA.
- Se han desembolsado créditos por 21 millones de dólares y se han alcanzado a 11,486 beneficiarios.
- El PNEA tiene el promedio de crédito mas alto y el PRODERNOA el mas bajo
- El componente de servicios financieros en los proyectos han mostrado significativas debilidades en la gestión y desempeño de la cartera.
- La tasa de interés cobrada a los beneficiarios ha experimentado variaciones en la implementación de los proyectos.
- El criterio básico para fijar la tasa ha sido la tasa de interés que cobra FIDA
- La tasa de interés ha estado por debajo de la tasa de la banca comercial
- El componente de servicios financieros en los proyectos ha establecido varias líneas para cubrir todas las demandas de los beneficiarios
- La implementación del componente ha sido muy lenta y ha tenido muchas dificultades.

IV. Desempeño del Proyecto

IV.1 Pertinencia

41. Los objetivos del componente de servicios financieros en el conjunto de los proyectos financiados por FIDA han sido pertinentes en relación a las necesidades de acceso a servicios financieros de los pequeños agricultores pobres los cuales en su gran mayoría carece de estos servicios, y a la estrategia que propone el COSOP cuyos ejes son la generacion de ingresos, el desarrollo de capital humano y social, la creación de capacidad en el sector público y la interacción con los gobiernos provinciales. Particularmente en las dos primeras estrategias el vehiculo central es el desarrollo y fortalecimiento de formas asociativas. Al respecto, se ha buscado en todos los proyectos que los servicios financieros sean canalizados a los productores más pobres mediante grupos de productores u organizaciones. Esto es mucho mas claro a partir del PRODERNOA y PRODERPA en cuanto a la formación de organizaciones y sobre todo en el PRODEAR pues en este proyecto la organización se torna en el principal vehiculo para canalizar el financiamiento a la vez que recibe acciones para su fortalecimiento.

42. En el documento de Política de Financiamiento Rural del FIDA del año 2004, se señalan cuatro desafíos que la intervención del FIDA en el financiamiento rural debe ayudar a solucionar[37]: i) participación de los interesados directos, incluidos los pobres en el financiamiento rural; ii) creación de una infraestructura financiera rural con estrategias distintas; iii) fortalecimiento de la sostenibilidad institucional; y iv) promoción de un entorno normativo y reglamentario propicio. Los objetivos de los proyectos financiados por FIDA han abordado los dos primeros desafíos, pero con distintos énfasis en las formulaciones de los proyectos. En el PNEA la participación de los prestatarios se limitó a los comités de créditos. En el PRODERNEA y PRODERNOA los prestatarios adquieren más participación en líneas de financiamiento FRAI, Grupos de Autogestión y FOCO. En general podemos afirmar que hasta el PRODERNOA los proyectos los énfasis estaban puestos en la creación de una infraestructura financiera rural; en el PRODERPA, pero sobre todo en el PRODEAR el énfasis cambia hacia la participación de los beneficiarios.

43. En el diseño del componente de servicios financieros no se tuvo en cuenta la sostenibilidad del componente, pese a que en algunos de los proyectos como el PRODERNEA esto se consideró como uno de los objetivos específicos, pues en las políticas de fijación de tasas de interés en ninguno de los proyectos no se tuvo en cuenta la necesidad de cobrar una tasa de interés real positiva que cubra los fondos de la inflación, considerar los costos administrativos de los servicios financieros, y tampoco se previo la provisión de fondos para cubrir los préstamos incobrables que han sido bastante significativos en los proyectos. Asimismo, pese a que se reconocía que la normatividad existente no beneficiaba la incorporación de los pequeños agricultores como sujetos de crédito, y esto fue considerado como uno de los objetivos desde el PNEA hasta el PRODERNOA (ver cuadro 1), no se estableció en el diseño acciones para tratar de modificar la normatividad.

44. En el diseño del componente de servicios financieros, luego de la primera experiencia del PNEA, en el PRODERNEA y el PRODERNOA han identificado dentro del grupo objetivo a distintos grupos y se ha tratado de diseñar líneas de financiamiento específicas para ellos. Esto según nuestro parecer, ha contribuido a dificultar la implementación de las mismas líneas y el desembolso de los créditos. La implementación de cada línea implica no sólo una institucionalidad mínima (manuales o reglamentos) sino sobre todo labores de promoción y selección específicas. Asimismo, también cuanto mas líneas se tenga mas son las dificultades para el recojo y el ordenamiento de la información[38]. En el cuadro 6 observamos las líneas de financiamiento de los proyectos de financiados por FIDA. En el caso del PRODERNEA antes de la reorientación se tenía 5 líneas pero sólo se usaron dos; la reorientación mantuvo básicamente las mismas líneas, pues aunque la línea de Fondo Rotativo para Actividades Innovativas (FRAI) se trasladó al Subcomponente de Capacitación

[37] Ver Financiación Rural: Política, FIDA, pag. 10.

[38] En el informe de la misión de reorientación del PRODERNEA en la pagina 31 se indica que la disgregación por líneas dificultó el análisis de los montos otorgados en foma diferenciada (operación vs inversión).

y Comunicación, en la práctica los técnicos de la UPE siguieron manejando las mismas cinco líneas. La información disponible muestra que aunque luego de la reorientación se incrementó sustantivamente el número y el monto de créditos colocados, estos fueron básicamente a la línea de Financiamiento de la Operación[39]. En el caso del PRODERNOA dentro del componente de servicios financieros actualmente se contempla ocho líneas de financiamiento, sin considerar el Fondo para Poblaciones Vulnerables que si bien formalmente no esta considerado como una línea de crédito, en la práctica termina siendo asumido por los mismos técnicos.

45. De otra parte, es probable que sí exista una demanda insatisfecha para las distintas líneas de financiamiento, pero tratar de implementar todas simultáneamente sin contar con los recursos humanos y físicos adecuados generalmente trae muchas dificultades y puede contribuir a una selección y seguimiento deficiente de los clientes o beneficiarios[40].

46. El diseño de los contratos con los bancos generaba incentivos para que los bancos actúen como ventanillas. Los bancos por administrar los créditos recibían una comisión del 2%, no arriesgaban su capital y los resultados de la cartera de los proyectos no afectaba al desempeño de su cartera, e incluso algunos bancos como el de Corrientes cobraban por el mantenimiento de las cuentas. En estas condiciones no existían mayores incentivos para incorporar a los beneficiarios de los proyectos como clientes de los bancos.

47. En el diseño del PRODERNEA y el PRODERNOA la identificación de los beneficiarios se hizo mediante la medición de sus ingresos (ver párrafo 33). Sin embargo, en la ejecución se pudo apreciar varios problemas. Esto en parte refleja la complejidad de la medición de ingresos, la cual no es una tarea sencilla, y se hace mas compleja cuando los técnicos encargados de la selección no están familiarizados con estas mediciones[41]. En el PRODERNOA en la reorientación se ha establecido una ficha que se espera que simplifique la medición.

48. Los diseños del PRODERPA y sobre todo del PRODEAR cambiaron radicalmente el rol que se había asignado a los bancos provinciales. Estas instituciones desaparecen en la formulación. En el PRODERPA se propone que el FONCAP haga un diagnostico de la situación del acceso a servicios financieros de los pobres rurales en cada una de las provincias y de las entidades involucradas, y a partir de esto elaborar un plan de negocios para las instituciones que mas potencialidad tienen para dar estos servicios y un programa de capacitación de dirigentes de organizaciones y de técnicos.[42]

---

[39] Cabe indicar que la mayor colocación de créditos no sólo se puede deber a las modificaciones de la reorientación sino también a que coincidió con un periodo de recuperación económica muy fuerte.

[40] En el desarrollo de las microfinanzas en el caso de las Cajas Municipales en el Perú comenzaron ofreciendo solo el servicio de crédito pignoraticio (crédito con prenda de joyas) y posteriormente fueron incorporando otras líneas de financiamiento.

[41] Las mediciones de pobreza mediante ingresos son complejas y tienen márgenes de errores significativos, debido a esto muchas encuestas nacionales optan por medir pobreza por los gastos, pero esta medición es compleja. Recientemente se han desarrollado instrumentos que buscan simplificar la medición de la pobreza y ser a la vez mas exactos.

[42] Ver informe de evaluación ex ante PRODERPA pag. 22-23.

49. En la ejecución de los proyectos se encontró que las organizaciones eran muy débiles y en muchos casos no existían. La existencia de un recurso crediticio que exigía la organización ha sido vista en muchos casos como un requisito que había que cumplir, pero no ha contribuido a formar o consolidar las organizaciones cuando no existía con anterioridad un capital social mínimo. En las visitas que se hizo a potenciales prestatarios en la provincia de la Rioja se pudo apreciar que los potenciales prestatarios criadores de cabras estaban dispuestos a agruparse para obtener el crédito, pero con escaso capital social entre ellos, en este caso el crédito probablemente no va a generar organizaciones sino mas bien grupos de deudores. Distinto es el caso que observamos en la Cooperativa Don Pedro en Tucumán que ya tiene un capital social previo, y han podido manejar los recursos financieros en forma adecuada, incluso adicionalmente a los créditos del PRODERNOA han podido gestionar microcréditos del Consorcio de Microcrédito de Tucumán.

50. El PNEA fue pionero como proyecto de desarrollo y en su formulación no existían otros proyectos gubernamentales de promoción de servicios finacieros rurales al pequeño agricultor. A partir de estas experiencia surgieron proyectos como el Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP), Programa Social Agropecuario (PSA), el Plan Forestal promovidos por la entonces Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAPyA) que dependía del Ministerio de Economía[43]. Posteriormente se desarrolla el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) también en el ámbito del SAPyA. En el ámbito del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se desarrolló el proyecto de Cambio Rural. El Ministerio de Desarrollo Social en convenio con el INTA desarrolla el proyecto Pro Huertas y el Programa Familias (PROFAM)[44]. Aunque hubieron algunas coordinaciones a nivel general estas fueron insuficientes, y en relación al componente de servicios financieros no se tuvieron en cuenta estos proyectos a pesar que varios de ellos tenían un componente de servicios financieros. Esto lo reconoce la Autoevaluación del Gobierno Argentino que al respecto señala *"Estos programas, incluido el PRODERNEA, funcionaron con una gran autonomía, a tal punto que cada uno de ellos se planteó objetivos, beneficiarios, modalidades de intervención, gestión, evaluación y estructuras administrativas independientes. Cada una de esas intervenciones conformaba, de hecho, un instrumento de política"*[45]

51. La participación de los beneficiarios en el diseño de los proyectos no fue muy fluida. .En particular en muchas provincias los proyectos fueron vistos como algo externo que se les ponía a consideración una vez que ya estaba definido, esto ha sido mas notorio en el caso del PRODERPA. Tampoco hubieron canales adecuados para incorporar en el diseño a los pequeños agricultores, en gran parte debido a la debilidad de las organizaciones. Recién en los últimos años el desarrollo de mecanismo como los foros de pequeña agricultura familiar ha

[43] Ver informe de evaluación ex ante PRODERNEA pag. 9-10.
[44] Ver misión de reorientación de PRODERNOA pag. 9.
[45] Evaluación del Programa País: Autoevaluación del Gobierno Argentino, pag 3.

permitido una mejor participación de los beneficiarios en el caso del PRODEAR.

52. En la formulación del componente de servicios financieros se tenía previsto que los beneficiarios tengan una participación activa tanto en el diseño, los mecanismos de operación y la toma de decisiones. En el componente de servicios financieros en el PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA, la participación se haría efectiva a través de la inclusión de los beneficiarios en los comités de crédito y asistencia técnica que se debían formar en cada una de las provincias. No obstante, no se señaló con claridad en que consistiría la participación de los beneficiarios dentro de los mencionados comités. Esta definición resultaba importante, pues a diferencia de los otros miembros de los comités los beneficiarios podrían actuar como evaluadores de sus propios proyectos o de proyectos de sus vecinos, lo cual podía generar conflictos de interés y dar lugar a decisiones sesgadas en el otorgamiento de los créditos.

53. En el diseño del componente de servicios financieros del PNEA y sobre todo en el PRODERNEA y el PRODERNOA los bancos provinciales desempeñaban un rol muy importante pues mediante ellos se iba a incorporar de manera permanente a los pequeños agricultores al sistema financiero formal. Aunque en el diseño se tomaron algunas consideraciones sobre los cambios y el proceso de privatización que estas instituciones estaban experimentando, no se tomó en cuenta que cuando los bancos se privatizaron los objetivos de rentabilidad y ganancia fueron primaron en la conducción de las instituciones, y por lo tanto resultaba muy difícil que incorporaran a pequeños agricultores considerados riesgosos y con productos de baja rentabilidad.

54. Tampoco se considero en el diseño la experiencia y la literatura que existía sobre las limitaciones de la banca pública y la banca comercial en la provisión de servicios financieros para la pequeña agricultura[46]. La concepción que subyacía el diseño de los componentes de los servicios financieros hasta el PRODERNOA era que los servicios financieros, particularmente el crédito, actúan como un insumo en los procesos productivos, por lo tanto la provisión de crédito llevaría a un incremento en la producción, productividad e ingresos. Esta concepción -como señala la evaluación del componente de servicios financieros del PRODERNEA-esta muy cuestionada tanto por la fallida experiencia de los bancos de fomento (cuyos mayores beneficiarios fueron los grandes agricultores) como por el desarrollo de la literatura que se produjo luego del fracaso de los bancos de fomento. La literatura subraya que el crédito es un instrumento financiero y el acceso a este instrumento , posibilita que se puedan realizar negocios, manejar el riesgo y la liquidez[47]. El crédito no hace rentable actividades que no lo son, para eso hay otros instrumentos (la transferencia tecnológica, la inversión en infraestructura o en capital humano, etc.), sino que posibilita que oportunidades de negocio rentables que para su realización tienen como cuello de botella la falta de financiamiento puedan realizarse.

[46] Ver C. Trivelli y Venero, H. op. ct. pag 31-56.
[47] Ver informe de evaluación de componente de servicios financieros PRODERNEA, pag. 14-15

55. La posición del mismo gobierno argentino resulta muy critica de la inclusión de los pequeños productores como clientes de la banca provincial en un proceso de privatización. Al respecto, el documento de autoevaluación del gobierno argentino señala: "*no puede negarse cierta rigidez subsistente en los documentos de proyecto, en los que los formuladores, después de haber tomado contacto con las necesidades y exigencias de los organismos de ejecución, persistieron en desconocer la realidad nacional e insistieron con propuestas prácticamente inaplicables, e incluso indeseables en el marco de las estrategias nacionales que se estaban consolidando, tales como la creación de un mercado de asistencia técnica y la incorporación de los agricultores familiares a la banca comercial, por sólo mencionar algunas"*[48].

56. La formulación de los proyectos financiados por FIDA tuvo lugar en distintos contextos económicos como podemos apreciar en el cuadro 8. Cabe señalar que la formulación del PNEA se hizo en un contexto particularmente difícil. Tanto la primera como la segunda formulación de 1998 (a cargo del BID) se realiza en un contexto de hiperinflación y recesión que de por si hacía sumamente complejo la formulación de cualquier proyecto dado que la volatilidad de los precios hacía muy compleja la planeación que supone un proyecto. En la formulación -salvo un acápite sobre la obligación del gobierno central de mantener el valor de los recursos- prácticamente no se considera el contexto en el diseño[49]. Los siguientes proyectos se desarrollan en un ambiente de relativa estabilidad de precios que hace mucho más viable la planeación, aunque en el caso del PRODERNOA se registraba tasas negativas de crecimiento del PBI.

Cuadro 8: Contexto Económico en la Formulación de los Proyectos

Proyecto	**Año de Formulación**	**PBI (variación %)**	**Inflación**
PNEA	1984	1.6%	626%
	1988	-1.1%	343%
PRODERNEA	1996	5.5%	0.2%
PRODERNOA	1999	-3.4%	-1.2%
PRODERPA	2004	9%	6.1%
PRODEAR	2006	8.5%	13.4%

Fuente: Elaborado en base a información del INDEC, BCRA

57. Cabe señalar que los objetivos de los proyectos financiados por FIDA de contribuir a la superación de la pobreza de los pequeños agricultores mediante el acceso a los servicios financieros siguen siendo plenamente vigentes, en tanto la situación de pobreza y acceso a servicios financieros por parte de los pequeños productores no ha variado sustancialmente.

58. Las dificultades encontradas en la implementación de los proyectos dieron lugar a la necesidad de efectuar reorientaciones en casi todos los proyectos para tratar de superarlas. Cabe resaltar que las dificultades que se dieron han sido similares en los proyectos: PNEA, PRODERNEA, y PRODERNOA[50], lo cual refleja

[48] Ver Evaluación del Programa País: Autoevaluación del Gobierno Argentino, pag 8 (subrayado propio).
[49] Ver Programa de crédito supervisado, pag. 56.
[50] El PRODEAR aun no ha iniciado su implementación

serias limitaciones para aprender de las lecciones que dejaron la implementación los proyectos. Por ejemplo, el documento de diseño del PRODERNEA al referirse a las lecciones del PNEA señala ..*"el sistema de asistencia técnica basado en extensionistas públicos y polifuncionales, que dedican una parte considerable de su jornada laboral a las tareas de recuperación de los préstamos o servicios personales al pequeño agricultor (transporte, compra de insumos, venta de producción local, gestiones y trámites). La experiencia muestra que se descuida parcialmente el objetivo prioritario del asesoramiento técnico y puede generar una relación tipo paternalista entre el técnico y el agricultor"*[51]. Sin embargo, en el PRODERNEA y PRODERNOA los técnicos han seguido haciendo las mismas funciones que se criticaban del PNEA.

IV.2 Eficacia

59. Los resultados del componente de servicios financieros de los proyectos financiados por FIDA que ya finalizaron -el PNEA y el PRODERNEA- cumplieron o superaron las metas planteadas en relación a los montos colocados. En el PRODERNEA se proyectó colocar 4.7 millones de dólares y al final se colocó casi 7 millones de dólares. En PNEA además se alcanzo a más del 30% del número de beneficiarios inicialmente planteados, mientras que en el PRODERNEA sólo se llegó al 37.5% de los beneficiarios[52]. En el PRODERNOA a la fecha sólo se han desembolsado en las provincias de Tucumán y Catamarca un 30% de los fondos asignados en la reorientación y se ha alcanzado a 35.5% de la meta de beneficiarios [53], lo cual resulta bastante preocupante si se tiene en cuenta que la terminación de este proyecto esta programada para junio del 2010.

60. Como observamos en el cuadro 3 el desempeño de la cartera en el componente de servicios financieros ha sido bastante deficiente en todos los proyectos implementados. La tasa de morosidad en el mejor de los casos esta en 18% (PRODERNEA) y el mejor desempeño de la cartera en riesgo la sitúa por encima del 36%. Con estos indicadores resulta imposible pensar en la sostenibilidad de los proyectos sin transferencias externas. Las razones de este pobre desempeño son varias, a continuación desarrollamos algunas que a nuestro juicio son las más relevantes.

61. **Falta de personal en los proyectos con capacidad para gestionar servicios financieros.** Dado que los bancos provinciales no se involucraron en los proyectos tal como se había previsto en el diseño, fueron los propios técnicos de los proyectos los que aparte de de sus tareas habituales se encargaron de las labores de promoción, identificación, selección, monitoreo y recuperación de los

[51] Ver informe de Evaluación ex ante PRODERNEA ,pag. 26.
[52] Ver Informe Pre-Terminal del PNEA e Informe Final del Componente de Servicios Financieros del PRODERNEA.
[53] En el presupuesto original del PRODERNOA los fondos para crédito eran de 6,640,000 dólares asignados a un componente denominado Fondo de Crédito. En la reorientación del 2006 se crean dos subcomponentes Fondo de Crédito con un presupuesto de 3,460,000 y Fondo de Crédito para Capitalización con 3,746,000 dólares. Los costos de gestión del Fondo de Crédito que se estiman en USD 78 000 están incluidos en el Fondo mismo.

créditos. Estas labores son bastante especializadas y requieren de una formación que la mayor parte de los técnicos no tienen, pues generalmente son formados en ciencias agronómicas y su experiencia laboral es en la parte productiva. Esto sin duda ha sido uno de los cuellos de botella que los proyectos han enfrentado tanto para poder llegar a mas prestatarios como para realizar una buena gestión de los servicios financieros. Adicionalmente ni en el PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA los técnicos no recibieron capacitación especializada para el manejo de actividades financieras; recién en el PRODERPA y en el PRODEAR se contemplaron acciones en dicho sentido.

62. **Dificultades para identificar proyectos con capacidad de pago crediticia.** Debido a las debilidades de los equipos técnicos arriba señaladas se manifestaron problemas para identificar y seleccionar proyectos que generaran los ingresos suficientes para cubrir todos sus costos (incluido el financiero) y generar ganancias. Esto se manifestó no sólo en pocos proyectos financiados sino que en algunos de ellos, el pago del crédito a veces se hacía con ingresos provenientes de otras actividades[54].

63. **Déficit de equipamiento del personal encargado de gestionar los créditos.** En las visitas de las provincias se pudo constatar en algunos casos que los vehículos disponibles para que los técnicos visiten a los prestatarios es insuficiente. Esto hace mas difícil evaluar y hacer el monitoreo de los créditos sobre todo cuando los beneficiarios están ubicados en zonas alejadas. En el PRODERNEA se señala este problema en la provincia del Chaco indicando que muchas veces los técnicos tienen que usar sus propios vehículos[55]. En el PRODERNOA en la provincia de Catamarca uno de los técnicos utilizaba su propia movilidad para hacer todas las labores del proyecto aprovechando que tenía un negocio propio que implicaba viajar a varios de los ámbitos del proyecto. Esto en los casos señalados aparentemente se explica por limitaciones presupuestales en dicho rubro.

64. **Ausencia de un software especializado para gestionar los programas de crédito.** Aunque un manejo adecuado de la información es clave para una buena gestión de cualquier servicio financiero, los proyectos financiados por FIDA no lograron el desarrollo de un software que pudiera manejar adecuadamente la información de todas las UPE, aunque en la evaluación del PNEA se menciona como uno de sus logros el desarrollo de un software, en la ejecución de los demás proyectos no se aprecia esto. Incluso en el informe de reorientación del PRODERNEA se menciona que se ha gastado mas de 100 mil dólares en el desarrollo de un software sin mayor éxito y actualmente la información del PRODERNOA se sigue llevando en forma manual en Excel, al igual que la provincia de Corrientes que continua otorgando prestamos del PRODERNEA; esto hace que la información llegue con mucha demora y por consiguiente dificulta que se adopten medidas correctivas a tiempo. Muchas veces se tiene información de la mora cuando ya ha transcurrido demasiado tiempo para iniciar una cobranza efectiva. Esto, según nuestro parecer, esta relacionado con el hecho que la información en las UPE no es vista como una herramienta de gestión, sino como un requisito para los informes.

[54] Ver por ejemplo Informe Pre-terminal PNEA Oficina de Evaluación, pag. 14.
[55] Ver informe de misión de reorientación PRODERNEA, pag. 37.

65. **Insuficiente coordinación entre las entidades ejecutoras.** Desde el inicio del PNEA se ha visto que la coordinación entre las distintas entidades que tienen ingerencia en el proyecto no ha sido muy fluida, a pesar de la existencia de un Manual de Funciones y Operaciones aparece la necesidad de una mejor coordinación entre las UPE y la UNC. Esto se trató de resolver creando un Consejo Coordinador del Programa, pero las dificultades de coordinación han persistido. Estas dificultades de coordinación han afectado el desempeño de todos los componentes de los proyectos, en particular el de los servicios financieros, por ejemplo en el PNEA se presionó a las UPE sin mayor consulta para cumplir un cronograma de colocaciones a costa de la calidad de la cartera[56]. En el PRODERNEA se aprecia que las provincias interpretaron de forma distinta el uso de los créditos que se recuperan al cierre de los proyectos, algunas siguieron prestando con los fondos recuperados mientras que otras no[57]. En la visita a las UPE del PRODERPA fue bastante común

66. **La debilidad del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos.** Aunque fueron implementadas en todos los proyectos la frecuencia de sus informes fue muy espaciada y aunque advirtieron en varios casos problemas con las carteras estos informes no fueron tomados en cuenta por las UPEA o la UNC. Un ejemplo palpable se señala en la evaluación pre-terminal de PNEA en donde en las paginas 16 y 17 se muestra como tanto el informe del primer semestre de 1993 como el del segundo semestre advertían sobre la gravedad de los problemas de mora sin que sean tomados en cuenta.

67. En relación a las líneas de crédito planteadas los créditos desembolsados corresponden básicamente a capital de trabajo y créditos para inversión. Las demás líneas que se plantearon en los proyectos no se implementaron, esto se debió tanto a las deficiencias de los técnicos de las UPE en la gestión de servicios financieros como a las propias dificultades de implementación de muchas líneas de financiamiento.

68. Los créditos de los proyectos se destinaron en su gran mayoría a actividades agropecuarias, aunque en los proyectos mas recientes se aprecia un avance en el financiamiento de las actividades no agropecuarias aun resulta pequeño. Lo cual muestra las dificultades habidas para dar a los componentes de servicios financieros un enfoque rural. En el PNEA la totalidad del crédito fue destinado para actividades agropecuarias. En el PRODERNEA la cartera para actividades rurales no agropecuarias fue de 11%. En el PRODERNOA a finales de setiembre del 2009 las actividades no agropecuarias habían recibido 12% del financiamiento. No obstante, cabe señalar que en Catamarca un 21% del monto se ha dirigido a actividades no agropecuarias, mientras que en Tucumán las actividades no agropecuarias sólo han sido el 2% de la cartera, al respecto resulta importante señalar que la formación de los técnicos desempeña un rol central en las actividades a las que de destinan los préstamos[58].

[56] Ver informe de Misión de Evaluación Interna 1995, pag. 23
[57] Ver informe de Evaluación Final del Componente de Servicios Financieros del PRODERNEA, pag. 9
[58] En Catamarca la incorporación en el equipo de un técnico especialista en turismo, ha dado lugar a que se formen y financien varios grupos de beneficiarios relacionados con actividades turísticas.

69. Los proyectos en general fueron conscientes de que uno de los mayores problemas en la ejecución del componente de los servicios financieros ha sido la mora. Esto es mencionado tanto en las reorientaciones como en las secciones correspondientes a las lecciones aprendidas. Así por ejemplo, ya en la evaluación pre-terminal del PNEA se mencionaba que el problema principal era la sostenibilidad del servicio financiero dados los costos, la tasa de interés y la mora del programa; además se menciona que los bancos provinciales han actuado únicamente como ventanillas y han descargado toda las responsabilidad en los técnicos[59]. No obstante, las medidas propuestas para solucionar los problemas detectados fueron bastante generales señalando que el diseño debía hacerse desde una perspectiva de sostenibilidad o que se deben crear incentivos para el repago oportuno de los créditos. En el PRODERNEA la reorientación puso mayor énfasis en lograr mayores desembolsos sin atender mayormente los problemas de mora y sostenibilidad[60]. En la reorientación del PRODERNOA el diagnostico del deficiente desempeño de la cartera apunta básicamente a una mala elección de beneficiarios y por tanto sugiere poner énfasis en identificar a beneficiarios con capacidad de pago[61]. No obstante, a juzgar por los resultados de la mora (cuadro 3) las medidas sugeridas por la reorientación aun no estarían dando los resultados previstos.

70. La ejecución del componente de servicios financieros de los proyectos –PNEA, PRODERNEA, y PRODERNOA- ha sido limitada en relación a las orientaciones de la Política de Financiamiento Rural del FIDA del 2004. En el caso del PNEA el proyecto finalizó antes de la formulación de este documento, pero en los siguientes proyectos hubo ocasión de establecer alguna forma de retroalimentación con las directrices del nuevo documento, pero no se hizo. La participación de los beneficiarios ha sido insuficiente tanto en el diseño como ejecución de los proyectos, no se construyó una institucionalidad financiera rural, pues los bancos no se involucraron y la permanencia de los comités de crédito depende de voluntades personales, los proyectos no son sostenibles dados los costos de los proyectos y las elevadas tasas de morosidad observadas, y el marco normativo no se ha modificado.

71. Cabe señalar que de propia iniciativa varias UPE han mostrado bastante flexibilidad en modificar las condiciones de los créditos con miras a inducir a los prestatarios a cumplir con sus obligaciones y lograr mejores resultados en la recuperación. En tal sentido, ha sido frecuente la modificación de los cronogramas de pago, el número de cuotas y sus montos, muchas veces a pedido de los prestatarios[62]. No obstante, habría que analizar bien en que casos proceden estas modificaciones y hasta que punto se podría estar dando una señal negativa alentando al incumplimiento como una forma de presión para modificar las condiciones de los préstamos. En cualquier caso es importante institucionalizar mediante los reglamentos las modificaciones a los términos de los contratos y no dejarlo al buen parecer de los técnicos, pues esto puede dar

[59] Ver evaluación pre terminal PNEA, pag. 13-14
[60] Ver misión de rerientación PRODERNEA pag 37.
[61] Ver misión de reorientación PRODERNOA pag 42.
[62] Ver Informe de Evaluación del PRODERNEA pag 22 , y también se pudo apreciar en la visita de las UPE de Catamarca y de Tucumán.

lugar a comportamientos clientelistas o incluso en el peor de los casos a fraudes[63].

72. El COSOP fue redactado en abril del 2004 y en relación a los proyectos financiados por FIDA comprende parte de la ejecución del PRODERNEA y todas las operaciones del PRODERNOA. Dentro de los cuatros objetivos estratégicos del COSOP el componente de servicios financieros en los proyectos ha actuado principalmente en dos: la generación de ingresos, y el desarrollo de capital humano y social. La información del PRODERNEA sugiere que la intervención ha sido positiva en la generación de ingresos, mientras que los resultados sobre el desarrollo de capital humano y social son menos claros, pues por su misma naturaleza implican procesos de largo plazo que resultan difíciles de medir en el plazo que dura un proyecto.

73. Los proyectos PRODERNEA, PRODERNOA, buscaron promover la gestión de ahorros y créditos mediante la formación de fondos rotatorios en las organizaciones, pero hasta el momento no lo han logrado, debido a que en ninguno de los proyectos se pudo llegar a constituir debido a que las organizaciones eran muy débiles.

IV.3 Eficiencia

74. Es reconocido que para que un crédito pueda ser un instrumento efectivamente útil para los prestatarios tiene que darse en el momento oportuno, esto es particularmente cierto cuando se trata de negocios agropecuarios en donde los factores climáticos y la estacionalidad hace que los requerimientos financieros en los procesos productivos como de comercialización sean muy precisos en términos temporales. Al respecto, la información disponible de la evaluación del PRODERNEA, las visitas de campo efectuadas en el PRODERNOA y entrevistas con miembros del UNC indican que los plazos para la aprobación de las solicitudes de crédito y desembolsos de los mismos en los proyectos financiados por FIDA van de tres a seis meses, e inclusive en algunos casos supera el año. Esto esta por encima de los estandares de cualquier programa de crédito que se pueda considerar exitoso[64], y evidentemente ha sido un factor que ha atentado contra una mejor impacto de los créditos en los proyectos financiados por FIDA, incluso en varias entrevistas se manifestó que entre la presentación de las solicitudes y la aprobación de los créditos ocurrieron variaciones significativas en el los presupuestos producto de la inflación. Los motivos de esta demora se explican tanto por la demoras de los técnicos en la presentación de los proyectos debido a sus múltiples labores como a demoras en los comités de crédito.

75. No se ha podido determinar con exactitud los costos del componente de servicios financieros debido a debido a que una parte muy importante de estos costos, como son los costos salariales de los técnicos, los gastos en vehículos y

[63] Cabe aclarar que la misión no ha encontrado en ningún caso evidencia de fraudes. No obstante, la evidencia de otras experiencias como la del antiguo Banco Agrario en el Perú sugieren esta posibilidad.
[64] Los créditos en FINRURAL de Guatemala un banco mixto que presta al sector agropecuario son de una semana a quince días; similares son los plazos de las Cajas Rurales en el Perú.

viáticos han estado mezclados con los costos del componente de asistencia técnica y capacitación en todos los proyectos. Asimismo, tampoco hay una medición de los beneficios económicos del componente de servicios financieros que permita establecer una relación beneficio-costo.

V. Impacto de los Proyectos

76. Los componentes de servicios financieros de los proyectos financiados por FIDA tuvieron varios objetivos, varios de ellos como la diversificación productiva, el incremento en los ingresos, y la creación y el fortalecimiento de las organizaciones están relacionados con los otros componentes de los proyectos. Por esta razón no se le puede atribuir los efectos únicamente a los servicios financieros. Un objetivo específico de los proyectos atribuible sólo al componente de servicios financieros ha sido institucionalizar los servicios financieros para los pequeños agricultores familiares mediante la intervención de los bancos provinciales y el fortalecimiento de las organizaciones. Los logros en este objetivo han sido modestos, pues como ya se mencionó, los bancos provinciales no incorporaron como clientes a los pequeños productores rurales y se limitaron a desempeñar el rol de ventanillas para el desembolso y recuperación de los créditos, en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones para el otorgamiento de créditos los avances son lentos, debido a la debilidad de las organizaciones y a las propias dificultades de los técnicos anteriormente señaladas.

77. Asimismo tampoco se logro implementar un software que facilite una adecuada gestión de los créditos. Aunque en el PNEA se menciona esto como un logro del proyecto, no hay mayor evidencia que esto haya sido así, pues en el PRODERNEA y el PRODERNOA se ha seguido manejando los créditos en forma manual utilizando el Excel, e incluso con modelos distintos dentro de un mismo proyecto[65].

78. **Ingresos y activos de los hogares.** Resulta difícil evaluar los impactos del componente de servicios financieros en los ingresos y activos físicos de los hogares, pues los hogares beneficiarios no sólo recibieron créditos sino también asistencia técnica y capacitación. En tal sentido, los efectos sólo se pueden referir al conjunto de los componentes de los proyectos. En el PNEA señala un efecto positivo en los ingresos y la diversificación de actividades productivas como la introducción de cultivos hortícolas, aunque no se cuantifican. En el PRODERNEA se registra un incremento en incremento en los ingresos en los beneficiarios de 35% en comparación con un grupo de control. El PRODERNOA aun esta en ejecución y por consiguiente no hay una medición de los ingresos o los activos físicos; sin embargo de las visitas efectuadas se puede apreciar que en algunas zonas de la provincia de Tucumán se ha introducido nuevas actividades como en el caso de crianza de cerdos en pequeños agricultores que anteriormente solo se dedicaban al cultivo del tabaco. También en Tucumán se pudo comprobar en que algunos beneficiarios como los cañeros de la Cooperativa Don Pedro han logrado vender directamente a las

[65] La información de la cartera de las provincias de Tucumán y Catamarca sigue modelos distintos en su presentación y clasificación de los créditos. La misión de reorientación del PRODERNEA (pagina 37) señaló un problema similar para las provincias del Chaco y Misiones

agroindustrias eliminando a intermediaros y recibiendo un precio significativamente mejor.

79. Los proyectos financiados por FIDA no pudieron generar activos financieros entre los beneficiarios. Como ya se ha señalado los bancos provinciales no incorporaron a los pequeños agricultores como clientes. Tampoco se generó mecanismos de ahorro, ni mediante los bancos provinciales, ni a través de fondos rotatorios. Cabe señalar que en el marco del PRODERNEA en la provincia de Corrientes se desarrolló un programa de micro seguros que incorporó a 110 productores hortícolas y productores de flores, este producto era subsidiado por la provincia que asumía la prima; sin embargo, esta experiencia piloto, siendo valiosa, no tomó en cuenta los riesgos correlacionados de la agricultura, y luego de un evento climático que afectó a todos los asegurados, PRODERNEA pago la prima, para efectivizar el seguro y luego cuando finalizó el proyecto ya no hubo recursos para pagar la prima y la experiencia terminó.

80. Capital Social. Como en el caso de los activos, los diversos componentes de los proyectos trataron de promover la asociatividad y el fortalecimiento de las organizaciones; así tampoco es posible atribuir los efectos únicamente al componente de servicios financieros. Resulta claro que en varios de los grupos que recibieron crédito su única motivación fue el acceso a este recurso, en estos grupos no se ha generado capital social y la tendencia es mas bien a una descapitalización social teniendo en cuenta que una significativa cantidad de ellos se ha convertido en moroso, acentuando una cultura de no pago que ya era bastante extendida.

81. Empoderamiento. Investigaciones realizadas sugieren que el acceso al crédito es un factor que puede generar procesos de empoderamiento en poblaciones excluidas y en las mujeres[66]. En tal sentido, resulta probable que los proyectos puedan haber generado procesos de empoderamiento en mujeres y en población aborigen. En el PNEA un 9% de los beneficiarios fueron mujeres, en el PRODERNOA la cartera de créditos en la provincia de Tucumán estaba compuesta por un 19% de mujeres[67]. Asimismo, en las visitas efectuadas en la provincia de Catamarca se pudo comprobar que el acceso al crédito estaba generando procesos muy interesantes de empoderamiento en criadoras de cabras y mujeres artesanas. Cabe señalar que en ambos casos ya existía un capital social entre las beneficiarias.

82. **Instituciones y Políticas.** Resulta claro que el componente de servicios financieros del FIDA no ha tenido impacto a nivel de las instituciones financieras; los bancos provinciales no hicieron suyo de los proyectos, pues los pequeños agricultores no son vistos como clientes y además el mismo diseño de los contratos con los bancos y el desempeño de los proyectos tampoco generaban incentivos para ello. Los bancos cobran una comisión para administrar los fondos, además cobran por mantenimiento de las cuentas de ahorro que los beneficiarios deben abrir, y no tienen ninguna responsabilidad en

[66] Ver Linda Mayoux Microfinanciamiento para el Empoderamiento de las Mujeres, Encuentro Regional Centro América, México y Republica Dominicana, 2000, Nicaragua.
[67] No se tiene información de la distribución de la cartera del PRODERNEA por genero.

la gestión; asimismo la alta mora de los créditos refuerza en los bancos la percepción que se trata de un sector muy riesgoso.

83. El desarrollo (concepción, diseño y ejecución) de los proyectos financiados por FIDA han tenido un impacto positivo en la política pública, siendo uno de los mas importantes su contribución a una presencia y visualización de la agricultura familiar en la política pública lo cual ha contribuido a la creación de la –Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Desde el lado de los servicios financieros los proyectos financiados por FIDA han puesto en la discusión la necesidad de crear instrumentos adecuados que permitan satisfacer las demandas por servicios financieros de los pequeños agricultores excluidos de la banca comercial.

84. El componente de servicios financieros también ha tenido impacto en la política pública a nivel de la UNC, en donde el desarrollo de los proyectos ha ido generando debate acerca del rol de los servicios financieros en el desarrollo rural y la necesidad de formular un política de financiamiento rural dentro de una política de desarrollo rural. Esto se evidencia en un reciente documento producido por la UNC sobre financiamiento rural que esta siendo sometido a debate dentro de la UNC y las UPE y que debe ser un insumo para una propuesta de Política para el Financiamiento Rural de los pequeños productores en Argentina.

PUNTOS CLAVES

- Los objetivos del componente de servicios financieros ha sido pertinente en relación a las necesidades de acceso a servicios financieros y a la estrategia del COSOP.
- En el diseño del componente de servicios financieros no se tuvo en cuenta la sostenibilidad del componente ni la modificación de la normativa.
- El diseño del componente con varias líneas de financiamiento no ha sido adecuada en relación a la disponibilidad y calidad de los recursos.
- El diseño de los contratos con los bancos comerciales generó incentivos para que estos actúen como ventanillas.
- Los diseños de los proyectos mas recientes (PRODERPA y PRODERNOA) no incluyen la participación de los bancos provinciales
- La participación de los beneficiarios en el diseño del componente de servicios financieros no fue muy fluida.
- En el diseño del componente de servicios financieros en el PRODERNEA, y PRODERNOA no se tomo en cuenta los cambios que hubieron en los bancos provinciales
- La posición del gobierno argentino es muy crítica respecto de la incorporación de los pequeños agricultores a la banca comercial
- Los proyectos que ya finalizaron cumplieron o superaron las metas planteadas en montos colocados.
- La tasa de morosidad y la cartera en riesgo en los proyectos implementados ha sido muy alta.
- Los créditos desembolsados se concentraron en capital de trabajo e inversión, y en las actividades agropecuarias.
- La ejecución del componente de servicios financieros ha sido limitada en relación a las orientaciones de la Política de Financiamiento Rural del FIDA.
- Los plazos para la aprobación y desembolso de las solicitudes de crédito ha sido muy largo.
- El cumplimiento de los objetivos de institucionalización de los servicios financieros ha sido modesto.
- Los proyectos no generaron activos financieros en los beneficiarios
- Es posible que el acceso a servicios financieros haya generado procesos de capitalización social y empoderamiento en grupos de aborígenes y mujeres.

- El componente de servicios financieros ha tenido un impacto positivo en la política pública.

VI. Factores Transversales

VI.1 Sostenibilidad

85. La perspectiva de continuación de los servicios financieros luego de la culminación de los proyectos ha sido muy limitada por las siguientes razones: i) como ya mencionamos en ninguno de los proyectos se logró que los bancos provinciales incorporen a los pequeños agricultores como clientes, ya sea en la captación de ahorros o como sujetos de créditos; ii) en la mayor parte de las provincias no se dio una continuidad organizativa dentro de las UPE que permita seguir dando créditos una vez que finalizaron. En el PRODERNEA una excepción ha sido la provincia de Corrientes en donde la unidad encargada de la gestión de los créditos continúa con la gestiones de los créditos en base a las recuperaciones; sin embargo, esto obedece a iniciativas personales .En el PRODERNOA las perspectivas no son diferentes; iii) no se ha logrado la formación de fondos rotatorios que permitan a las organizaciones gestionar créditos y ahorros, además el nivel organizativo es bastante débil en la mayor parte de las organizaciones; iv) en todos los proyectos que culminaron –PNEA y PRODERNEA- y en el que se esta implementado – PRODERNOA- existe una alta tasa de morosidad que ha hecho que los fondos disponibles para continuar prestando se reduzcan sustantivamente, incluso en el caso de la provincia de Corrientes de continuar con los actuales niveles de morosidad y sin transferencias externas los fondos se agotarán en los próximos años; v) no existe una política que garantice el cobro de una tasa de interés real positiva y que cubra los costos de operación.

86. Únicamente en el PRODERNEA se planteó una estrategia de salida para dar continuidad a las acciones del proyecto una vez que termine el apoyo externo. Esto se hizo en el 2005, en este marco se hizo avances en buscar el mantenimiento de la institucionalidad tanto a nivel de la UNC como de las UPE; no obstante, al margen de la voluntad política que es un elemento muy importante, en el caso del componente de servicios financieros si no se corrigen los factores mencionado en el párrafo anterior, las perspectivas de continuidad de los servicios financieros no son muy auspiciosas. De hecho en la actualidad sólo en la provincia de Corrientes se siguen ofertando servicios financieros, pero la alta tasa de morosidad hace muy difícil la continuidad de estos servicios.

VI.2 Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance

87. La provisión de servicios financieros para una población que ha estado tradicionalmente excluida de estos servicios sin duda que representa una innovación para Argentina. No obstante, la concepción de estos servicios en los proyectos que se han ejecutado hasta el momento –PNEA, PRODERNEA, y PRODERNOA ha estado sustentada en una concepción bastante tradicional en donde el crédito es considerado como un insumo productivo que permite los cambios tecnológicos y los incrementos en la producción. Los pobres están en una situación de pobreza porque no tienen acceso a insumos modernos y tecnología y el acceso al crédito posibilitaría romper este circulo vicioso. En tal sentido, para que los pobres puedan acceder al crédito este debe estar subsidiado.

Esta concepción es la que estuvo detrás del diseño de los bancos de fomento, en donde el objetivo de las instituciones fue el productivo y brindar servicios financieros permanentes y de calidad. Esta concepción fue superada en los años 80 cuando con la revolución de las microfinanzas se vio que lo importante era que generar servicios financieros permanentes y de calidad para los pobres.

88. En algunas provincias, como en Corrientes se han implementado algunas pequeñas experiencias novedosas que se deberían tener en cuenta. Entre estas se puede señalar a los seguros agrícolas ya mencionados (párrafo 57) y dos pequeños fideicomisos para productores hortícolas. No obstante, es preciso indicar que estas innovaciones están en función la capacidad y la voluntad de los técnicos de las UPE, lo cual sin duda es una gran limitación, para la replicabilidad y sistematización de estas experiencias.

89. Los proyectos PRODERPA (hasta antes de su reorientación) y PRODEAR ponen mucho mas énfasis en la construcción de una institucionalidad para la generación de servicios financieros para los beneficiarios. El PRODERPA señalaba como objetivos el fortalecimiento de las organizaciones para poder usar eficientemente los servicios financieros existentes y el fortalecimiento de las instituciones financieras no bancarias para proveer de una amplia oferta de financiamiento. En esta estrategia el FONCAP desempeñaba un rol muy importante tanto haciendo un diagnostico como fortaleciendo organizaciones e instituciones. En el PRODEAR a diferencia de todos los proyectos anteriores es un programa a nivel nacional concebido con un enfoque territorial y donde el las organizaciones de productores son el eje para la ejecución del componente de servicios financieros, pues se pretende que las organizaciones con el apoyo de las UPE sean las que administren los fondos.

VII. Desempeño de los Asociados

(jefe de misión)

VIII. Conclusiones

90. El componente de servicios financieros en los proyectos financiados por FIDA ha sido un elemento pertinente e innovador para un sector que carecía de estos servicios y ha coadyuvado a mejoras en los ingresos y en algunos casos es probable que haya contribuido a mejorar el capital social y a generar procesos de empoderamiento sobre todo en mujeres y población aborigen.

91. No obstante, el desempeño del componente de servicios financieros en general ha sido deficiente. Las altas tasas de morosidad y de cartera en riesgo de los proyectos han sido comunes en todos los proyectos. Asimismo, los tiempos para la aprobación y desembolso de los créditos han significado costos de transacción muy altos para los beneficiarios. Las misiones de reorientación, aunque reconocieron el problema y corrigieron algunas de las debilidades operativas del componente de servicios financieros, sus recomendaciones fueron bastante generales y no han mostrado mayores impactos en el desempeño del componente de servicios financieros. En tal sentido, las perspectivas de

sostenimiento y replicabilidad del componente de los servicios financieros de los proyectos que se están actualmente ejecutando aparecen en la actualidad bastantes limitadas.

92. Las principales razones del deficiente desempeño del componente de servicios financieros han sido: i) un diagnostico insuficiente del contexto de los servicios financieros rurales en el país, sobre todo de los actores que estaban involucrados en ellos, el ejemplo mas notable en este aspecto han sido los bancos provinciales; y ii) una concepción inadecuada del rol de los servicios financieros en el desarrollo rural. Esto se ha tratado de corregir en el diseño de los nuevos proyectos sobre todo en el PRODEAR.

93. La concepción que ha estado presente, implícita o explícitamente, en los proyectos, es que los servicios financieros, particularmente el crédito, actúan como un insumo productivo en los procesos productivos posibilitando mejoras en la productividad y mayores niveles productivos. Esta concepción ha mostrado sus limitaciones, ya conocidas, a lo largo de la implementación de los proyectos.

94. Adicionalmente a estas razones la débil institucionalidad financiera existente en las provincias ha hecho más evidente las debilidades antes señaladas. Así pues la escasez de personal con conocimientos y manejo de servicios financieros, la falta de instituciones financieras que operen en el sector rural, y la ausencia de sistemas de información que permitan un manejo adecuado de la cartera, han influenciado también en el mal desempeño del componente de servicios financieros.

IX. Recomendaciones

95. El mayor aporte que puede hacer el FIDA para el desarrollo de las finanzas rurales en el sector de pequeña agricultura no esta en la provisión de fondos para créditos en los proyectos. Sino en su contribución a otra concepción del rol de los servicios financieros y a la construcción de una institucionalidad financiera para el sector rural. Se debe empezar por considerar a los servicios financieros como instrumentos financieros que permitan a los pobres aprovechar oportunidades de negocio, mejorar el manejo de su liquidez y de sus riesgos. La discusión que esta promoviendo la UNC, es una muy buena oportunidad para incidir en esto. También el FIDA puede contribuir a dotar en las instituciones centrales pero sobre todo en las provincias capital humano que comprenda no sólo los problemas productivos sino la naturaleza y el manejo de los servicios financieros, asimismo apoyar la formación de sistemas financieros y centrales de riesgo.

96. El FIDA tiene una significativa experiencia en las finanzas rurales producto de su intervención en varios países, la cual se ha plasmado en diversos documentos y en el propio documento de Políticas de Financiamiento Rural. Esto es un activo que podría ser valioso para una generar una nueva concepción de las finanzas rurales y la construcción de institucionalidad financiera rural.

97. Lo anterior no significa que el FIDA se inhiba de apoyar proyectos específicos de servicios financieros rurales. Resultaría importante que lo haga, pero bajo las

consideraciones antes señaladas, y en zonas en donde las condiciones hagan propicio el desarrollo de las finanzas rurales. En particular se debe evitar que los técnicos productivos asuman las labores de analistas de crédito como lo han hecho en los proyectos que hemos analizado. Estos proyectos pilotos se podrían usar como una especie de material de enseñanza buscando la replicabilidad de las experiencias y su apropiación por otras instituciones.

ANEXOS

A. Bibliografía

DOCUMENTACIÓN RELATIVA A PROGRAMAS

1. PNEA
   - Informe de Base, 1993.
   - Informe de Evaluación Pre - terminal , julio 1995.

2. PRODEAR – 713-AR

   - Informe de Misión de Evaluación Ex Ante – Oct. 2006.
   3. Informe de Evaluación Ex-Ante, documento de trabajo 2, Pobreza Rural y Población Objetivo, 2006.
   4. Informe De Evaluación Ex-Ante, Documento De Trabajo 3, Estrategia De Género Del Programa , septiembre 2006.

5. PRODERNEA – 417-AR

   - Informe de Misión de Evaluación Ex-Ante: Vol. I y II – Oct. 1996.
   - CAF Informe Misiones de Supervisión.
   - Misión de Reorientación – Dic. 2002.
   - CAF Ayuda memoria – Abril 2008.
   - Informe de Evaluación final, Marzo 2009.
   - Informe Final Componente de Servicios Financieros
   - Project Status Report (PSR).

6. PRODERNOA – 514-AR

   - Informe de Misión de Evaluación Ex Ante, Nov 1999.
   - Informe Misión de Revisión de Medio Término, Octubre 2006.
   - Síntesis ejecutiva de PRODERNOA Reorientado.
   - Informes de Misión supervisión: Abril-Mayo 2007, Junio 2007 y Noviembre 2007, Diciembre 2008
   - CAF Ayuda memoria – Abril 2008.
   - Informe Anual 2007. Actividades, Resultados y Lecciones aprendidas. PRODERNEA/PRODERNOA

7. PRODERPA – 648-AR
   - Informe de Misión de Evaluación Ex-Ante, Sept. 2004
   - Misión Formulación FIDA – Ayuda memoria – mayo 2004
   - Misión de Evaluación Ex-Ante – Ayuda memoria – Sept. 2004
   - Project Status Report (PSR)
   - Misión de Reorientación. Resumen de los puntos principales de la propuesta de reorientación y acuerdos, Marzo 2009.

8. PRODEAR

- Informe de Formulación PRODERTE mayo 2006
- Informe de Evaluación Ex Ante, octubre 2006

DOCUMENTOS DE LA DIVISION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL FIDA

- Ayuda Memoria Misión de Seguimiento de la cartera, 2009
- Documento Conceptual. Evaluación del Programa en el País, 31 de marzo 2009
- Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) para Argentina, 2004
- Evaluación del Programa en el País. Borrador Informe de Revisión, Agosto 2009.
- Oficina de Evaluación, Manual de Evaluación: metodología y procedimientos.
- Marco de la Evaluación de Programa en el País en Argentina, Autoevaluación PL, 2009

OTRA BIBLIOGRAFÍA

- H. Gonzales Padilla "La Privatización de Bancos Públicos Provinciales en Argentina en 1993-2001" Documentos de Trabajo No. 401, Universidad del CEMA, Buenos Aires, julio 2009.
- Curat. P, J. Lupano y L. Gineste "Microfinanzas en Argentina y América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas", Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas ANDARES, julio 2007.
- Trivelli e Hildegardi Venero Banca de Desarrollo para el Agro: Experiencias en Curso en América Latina, Instituto de Estudios Peruanos, 2007, Lima
- Marguerite Robinson "Savings Mobilization and Microinterprice Finance: The Indonesian Experience" en Maria Otero y Elizabeth Rhyne editores, The New World of Microfinance, 1994
- Alejandra Anastassi,, Emilio Blanco, Pedro Elosegui y Maximo Sangiacomo "La Bancarización y los Determinantes de la Disponibilidad de Servicios Bancarios en Argentina" pag. 11 Documentos de Trabajo 2006, BCRA.
- Linda Mayoux Microfinanciamiento para el Empoderamiento de las Mujeres, Encuentro Regional Centro América, México y Republica Dominicana, 2000, Nicaragua

B. Itinerario

MISIÓN DE EVALUACIÓN PROYECTO PAÍS ARGENTINA

14 de Septiembre al 13 de Octubre de 2009

12 y 13 Septiembre	
	Arribo de la Misión a Buenos Aires
Lunes 14 de septiembre	
	Se mantuvo una reunión de todo el equipo de evaluación para revisar la agenda y ajustar su planificación.
	Reunión de trabajo con el equipo técnico de la UNC y el Responsable de los Proyectos FIDA Ing. Agr. Sandro Sassatelli
Martes 15 de septiembre	
	Reunión con Francisco Yofre, Oficial de Programas de la FAO
	Reunión con Roberto Di Leone , Jefe del Dto. De Control del Endeudamiento con Organismos Financieros Internacionales (Auditoría General de la Nación)
	Reunión con Beatriz Nussbaumer, Especialista en Agricultura para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de Latinoamérica y el Caribe. Banco Mundial
	Reunión con el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Jorge Luis Riccombeni y el Sr. Embajador de la Dirección Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales Rodolfo Rodríguez.
Miércoles 16 de septiembre	
	Reunión con el Ing. Agr. Guillermo Martini, Subsecretario de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
	Reunión con el Sr. Pedro Cerviño, Director Nacional de Diseño de Políticas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
	Reunión con el Ing. Jorge Neme (Ex Coordinador Nacional PRODERNEA y PRODERNOA) y la Lic. Susana Márquez y (Ex Coordinada Técnica PRODERNEA y PRODERNOA)
	Reunión con la Ing. Agr. Patricia Areco, Coordinadora PRODERPA
Jueves 17 de septiembre	
	Traslado a la provincia de Corrientes
	Reunión con el Ing. Agr. Juan Carlos Schiro, Coordinador PRODEAR
	Retorno a Buenos Aires
Viernes 18 de septiembre	
10:00 – 11:00	Reunión con equipo técnico PRODERNOA- PRODEAR
10:00 –	Reunión con Ing. Julio Catullo, Director del Área de Extensión del INTA

11:00	
11:00-12:00	Reunión con Ricardo Vargas del Valle, Especialista Agrícola Senior del Banco Interamericano de Desarrollo
Viernes 18 de septiembre	
	Reunión con Miriam Bruno, Representante del Foro Nacional de la Agricultura Familiar
Sábado 19 de septiembre	
Domingo 20 de septiembre	
Lunes 21 de septiembre	
	Traslado a Viedma, Rio Negro
	Reunión con el Sr. Gustavo Parravicini, Director General de Desarrollo Territorial del Ministerio de Producción y Coordinador de Proderpa y con el Ing. Agr. José Bambaci
	Traslado a Trelew
Martes 22 de septiembre	
	Reunión con el Ing. Forestal Rubén Manfredi , Subsecretario de Recursos Naturales del Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería, el Director General de Administración Cr. Gustavo Lechelt, el Coordinador Ejecutivo del Proderpa Eduardo Varela y el equipo de Proderpa,.
	Traslado a Buenos Aires
Miércoles 23 de septiembre	
	Traslado a La Rioja
	Reunión con el Secretario de Agricultura y Recursos Naturales del Gobierno de la provincia de La Rioja, y Coordinador Provincial de Prodernoa Ing. Agr. Jorge Mario Ortiz, el Coordinador Técnico del Prodernoa, y el Equipo UPE PRODERNOA,
Jueves 24 de septiembre	
	Visita a campo. Recorrido por La Costa. Visita a un proyecto de investigación de una ong que cultiva aromáticas.
	Visita La Ramadita, La Capital. Reunión con beneficiarios.
Viernes 25 de septiembre	
	Visita al Foro de Confituras
	Traslado a Catamarca
Sábado 26 de septiembre	
	Visita al proyecto de artesanas Cuna del Poncho I, Belén
	Visita al grupo Apicultores del Oeste, Belén
	Visita al grupo Artesanos de Belén (vicuñas), Belén
Domingo 27 de septiembre	
Lunes 28 de septiembre	
	Visita al grupo Alejillan II, panadería
	Reunión con la UPE.
Martes 29 de septiembre	
	Reunión con el Sr. Ministro de Producción y Desarrollo Dr. Juan José Santiago Bellén

	Visita al Grupo de Mujeres cabriteras El Cardenal, Santa Cruz de la Paz
Miércoles 30 de septiembre	
	Traslado a Tucumán
	Reunión con el Coordinador Provincial y Delegado Provincial de la SSDRyAF Ing. Ricardo Rooschild
	Reunión con integrantes de las Mesas Provinciales y representantes del Foro de Agricultura Familiar
	Visita a la Cooperativa cañera 20 de Junio, en Bella Vista
Jueves 01 de octubre	
	Visita a la Asociación de Ganaderos de San Pedro de Colalao
	Visita a la Cooperativa Agropecuaria Del Valle de Trancas (tambera y de semillas)
Viernes 02 de octubre	
	Visita a la Cooperativa Don Pedro, en Simoca
	Reunión con organizaciones de operatoria cañera.
	Reunión con la Cooperativa Mora Micuna, en el departamento de La Cocha (apicultura)
	Visita al Grupo Los Pizarro (porcinos reconvertidos de la actividad tabacalera)
	Traslado a Buenos Aires
Sábado 03 de octubre	
	Elaboración del Ayuda Memoria
Domingo 04 de octubre	
	Elaboración del Ayuda Memoria
Lunes 05 de octubre	
	Elaboración de la Ayuda Memoria/Intercambio con FIDA, feed-back y ajustes
Martes 06 de octubre	
	Elaboración de la Ayuda Memoria/Intercambio con FIDA, feed-back y ajustes
Miércoles 07 de octubre	
	Entrevista con Ricardo Angelucci, Subsecretario de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires.
Jueves 08 de octubre	
	Reunión con Mario Anastasio y equipo UNC
	Preparación del power point para la presentación de los hallazgos preliminares
	Reunión con Ivan Momeño, Coordinador Programa Nacional de Microcrédito PNUD
Viernes 09 de octubre	
	Reunión con Álvaro Ramos, Coordinador de la Secretaría Técnica de la REAF Reunión con Silvia Maluf, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
	Reunión con equipo UNC
	Entrevista telefónica con Marta Bekerman, UBA
Martes 13 de Octubre	
	Reunión de presentación de hallazgos preliminares y cierre de misión en el país

C. Lista de personas entrevistadas

Funcionarios internacionales

Álvaro Ramos, Coordinador de la Secretaría Técnica de la REAF

Beatriz Nussbaumer, Especialista en Agricultura Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial

Ricardo Vargas del Valle, Especialista Agrícola Senior. BID

Francisco Yofre, Oficial de Programas de la FAO

Funcionarios nacionales

Ing. Agr. Guillermo D. Martini. Subsecretario de DRyAF

Pedro Cerviño, Director Nacional de Diseño de políticas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Ing. Agr. Sandro Sassatelli, Responsable de Proyectos FIDA.

Ing. Agr. Patricia Areco. Coordinadora del Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia, PRODERPA.

Ing. Julio Catullo, Director del Área de Extensión del INTA.

Dr. Roberto Di Leone, Jefe de Departamento de Control del Endeudamiento con organismos financieros internacionales, Auditoría General de la Nación.

Silvia Maluf, Consultora para la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Lic. Susana Márquez, Ex Coordinadora Técnica PRODERNEA y PRODERNOA.

Ing. Jorge Neme. Ex Coordinador Nacional PRODERNEA y PRODERNOA.

Jorge Luis Riccombeni, Ministro. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto.

Rodolfo Rodríguez, Embajador. Dirección Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales.

UNC

Mario Daniel Anastasio, Servicios Financieros.

Viviana Blanco, Responsable Area Capacitación.

Santiago Blázquez, Area Organismos Internacionales y Asistencia Técnica.

Romina Castello, Area de Seguimiento y Evaluación.

Guillermina Cuevas, Responsable de Coordinación.

Mauricio Ferrari, Area Organismos Internacionales.

Patricia Perrone, Sistemas Informáticos.

Favio Pirone, Responsable Nacional de Jóvenes Rurales.

María del Carmen Quiroga, Género y comunidades aborígenes.

Ana Reises, Coordinadora Area de Seguimiento y Evaluación.

Patagonia:

- Provincia de Chubut.

Ing. Agr. Gustavo Gaffet, Responsable FOCO.

Cont. Gustavo Lechelt, Director General de Administración de UEPIAG.

Lic. Manfredo Lendzian, Programa Hábitat Rural.

Ing. Rubén Manfredi, Subsecretario de Recursos Naturales, Ministerio de Industria, Agricultura y Ganadería.

Cont. Gabriela Paola Muñoz, Asistente del Coordinador Provincial de Administración de Proderpa.

Ing. Agr. Néstor Napoli, Responsable Desarrollo de Negocios Rurales.

Ing. Agr. Daniel Sánchez, Responsable Seguimiento y Evaluación.

Eduardo Varela, Coordinador Ejecutivo Provincial Interino Proderpa.

- Provincia de Río Negro

Gustavo Parravicini, Director General de Desarrollo Territorial, Ministerio de Producción, Gobierno de Río Negro.

Ing. Agr. José Bambaci, Coordinador Técnico de la Dirección Gral. de Desarrollo Territorial Ministerio de Producción Provincia de Río Negro.

NEA:

- Provincia de Corrientes

Ing. Agr. Juan Carlos Schiro, Coordinador Provincial PRODEAR, Ex Coordinador Provincial PRODERNEA.

NOA:

- Provincia de Catamárca

Dr. Juan José Santiago Bellón, Ministro de Producción y Desarrollo, Gobierno de la provincia de Catamarca.

Equipo UPE

Ing. Agr.Verónica Díaz, Coordinadora provincial Prodernoa.

Lic. Analía Damiani, Responsable Servicios de Asistencia Financiera.

Ing.Agr.Claudio Javier Garriga, Responsable Asistencia Técnica.

Abog. María Virginia Guzmán, Asesora Legal.

Cont. Valeria Lagoria, Administradora Provincial.

Ing. Agr. Walter Eduardo Oviedo, Responsable de Seguimiento y Evaluación.

Lic. Sonia Noelia Sahonero, Responsable de Género y Grupos Vulnerables.

Ing. Agr.María Elena Trejo, Responsable de Negocios Rurales.

- Provincia de La Rioja

Ing. Agr. Jorge Mario Ortiz, Secretario de Agricultura y Recursos Naturales, Gobierno de la provincia de La Rioja. Coordinador Provincial PRODERNOA.

Marcelo Amaya, Referente Proyectos de la SSDRyAF.

Andrea Carrizo, Coordinadora Área Extensión Rural, INTA.

Juan Carlos Hidalgo, Director de Asuntos Interiores del Municipio de La Rioja.

Lic. Laura Monsón, Representante UE de INTI.

Silvio Murúa, Secretario de Ganadería, Gobierno La Rioja.

Pedro Nowakowski, Unidad de Extensión del INTI.

Jorge Vera, Director Estación Experimental La Rioja, INTA.

Equipo UPE

Edith Agüero, Responsable Legal.

Ing. Héctor Gonzalo Aguilar, Responsable de Negocios Rurales.

Analía Borletto, Responsable Comunicación.

Carola Romina Brizuela, Responsable de Programación y Planificación.

Lic. Dora Carbel, Responsable de Servicios Financieros.

Ing. Hugo Lescano, Responsable Asistencia Técnica.

Claudia Lorena López, Responsable Administrativa.

Lic. Judit Olmos, Responsable Grupos Vulnerables y Género.

Ing. María Inés Salazar, Responsable Área Jóvenes.

- Provincia de Tucumán

Miguel Cerviño, Coordinador Provincial Prodernoa.

Ricardo Roodschild, Coordinador Técnico de Prodernoa y Delegado de la SsdeDRyAF.

Eugenia Arrébola, Responsable de Género y Grupos Vulnerables.

Patricia González, Responsable de Jóvenes.

Ricardo Haedo, Responsable de Asistencia Técnica.

Roberto Páez, Responsable de Asistencia Financiera.

Cont. Cynthia Virgillito, Administradora Provincial.

Otros entrevistados

Miriam Bruno, Representante del Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

Iván Momeño, Coordinador Nacional de Microcrédito PNUD.

Marta Bekerman, Universidad de Buenos Aires.