Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

República Argentina

Evaluación del Programa en el País

Servicios Técnicos, Comercialización e Integración al Mercado

Diciembre de 2009 (versión final)
Oficina Independiente de Evaluación

República Argentina
Evaluación del Programa en el País

Servicios Técnicos, Comercialización e Integración al Mercado

Índice

Equivalencias monetarias
Pesos y medidas
Abreviaturas y siglas
Mapa de de los proyectos financiados por el FIDA en Argentina

I. INTRODUCCION 1

II. CONTEXTO DEL PAIS Y DEL SECTOR AGROPECUARIO 2

III. EL PROGRAMA Y LA ESTRATEGIA EN EL PAIS EN RELACION A LOS SERVICIOS TECNICOS, COMERCIALIZACION E INTEGRACION AL MERCADO 8

IV. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN 10

V. DESEMPEÑO DE LA CARTERA 17
A La pertinencia de la cartera 17
PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA 17
PRODERPA y PRODEAR 19
B La eficacia de la cartera 22
C Eficiencia 27
D Impacto 29
E Otros criterios: Sostenibilidad e Innovación 33
F Desempeño de los Asociados 34

VI. CONCLUSIONES 36

VII. RECOMENDACIONES 38

VIII.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 41

Equivalencias monetarias

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

Pesos y medidas

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

Abreviaturas y siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
COPROFAM	Confederación de Organizaciones de Pequeños Productores del MERCOSUR Confederación Regional de Asociaciones de Pequeños Productores del área MERCOSUR
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FAA	Federación Agraria Argentina
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAF	Foro Nacional de Agricultura Familiar
GdA	Gobierno de Argentina
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
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
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste
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.

26 diciembre 2009

República Argentina

Evaluación del Programa en el País

Servicios Técnicos, Comercialización e Integración al Mercado

I. INTRODUCCION

1. Esta es la primera evaluación del programa en el país (EPP) llevada a cabo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Argentina desde el inicio de las operaciones del Fondo en 1988. La EPP en Argentina se realiza en el marco de las directrices generales de la Política de Evaluación[1] y seguirá la metodología y proceso para las EPP estipuladas en el manual de evaluación de la Oficina de Evaluación (OE)[2].

2. **Objetivos**. La EPP tendrá dos objetivos principales: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en Argentina; y ii) producir una serie de hallazgos y recomendaciones que puedan servir como cimientos para la preparación del próximo Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) el cual será preparado por el FIDA y el Gobierno, a continuación de la EPP.

3. **Metodología**. De acuerdo a la descripción proporcionada en el documento conceptual, la evaluación se concentra en analizar tres pilares que se refuerzan mutuamente: i) una evaluación de la cartera de proyectos financiada por el FIDA en Argentina: ii) una revisión de las actividades no crediticias (gestión del conocimiento, diálogo de políticas, esfuerzos para establecer asociaciones entre las partes); y iii) una valoración del desempeño del COSOP en términos de su relevancia y eficacia.

4. La evaluación **de la cartera de proyectos** seguirá la metodología para evaluación de proyectos y utilizará criterios de evaluación en consonancia con buenas prácticas a nivel internacional. Los criterios serán los siguientes: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, innovación/ ampliación de alcance/replicabilidad, y desempeño de los asociados (incluyendo el FIDA, el Gobierno y la Institución Cooperante). La evaluación cubrirá todos los proyectos (5) aprobados por el FIDA desde el inicio de las actividades del Fondo en ese país (Tabla I).

5. **Proceso**. El proceso de evaluación incluye cinco fases principales: i) preparación del documento conceptual; ii) revisión de documentación del programa FIDA y sus componentes; iii) trabajo en el país; iv) preparación del informe; y v) comunicación y diseminación.

6. La fase de trabajo en el país incluyó la misión preparatoria y la misión principal de la EPP. La misión principal estuvo en Argentina desde el 14 de Septiembre hasta el 13 de Octubre de 2009. Se realizaron entrevistas en la capital (Buenos Aires), en las capitales de provincias (Corrientes, Río Negro, Chubut, La Rioja, Catamarca, Tucumán) y visitas de campo a las áreas de influencia de los proyectos (Apéndice 10). Se preparó una Ayuda Memoria al final del trabajo de campo que fue presentada a los interesados el 13 de Octubre en Buenos Aires.

[1] Aprobado por la Junta Ejecutiva del Fondo en Abril de 2003, ver documento EB2003/78/R.17/Rev. 1. También disponible en la página web del FIDA: http://www.ifad.org/evaluation/policy/index.htm.

[2] Disponible en la página web del FIDA: http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/informal/e/EC-2008-54-W-P-2.pdf.

7. En este documento se presenta la evaluación correspondiente a la estrategia y los componentes de los proyectos referidos a los Servicios Técnicos Rurales, incluyendo la consideración del desarrollo productivo, la gestión comercial y el acceso a mercados, y los servicios de asistencia técnica.

Tabla 1. Préstamos del FIDA a Argentina cubiertos por la EPP

Nombre del Proyecto	Costo Total USD ('000)	Aporte FIDA USD ('000)	Aprobación Junta Ejecutiva FIDA	Efectividad	Terminación	Institución Cooperante
Programa de Crédito y apoyo técnico pequeños productores del Noreste (PNEA)	23 200	10 600	15 Sept. 88	17 Abril 91	30 Junio 96	BID
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)	36 388	16 515	18 Abril 96	15 Oct. 98	30 Junio 07	CAF
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA)	25 000	17 500	08 Sept. 99	04 Mar. 03	30 Junio 10	CAF*
Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	29 000	20 000	02 Dic. 04	10 Sept. 07	30 Sept. 13	CAF*
Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)	44 821	19 341	14 Dic. 06	--	2013	FIDA

* El FIDA asumirá la supervisión directa a partir del 1º de enero de 2009.

II. CONTEXTO DEL PAIS Y DEL SECTOR AGROPECUARIO

8. **Geografía y datos demográficos.** La Argentina está situada en la parte meridional del continente americano, entre los 22º y 55º de latitud sur y los 54º y 67º de longitud oeste. Si se incluye el territorio de la Antártida y las islas del Océano Atlántico ocupa una superficie total cercana a los 2,8 millones de km^2. Una tercera parte de la superficie del país es húmeda, a saber, un 10% de bosques subtropicales montañosos y un 20% compuesto de zonas de llanura húmeda o pampa. Dos terceras partes del territorio nacional están formadas por zonas áridas y semiáridas, con períodos prolongados de sequía.

9. La población alcanza 40 millones de habitantes (2009) y su perfil, conforme a las estadísticas oficiales del gobierno, es marcadamente urbano: un 89% de los argentinos vive en áreas urbanas[3], y uno de cada tres en Buenos Aires, la capital. Otras mediciones, como por ejemplo la efectuada por el BM en el 2001 consideran que un 45% de la población argentina residía en áreas predominantemente rurales o en centros poblados intermedios o pequeños, dependientes de la producción agroindustrial.[4] El país está dividido en 23 provincias, mientras que la capital es una ciudad autónoma. De conformidad con su Constitución política, las provincias forman parte de una República Federal.

10. **Economía.** Argentina es la tercera economía latinoamericana (después de Brasil y México), es el segundo exportador agropecuario de la región latinoamericana y es el tercer productor mundial de carne vacuna, soja y cereales. Está clasificado como un país de renta media-alta conforme a la clasificación del BM con un Ingreso Nacional Bruto per cápita de USD 6 050 en 2007.

[3] Esta medición convencional empleada en Argentina considera población rural aquélla que reside en centros urbanos con menos de 2 000 habitantes, o se encuentra dispersa.

[4] Banco Mundial 2005, citando a De Ferranti et al 2005

11. En la década de los noventa las medidas macroeconómicas adoptadas basadas en políticas de apertura de la economía, desregulación y privatizaciones, marcaron toda la década y resultaron en transformaciones profundas de la economía. Entre 1990 y 1998, la estabilidad de la economía generó un período de dinamismo en el que se incrementó el volumen de la producción agropecuaria a una tasa de 5,5% por año.

12. El ajuste generó también problemas importantes, como por ejemplo una mayor vulnerabilidad del sistema financiero a crisis externas, desempleo creciente, efectos regresivos en la distribución del ingreso y rigidez de la política fiscal, entre otros. En el segundo semestre de 1998, comienza una severa recesión que resultó en una grave crisis económica y social, la cual provocó una reducción del Producto Interno Bruto (PIB) de un 20% y supuso un importante retroceso en las condiciones de vida de este país. Argentina declaró el *default* sobre su deuda soberana (USD 95bn) en 2001, lo cual a pesar de recientes negociaciones con los acreedores la mantuvo apartada de los mercados internacionales de capitales.

13. A partir del segundo semestre del 2002, se inició una marcada recuperación fruto de una efectiva gestión macroeconómica centrada en la generación de superávit fiscal primario. Esta estrategia ha jugado un rol preponderante en la recuperación y se ha traducido en crecimiento a favor de los pobres. La economía argentina ha sido una de las más dinámicas del continente en el periodo 2003-2007 con un crecimiento anual entorno al 9% que ha permitido superar la totalidad de la caída del PIB observada entre 1998 y 2002[5]. El sector agroindustrial sigue siendo una parte esencial de la economía nacional, aporta cerca del 60% del total de la exportación de bienes, el 18% del PIB, y el 22% del valor agregado del sector de bienes. Los cultivos representan el aporte mayor (63%), seguidos por la ganadería (31%).

14. Sin embargo, la actual crisis económica global ha afectado fuertemente a Argentina en 2008 y 2009. Cifras preliminares indican que el crecimiento económico alcanzó a aproximadamente 7% en 2008, y se espera que llegue 1,5% en 2009, lo cual reduciría el ingreso per cápita por primera vez desde la crisis del 2001-02[6]. La marcada desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los desafíos que persiste hacia los próximos años: el 20% más rico concentra el 55% del ingreso y el 20% más pobre el 3%; el coeficiente de Gini es del 51,3%[7].

15. **Sector Agropecuario.** Medido en forma convencional el sector agropecuario aportó 9,6% del PIB en 2008[8] La economía agropecuaria genera en forma directa cerca del 12% del empleo nacional, y más del 20% si se incluyen los servicios de transporte y comercio relacionados.

16. Las explotaciones agropecuarias cubren 174 millones de ha, que incorporan 30,7 millones de ha de cultivo, 85 millones de ha de tierras de pastoreo natural, y el resto bosques naturales y tierras sin utilizar. Entre los principales cultivos pueden mencionarse la soja, el trigo, el maíz, el girasol, el arroz, el azúcar y las frutas. La cabaña bovina asciende aproximadamente a 47 millones de cabezas de ganado, seguida de la ovina con 12,5 millones, y la caprina con 4 millones. La producción agropecuaria argentina se concentra geográficamente en la región de la pampa, en la que se genera casi el 80% del PIB total del sector. La región posee el 87% de las zonas cultivables del país y tiene un clima ideal para la agricultura y la ganadería. Sin embargo, la población rural de la pampa constituye sólo el 32% de la población rural total.

17. El número de explotaciones agropecuarias (EAP) familiares es de 252 702, lo cual representa el 76% del número total de EAP en el país y cubren el 18% de la superficie[9]. El tamaño promedio de las explotaciones es de 124 ha (desde un mínimo de 15 ha en Cuyo a 575 ha en Patagonia). Habida cuenta

[5] PNUD 2007. Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de País.

[6] CEPAL 2009. Estudio económico de América Latina y el Caribe • 2008-2009

[7] Un valor de 0 representa la igualdad perfecta y 100 la desigualdad completa. (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2008).

[8] Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). Los datos de 2008 son estimaciones preliminares.

[9] IICA, PROINDER (2008). Estudio para la Definición y Análisis de la Agricultura Familiar.

de la diversidad de las regiones agroecológicas y de las correspondientes diferencias en la productividad de la tierra, el tamaño de los predios no es un indicador suficiente de riqueza. A pesar de la recuperación general registrada a partir de 2002, muchos de los pequeños y medianos agricultores no han superado los efectos de la crisis y su situación es todavía precaria. Se estima que unas 100 000 pequeñas y medianas explotaciones agrícolas han desaparecido entre 1998 y 2002 abandonadas o absorbidas por explotaciones mayores, y unas 60.000 adicionales lo habrían hecho entre 2002 y 2008 [10].

18. La Región Pampeana ha liderado el crecimiento agrícola, y actualmente la agricultura se encuentra en un proceso de consolidación del agronegocio, impulsada por tendencias de intensificación en el uso o ampliación de nuevos recursos productivos, por innovaciones tecnológicas que redujeron los costos significativamente, por una permanente ampliación de escalas, por nuevos instrumentos organizacionales (*pools de siembras*, fondos de inversión agrícolas, fideicomisos), y por alta calidad de gestión. Lo anterior se manifiesta en una continua expansión de la frontera agrícola, el incremento del tamaño medio de las empresas agrícolas, y una notable expansión productiva: la producción de granos se elevó de 40 a 93 millones de toneladas entre 1994 y 2007, mientras que el área cultivada pasó de 20 a 31 millones de hectáreas.

19. La agricultura extra-pampeana (Agriculturas Regionales, o también llamadas Economías Regionales), se han desarrollado en un amplio rango de condiciones agroecológicas, de rubros explotados (azúcar, tabaco, yerba mate, te, tung, algodón, vinos, frutas, olivos, nogales, ganadería con diferentes especies, forestación), bajo diferentes condiciones tecnológicas, en secano y bajo riego, y en general asociadas a desarrollos agroindustriales locales y regionales. En conjunto son parcialmente competitivas, y han estado históricamente más dependientes del conjunto de políticas públicas y de la acción colectiva en el ámbito de las cadenas productivas. Presentan un gran potencial para la generación de ingresos y empleo directo e indirecto. Relativamente, y en especial en el Norte del país, hay una mayor presencia de explotaciones familiares, de generación de empleos, y de condiciones de pobreza, que han justificado la mayor atención de las políticas hacia estos sectores productivos. De las 200.000 a 250.000 familias rurales indigentes que se estimaba existían en la Argentina, la mayor parte se distribuían en las áreas dispersas del NEA y el NOA, ocupando minifundios, trabajando como zafrales, o agrupados en comunidades de población aborigen (Barsky y Fernandez 2006; World Bank 2005)[11].

20. Estimaciones actuales muestran una reducción de aproximadamente el 50% en los requerimientos de mano de obra estacional con respecto a los vigentes a mediados de la década del ’80, a nivel del país. Dicha reducción se originó en los cambios tecnológicos que se han dado en algunos cultivos, siendo un tema debatido la incidencia que ha tenido sobre los niveles de empleo la extensión del cultivo de soja en las regiones extra-pampeanas (RIMISP 2004). Esta tendencia ha afectado gravemente a los estratos más pobres de la pequeña producción del Norte del país, donde los ingresos extra-prediales, provenientes del trabajo asalariado temporal, son una parte fundamental de sus condiciones de vida [12].

21. La evolución más reciente muestra la continuación de las tendencias expansivas, acorde a un mercado internacional que, luego de la crisis mundial, vuelve a recurperar sus niveles de precios para las *commodities* agropecuarias. En ese escenario, la manifestación del llamado *conflicto agrario*, o *del*

[10] INDEC, Censo Agropecuario 2008, estimaciones realizadas a partir de las cifras preliminares.

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

[12] Relevamientos realizados para la evaluación final de PRODERNEA, señalan, por ej., que los ingresos extraprediales en Formosa representaban del 38 al 70% del ingreso neto, en Corrientes del 43 al 60%, según el tipo de productores, en su gran mayoría derivados del trabajo asalariado (Novakovsky 2007a y 2007b.)

campo, durante 2008 y 2009, que involucró a a la mediana y gran empresa agrícola (agronegocio) y el actual Gobierno elegido en octubre de 2007, ha ocupado el centro del debate político sectorial [13]

22. **Regularización de los derechos sobre la tierra.** La tenencia precaria continúa como importante tema pendiente para el pequeño productor: afecta la fuente de ingresos básica de la familia agraria, es motivo de frecuentes conflictos sociales, impulsa el deterioro del ambiente, y bloquea el desarrollo rural. Por una parte, se estima que hay unas 40.000 explotaciones sin título de propiedad. Por otra parte, los censos agropecuarios registran que un número muy importante de explotaciones tienen sus "límites indeterminados", especialmente en algunas provincias del NEA y NOA, señalando la existencia de *tierras comunales*, que se usan bajo modalidades de pastoreo compartido, cuya propiedad es fiscal o privada indeterminada.

23. Adicionalmente, la revalorización productiva y económica de amplias áreas del país (NEA y NOA), las volvió zonas de frontera agrícola[14]. Extensas áreas con vegetación natural ya degradada por la extracción maderera y la ganadería son desforestadas, para incorporarlas a la producción agrícola en general, con predominio de la soja, o en otros casos para plantaciones forestales industriales. Estas tierras se convierten en territorios en disputa entre las grandes empresas agrícolas, forestales, y los ocupantes anteriores, entre ellos comunidades aborígenes (Slutzky 2008, Ferro 2008).

24. **Recursos naturales y ambiente.** Persisten prácticas tradicionales perjudiciales para el medio ambiente que afectan la sustentabiliad económica y social: la explotación y eliminación generalizada del monte nativo; la utilización del fuego como práctica corriente, con el riesgo asociado a la difusión de los incendios; la reducida gestión y conservación de los recursos hídricos –tanto de los cursos superficiales como de las aguas subterráneas-; la presión de los cultivos y el sobre-pastoreo generalizado de la vegetación nativa [15]; la utilización de agroquímicos con reducido control en cultivos como soja, algodón, tabaco, hortícolas.

25. Algunas subregiones donde se ha implementado el Programa están actualmente siendo modificadas profundamente por la expansión de la frontera agrícola en curso. La incorporación de tierras marginales para la realización de cultivos en gran escala –principalmente soja- al influjo de nuevas tecnologías, y los procesos de desmonte en curso, están cambiando rápidamente el escenario original (Barsky y Fernandez 2006).

26. Al mismo tiempo la cuestión ambiental también repercute en los vínculos urbano-rurales, los cuales son esenciales en el nuevo enfoque del desarrollo rural: procesos de contaminación con agroquímicos afectan de forma grave a las poblaciones urbanas; igualmente, las áreas circundantes a los pueblos y ciudades se transforman en zonas contaminadas y con impactos diversos provenientes de la producción industrial y el consumo colectivo, que generalmente cuestiona una actividad productiva rural muy valiosa por su ubicación privilegiada.

---

[13] A principios del decenio de 1990 se habían eliminado los impuestos a las exportaciones.("retenciones"). En 2002 el Gobierno aplicó impuestos a la exportación de productos agropecuarios del 20% del valor. La mayor parte de los ingresos fiscales resultantes se destina a financiar programas de compensación social. Posteriormente se elevaron, llegando hasta el 35% en el caso de la soja; en marzo de 2008 se establece un régimen de retenciones móviles (Resolución 125), por el cual se elevó la alícuota del impuesto, especialmente en el caso de la soja, y se la vinculó a las alternativas del precio internacional. Como reacción, se produjo una movilización y resistencia nacional de los agricultores y de las principales gremiales que los agrupan, y que aún persiste parcialmente, sin precedentes por la duración y la cohesión que lograron las gremiales mas importantes.

[14] Las innovaciones tecnológicas representadas por los métodos de siembra directa, el uso de nuevos agroquímicos y semillas transgéncias, reunidos paradigmáticamente en el cultivo de la soja, transformaron el concepto previo de la aptitud de las tierras agrícolas. Otras áreas han evidenciado cambios climáticos beneficiosos para la agricultura.

[15] La degradación de tierras ha afectado 60 mha; la tasa de deforestación, que llegaba al 0,75% en 2006, equivale al doble de América Latina (Banco Mundial 2009). En 2007 se aprobó la ley sobre deforestación (Nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos), pero aún no se ha implementado en varias provincias.

27. Los recursos hídricos constituyen un capítulo principal en un país que el 75% de su territorio se corresponde a zonas áridas y semi áridas; algunas con gran variabilidad e impredecibilidad de sus ciclos hídricos, y que pasan de la sequía a inundaciones de extensas superficies. En el período 2006-2009 una sequía de alcance nacional tuvo impactos desvastadores en los sistemas productivos, en la economía agropecuaria, y en las condiciones de vida de los pequeños productores y los pobres rurales[16]. Se exacerbaron conflictos socioambientales por competencias entre usos alternativos del recurso, poniendo en evidencia los escasos recursos institucionales para gestionar estas dificultades, y los riesgos a que está sometida la pequeña producción en esas zonas marginales.

28. También es de señalar que los vínculos entre ambiente y pobreza –área que toma relevancia creciente (UNEP 2004, World Bank 2007), el cambio climático y los procesos de mitigación y adaptación, aún no se han introducido en el contexto del diálogo político sobre la agricultura familiar y el desarrollo rural.

29. **Marco político e institucional.** Durante los años noventa, es en las políticas, programas y actividades gubernamentales vinculadas con los mercados donde se manifestó en mayor medida el profundo cambio en el rol del Estado: la disolución de los organismos de planeamiento, regulación y control existentes en las principales cadenas agroindustriales, dejó librada la comercialización al "libre juego" de los mercados; abandonó de hecho cualquier tipo de intervención relacionada con política de precios, mercados, promoción, orientación estratégica, etc. referida a actividades sectoriales o regionales (Carballo et al 2004). Mantuvieron su continuidad –aún con dificultades- el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Vegetal (SENASA), y el Banco de la Nación Argentina.

30. **La política agropecuaria** estuvo orientada principalmente al desarrollo competitivo de los rubros y actividades de mayor productividad y potencial de crecimiento, concentrados en la región de la pampa húmeda. La pequeña producción concentrada en las provincias del NEA y NOA, orientada a los mercados internos, fue atendida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) y los Gobiernos Provinciales desde un enfoque esencialmente asistencialista, procurando facilitar el ajuste a una nueva situación donde había margen reducido para las antiguas economías regionales, tradicionalmente protegidas por las políticas públicas.

31. Con posterioridad a la crisis, a partir de 2003 el GdA adopta un nuevo enfoque de política que contempla mayor inclusión social de los beneficiarios en el modelo de desarrollo, promueve las unidades productivas de los productores familiares, y mayor acercamiento a los mercados. Se generan propuestas alternativas, se recuperan debates sobre pobreza rural y se crean plataformas y espacios de discusión como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) y el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF); todo ello contribuye a sentar las bases de una nueva institucionalidad.

32. El marco institucional de las políticas de desarrollo rural funciona a nivel nacional y provincial. A **nivel nacional** la SAGPyA elabora y aplica la política de desarrollo rural. En abril de 2008, a través de un Decreto Presidencial se modifica la estructura de la SAGPyA para crear una Subsecretaría específica de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En octubre de 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, que incluye tres secretarías: de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y de Desarrollo y Comunicación Institucional.

33. La SAGPyA implementa varios programas que constituyen el instrumento de ejecución de la política de desarrollo rural. Los orientados específicamente a los pequeños productores son el Programa Social Agropecuario (PSA), y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores

[16] En enero de 2009, el Gobierno declaró la emergencia por sequía en 15 provincias, que fueron clasificadas como zonas de emergencia (con pérdidas agrícolas de más del 50%), o de desastre (más del 80%). Las cifras oficiales para 2008-09 contemplan una reducción del 11% en la superficie cultivada respeto al año anterior. En lo que concierne a la producción total, en el caso del trigo se espera una caída histórica del 50% (Banco Mundial 2009)

Agropecuarios (PROINDER)[17] cofinanciado por el BM. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ejecuta otros programas relevantes como, por ejemplo, el Programa Minifundio; el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural); y el Programa Pro-Huerta, financiado por el Ministerio de Desarrollo Social. El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), cofinanciado por el BID y el BM tiene como objetivo general promover la realización de obras de infraestructura (riego, caminos y electrificación rural) y la organización de las instituciones provinciales. El FONAF es un espacio formal de concertación entre las organizaciones de productores (más de 900) y la SAGPyA donde se proponen y discuten alternativas de desarrollo rural con equidad e inclusión.

34. Otros organismos públicos tienen presencia a nivel nacional y provincial y se involucran en acciones de desarrollo rural, pero no se ha establecido vínculos directos con el Programa de FIDA en Argentina; por ej. la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Desarrollo Social, el INTA.

35. A **nivel provincial** los Ministerios de la Producción, de los cuales dependen Secretarías de Agricultura (o equivalentes) aplican las políticas provinciales de desarrollo rural. La conservación y ordenación de la tierra y los recursos naturales son ámbitos reservados por ley a los gobiernos provinciales. La coordinación entre las políticas provinciales y nacionales se promueve a través del Consejo Federal Agropecuario, presidido por la SAGPyA y compuesto por 23 representantes de Agricultura de las provincias. En cada provincia, desde el 2008, se está implementando una delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (SAGPyA).

A pesar de importantes progresos recientes liderados por la SAGPyA y apoyados por el FIDA, el BM y el BID, Argentina no ha definido hasta el momento una estrategia de desarrollo rural (nacional, regional y provincial). Hay un creciente consenso sobre la necesidad de reforzar la coordinación de los distintos programas y proyectos que actualmente operan como instrumentos de política pública de la SAGPyA. "Como personajes en busca de autor, los programas (proyectos) de la SAGPyA son previos al plan estratégico que debería haberlos fundamentado y duran más que las políticas públicas a las que se esperaría que sirvieran… Los programas llenaron un espacio que no les estaba destinado: en los hechos, fueron la política y la estrategia… como cada uno de ellos las entendía. Es ésta la principal razón de que las acciones aparezcan como fragmentadas, esporádicas y hasta superfluas, y se discuta una y otra vez sobre la desarticulación de los programas"[18].

36. **Los principales proveedores de crédito** destinado al desarrollo en Argentina son el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) y el BID**.** La media de créditos aprobados en Argentina por el BIRD, en el periodo 1996-2006 destinados a desarrollo rural y agropecuario, asciende a USD 23 millones por año[19]. La media de créditos aprobados por el FIDA en Argentina en el período 1996-2006 asciende a USD 7,3 millones por año.

[17] PROINDER es el proyecto nacional más importante de reducción de la pobreza rural.

[18] Marquez, Susana 2004.

[19] República Argentina 2007. El Desarrollo Rural y Agropecuario en Argentina. Desafíos para la Cooperación Internacional. Anexo 3.

III. EL PROGRAMA Y LA ESTRATEGIA EN EL PAIS EN RELACION A LOS SERVICIOS TECNICOS, COMERCIALIZACION E INTEGRACION AL MERCADO

37. **Operaciones financiadas por el FIDA en Argentina.** La cartera de préstamos para proyectos asciende a USD 84 millones, con un total de inversiones en 5 proyectos de USD 158 millones (incluidas las contrapartidas efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios). El programa del FIDA incluye además 21 donaciones por un total de USD 16,2 millones, otorgados entre 1996 y 2004.

38. Los cinco proyectos aprobados en Argentina representan el 5,3 % del total acumulado de fondos aprobado por el FIDA en la región de América Latina y el Caribe. Las condiciones de los préstamos han sido ordinarias[20] en todos los casos. Tres de estos proyectos fueron aprobados con anterioridad a la formulación del COSOP aprobado en abril de 2004. Las lecciones aprendidas sobre relevancia, diseño e implementación de estos tres proyectos constituyeron la base principal para la formulación del COSOP 2004.

39. La contraparte nacional contribuyó con USD 0,7 por cada dólar invertido por el Fondo por un total de USD 61,1 millones. La única institución cofinanciadora ha sido el BID, el cual se comprometió a financiar los dos primeros proyectos del FIDA en el país por un total de USD 13,3 millones[21]. Los tres últimos proyectos aprobados carecen de cofinanciación.

40. De los cinco proyectos que componen la cartera apoyada por el FIDA en Argentina, dos están cerrados; el Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA); y el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) que fue la segunda fase PNEA. Dos proyectos se encuentran en implementación: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA) y el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA). El último proyecto aprobado, el Proyecto de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), acaba de ser firmado por el GdA y se están logrando las adhesiones provinciales para su efectividad. Los dos proyectos en implementación (PRODERNOA y PRODERPA) están clasificados como “proyectos en riesgo” por el informe anual de revisión de la cartera preparado por la División de América Latina y el Caribe del FIDA en 2007-2008.

41. El período transcurrido entre la aprobación del préstamo y su efectividad ha sido de casi tres años en todos los casos (promedio de 34,2 meses, oscilando entre 30 y 42 meses).

42. **Evolución de la estrategia en el país.** La estrategia del FIDA en Argentina se inició en 1983 en respuesta a una solicitud del GdA para la formulación de un proyecto de crédito supervisado a productores pequeños en las provincias del norte del país, lo cual dio origen al primer préstamo del FIDA a Argentina, aprobado a fines de 1988. Esta estrategia se consideró pionera en su época y fue implementada en una región y un país con escasa experiencia en desarrollo rural focalizado. La estrategia evolucionó luego a una conceptualización más integral, y a mediados de la década de 1990 ya incorporaba la necesidad de diversificar la producción, promover el cambio técnico y aumentar la productividad agrícola, mejorando la inserción de los beneficiarios en el mercado, promoviendo organizaciones de pequeños productores y fortaleciendo las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural. Se incluyeron además componentes de apoyo a comunidades indígenas.

43. El **COSOP** para Argentina, aprobado en el 2004 define cuatro objetivos estratégicos fundamentales:

[20] FIDA concede préstamos en una de las siguientes condiciones: altamente concesionales, intermedias, y ordinarias. Las condiciones ordinarias son próximas a las del mercado y están normalmente reservadas para países de renta media.

[21] La cofinanciación del BID para PRODERNEA (USD 8,3 millones) contemplada en el diseño no se llegó a materializar.

a) **Generación de ingresos.** "Se necesitan recursos y esfuerzos sostenidos para corregir los bajos niveles de ingresos de la población rural de la Argentina. En este contexto, se promoverá la producción agrícola y no agrícola, así como las posibilidades de trabajo urbanas y locales fuera de las explotaciones agrícolas. Deberán ofrecerse a los grupos de agricultores innovaciones agrícolas, cultivos alternativos que produzcan altos ingresos y tecnologías muy avanzadas para facilitar su participación en los mercados locales, nacionales y regionales. Los servicios relacionados con la producción que se ofrezcan a las empresas agrícolas y pequeñas empresas rurales se basarán en la demanda, utilizándose para ello mecanismos de participación ya puestos en práctica en otros proyectos del FIDA. Las posibilidades de mercado orientarán la planificación de los servicios de apoyo técnico a las empresas agrícolas y pequeñas empresas rurales, que ha de favorecer las tecnologías que permitan obtener productos con una gran demanda en el mercado. La formación laboral y la capacitación para el empleo formarán parte integrante de los servicios rurales que seofrezcan a la población rural pobre, con particular hincapié en los grupos de mujeres y jóvenes de las comunidades indígenas "[22].

b) **Desarrollo de capital humano** a través de un fortalecimiento de las organizaciones rurales de base, facilitando la participación de dichas organizaciones en programas de reducción de pobreza y de desarrollo rural a nivel de los gobiernos provinciales y central.

c) **Crear capacidad en el sector público** mediante la elaboración de un marco eficaz y adecuado para promover el desarrollo rural y agrícola en base a esquemas participativos e incluyendo colaboraciones con asociados bilaterales y multilaterales.

d) **Interacción con los Gobiernos Provinciales**, facilitando la comunicación con dichos gobiernos para articular programas locales y regionales de alivio a la pobreza y mejorar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

44. **Prioridades geográficas.** La ubicación geográfica de los proyectos del FIDA con anterioridad del COSOP fue principalmente basada en la información existente sobre pobreza rural, la cual determinaba que los mayores niveles de pobreza se encuentran en las regiones Noroeste y Noreste. A partir del COSOP se abrió el campo de actuación a la Patagonia (PRODERPA) y a un programa de desarrollo rural a nivel nacional (PRODEAR).

45. **Población objetivo.** En el momento en que se elabora el COSOP, la situación de la pobreza rural era crítica. Se consideraron dos categorías principales para definir la población objetivo, y dos estrategias de intervención. La primera y más importante estaba compuesta por **pequeños productores familiares** con posibilidades de mejorar su nivel de producción y productividad, cuyos vínculos insuficientes con los mercados de bienes y servicios frenaban el desarrollo de sus actividades agrícolas y mantenían sus ingresos por debajo de la línea de pobreza(políticas de desarrollo rural). El segundo grupo está compuesto, por una parte, por **comunidades indígenas** que viven en entornos muy difíciles, con pocos contactos con los mercados, y en general tienen ingresos que las sitúan por debajo de la línea de pobreza e indigencia; (políticas de reducción de la pobreza rural, compensación social) Por otra parte, PRODERNOA identificaba a **grupos vulnerables** caracterizados por ingresos por debajo de la línea de indigencia (USD 1,2 /día). Las causas de esta situación se encuentran en su pertenencia a grupos específicos (p.ej. mujeres cabriteras y artesanas de los llanos catamarqueños) y a su localización en ambientes con severas limitaciones para la producción agropecuaria.

46. **Instrumentos del Programa.** El apoyo del FIDA para reducir la pobreza rural en Argentina incluye una combinación de instrumento**s** crediticios y no crediticios. Entre los instrumentos no crediticios cabe destacar el diálogo de políticas, la generación de alianzas y asociaciones (*partnership building*) y la gestión de conocimientos.

47. Con relación a la creación de asociaciones, el COSOP recomienda: a) continuar con las prácticas adoptadas en el PRODERNEA y el PRODERNOA de incorporar Organizaciones No-gubernamentales

[22] "El Gobierno de la Argentina está de acuerdo en que promover la autonomía de la población local, facilitar el acceso a los mercados y desarrollar mercados adecuados para los pobres rurales son componentes fundamentales de la estrategia propuesta para la Argentina". COSOP 2004.

(NGO) como socios permanentes en la implementación de los programas del FIDA, b) asociarse activamente con el sector privado mediante contratos agrícolas entre industrias del sector privado y organizaciones de pequeños agricultores; c) buscar colaboración y cofinanciamiento con otras organizaciones financieras internacionales bilaterales y multilaterales. No se incluye recomendaciones adicionales para la gestión de los conocimientos adquiridos.

IV. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

48. Desde 1988 el FIDA aprobó cinco proyectos. Los dos primeros –PNEA y PRODERNEA- se encuentran finalizados; el tercero, PRODERNOA se encuentra actualmente en ejecución (ha desembolsado un 40%), y los dos más recientes –PRODERPA y PRODEAR- están por iniciar sus operaciones en el terreno en el momento de realizarse esta evaluación. Los resultados de la implementación se refieren, por lo tanto, a los tres primeros proyectos.

49. A pesar de constituir un solo país, la autonomía federal de la Constitución Argentina y la alta heterogeneidad de los territorios en todos sus aspectos, resultan en procedimientos y resultados extremadamente variables en la implantación de los Proyectos. Por lo tanto, los resultados de los proyectos agregados de FIDA esconden un amplio espectro de situaciones. Este aspecto debe ser considerado cuando se hace referencia al Programa, a un atributo de un Proyecto FIDA, o a una cuantificación, ya que implica una importante simplificación reduccionista.

50. El PNEA se ejecutó en el período 1991 a 1997. Se basaba en el otorgamiento de crédito supervisado con asistencia técnica a productores pequeños (menos de 25 ha), que estuvieran dispuestos a agruparse en asociaciones de un mínimo de 4 personas. Incluía también apoyo a grupos aborígenes y titulación de tierras. Preveía asistir a 4800 beneficiarios, pero superó esa meta (129%), incluyendo un 10% de mujeres. Se ha señalado que la participación de los beneficiarios fue muy reducida, y que el programa logró una adopción limitada de las propuestas técnicas, por inadecuación de las mismas, la baja densidad de extensionistas por productores, y por carecer de un enfoque unificado para las actividades de asistencia técnica; sin embargo, Narduzzi (1995) estimaba que el 25% de los beneficiarios se favorecieron con los SAT [23]

51. El PRODERNEA –1998 a 2007, una continuación y profundización del PNEA- y el PRODERNOA -2003 a 2010-, supusieron una maduración de la primer experiencia, ambos se diseñaron con estrategias de intervención similares y fueron relativamente contemporáneos, y ambos mostraron problemas comunes en la implementación inicial: contexto nacional y provincial crítico, dificultades significativas de carácter legal, administrativo, burocrático y político; incorporación muy demorada de las Provincias inicialmente previstas en el Proyecto. Esta situación se reflejó en lentos ritmos de avances iniciales en ambos proyectos, y en la necesidad de ajustar las formulaciones originales a los nuevos escenarios por los que transcurría el país. En ambos proyectos se realiza entonces su "reorientación" –PRODERNEA 2003 y PRODERNOA 2006- donde se revisa el diseño original y se produce su relanzamiento. Con estos ajustes, la ejecución se dinamiza: en el caso del PRODERNEA, en este segundo período se ejecuta el 75%; en PRODERNOA, en las dos provincias que han estado operativas, Catamarca y Tucumán, los efectos de la reorientación fueron variables según la provincia.

52. A nivel operativo directo con los beneficiarios, la estrategia consistió en la preparación de *subproyectos* en las EAP - con un enfoque participativo- para promover incrementos en la producción y la generación de mayores ingresos. Como requisito de participación, se exigió la existencia u

[23] FIDA OE 1995. PNEA. Evaluación preterminal

organización previa de grupos por parte de 4 a 6 beneficiarios, como mínimo, aunque se identificaba un proyecto individual para cada participante del grupo. En su gran mayoría los proyectos se referían a actividades agropecuarias tradicionales de los productores beneficiarios, frecuentemente productivas y en ciertos casos para mejorar la fase comercial y la inserción en los mercados.

53. Todos los proyectos apoyados por el FIDA en Argentina contaron con un componente de **Servicios de Asistencia Técnica (SAT) a la producción , y otro de Servicios Financieros** rurales. El componente de SAT comprendió básicamente apoyo de asesoramiento técnico para la formulación de los subproyectos y en la implementación por un período de tiempo variable –típicamente 12 meses-[24], capacitación, estudios e investigaciones y servicios de consultoría. En las condiciones más generales, el servicio financiero consistía en un crédito individual, con garantía solidaria del grupo.

54. En el PRODERNEA se aprobaron 532 subproyectos de esta categoría en las cuatro Provincias que participaron, que involucraron 3370 beneficiarios (un 35% de la meta prevista), con una media de 6 beneficiarios por subproyecto. Cada beneficiario recibió un crédito medio de USD 1.849, y servicios de asesoramiento técnico por un monto de USD 1.035[25]. En el PRODERNOA se han aprobado 120 subproyectos *familiares*, en las dos Provincias participantes hasta el momento, que involucraron 1608 beneficiarios (un 24,3 % de la meta prevista, pero aún está en ejecución), un 22% son mujeres, hay una media de 13 beneficiarios por subproyecto, y recibieron créditos de USD 955 por beneficiario. En Tucuman, los contratos de servicios de asistencia técnica representaron USD 165 por beneficiario (Apéndice 4).

55. Sobre esta matriz básica hubo diversas variantes. En el PRODERNOA, a partir de la reorientación se discriminan dos tipos de beneficiarios, los productores familiares sustentables, y los denominados vulnerables. En estos últimos, los proyectos individuales son de menor escala, más orientados a la reducción de la pobreza y necesidades básicas, y reciben el apoyo de un Fondo no reembolsable. En las dos Provincias participantes, hubo 97 subproyectos para grupos de productores vulnerables, que involucraron 811 beneficiarios (un 38,6 % de la meta prevista, pero aún está en ejecución), 47% mujeres, una media de 8 integrantes por grupo, y recibieron un apoyo no reembolsable de USD 687 cada uno

56. En el caso del componente FACA en el PRODERNEA, los subproyectos se dirigieron al apoyo a comunidades indígenas en condiciones de pobreza e indigencia. Incluyen inversiones de infraestructura básica –como abastecimiento de agua a comunidades, energía eléctrica-, actividades productivas agrícolas, artesanales, apícolas; actividades de capacitación y empoderamiento cultural, generalmente involucrando grupos numerosos de beneficiarios, montos significativos, y se financiaron con un fondo no reembolsable. En el marco de este componente se realizaron 85 subproyectos, que involucraron 5.890 beneficiarios (un 170% de cumplimiento de la meta prevista), una media de 69 integrantes por grupo, y recibieron USD 334 por participante.

57. La diversidad regional y provincial se revela –entre otros aspectos- en la variedad de actividades productivas apoyadas, En el PRODERNEA la orientación productiva de los subproyectos –excluyendo aquellos apoyados por el FACA- revela una neta predominancia de las actividades de ganadería bovina, 34% del total, seguido por actividades hortícolas y agrícolas, 22%, caprinos 14%, apicultura 9,4%. En el PRODERNOA los subproyectos se orientaron en un 42% a la horti-fruticultura, incluyendo viñas y aromáticas, 20% a la ganadería de cabras, 18% a la avi y porcinicultura, 5% a la

[24] El técnico, en el proceso de formulación de los subproyectos y con la participación e interacción con los productores seleccionaron las actividades productivas y las técnicas adecuadas, los canales de comercialización, y fijaron el monto de inversiones individuales. Durante la implementación, en base a visitas y reuniones periódicas con el grupo, apoyó la realización de las inversiones y se hizo el seguimiento técnico de las actividades programadas (sanidad animal, fertilización, protección vegetal, etc.)

[25] Esta cifra resulta de dividir el total del componente SAT por el número de beneficiarios que participaron en los subproyectos recibiendo asistencia técnica y créditos. Es superior en más del doble de lo que se pagó en honorarios a los técnicos que brindaron la asistencia en forma directa, reflejando otros costos del componente como transporte de los técnicos, costos del subcomponente de capacitación, estudios y consultorías, y costos de supervisión del componente en las UPE y en la UNC.

caña de azúcar y agricultura, y un 10% a actividades no agrícolas incluyendo artesanías, turismo y otras como producción de ladrillos, aserraderos, o panaderías.

Servicios Técnicos

58. **El suministro de los SAT.** En la formulación de los tres proyectos, y también en el COSOP, se planteó el objetivo de desarrollar mercados de servicios técnicos y financieros de apoyo a la producción y comercialización de las EAP. La estrategia de los SAT priorizaba un enfoque de demanda, y la creación de una oferta descentralizada de técnicos privados, capacitada y empadronada por los proyectos, de modo de facilitar los procesos de contratación directamente por los productores familiares, y donde se pretendía, que los beneficiarios –gradualmente-fueran asumiendo los costos de esos servicios.

59. Las 6 provincias involucradas en la ejecución del PRODERNEA Y PRODERNOA, utilizaron diferentes esquemas y combinaciones de técnicos públicos y privados para brindar los SAT: funcionarios de planta o contratados por las provincias, contratados por la UNC, o pertenecientes a otros organismos públicos que trabajaron en los proyectos en el marco de convenios con las UPE [26]. Un análisis detallado es ilustrativo de la diversidad de situaciones (Apéndice 5). Por ej.: en PRODERNEA, la UPE de Misiones trabajó casi exclusivamente con técnicos públicos (12), del Ministerio de Producción; Corrientes en 2006 tenía un plantel de 18 técnicos públicos y 84 privados, y además contaba con técnicos de INTA en algunos subproyectos; Formosa inicialmente no tenía técnicos de terreno, y este servicio lo proporcionaban algunos técnicos e idóneos de las asociaciones que se apoyaron en los subproyectos; Chaco, hasta la reorientación trabajaba con 5 técnicos públicos, luego cambia y tiene exclusivamente 40 técnicos privados. En PRODERNOA, Tucumán y Catamarca proveen los SAT con técnicos privados, 15 y 8, respectivamente.

60. La casi totalidad de los técnicos de campo fueron graduados universitarios de agronomía y veterinaria, aspecto que se asocia a una asistencia básicamente sobre los aspectos productivos, agronómicos. Diversos trabajos y evaluaciones de beneficiarios señalaron una formación insuficiente del cuerpo técnico –congruente con su formación- para los problemas de gestión empresarial, comercialización y mercados, y especialmente, para el desarrollo organizacional de los grupos y asociaciones, que era un aspecto central [27].

61. **Contratos de los técnicos.** Existen dos modalidades de vinculación contractual. i) técnico generalista, asociado a un territorio, con funciones de promoción, difusión, apoyo a la formulación, y ejecución de los proyectos; ii) técnicos de proyectos, con contratos específicamente para apoyar la formulación y ejecución de un proyecto. En general estos técnicos brindan asistencia a varios proyectos/grupos, no superando los cinco. Salvo excepciones no se realizaron contratos de técnicos para formular proyectos, existiendo de esta manera dos procedimientos: el proyecto lo formula un técnico generalista y luego se contrata un técnico para su ejecución, o el técnico formula el proyecto, y luego si es aprobado por las instancias respectivas, se lo contrata para que realice el acompañamiento técnico en la ejecución.

[26] Los **técnicos públicos** son funcionarios de planta o contratados por los Ministerios de Producción provinciales y coordinan los trabajos en cada Departamento provincial; son responsables de la Promoción de los proyectos, detectan la demanda de los beneficiarios, conforman los grupos, asesoran en la formulación del proyecto productivo, y los acompañan hasta el momento que seleccionan el técnico privado. En algunos casos pueden asumir la asistencia directa de algunos proyectos en su zona. Los **técnicos privados** son contratados por las UPE; realizan la asistencia técnica directa a los productores para dar cumplimiento a los objetivos de los subproyectos, y en ciertos casos realizaron la formulación. Organizan y coordinan el grupo, y realizan visitas periódicas a las chacras. La estructura de la organización se completa, en algunas localidades, articulando con técnicos de las delegaciones del INTA, que prestan asistencia a los productores de su zona mediante un convenio institucional con el proyecto. (CRISOL 2007). En algunos casos participaron técnicos especialistas para asesoramientos *ad hoc*.

[27] No se dispone de información detallada del perfil de los técnicos contratados, procedencia, participación en el Programa, etc.

62. Los contratos de los técnicos privados los realizan en las UPE. La excepción fue la provincia de Misiones donde el contrato con el técnico privado lo realizaban los Grupos de Productores, previo convenio entre el grupo de productores y la UPE, para la transferencia de fondos para el pago de esa asistencia técnica.

63. Estas diferencias en las modalidades de la asistencia técnica se asocian a la percepción que no hubo –en varias provincias- suficiente orientación desde las UPE, ni se compartió una visión estratégica o una planificación sobre los actividades productivas a promover, las tecnologías más adecuadas, planes de negocios típicos, procedimientos comerciales y acceso a mercados, la gestión de riesgos, etc. Los técnicos contratados o que estaban insertos en otras instituciones, tomaron la orientación que su organización tenía en el trabajo de asistencia técnica. La relación de los grupos con el sistema de asistencia técnica parece descansar en la trayectoria personal de cada técnico y no en la planificación de un programa de capacitación y asistencia técnica elaborado por los proyectos. (Roitter 2007).

64. Es probable que no hubo un control adecuado en el terreno de la eficacia del trabajo técnico, durante todo el período de implantación de los subproyectos, en tanto frecuentemente la demanda de tecnología no era explícita, el servicio no era financiado ni administrado por los productores, ni había una tarea sistemática en este sentido en las UPE.

65. **La capacitación y comunicación** fue un subcomponente permanente en todos los proyectos. En este aspecto se encuentra con información de la ejecución del PRODERNEA [28]. El número de beneficiarios no indígenas que recibió capacitación alcanza a 8 455 (6.729 con una capacitación, 1.726 recibieron dos o más), 85% de las metas establecidas, y el número de beneficiarios aborígenes capacitados alcanzó a 5 890 (capitalización del FACA, capacitación y asistencia técnica) (FIDA 2009), casi 4 veces más que la propuesta de la meta. El total de beneficiarios no indígenas capacitados se descompone en 6 407 beneficiarios para Corrientes, 1 865 beneficiarios para Misiones, solamente 100 beneficiarios para Chaco y 83 para Formosa. (FIDA, 2008). La distribución de beneficiarios por provincia demuestra que la estrategia y los esfuerzos fueron muy asimétricos entre unidades provinciales. El número preciso de técnicos capacitados no se pudo obtener, pero se estima que es mayor a 200.

66. Los temas de capacitación cubiertos han sido muy diversos; apicultura, horticultura, manejo y sanidad animal, perspectiva de género, producción y comercialización de artesanías, etc. Sin embargo, en las Provincias donde los esfuerzos fueron menores la capacitación sobre temas productivos cubrió solo un subconjunto de las actividades implementadas en los proyectos. Por ejemplo, en Chaco, que tiene proyectos de ganadería, producción de quesos, hortalizas y otros productos, sólo se dictaron cursos de apicultura y herrería. También en este aspecto, se percibe la ausencia de una visión estratégica más sistemática, que vinculara la capacitación a las necesidades de los subproyectos.

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

68. El cumplimiento de metas vinculadas con la preparación de materiales de capacitación y divulgación, emisión de programas radiales y desarrollo de programas virtuales fue muy débil. Contrasta este desempeño con la gestión del Fondo de Apoyo a iniciativas juveniles (FRAI). Con los recursos de este Fondo se promovió un Concurso de Ideas Proyecto en la Provincia del Chaco en 2004 (no se lanzó en otras provincias). Concursaron 680 jóvenes en equipos cooperativos, que generaron 136 ideas proyecto. Se premiaron 29 actividades innovativas (nuevas "ideas-proyecto") que incluían 162 jóvenes, que fueron financiadas durante 2005. Se formuló y ejecutó, además, un proyecto de

[28] FIDA 2009. No se dispuso en los proyectos evaluados de información detallada de las actividades de capacitación, en cuanto al número de eventos, contenidos, localizaciones, asistentes, etc.

"pasantías rentadas" para jóvenes (PRODERNEA, Entrevistas de la Misión de Evaluación, Julio de 2008).

Orientación de la producción, comercialización y acceso a mercados

69. Hay una diversidad de modalidades de inserción en los mercados en el conjunto de los pequeños productores, y de sus eficiencias en términos de la generación y apropiación de valor que permiten a las unidades productivas [29] (Recuadro 1).

70. La información cuantitativa relevada en la evaluación final de PRODERNEA -a partir de muestras estadísticas- da algunas pautas de la importancia de las distintas modalidades: por ej. en Corrientes y Formosa, para los productos agrícolas y la horticultura, los productores que venden en la finca son el 20%; directamente a un acopiador son casi el 60% (no se indica si es en el predio o en otro centro); siguen en importancia las ventas en ferias, 23 y 35% en Corrientes y Formosa, respectivamente; a agroindustrias un 5%; en domicilios 21 y 5 %, en Corrientes y Formosa, respectivamente; a cooperativas solo se registra en Corrientes, un 21% [30]. No se aprecian diferencias significativas entre los productores beneficiarios y los no beneficiarios, ni entre estos últimos con la línea de base.

71. En el Programa de FIDA en Argentina la intervención en la problemática *de los mercados* ha ido tomando importancia creciente en los proyectos a lo largo del tiempo [31]. Partiendo del PNEA, donde este problema apenas se considera, en las reorientaciones del PRODERNEA y del PRODERNOA se reconoce expresamente la necesidad de enfatizar la sustentabilidad comercial y económica de los subproyectos. Se estableció así un subcomponente de desarrollo comercial como parte de los SAT, con responsables en las UPE y en la UNC, y se creó el Fondo de Acceso a Mercados (FAM). Se pretendía con esta acción mitigar lo que se detectaba como un énfasis productivista de los SAT, con reducida atención a los planes de negocios y acceso a mercados.

72. Al FAM podían acudir los subproyectos con propuestas especiales para esta finalidad, y obtener financiamiento no reembolsable hasta un máximo de USD 5.000. En el PRODERNEA se financiaron 56 proyectos FAM, 42 (75%) en la Provincia de Corrientes, 4 en Misiones y otros tantos en Formosa; en el PRODERNOA hasta ahora no se había utilizado este instrumento.

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

74. Según un trabajo del Centro de Estrategias de Estado y Mercado (2007), "...son limitados los emprendimientos que están maduros como para afrontar otro esquema de comercialización más allá que vender su producción, en ferias y exposiciones. En varios casos, son actividades muy puntuales que solo generan esfuerzos de ventas, que no los pueden mantener en el tiempo. La ventaja que les dio a los proyectos la participación en ferias, fue la de haber ampliado sus conocimientos comerciales, e interiorizarse más en lo que el consumidor quiere y busca. En muchos casos, esto los ayudó a reconsiderar sus productos".

75. En la última fase del PRODERNEA se enfatizó el apoyo a asociaciones de productores y/o grupos más numerosos, que compartían intereses en actividades productivas comunes, y se realizaron experiencias con herramientas financieras novedosas, como fondos rotativos y fideicomisos para uso de las organizaciones, destinados a créditos de corto plazo para los beneficiarios para financiamiento

[29] IFAD 2001.

[30] La suma puede ser más de 100 porque los productores utilizan más de un canal.

[31] Carballo et al, 2004, Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas. PROINDER; efectúa una revisión detallada del componente en los proyectos y programas de desarrollo rural que se han realizado en el país.

de compras de insumos y servicios, o de financiamiento de costos de cosechas, procesamientos y comercialización. Por otra parte, 15 organizaciones formales recibieron apoyo institucional. En el PRODERNOA, en la Provincia de Tucumán, se aplicó esta modalidad en forma generalizada, aprovechando la experiencia de PRODERNEA, y la tradición de esa provincia con una fuerte presencia de productores organizados.

76. En el PRODERNEA, Misiones y Corrientes, se apoyaron cooperativas que procesaban frutas y hortalizas, grupos ganaderos, productores lecheros y de quesos, grupos de comercialización de hortalizas en mercados de concentración. Experiencias asociativas muy significativas se realizaron en Chaco y Formosa en torno a la producción, procesamiento y comercialización de miel [32]. Aunque con estrategias diferentes, Chaco no incentivó organizaciones preexistentes y en Formosa la intervención se basó en la base organizacional existente y en la articulación institucional, se lograron consolidar numerosos grupos, organizar procesamientos en salas de extracción fijas y móviles, realizar ventas a granel y fraccionadas con marca, certificar la producción de miel orgánica[33].

77. Con relación a la incidencia de la apicultura familiar en la cadena de valor, en Chaco la información disponible muestra que el programa financió la adquisición de 6.583 colmenas. En función a la cantidad de colmenas estimadas para la provincia (60.000), los beneficiarios del programa controlarían alrededor del 10% de la capacidad potencial de producción. Sin embargo, se estima que sólo el 60% de las colmenas estarían activas, por lo que la participación de la producción familiar en la apicultura chaqueña se reduciría al 6%. En lo referente a la distribución del financiamiento para la adquisición de colmenas el 25% corresponde a proyectos desarrollados en las comunidades aborígenes. En Formosa, el programa financió la adquisición de 10.932 colmenas. En función a la cantidad de colmenas estimadas para la provincia (17.000), los beneficiarios del programa controlarían alrededor del 65% de la capacidad potencial de producción. En lo referente a la distribución del financiamiento, el 19% de los recursos destinado a los proyectos apícolas corresponde a las comunidades aborígenes.

[32] Dos documentos preparados por el CIET para el PRODERNEA analizan detalladamente estas experiencias muy ilustrativas (CIET 2007ª, CIET 2007b).

[33] En el Apéndice 6 se detalla un resumen de la experiencia de la Provincia de Formosa, por considerarla un paradigma (incipiente) de organización social de la producción familiar para lograr el acceso y a la integración a cadenas de valor de una producción tradicional.

Recuadro 1. Tipología de formas de comercialización e integración a mercados y cadenas de valor presentes en la producción familiar de beneficiarios del Programa FIDA Argentina

A. Productores individuales que comercializan la producción en las EAP. En la línea de base de menor eficiencia, se venden productos agrícolas y ganaderos en la unidad productiva, individualmente, a un acopiador privado [34], o a otro agente como un carnicero, en el caso del ganado, que adquiere y transporta los productos a mercados intermedios y finales, en una transacción asimétrica en términos de información y condiciones de negociación. Generalmente se negocia un precio en condiciones globales y muy poco competitivo, con reducidas bases objetivas -escasas referencias al volumen y a la calidad de lo transado- y se define la forma de pago; esta puede incluir otros intercambios como la venta de diversas mercaderías por parte del intermediario, envases, y también financiamientos por parte del productor familiar al intermediario. Eventualmente el intermediario adelanta efectivo o insumos para el proceso productivo, actuando como asesor técnico y/o agente financiero, realiza servicios para el proceso productivo o la familia –transporte-, etc. También el intermediario se vuelve un referente en la red de relaciones del productor familiar, suministrando informaciones y juicios de valor sobre aspectos productivos y sociales, con el cual se desarrollan relaciones de amistad-odio, y se constituye en un poderoso agente de poder local.
Generalmente es poco visualizado por los analistas y los procesos de intervención que una parte muy significativa del margen de comercialización entre el precio pagado al productor y el precio *de mercado*, se justifica por los altos costos genuinos con los que debe operar el intermediario: los sistemas de comunicaciones son deficientes, opera en caminos y localidades en condiciones muy adversas, con altos costos de transporte, hay una alta dispersión de sus clientes que le impide obtener economías de escala, los productos adquiridos generalmente son poco clasificados y acondicionados, y una fracción de baja calidad, asume riesgos comerciales con muy poca cobertura y accede a mercados poco desarrollados. Por lo tanto, la cultura de la *demonización* de esa intermediación es poco justificable, y lleva al fracaso muchas intervenciones cargadas de buenas intenciones pero que no consideran adecuadamente la complejidad del problema [35].
Ejemplos de amplia difusión se encuentran en Argentina en la ganadería de cabritos, ganadería de cría bovina, ganadería de ovinos para lana en la Patagonia, productores cañeros de Tucuman, productores de olivos, nogales, comino, frutas –cítricas, de hoja caduca- que venden la producción *en pie* en la región del NOA y la Provincia de Río Negro, tabaco, té, y yerba mate en el NEA, productores de miel, diversos tipos de artesanías, etc.

B. Productores individuales que comercializan en un centro de acopio o transformación. Los productores acuden con su producción a un centro de acopio o de transformación primaria, que puede ser propiedad de una empresa privada, o un mercado de concentración mayorista; en el primer caso enfrentan un precio fijo determinado por el comprador, en el segundo un precio variable o fijo según el tipo de mercado. Según los rubros y zonas, el comprador puede tener condiciones monosópnicas (ej. un ingenio de caña de azúcar de la localidad). El productor puede vender el producto, o requerir un servicio de procesamiento por el que paga un canon, y luego posteriormente vender el producto en otra instancia (productores apícolas que concurren con sus panales a centros de extracción de la miel; los ingenios de caña de azúcar le pagan al productor con azúcar la caña remitida, etc.) Es frecuente en caña de azúcar, miel, tabaco, té, algodón, aceitunas para consumo o aceite, uvas para vino, hortalizas y frutas, remitentes de leche a plantas, ganado en remates ferias.

C. Productores individuales que comercializan su producción fraccionada a consumidores. Incluye todas las transacciones directas con consumidores y en mercados minoristas –ferias francas, mercados populares, ferias populares en días y conmemoraciones festivas, exposiciones permanentes-. También las ventas minoristas en las EAP que están bien ubicadas y accesibles, en bordes de rutas, próximas a centros poblados, y/o que cuentan con medios de transporte accesible. Frecuentes para rubros como hortalizas, frutas, miel, artesanías, dulces, panificados y comidas típicas con productos de la EAP, aves y huevos, cabritos, lechones, etc. Esta modalidad habitualmente está asociada a la economía de la mujer campesina, a la pequeña escala y mercados locales, con envases y procesos de conservación precarios, y no puede llenar los requisitos bromatológicos y legales a que está sometida la producción comercial.

D. Productores agrupados que comercializan en procesos integrados y eficientes. Esta modalidad se corresponde con la comercialización mayorista en el marco de procesos asociativos de productores, generalmente vinculados a un rubro o a un grupo de rubros relacionados (ej. varias frutas), que pueden asumir la forma de cooperativas u otras figuras legales. En su forma más desarrollada la agrupación de productores gestiona un centro de acopio y/o transformación primaria y/o secundaria de la producción, y la comercializa posteriormente (ej. salas de extracción de miel y elaboración para venta mayorista destinada a exportación, y/o fraccionamiento para venta minorista, en Formosa y Chaco; cooperativas de procesamiento de frutas (frutas secas o confitadas), yerba mate, en Misiones). La cooperativa también incide en la producción primaria con acciones directas: puede proporcionar SAT a los productores sobre técnicas de producción y nuevas variedades mas aptas para el mercado, insumos críticos, prestar servicios a sus asociados de maquinaria agrícola con equipos especiales (cosecha, etc.), servicios de flete, informaciones y tendencias de mercado, otorgar financiamientos precosecha a pagar con la producción, etc. La mayor escala y capacidad de gestión les facilita a los productores acceder a otros recursos, programas públicos, y actores territoriales, produciendo una dinámica *virtuosa* de desarrollo rural de carácter integral.
En casos menos desarrollados, la agrupación puede organizar la concentración y el acopio de la producción y mejorar la realización de la comercialización a empresas privadas, por las nuevas condiciones de escala que se logran de esta forma; eventualmente puede acceder a una fuente de financiamiento para los productores, para enfrentar los "costos de cosecha", gastos logísticos, etc. (ej. ferias de venta de terneros en la región de Mercedes, Corrientes, PRODERNEA; plantadores de caña de azúcar que se organizan para vender asociadamente a un ingenio de caña, Tucuman, PRODERNOA) .
Una variante de esta modalidad es la que asumió PRODERNEA para implementar el FACA en la Provincia de Formosa. La Fundación Gran Chaco, una ONG local, asumió las funciones de organización de la producción artesanal en las comunidades índigenas, capacitación y asistencia técnica, elaboración de diseños, comercialización y acceso a nuevos mercados, financiamiento.

78. En el PRODERNOA hay una orientación estratégica al trabajo con organizaciones o grupos de productores numerosos, especialmente en la Provincia de Tucuman. Hasta la fecha, se habían apoyado 19 de estos subproyectos, con 913 beneficiarios totales, 27% mujeres, una media de 48 beneficiaros por subproyecto, y USD 608 por beneficiario, incluyendo fondos de crédito y subsidio.

[34] Conocidos vulgarmente como *consignatario*, *matarife*, en México *coyote*.

[35] CIET 2007a

79. **Seguros agrícolas.** En el PRODERNEA se realizó la organización de una experiencia de seguros agrícolas muy innovadora, encaminada a enfocar la gestión de riesgos en la producción familiar, un problema básico de los beneficiarios y de las regiones de intervención (Donnini 2007, Occhiuzzi 2006). En la provincia de Corrientes se realizó una experiencia piloto de micro seguro agrícola, en una región que incluía 110 pequeños productores hortícolas y de flores, que realizan el cultivo bajo cubierta (invernáculos). Se desarrolló una cobertura específica –en Argentina las empresas aseguradoras no tenían coberturas de esta modalidad ni aún para el sector empresarial- que otorgaba protección a los agricultores a daños por tormentas (vientos y granizos), e incendios. El desarrollo del proyecto fue un esfuerzo conjunto de la Oficina de Riesgos Agropecuarios (ORA), de la SAGPyA, del PRODERNEA (UPE Corrientes y la UNC), y las empresas aseguradoras comerciales. Se incorporaron finalmente 56 productores, que cultivaban 10.6 ha bajo cubierta, y se mantuvo vigente por un año. PRODERNEA tomó a su cargo el pago de la prima.

80. La experiencia permitió realizar un aprendizaje colectivo, definir informaciones críticas que se requieren para asegurar la viabilidad comercial de la herramienta (por ej. frecuencia e intensidad siniestral, mapas territoriales de riesgos [36]), movilizó dependencias especializadas de la SAGPyA que lideraron el desarrollo de la iniciativa, evidenció el interés de las empresas aseguradoras y la posibilidad de trabajar conjuntamente con organismos públicos para implementar herramientas de este tipo, y mostró las posibilidades de la acción colectiva que desarrollan los proyectos de FIDA. Posteriormente el tema ha sido incorporado en la agenda de la REAF.

V. DESEMPEÑO DE LA CARTERA

A La pertinencia de la cartera

81. **Pertinencia de los proyectos a las políticas nacionales y al contexto institucional.** En conjunto, el diseño original de los proyectos estaba de acuerdo con las políticas del Gobierno en materia de reducción de la pobreza y desarrollo rural vigentes en el momento en que fueron concebidos. **Si bien los diseños originales aparecen en general como pertinentes, los importantes** retrasos ocurridos en todas las fases del ciclo de los proyectos, y la presencia de nuevos entornos económicos, institucional**e**s y políticos, en un escenario de alta volatilidad que ha caracterizado este período de la historia Argentina, dieron como resultado la necesidad de reorientar el diseño de los proyectos. Tres de los cuatro proyectos declarados efectivos han sido sujetos a misiones de reorientación y posteriormente a enmiendas al contrato de préstamo: PRODERNEA, PRODERNOA, PRODERPA.

PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA

82. El PNEA fue un proyecto pionero para su época en el contexto de Argentina, por su focalización hacia la pequeña producción familiar y en territorios caracterizados por las dificultades agroecológicas y carentes de infraestructuras para el desarrollo humano. En su formulación ya incluía los principales componentes que también se integraron en los proyectos posteriores; sin embargo, la ponderación mayor fue a un programa de crédito agrícola,con algún grado de supervisión.[37]

83. Las reorientaciones del PRODERNEA y PRODERNOA muestran una **evolucionó acorde a una visión del desarrollo rural más compleja y abarcativa,** que trasciende el ámbito del sector agropecuario para comprender el conjunto de los actores y enlaces rural–urbanos existentes en un territorio, y se visualizan las EAP y hogares rurales caracterizados por una combinación de actividades económicas y sociales que procuran una mejora en la calidad de vida, más que simplemente productores de rubros agropecuarios. Esta evolución fue resultado de las lecciones de las experiencias

[36] Se ha realizado el Mapa de Riesgo Agroclimático de Chaco (Universidad Nacional de Nordeste 2009. Cátedra de Conservación y Manejo del Suelo. Revista de Ciencia y Técnica, 2009)
[37] Se coincide con la autoevaluación del MGAP 2009, p.2.

de la implementación del PNEA y PRODERNEA, y de los profundos cambios en el contexto social, económico y político que se procesaron en la Argentina a posteriori de la crisis de 2001-2002.

84. La pertinencia de los proyectos fue adecuada en lo que atañe al diseño de estrategias específicas según los niveles diferenciados al interior de la **población objetivo**. Inicialmente los beneficiarios se seleccionaron según un umbral de superficie de sus explotaciones [38], pero luego se evolucionó a considerar indicadores de pobreza. Para los productores familiares de niveles medio y superior, se enfatizó una mayor inclusión económica de los beneficiarios, desarrollo de capital social, servicios técnicos y financieros orientados a los mercados. Las poblaciones indígenas fueron apoyadas con medidas orientadas al desarrollo social, seguridad alimentaria, generación de ingresos, e instrumentos específicos para esas comunidades: subsidio en lugar de crédito, mayor cobertura en las actividades de capacitación. En el PRODERNOA se identificó una tercera categoría, los grupos vulnerables, ubicados debajo de la línea de indigencia, que son asistidos con fondos no reembolsables para pequeños proyectos productivos y comerciales, apoyo a la organización social y capacitación.

85. La **propuesta descentralizadora** para la implementación del Programa fue exitosa y es ampliamente reconocida y destacada en relación a un conjunto de otros proyectos nacionales (PROINDER 2003). Los Gobiernos provinciales asumieron responsabilidades financieras (contratos subsidiarios de préstamo) y operativas (administración y ejecución), formaron equipos técnicos propios, y desarrollaron un sentimiento de pertenencia sobre los proyectos. La gestión adquiere la suficiente descentralización y buenos niveles de participación de las unidades provinciales, así como de otras instituciones involucradas en la ejecución. Simultáneamente, también tuvo consecuencias negativas en cuanto a la complejidad de la estructura de implementación, así como en aquellos casos donde las relaciones de las provincias con Buenos Aires no fueron fluídas, y es sin duda una de las explicaciones en los retrasos experimentados en la ejecución del Programa; el balance es netamente favorable a la política ejecutada.

86. La problemática de la **tenencia de la tierra** fue considerada –aunque tímidamente- en los tres proyectos iniciales del Programa de Argentina, con actividades para facilitar la titulación de tierras. Sin embargo, dada la complejidad y sensibilidad del tema, que requiere contar con el interés del GdA y de las Provincias para avanzar significativamente, el diseño tenía pocas oportunidades de concretar acciones efectivas; solo un abordaje más comprensivo, incluyendo la integración en la agenda del diálogo de políticas podría hacer posible obtener logros significativos.

87. En el componente de servicios de apoyo a la producción, la generación de un **mercado de servicios técnicos** que se propuso en el diseño original de los tres primeros proyectos se mostró como una propuesta poco realista, tanto para la oferta como para la demanda de los mismos. Para la oferta: las condiciones geográficas –dispersión de los clientes, altos costos de transporte- explotaciones muy pequeñas y con estructuras diversificadas, altos costos de transacción, alto nível de riesgos productivos que condicionan la eficacia del asesoramiento, vuelven muy difícil para los técnicos ofrecer un servicio eficaz a precios competitivos. Desde la perspectiva de la demanda: la situación social y económica al comienzo de aplicación del Programa fue crítica, la condición de estos productores poco propicios a la innovación y su vulnerabilidad los ha vuelto aversos a la toma de riesgos, tienen graves problemas de liquidez como para asumir pagos periódicos (costos fijos), y no jerarquizan la tecnología. Finalmente, la tradición y la cultura general del sector en relación a esos servicios –vistos como bienes públicos, aún por los empresarios rurales y los funcionarios públicos- inviabilizaban totalmente esa posibilidad [39].

[38] Hasta un máximo de 25 ha; pero la superficie no es una buena variable discriminatoria en Argentina.

[39] La inadecuación del diseño es también recogida en la autoevaluación del MGAP 2009, p.7 y 8; No es asumida ni mencionada, sin embargo, en la autoevaluación de FIDA-PL 2009: "…, para todos los proyectos ejecutados, se estima que los sistemas de apoyo a la producción , la capacitación en general (y la capacitación para jóvenes y mujeres en particular) y la asistencia técnica a la producción … Se considera que estos componentes y actividades han sido diseñados en forma correcta" p. 7. Tampoco se comparte una visión muy optimista que se hace en esta evaluación de la eficacia de los servicios técnicos, que no considera aspectos señalados acá en los parr. 63, 64, y 87.

88. En los diseños, los servicios técnicos rurales estuvieron, en general, **orientados hacia la productividad agropecuaria,** con limitada oferta en temas relacionados con la organización de los productores. Se enfatizaron los perfiles agronómicos, y en menor medida aquellos necesarios para fomentar el desarrollo del capital social y la acción colectiva, para impulsar el enfoque de género y la promoción de los jóvenes, de gestión y acceso a mercados, entre otros.

89. Los componentes de los proyectos no atendieron en forma integral a la conservación de los **recursos naturales renovables y el medio ambiente**, ya que este punto –transversal en el diseño- no estuvo contemplado por ninguna acción. La falta de relevancia del tema en las formulaciones, se reflejó en la ausencia de la perspectiva ambiental y del cambio climático en las actividades de capacitación y estudios de los proyectos, en el diálogo de políticas, y en la promoción de las capacidades del sector público [40].

90. Tampoco se otorgó suficiente importancia a las condiciones ecológicas de estas regiones, caracterizadas por la adversidad del clima y, en particular, por un ciclo hidrológico extremadamente adverso e irregular –combinaciones de sequías periódicas e inundaciones persistentes y de grandes alcances- que constituían severas restricciones para la producción y las condiciones de vida, y fuentes de riesgo para los negocios muy difíciles de contrarrestar.

PRODERPA y PRODEAR

91. El diseño de los dos proyectos más recientes de la cartera mostró cambios sustantivos en algunos énfasis y en la estructura de los componentes, en relación a los tres previos, apuntando a una mayor inserción de los pequeños productores en los mercados y cadenas de valor, y promoviendo condiciones de organización social de los beneficiarios para que sea posible ese objetivo. Primero, se establece un componente centrado en la población objetivo, en el fortalecimiento del capital humano y social, procurando el desarrollo de las capacidades organizativas; anteriormente –en PRODERNEA y PRODERNOA- aunque esas actividades formaban parte central de la estrategia, no contaban con un componente específico. Segundo, se propone el desarrollo de negocios rurales; en el caso del PRODEAR (de diseño más reciente), se identifican tres subcomponentes: i) asistencia para el diseño y evaluación de planes de negocios, para asistencia técnica, administración y gestión de negocios; ii) apoyo a la comercialización de productos de las organizaciones incorporadas al programa iii) establecimientos de fondos para apoyar las estrategias del programa: el fondo de apoyo a emprendimientos, el fondo de capitalización de organizaciones, y el fondo de inversiones. Un tercer componente se destina al desarrollo institucional, donde además de procurar una ejecución eficiente, se promoverá el diálogo de políticas, la coordinación interinstitucional, etc.

92. La promoción de un adecuado nivel de organización de los beneficiarios fue un acierto, "…la competitividad de las producciones campesinas se juega en la empresa asociativa", ya que en los actuales escenarios económicos "la organización deja de ser una posibilidad para transformarse en una exigencia estructural para la competitividad" (Barrera y Miranda,1995, citados por Cattaneo 2008); aspecto que ya se reconocía en los proyectos previos, pero no se instrumentaba consistentemente.

93. Una innovación muy importante en los dos últimos proyectos es la incorporación de la visión ambiental en forma explícita en la formulación, corrigiendo una carencia de las intervenciones anteriores [41]. Se realiza un análisis comprensivo de las regiones de intervención, y se propone la utilización de evaluaciones de impacto ambiental de los subproyectos. Más allá de la importancia obvia de la dimensión ambiental en el desarrollo rural, en estos proyectos se acrecentaba por incluir provincias caracterizadas por una alta vulnerabilidad socio-ambiental, con territorios afectados por

[40] El Programa de FIDA en Argentina muestra en este sentido un rezago importante con respecto a PROINDER (veáse Natezon y Tito 2001; PROINDER 2002)

[41] En la reorientación del PRODERNOA, en la estrategia de gestión de los recursos naturales, ya se propuso incluir en los subproyectos una sección sobre el impacto en el medio ambiente y medidas a tomar, pero no se ha aplicado en la práctica.

procesos de desertificación muy graves [42]. También es de destacar, que los diseños no han incorporado acciones para considerar la adaptación y mitigación a los impactos del cambio climático.

94. Recientemente, en 2009, la reorientación del PRODERPA, introduce cambios sustantivos al diseño original de ese proyecto [43] (Apéndice 7). Entre otros, se crea un Fondo de Contingencias (para desastres climáticos, de mercados; no reembolsable); los recursos para este fondo (4,8 m USD), se obtienen por una reducción de los montos asignados a "Contratos y convenios de asistencia técnica", "Contratos y convenios de capacitación", y de la eliminación de los recursos destinados a "Crédito"; se eliminan también las partidas para el fortalecimiento de instituciones de microfinanzas; el Componente Desarrollo de Negocios Rurales pasa a denominarse Desarrollo Productivo y Acceso a Mercados; se cambia el acceso a fondos de capitalización de parte de los grupos u organizaciones, que inicialmente exigía un proceso de fortalecimiento organizacional previo, facilitando un acceso más rápido a los recursos de los fondos; complementariamente, "se elimina la mención específica a la necesidad de evaluar las solicitudes de fondos con la participación de representantes del ente ejecutor, del gobierno provincial, del INTA, de los beneficiarios y del Proyecto. Es suficiente la mención a un proceso transparente y en base a criterios objetivos de evaluación". El objetivo del componente Fortalecimiento de las Capacidades Organizativas (FOCO) queda redactado como: "potenciar las capacidades de los pobladores rurales pobres", señalando su menor énfasis a la organización de los productores; los fondos de capitalización productiva y capitalización ambiental se unifican a todos los efectos en un único Fondo de Capitalización. Asimismo, se reduce la focalización territorial del diseño original, que limitaba el área de aplicación del proyecto a 12 ámbitos territoriales, y se redefine a la totalidad de las cuatro provincias involucradas [44].

95. La reorientación reciente de PRODERPA, y otros elementos recogidos por la Misión de Evaluación, indicarían que se inicia una nueva fase en el enfoque estratégico del desarrollo rural por parte del GdA, que traslada el centro de gravedad de las intervenciones dirigidas a los productores familiares desde una priorización a la orientación al mercado y la competitividad económica como base de la sustentabilidad, a un enfoque que privilegia una mayor intervención del sector público en asegurar la viabilidad de la producción familiar, una menor descentralización de las decisiones estratégicas y participación del sector privado, la utilización corriente de políticas y fondos de compensación social y el abandono del crédito, y una menor consideración de la importancia de los servicios técnicos y de la perspectiva ambiental en la estrategia de desarrollo a aplicar.

96. Por último, es destacable el cambio de estrategia en la actuación del FIDA en Argentina introducido a través del proyecto recientemente aprobado (PRODEAR), que pasa de un enfoque de proyecto regional –aplicado en proyectos anteriores en las regiones de Patagonia, noreste y noroeste del país– al de un programa nacional.

97. Al considerar el conjunto de los proyectos de la cartera de FIDA en Argentina, debe destacarse la debilidad y vulnerabilidad con que se determinan las metas de beneficiarios directos en los procesos de formulación de los proyectos y posteriores ajustes. En PRODERNEA, aún luego de la reorientación del proyecto y la redefinición de las metas, solo se alcanzó el 35% de los beneficiarios previstos de los servicios de crédito y asistencia técnica; en forma similar, el PRODERNOA, que está finalizando, posiblemente no alcance ese nivel ejecución [45]. En el PRODERPA, en la formulación original se estableció una meta de 15 000 beneficiarios directos; antes de iniciarlo, actualmente en la

[42] FIDA 2004. PRODERPA. Evaluación ex ante, tomo I; citando a Abraham, E, Tomasini, D.,Maccagno, P. Indicadores de Desertificación. UNCCD, FMAM, GTZ.

[43] PRODERPA 2009.

[44] Este aspecto tan significativo no es mencionado en la autoevaluación del MGAP 2009, ni tampoco en la de FIDA-PL 2009; en este último, al considerar las reorientaciones señala "En general, los objetivos se modificaron parcialmente; más bien, se afinaron en ocasión de las revisiones y reorientaciones de los tres proyectos (PRODERNEA; PRODERNOA y PRODERPA); parece que en PRODERPA es bastante más que un afinamiento de los objetivos.

[45] En la formulación se estableció en 6 000 el número de beneficiarios directos, que luego en la reorientación se expandió a 8 700. Actualmente llega al 24 y 39 por ciento de ejecución de la meta del proyecto reorientado, para servicios de asistencia técnica y crédito, o asistencia técnica y subsidios, respectivamente.

reorientación (2009), se redujo ese indicador a 6 500 (¡!). El PRODEAR, el proyecto más reciente y que se está por iniciar, parte también con una meta de beneficiarios directos muy optimista: 19 450. Parecería que existe un conflicto de interés, entre la necesidad de promover los proyectos en los procesos de gestión y aprobación –a nivel de los países y de FIDA- y las posibilidades reales de ejecución; naturalmente que las consecuencias son graves cuando posteriormente se evalúa la eficiencia de las operaciones [46].

98. **Pertinencia en relación al COSOP[47]: (i) generación de ingresos**. La cartera de proyectos del FIDA en Argentina identificó la generación de ingresos como un eje prioritario en todas sus intervenciones. El objetivo de generación de ingresos fue apoyado a través de esfuerzos dedicados principalmente al aumento de la producción, mejora de la productividad, así como fortalecimiento y promoción de la comercialización y acceso a mercados . Estos fueron apoyados por los componentes de asistencia técnica, capacitación y acceso a servicios financieros. Los servicios prestados se revelan como pertinentes a las necesidades, las cuales fueron identificadas en base a la demanda y mediante enfoques participativos.

99. El apoyo a la comercialización, el acceso a mercados, la promoción del plan de negocios, fue adquiriendo relevancia a partir de las reorientaciones, y se vuelve central en los dos últimos proyectos (PRODERPA y PRODEAR). Aunque se comparte el enfoque general, se valora que en el diseño de estos dos últimos hay un sobre énfasis que traduce el desarrollo rural de la producción familiar en un plan de negocios, con una óptica completamente empresarial que no considera adecuadamente la realidad y especificidad de los beneficiarios. Esto también se refleja en el lenguaje: se constató una resistencia a este enfoque y expresión en las provincias, que se traduce –en los nuevos documentos- en la modificación de la expresión *plan de negocios* por *desarrollo productivo y acceso a mercados*.

100. Así, en ambos proyectos se propone que se trabajará con organizaciones económicas de beneficiarios, dejando de lado la práctica del beneficiario individual o de grupos pequeños, para lograr las escalas pertinentes que permitan los enfoques empresariales propuestos. Sin embargo, no se realiza un análisis detallado de la existencia previa de las mismas, o de la viabilidad de generarlas en los tiempos del proyecto; más bien, las informaciones derivadas de la evaluación ex ante y otros antecedentes señalan una reducida acumulación de capital social, y de grandes dificultades para su generación (especialmente en la región de PRODERPA);. Tampoco se consideran las condiciones de incertidumbre y riesgos a que están sometidas las EAP de estos beneficiarios debidas a causas naturales y socioeconómicas –aridez, sequías, deterioro de la rentabilidad de los ovinos, ausencia de infraestructuras básicas para la producción y el bienestar humano, etc.-, que han condicionado históricamente la toma de decisiones en esas regiones, y cuáles serían los mecanismos que aseguren la sustentabilidad de las mismas en condiciones de mercado [48].

101. **Pertinencia en relación al COSOP: (ii) desarrollo de capital humano.** Los proyectos apoyados por el FIDA en Argentina se muestran en general pertinentes con el objetivo de desarrollar el capital humano y social, y particularmente a partir de la crisis en 2001-2002. Los proyectos enfatizaron la necesidad de lograr mayores escalas para lograr el acceso a mercados más interesantes. Por otro lado, la conformación de grupos como requisito para acceder al crédito, y otorgar garantías de manera grupal, no representó un lazo de unión que asegurara el desarrollo significativo del capital

[46] En la autoevaluación de FIDA-PL, se indica que esto sería debido a "En el curso de la implementación de PRODERNOA y PRODERPA se dieron cambios en las metas y se ajustó el número de beneficiarios en forma más realista, dado que solo una parte de las Provincias originariamente previstas en cada proyecto se habían activado para implementarlo". Lo pertinente sería, si este fuera el caso, también ajustar los recursos y el presupuesto previstos en el diseño, de forma de mantener la eficiencia procurada.

[47] Cabe aclarar, que de los cinco proyectos que conforman la cartera apoyada por FIDA en Argentina, sólo dos (PRODERPA y PRODEAR) fueron aprobados con posterioridad al COSOP (Abril 2004). No obstante, otros dos (PRODERNEA y PRODERNOA) contribuyeron por un lado al diseño de la estrategia mediante al aporte de lecciones aprendidas, y por otro a su puesta en práctica, ya que ambos se encontraban en al primera etapa de implementación cuando se aprobó el COSOP. Por tanto estos dos proyectos también se incluyen en la valoración de la pertinencia de la cartera con relación al COSOP.

[48] Por ej. no se analiza la viabilidad de los seguros agrícolas en las condiciones de los pequeños productores.

social y la sostenibilidad de los grupos. El nivel de relacionamiento de los grupos con otros actores e instituciones a nivel del territorio –por ej. los grupos apícolas en la provincia de Chaco en comparación con Formosa- se vislumbra aún limitado a pesar de los esfuerzos realizados después de las reorientaciones (Roitter 2007).

102. **Pertinencia en relación al COSOP: (iii) creación de capacidad en el sector público e interacción con los Gobiernos Provinciales.** El enfoque de ejecución descentralizada de los proyectos introdujo el tema del desarrollo rural y la visión integrada del territorio en las provincias, ampliando la agenda y el rango de actuación de los gobiernos locales, los cuales centran su preocupación generalmente en el sector urbano. Se capacitó un conjunto de técnicos y de decisores políticos que gradualmente se apropiaron de nuevos marcos conceptuales e instrumentos, que ahora se comienzan a aplicar en forma corriente. Esto se reflejó –entre otros aspectos- en que: a) a la finalización de PRODERNEA en algunas provincias se generaron unidades de desarrollo rural y se mantuvieron los cuerpos técnicos en el ámbito de los ministerios de la producción; b)en aquellas provincias que deben aprobar nuevas leyes de endeudamiento para viabilizar los proyectos más recientes, las aprobaciones parlamentarias fueron muy fluidas, señalando que estos enfoques se transforman en verdaderas políticas de estado (provinciales) [49].

B La eficacia de la cartera

103. Solamente tres proyectos (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA) de los cinco incluidos en este informe de revisión pueden ser tomados en cuenta para evaluar la eficacia de la cartera de proyectos del FIDA en Argentina [50], y los comentarios siguientes se refieren a los mismos. De estos tres proyectos, dos están cerrados y uno (PRODERNOA) ha desembolsado alrededor del 40% de los fondos[51]. Este limitado desempeño global, ya establece una gran barrera a la eficacia del conjunto del Programa de Argentina. A continuación se detalla la eficacia en relación a los componentes fundamentales de los proyectos que contribuyen a los objetivos estratégicos del COSOP.

104. **Eficacia en aumentar el ingreso de los pequeños productores.** En toda la estrategia del programa, el aumento del ingreso de los beneficiarios pasa por incrementar la producción comercial agropecuaria y otras asociadas (por ej. artesanías), y subsidiariamente de otras fuentes como la generación de mayor empleo en las unidades productivas. Los relevamientos realizados en el seguimiento y evaluación del PRODERNEA [52], datos primarios del PRODERNOA [53], y las observaciones de la Misión de Evaluación en el terreno evidencian que se produjo un crecimiento de la producción agropecuaria en los beneficiarios del Proyecto, como resultado de la expansión de los sistemas previos de producción. Los avances en la diversificación de actividades fueron muy limitados cuando son medidos en relación a las actividades previas de los grupos. Por otra parte, en una perspectiva más amplia, es notable que en los subproyectos no se encuentran las actividades agrícolas que caracterizaron estas economías regionales históricamente: algodón, yerba mate, té, tabaco [54],

[49] Hay unanimidad en este aspecto en las autoevaluaciones del MGAP 2009 y de FIDA-PL 2009.

[50] PRODERPA se encuentra en una fase muy inicial caracterizada por la ausencia de actividades operativas concretas, y el proyecto PRODEAR todavía no es operativo ya que las condiciones previas para la entrada en vigor del préstamo todavía no se han cumplido.

[51] Tucumán no estaba incluido en el PRODERNOA inicialmente; se incorporó muy tardíamente mediante un complemento al convenio original. Actualmente, por modificaciones presupuestales originadas en la reorientación y una nueva Ley Provincial de endeudamiento, accederá a financiamientos para asistencia técnica y créditos que le permitirían –si puede ejecutarlos- atender durante 2010 un tercio más de beneficiarios que los alcanzados hasta este momento. Catamarca ha tenido dificultades permanentes de ejecución desde el inicio del proyecto.

[52] FIDA 2009

[53] PRODERNOA 2009

[54] No estaba incluido en el Convenio de Préstamo de FIDA.

forestales, caña de azúcar [55], por lo que se podría argumentar que a escala regional el Programa está cumpliendo uno de sus objetivos [56]. Los subproyectos en actividades rurales no agropecuarias fueron muy poco frecuentes –con excepción de las artesanías.

105. **Acceso a servicios de apoyo a la producción**. La eficacia de las intervenciones del FIDA ha sido variable, según los proyectos. En el caso del primer proyecto PNEA, faltó una metodología de análisis ex-ante de las tecnologías a recomendar lo cual resultó en la selección de algunas tecnologías no adecuadas en términos de rentabilidad, (por ejemplo se seleccionó una tecnología para el algodón que ha mostrado retornos negativos por cada peso incremental). Por otro lado, la experiencia del proyecto PRODERNEA ha sido mucho más positiva. En este caso, a través de los servicios de apoyo a la producción se difundieron tecnologías rentables, que resultaron consistentes con las características y naturaleza de la pequeña producción (por ej. en la horticultura, la apicultura, cría caprina, producción de leche y quesos). Se valora que la intervención fue satisfactoria en asegurar consistencia entre la naturaleza de las innovaciones y la disponibilidad de factores de los establecimientos. Se escogieron tecnologías no muy exigentes en conocimientos (acorde al nivel de capacidad técnica de los productores) e intensivas en mano de obra (mayor uso del factor abundante en los establecimientos pequeños). Sin embargo, los servicios prestados se concentraron en aspectos productivos y en menor medida en comercialización a pesar de los importantes desafíos en esta área.

106. Como se señaló (parr. 87) el objetivo "desarrollo de mercados para servicios no financieros ", no fue pertinente y no se utilizó esta estrategia para promover el acceso a servicios técnicos.

107. En el proyecto PRODERNOA, en Tucumán, la asistencia técnica y la capacitación se entendieron en una visión amplia que no se limitó a los servicios de apoyo a la producción agropecuaria, sino también comprendió la asistencia técnica destinada a la implementación de agro-negocios y microempresas, enfoque que ha potenciado la eficacia del conjunto de los servicios técnicos

108. Los técnicos han cumplido distintos roles. En la mayoría de los grupos se han concentrado en la promoción del programa, la conformación del grupo, la formulación de la propuesta y el seguimiento de los aspectos productivos. Diversos trabajos de análisis y evaluación de los SAT [57] concluyen que en general los técnicos representaron la cara visible de los proyectos, cumplieron una función que fue bien evaluada por los beneficiarios y frecuentemente con un alto compromiso con su tarea, que les permitió sobrellevar dificultades presupuestarias, retribuciones modestas, y aquellas inherentes a las características de sus clientes. También se ha señalado que su formación y asistencia era básicamente agronómica, con deficiencias en administración de empresas y plan de negocios, e inserción en mercados. Y en general, poca capacidad e interés para promover la acción colectiva y el trabajo grupal.

109. En algunos grupos de productores, como los ganaderos pequeños que crían vacunos, con localizaciones adversas y reducidos medios de comunicación, envejecimiento relativo, ausencia de jóvenes que aseguren el recambio generacional, existe un problema específico con alta complejidad. En esa población, el ganado se comporta como un activo de reserva más que como un medio de producción, determinando reducidos incentivos para la innovación, los incrementos de productividad, la asunción de riesgos y la búsqueda de mayores ingresos.

110. Hay una tensión que no está bien resuelta entre el equilibrio en el enfoque de desarrollo a partir de la demanda de los beneficiarios, y la necesidad de una estrategia técnica-productiva-mercados, que oriente los grandes rasgos de la intervención en cada microrregión del proyecto. En los proyectos ejecutados o en ejecución avanzada –en general– no se encuentra una estrategia que analice la diversidad productiva, la búsqueda de ventajas comparativas locales, de innovaciones estratégicas

[55] Solo algunos casos en Tucumán.

[56] No se puede establecer si estos beneficiarios fueron ex cultivadores de los rubros tradicionales del NEA y NOA, o constituyen otro estrato que nunca accedió a los mismos.

[57] Roitter 2007, CRISOL 2007, CIET 2007ª, CIET 2007b

hacia la ampliación o diversificación de productos, a la inclusión de actividades no agropecuarias en el espacio rural, a la generación de unidades que provean servicios rurales, eventuales focalizaciones territoriales que permitirían economizar recursos y facilitar interacciones con otros actores o programas, así como a concentraciones críticas de acciones, etc.

111. La implementación de PRODERNOA en la Provincia de Tucumán es una excepción sobresaliente en este aspecto. La estrategia utilizada consideró los siguientes lineamientos: i) un abordaje territorial, basado en un zoneamiento de la provincia, que consideró los siguientes aspectos: sistemas productivos, sistemas agroecológicos, densidad de pequeños productores y presencia de organizaciones; ii) análisis de cadenas productivas; se identificaron cadenas productivas que involucraran en forma predominante a los beneficiarios [58], y se apoyó a través de proyectos el desarrollo de los eslabones más débiles o ausentes, con un eje sobre las organizaciones de productores existentes que estuvieran consolidadas; iii) articulación institucional; se coordinó con todos los actores involucrados en el trabajo con productores familiares, para fortalecer el abordaje integral de la problemática rural (PRODERNOA 2009).

112. La implementación de la transferencia de fondos a los beneficiarios para la contratación directa de Asistencia Técnica solo se registró en la provincia de Misiones. Las UPE valoraron que los problemas de gestión administrativa de este proceso eran superiores a los eventuales beneficios del mayor involucramiento de los beneficiarios en la gestión de los servicios técnicos (Misión de Evaluación 2009) [59]. En el mismo sentido, no se registró ninguna evidencia que los beneficiarios hallan sufragado alguna parte del costo de la asistencia técnica, como se pretendía en el diseño original.

113. Una evaluación global muestra, sin embargo, que hay todavía un rol mucho más relevante para la aplicación de tecnología adecuada a la producción familiar, y al incremento sustantivo de la productividad en todas las actividades productivas. Frecuentemente hay tecnologías disponibles de procesos –por ej. de manejo de cultivos, de manejo y sanidad animal, etc.- que no requieren inversiones significativas, que no se adoptan, pero tampoco están siendo propuestas por los servicios técnicos regionales [60]. Los proyectos aún no lograron una interacción y asociación adecuada con los organismos especializados de generación de tecnología que están disponibles a escala local y regional (delegaciones del INTA, CIPAF [61], universidades provinciales, etc.). Indicadores de esta deficiencia, por ej. son la ausencia casi total de diagnósticos o estudios sobre aspectos técnicos críticos para algún rubro o territorio de los beneficiarios, en la profusa producción documental que realizó el PRODERNEA; también en las instancias y materiales de capacitación para técnicos y/o beneficiarios, o en los materiales de divulgación.

114. **Eficacia en promover y consolidar nuevas formas de comercialización, de acceso a mercados y cadenas de valor.** Los procesos al interior de la unidad de producción familiar han sido reconocidos como una fortaleza competitiva de esta forma de producción; en contraste, los enlaces *hacia atrás y hacia delante* en la cadena de valor constituyen un ámbito de ineficiencias económicas. En los mismos se expresan economías crecientes de escala, aspecto cuya deficiencia caracteriza a la pequeña producción familiar. Desde una perspectiva de desarrollo rural sustentable es esencial que, más allá del autoconsumo y la seguridad alimentaria, las estrategias productivas estén orientadas por un plan de negocios, que los productos accedan al mercado en condiciones competitivas, y finalmente

[58] Las cadenas apoyadas fueron frutas finas en Lules, cuenca lechera en Trancas, cerdos en Bella Vista y Alberdi, cañera en Simoca y Monteros, hortícola en Río Chico y Chicligasta.

[59] En intercambios de la Misión de Evaluación con los responsables de las UPE señalaron que había muchas dificultades prácticas –falta de agencias bancarias en las localidades, reducida experiencia de los beneficiarios en el manejo de fondos, se requerían más de una firma para operar cuentas de este tipo, etc.- que se reflejaban en atrasos a los pagos de los técnicos y creaban problemas de relacionamiento entre el grupo y sus técnicos.

[60] Intercambios con técnicos durante el trabajo de la Misión de Evaluación en el terreno (2009)

[61] Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF); comprende tres Institutos de Investigación y Desarrollo (IPAF), los cuales trabajan en diferentes regiones: el IPAF NEA (Laguna Naineck, Formosa), el IPAF NOA (Posta de Hornillos, Jujuy), y el IPAF Pampeano (La Plata, Buenos Aires). www.inta.gov.ar/cipaf.

que las EAP se integren en cadenas y conglomerados de valor dinámicas. Estos aspectos han sido un área de resolución tradicionalmente deficitaria de la producción familiar, y que – tanto los productores y sus organizaciones, como las políticas de intervención- la definen como prioritaria.

115. Hay un amplio consenso académico y en la praxis del desarrollo rural –que también ha sido recogido por el Programa de FIDA en Argentina- que el requisito esencial para mejorar la comercialización, el acceso a mercados más eficientes e integrarse en cadenas de valor, es avanzar en el proceso de asociación de la pequeña producción, conformando organizaciones económicas territoriales que logren economías de escala y accedan a redes más ricas en recursos y oportunidades, en una dirección integral de desarrollo rural [62]. Esta es la condición necesaria, pero la eficacia estará luego definida por un conjunto de requisitos adicionales referidos al desempeño de esas organizaciones [63], las características de los mercados y de las cadenas productivas, los contextos institucionales con que se relacionan, etc. (Chiriboga 2007, Bustamante 2008, Durstewitz y Escobar 2006). Dado el reducido avance en este sentido que evidencia el proceso asociativo, se analiza únicamente la *condición necesaria* para mayores logros.

116. Una cuantificación de las experiencias asociativas de productores en el PRODERNEA y PRODERNOA, que integren cooperativas o grupos informales de más de 10 integrantes, muestra la significación de las tipologías más desarrolladas. En el PRODERNEA, 40 grupos y organizaciones realizaban actividades asociativas, que integran entre un 25 a 30% de los beneficiarios directos; en PRODERNOA, 19 organizaciones agrupan al 38% de los beneficiarios, señalando la mayor acumulación de capital social de estas Provincias y el aprendizaje que permitió el PRODERNEA. En términos de rubros, las experiencias asociativas de producción y comercialización se concentran en la miel, las artesanías (comunidades aborígenes), leche, y la horticultura [64].

117. Estas cifras son promisorias pero deben tomarse con precaución. Debe advertirse que muchas de estas asociaciones solo tienen –por el momento- un significado parcial en el proceso productivo y comercial del productor; por ej., el productor puede utilizar una planta de extracción de miel, que fue construida y operada en el marco de un proceso asociativo, pero luego vende su producción de miel en forma individual; aún así, posiblemente recibe de la asociación otros beneficios, como información especializada (reduce los costos de transacción), asesoramiento técnico en la producción de las colmenas, etc.. Por otra parte, la mayoría de las experiencias calificadas como exitosas, se han beneficiado de intervenciones *intensivas* de los proyectos, dándoles un carácter de experiencias piloto, atención que no sería repetible en gran escala [65]. En este sentido, en algunos casos la viabilidad de algunos proyectos complejos se vincula a seguir contando con el apoyo de actividades y presupuestos provinciales; por ej. en algunas asociaciones que explotan plantas de extracción de miel, con el margen que pueden cobrar en condiciones competitivas por el servicio, no cubren sus costos de operaciones [66], por lo que están recibiendo apoyos de los gobiernos locales.

---

[62] Análisis para Argentina se encuentran en Cattaneo, C., 2008; Carballo, C., et al, 2004; una discusión más general para América Latina se presenta en Dirven, M., 2007.

[63] Dotación de capital humano y social de los integrantes y la organización, existencia de liderazgos, calidad de la gestión administrativa y comercial de la organización, utilización de asistencia técnica, etc.; naturaleza de los productos y mercados de destino. Todos estos aspectos inciden en que los beneficios que se obtienen por la sustitución de los sistemas tradicionales de comercialización, cuando se comparan con los costos de pertenencia, no siempre despiertan el entusiasmo de la mayoría de los agricultores.

[64] Como ejemplos se pueden citar, en el NEA, experiencias como PROMER (ciudad de Corrientes), remates feria de ganado (Mercedes), Cooperativas Alto Uruguay, Jardín América, y Don Santiago en Misiones, numerosas experiencias en la producción y comercialización apícola en Formosa y Chaco, PROYECTARTE en grupos índigenas de Formosa. En NOA, en la Provincia de Tucuman, Grupo de tamberos de Benjamin Paz, Cooperativa don Pedro, Cooperativa Faimallá; en Catamrca, Cuna del Poncho en Belen, Camélidos en la Puna.

[65] En relación a los vínculos de las organizaciones con los mercados, se ha sugerido distinguir entre tres tipos de situaciones: inserción precaria, inserción estable deficitaria, inserción estable superavitaria (Carballo et al, 2004).

[66] Por ejemplo, porque aún tienen una importante capacidad ociosa en las instalaciones (se sobrevaloró su capacidad en el diseño).

118. Sin embargo, la necesidad de subsidiar parte de los costos de estos procesos incipientes es aceptada. Es de resaltar la experiencia de Brasil, con sus programas de compras preferenciales del Estado a la agricultura familiar [67], o el otorgamiento de un sello de responsabilidad social a las empresas que realizan asociaciones con este tipo de productores, que les permite bonificaciones impositivas. Actualmente, hay una amplia línea de trabajo analizando el desarrollo de mercados más inclusivos para los pobres (PNUD 2007ª).

119. En la Provincia de Tucuman, en el ámbito de PRODERNOA, y en forma asociada a las posibilidades de este mayor nivel de organización de los productores, es de destacar la articulación institucional que se ha logrado con los organismos y programas provinciales, y también con la delegación provincial de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que ha permitido potenciar los subproyectos con financiamientos adicionales externos al PRODERNOA, completar y acceder a eslabones claves de las cadenas de valor, ver facilitados los procesos para lograr habilitaciones sanitarias, bromatológicas, impositivas, laborales, etc., necesarias para avanzar en la formalidad institucional de los procesos comerciales, que permiten alcanzar mercados más desarrollados.

120. De lo anterior se desprende que la articulación de los pequeños productores en los mercados no es una mera cuestión de agregación de la oferta, sino que es un asunto de organización que, a medida que se desarrolla, se encamina a constituir un sujeto colectivo capaz de generar tanto ventajas competitivas como poder de negociación. Por lo tanto, la organización de la que aquí se trata apunta a la constitución de tal sujeto colectivo actuando en algún mercado determinado (Carballo et al 2004).

121. Lo anterior permitiría concluir que el Programa ha sido más eficaz en aquellas regiones y provincias donde se contaba con una mayor acumulación de capital social, y en las experiencias de implementación más recientes –fases finales de PRODERNEA y PRODERNOA- a partir del proceso de aprendizaje de las etapas previas [68].

122. **Eficacia en el acceso al crédito.** Una modalidad de suministrar financiamiento a productores es mediante convenios con sus cooperativas o asociaciones formales. Este mecanismo, bien conocido por sus virtudes y eficacia fue recomendado en el diseño del PRODERNEA, y se utilizó en la última fase de la implementación con varias experiencias exitosas en horticultura, miel, leche-quesos, artesanías; actualmente en PRODERNOA es una herramienta frecuente en Tucumán (por ej. en caña de azucar). La organización asume las funciones de selección de los beneficiarios de crédito, de elaboración de proyectos y planes de inversión, supervisión de la ejecución de los proyectos y/o planes, cobranza de los créditos individuales. Estos fondos dan la posibilidad a las organizaciones de financiar capital de trabajo y comprar cosechas a los socios y pagarles de contado, para luego realizar una venta de gran volumen a mejor precio, en el mejor momento después de la cosecha. La organización de los productores, en los casos más desarrollados, además de los servicios de financiamiento, cumple el rol de organizar y relacionar el conjunto de la cadena de valor.

123. Es importante resaltar que en Argentina, los productores organizados en asociaciones y cooperativas son una fracción menor, especialmente en algunas regiones o provincias, por lo que esta modalidad de financiamiento no puede ser la única herramienta de crédito, y deben estar disponibles servicios de acceso individual.

124. **Eficacia en el apoyo a las comunidades indígenas y otros grupos de población vulnerable**. La intervención del FIDA, se vislumbra en general exitosa. En el ámbito de

[67] El Registro de los productores familiares que está llevando adelante la SAGPyA, y el monotributo para la producción familiar –medidas que son resultado de las nuevas políticas para este segmento de la producción- facilitarán políticas diferenciales de este tipo.

[68] En la autoevaluación de MGAP 2009 se señala: "Aun no pueden observarse cambios significativos en las estructuras de los mercado en los participan los AF. Sin embargo, en el marco de la ejecución de los proyectos FIDA se han generado iniciativas piloto tendientes mejorar la posición competitiva de los AF. En la autoevaluación de FIDA-PL el juicio es más optimista: "Uno de los mayores resultados del PRODERNEA y PRODERNOA es el sensible mejoramiento del acceso a mercados para la producción".

PRODERNEA, se mejoraron las condiciones de vida de las comunidades indígenas atendidas (5 490 beneficiarios, 60% por encima de la meta de 3450) facilitando el acceso a servicios básicos como agua y luz. Además, se mejoró la producción destinada al autoconsumo, contribuyendo a la seguridad alimentaria y se reforzó la producción agropecuaria y el comercio de artesanías. El componente de programas especiales centrados en los grupos vulnerables se ubica en el proyecto PRODERNOA; la estadística que releva el grado de avance del proyecto señala que un tercio de los beneficiarios totales de ese proyecto eran clasificados como vulnerables (811 en 2.419), de los cuales casi la mitad eran mujeres (47%), en promedio integraban grupos de 8 integrantes, y habían recibido una media de USD 687 para la realización de sus propuestas personales. En un estudio preliminar realizado en PRODERNOA, sobre una muestra de subproyectos en ejecución, que incluía dos tercios realizados con beneficiarios calificados como grupos vulnerables, se concluye que están alcanzando las metas productivas propuestas, se ha incrementado el ingreso y el patrimonio de las familias, y también el empleo generado en las unidades productivas [69].

125. **Eficacia en promover la seguridad jurídca y titulación de la tierra.** Este componente, incluído en los tres primeros proyectos del Programa FIDA, ha sido subejecutado y ha mostrado logros muy reducidos. Como se señaló, este es un tema complejo, de gran envergadura y de alta sensibilidad social y política, que no puede ser abordado con acciones parciales. Inicialmente, debería haber una fase de diálogo de políticas que permita consensuar una estrategia general con todas las partes interesadas, a los efectos de enmarcar acciones concretas en el Programa país.

126. **Eficacia en contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales** renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente. En los proyectos ejecutados, las propuestas productivas incorporadas en los subproyectos fueron –en general- de impacto ambiental reducido, con excepción de aquellas que promovieron las actividades ganaderas –especialmente la caprina- en ambientes caracterizados por el sobrepastoreo y procesos crecientes de desertificación. La ejecución no aportó aspectos positivos en relación a la conservación de los recursos y el medio ambiente en general, ni al desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una demanda futura de políticas de desarrollo sustentable [70]. Es llamativo el hecho que no se realizó ningún estudio o publicación de análisis o difusión en relación al tema, en un proyecto caracterizado por una importante producción de trabajos de análisis y evaluaciones en los temas centrales del desarrollo rural.

C Eficiencia

127. Al momento de producir este informe de evaluación, el acceso a datos e informaciones sobre la mayoría de los proyectos revisados es limitado y por tanto no permite valorar de manera exhaustiva la eficiencia de las operaciones y de la cartera de proyectos del FIDA en Argentina. A continuación se presentan algunos indicadores de eficiencia basados en datos obtenidos de los documentos de diseño y en la evaluación de PRODERNEA.

128. El porcentaje de gastos de operación y administración en los documentos de diseño varía entre el 10% (PRODERNOA) y el 23% (PRODERPA). En el caso del PRODERNEA, alcanzaron el 29% de los costos totales al final del proyecto, mientras que en la evaluación ex ante se había presupuestado un 11%, y luego en la reorientación 25% (Tabla 2). Este marcado incremento se explica por la

[69] PRODERNOA 2009

[70] Según la autoevaluación del MGAP 2009, "El diseño del proyecto no contemplaba acciones específicas en el tema de medio ambiente. Sin embargo a través de la asistencia técnica y de capacitación sobre el tema, se han logrado algunos resultados". En FIDA-PL 2009: "Aunque marginalmente, los proyectos han mejorado las condiciones de manejo de los recursos naturales y eventuales amenazas al medio ambiente no se han generado por acciones promocionadas por los proyectos. Al contrario, los proyectos han generado o fomentado una mayor conciencia en las organizaciones de productores y de las comunidades indígenas", p.25; "sin embargo el tema medio ambiental no ha sido un eje de inversión principal por parte de los proyectos, ni de la SAGPyA encargada de su ejecución", p. 19.

reducción el presupuesto total del proyecto (de USD 34,4 millones durante la formulación a USD 20,3 millones ejecutados [71]) a causa de la no materialización del co-financiamiento previsto por parte del BID, de la reducción en la contrapartida por parte de las provincias, y por el largo periodo de implementación (nueve años en total) [72].

129. Otro de los factores que afectaron la eficiencia se refiere a la organización compleja de ejecución debida a la estructura federal de Argentina. La necesidad de montar una UPE en cada una de las Provincias –en general fueron 4 en los diseños originales- , y una Unidad Nacional de Coordinación en la capital, a una distancia importante de la región de los proyectos, implica costos de organización y administración significativos. Otro factor a ser tomado en cuenta se refiere a la extensión del área geográfica cubierta por los proyectos implementados en Argentina. En los proyectos PRODERNEA, PRODERNOA –y muy particularmente en el PROPERPA- el área del proyecto se caracteriza por una gran extensión, con una alta dispersión de los beneficiarios en el territorio, con una modalidad característica en Argentina que puede ser definida como "de pobreza intersticial", donde los beneficiarios se agrupan en pequeñas localidades rodeadas por grandes superficies de empresas prósperas y/o territorios casi vacíos. Este padrón territorial define costos altos de cualquier intervención. El último programa , PRODEAR, es de cobertura nacional con ejecución provincial y se enfrentará a un desafío similar.

130. El costo ejecutado por beneficiario en el PRODERNEA - si se considera el número total de beneficiarios directos (11 072)- es de USD 1 844; oscila en el rango moderado" en comparación con el costo de proyectos de la región como PROINDER, o inclusive el costo "*ex ante*" estimado para PRODERPA [73] . Los costos unitarios del componente de servicios técnicos ascienden en la ejecución a USD 1 074 por beneficiario, 141% más elevado que lo previsto en la reorientación, posiblemente debido a que solo se alcanzó el 35% de la meta de productores asistidos con créditos, asistencia técnica y capacitación intensiva. No se dispone de datos más desagregados para analizar la composición de esos costos entre los diferentes subcomponentes de la asistencia técnica.

131. Los honorarios de los técnicos son variables: los *generalistas*, con funciones de promoción, difusión y apoyo a la formulación y ejecución de los proyectos, tienen un nivel de USD 800-900 mensuales; el técnico debe tener medio de transporte. Los técnicos contratados para la asistencia a grupos con proyectos, tienen contratos variables, generalmente con una extensión de 12 meses, y una retribución tipo de USD 200 mensuales; pueden atender hasta 5 grupos distintos. Los niveles de remuneraciones de los técnicos se encuentran en el rango de otros proyectos similares (Misión de Evaluación CPE 2009, entrevistas).En el caso del PRODERNEA, si todo el costo del componente de Servicios Técnicos se asignara a la asistencia de los grupos de productores que efectivamente ejecutaron subproyectos [74], se llega a un costo unitario de USD 6.557 por proyecto, más de dos veces que el costo directo de la asistencia técnica a cada grupo (del orden de USD 2.400).

[71] En moneda nacional de poder adquisitivo constante, la reducción no fue tan marcada como la que surge de los fondos en dólares, debido a la extraordinaria devaluación del peso argentino en 2001-2002 (300%), y el mantenimiento estable de los precios internos.

[72] Según la autoevaluación de FIDA-PL, "Los costos administrativos de los proyectos en Argentina son relativamente mas elevados que en el caso de otros países", p.9.

[73] El costo total previsto de PRODERPA es de USD 29 millones; el número de beneficiarios "directos" previstos es de 15 000, de modo que el costo por beneficiario directo es de USD 1 933. En la reorientación 2009 de este proyecto, se redefinió el número de beneficiarios directos a 6.500, por lo que el costo por beneficiario ahora ascendió a USD 4.462. El costo total previsto por PROINDER es de aproximadamente USD 44 millones (FIDA 1996b, citado en Anexos 1 y 3 del Manual de Operaciones, (SAGPyA, Unidad Nacional de Coordinación de Proinder, Buenos Aires, 1998)). El número de beneficiarios previstos fue de 32 080, resultando un costo unitario es de USD 1 350.

[74] En este caso no se consideran los costos de transporte incurridos en la asistencia técnica, el costo de los técnicos generalistas, las actividades de capacitación, los responsables del componente en las UPE y la UNC, y los estudios y consultorías realizados.

Tabla 2. PRODERNEA. Costos por componentes y beneficiarios en las fases del ciclo del proyecto (costos totales en miles de dólares; costos unitarios en dólares)

	Formulación			Reorientación			Ejecutado		
COMPONENTE	Costos totales	Número beneficiarios	Costos unitarios	Costos totales	Número beneficiarios	Costos unitarios	Costos totales	Número beneficiarios	Costos unitarios
Servicios Financieros	13633	10570	1290	6009	10570	568	7156	3456	2071
Servicios Técnicos	15305	10570	1448	4788	10570	453	5563	5182	1074
FACA	1628	3450	472	1557	3450	451	1670	5890	284
Organización y Admin.	3879	14020	277	4162	14020	297	5953	11072	538
(Org.Adm. en % Total)	11			25			29		
TOTAL	34445	14020	2457	16516	14020	1178	20412	11072	1844

Nota: el costo total en la ejecución se incrementó con respecto a la reorientación, debido a que hubo aportes adicionales del GdA y las provincias, no considerados inicialmente.

Fuente: elaborado en base a PRODERNEA 2008, Informe de Terminación del Proyecto; FIDA 2002, Misión de Reorientación; FIDA 1996. PRODERNEA. Informe del Presidente.

132. El diseño en la formulación contemplaba para el componente FACA un costo por beneficiario de USD 472 por beneficiario. La ejecución se realizó con USD 284 por beneficiario (-43%); la disminución se debería al incremento en el número de beneficiarios y a la disminución del monto asignado por proyecto. El Proyecto *Indigenous Community Development* (DCI) financiado por el Banco Mundial, cuyo monto fue de USD 5 millones, contemplaba en el diseño un costo de USD 500 por beneficiario, resultando un costo de ejecución de USD 278. En este caso el número de beneficiarios aumentó de 10 000 a 18 000 (World Bank 2007).

D Impacto

133. De los cinco proyectos incluidos en este informe de revisión, solamente tres (PNEA, PRODERNEA, y PRODERNOA parcialmente) pueden ser tomados en cuenta para evaluar su impacto.

134. **Ingresos del hogar y activos netos.** La contribución de los proyectos a este objetivo habría sido en conjunto positiva. En lo que concierne al proyecto PNEA, gracias al crédito y a la asistencia técnica brindada por el proyecto, hubo un impacto importante en los niveles de ingresos y de capitalización de los pequeños productores (FIDA 1995).

135. En PRODERNEA, los ingresos familiares netos -prediales y extra-prediales- de los hogares beneficiarios (3 500), aumentaron en relación al grupo de comparación en aproximadamente 35%, variando entre 4% en la provincia del Chaco y 42% en las provincias de Misiones y Corrientes. Los ingresos netos prediales de los beneficiarios aumentaron en relación al grupo de comparación en 71% en Misiones y 73% en Corrientes, mientras que la mayor parte del aumento de los ingresos de los beneficiarios en Chaco se debieron a aumentos en los ingresos por labores extra-prediales, los que aumentaron en cerca del 70 por ciento[75]. No hay evidencias que la composición de los ingresos en términos de los rubros productivos haya cambiado significativamente; en algunas

[75] Republica Argentina 2009, Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste, Evaluación Final. Estos resultados están basados en estudios cuyas limitaciones metodológicas no permiten establecer en forma absoluta la atribución de los beneficios, ya que una parte no determinada de los diferenciales de ingreso entre beneficiarios y no beneficiarios ya existían antes de la implementación de los proyectos.

provincias se modificó la proporción entre los ingresos prediales-extraprediales, pero no hay una tendencia definida.

136. También se ha constatado en Formosa y Chaco, en comunidades indígenas beneficiarias de PRODERNEA, mayores ingresos familiares provenientes de la producción y comercialización de artesanías, de miel y caprinos.

137. Se anotan en Corrientes modificaciones positivas en los activos netos, tanto productivos como vinculados a la mejora de las condiciones de vida: *"crece la proporción de EAP con silos, galpones y/o tinglados, mangas, molinos y/o tanques australianos entre los beneficiarios; se registran aumentos en las inversiones en animales y bienes de capital agrícola/ganadero"*. En las conclusiones del estudio de Formosa, igualmente se señala "*los pequeños productores rurales han mejorado sus condiciones de vida sustancialmente en los últimos cuatro años* En términos de la evolución de activos productivos se señala, por ejemplo, *" aumentan las inversiones en animales y bienes de capital agrícola/ganadero en los beneficiarios (+ 75%), mientras que en el conjunto de productores no beneficiarios este indicador cae; la posesión de mangas, molinos y/o tanques australianos se multiplicó por dos, mientras que el aumento en el conjunto de productores es menor (+ 47%)" (Novacovsky 2007b)* [76]

138. En evaluaciones parciales y preliminares realizadas en PRODERNOA [77], se señala que –en la muestra de proyectos analizados- los ingresos netos derivados de las nuevas actividades, aunque equivalen al 63% de los proyectados en las formulaciones han significado una mejora en la disponibilidad de ingreso total de las familias, y que simultáneamente se registra una significativa tendencia a disminuir la cantidad de días fuera de la EAP, y una mayor generación de empleo. Lo que ha llevado a que los productores se manifiestan satisfechos –en la casi totalidad de los proyectos ejecutados –con los resultados obtenidos.

139. **Capital social, humano y empoderamiento.** Se registran dos situaciones: en el caso del proyecto PNEA, no se generaron oportunidades significativas para la participación de los eventuales beneficiarios, siendo en general los técnicos quienes lideraron las actividades promovidas por el proyecto.

140. Con respecto al proyecto PRODERNEA, a través de los requisitos de de agrupamiento que impusieron los diseños, integrados por 4 a 6 productores, y un conjunto de otras actividades para estimular la participación de los beneficiarios en el proyecto, se mejoraron en algún grado los niveles de integración entre los beneficiarios. La mayoría de los grupos no existían antes del PRODERNEA y se conformaron con el objetivo de recibir el crédito. Frecuentemente, parece no superarse el plano formal, tanto en la participación como en la distribuición de roles, y son pocos los grupos que lograron avanzar en prácticas organizativas autónomas, dependiendo en alto grado de los técnicos para delimitar la agenda de las actividades. Cuando el grupo beneficiario es una cooperativa, casi todas tienen vínculos con programas o instituciones que les han suministrado financiamiento y apoyo. Estos vínculos han facilitado la construcción de infraestructura y la organización de servicios a sus miembros. En algunos casos, se pudo apreciar que estos lazos han sido beneficiosos para la constitución de mejores redes comerciales y articulaciones con el mercado (Roitter 2007).

141. En zonas determinadas de Chaco y Corrientes los grupos están incluidos en redes socioproductivas más amplias. Como ejemplo, los productores cabriteros del Oeste del Chaco, que están asociados al Programa Ganadero provincial (PROGANO) desde hace más de 7 años y, por lo tanto, incluidos en una red de capacitación, asistencia técnica y comercialización organizada por este programa. Otro ejemplo son los grupos del departamento de Mercedes en Corrientes, que están organizados por parajes y sus delegados integran un comité de pequeños productores. Como tales participan de las reuniones que organiza el municipio bimestralmente para tratar distintos problemas locales, junto con el resto de las instituciones que tienen presencia en esos territorios -INTA, Cruz

[76] Ibidem

[77] PRODERNOA 2009; Catamarca, Observaciones de la Misión de Evaluación 2009.

Roja, oficinas municipales, ONGs. El PRODERNEA ha funcionado como una herramienta de financiamiento, utilizando los recursos humanos de asistencia técnica y capacitación de los otros programas o instituciones. Estas experiencias, donde el grupo articula con otros actores en el nivel territorial permiten plantear que la construcción de conexiones se ve facilitada cuando es apoyada o promovida desde instituciones u organizaciones más consolidadas.

142. En resumen, los grupos que se distinguen por su capacidad de relacionamiento con otros agentes productivos y sociales, y aprovechan las oportunidades que brindan el marco institucional, son aquellos que han estado acompañados por técnicos o instituciones con una visión que intentaba ser comprensiva e integral de las problemáticas que caracterizan a estos sujetos. En tal sentido, aún cuando el PRODERNEA no tuvo como objetivo la promoción del capital social, tal tarea sería difícil de emprender a futuro sin una discusión acerca de esas alternativas y sin la construcción de una red articulada con otras organizaciones, instituciones y programas presentes en el territorio (Roitter 2007).

143. **Productividad agrícola y seguridad alimentaria.** Los aumentos de producción en el conjunto de los proyectos derivaron principalmente de un crecimiento horizontal, por la incorporación de nuevas superficies de cultivo en los predios originales, o la construcción de invernáculos adicionales para la producción hortícola, o aumentos del número de animales (más vacas o cabras), o aumentos del número de colmenas, etc., más que por incrementos de los rendimientos por unidad de superficie, o por cada unidad animal. Esta modalidad se explica porque –en primera instancia- es más sencillo para el productor actuar en un terreno conocido que innovar, esto es, expandir una actividad que ya realiza y "que domina", al contar con mayor capital de explotación proveniente de crédito. Los aumentos de productividad suponen –frecuentemente- un proceso de adopción tecnológica esencialmente más complejo.

144. Sin embargo, también hay actividades o microrregiones donde se produjeron modificaciones positivas en los rendimientos, por introducción de tecnologías de procesos (cultivos bajo cubierta con riego por presión, en relación a una situación previa de cultivos a la intemperie, en zonas hortícolas), o la introducción de insumos críticos (por ej. en la Cooperativa de Alto Uruguay, Colonia Aurora, Misiones, la introducción de plantines de ananá clonados de alto rendimientos y libres de virus, producidos en el centro tecnológico ("biofábrica") de Misiones; la introducción de botiquines sanitarios para la ganadería en Tucumán y la capacitación de operadores vecinales; la introducción de machos mejorados en la producción de cabras de Catamarca, etc.).

145. En la apicultura no se lograron buenos rendimientos por colmena, por ser una explotación muy susceptible a las contingencias climáticas, y por la expansión importante en el número de productores con reducida capacitación. En la producción artesanal de grupos indígenas de Formosa, en el marco del subproyecto PROYECTARTE, se sistematizó el trabajo de las artesanas y se establecieron procedimientos *artesanales* de control del volumen y calidad del trabajo que requerían las diferentes piezas, cuantificando y mejorando el rendimiento del trabajo .

146. Se constató una mejora en la seguridad alimentaria de las comunidades indígenas y en general en todos los estratos de productores criollos, donde el autoconsumo es un componente normal en sus unidades, proveniente de la mayor producción agropecuaria de sus unidades productivas [78].

147. **Recursos naturales y medioambiente.** La valoración de este dominio de impacto hace referencia solamente al proyecto PRODERNEA, para el cual se dispone de suficientes informaciones. En general las actividades promovidas no impactaron negativamente las condiciones originales del ambiente, con excepción de aquellas que promovieron incrementos de las existencias de vacunos y caprinos, favoreciendo las condiciones de sobrepastoreo y desertificación que están en curso [79]. El proyecto no aportó aspectos positivos en relación a la conservación de los recursos y el medio ambiente en general, ni al desarrollo de una conciencia ambiental que creara condiciones para una

[78] FIDA 2009.

[79] En general el desarrollo de la base forrajera no fue previsto, o no se realizó en forma paralela al incremento de las existencias en la mayoría de los casos, continuando el pastoreo sobre las mismas bases naturales disponibles.

demanda futura de políticas de desarrollo sustentable [80]. La persistencia de prácticas tradicionales perjudiciales para el medio ambiente en la región sugieren que la sostenibilidad ambiental continúa en una tendencia decreciente, que el proyecto no alteró.

148. El crecimiento de la frontera agrícola en la última década y la apropiación de tierras comunes por agentes privados resultaron en mayores presiones sobre los recursos naturales, especialmente en las zonas áridas y semi-áridas del área del proyecto. Los pequeños productores se vieron particularmente afectados por los procesos de deforestación y degradación ambiental, en mayor medida que los productores de mayor tamaño (RIMISP 2004). Actividades como la apicultura, recolección de plantas silvestres (medicinales, aromáticas, materias primas para artesanías), la ganadería de cabras, están siendo particularmente afectadas por la extensión del uso de agroquímicos en la agricultura y la destrucción de la cubierta vegetal originaria.

149. **Instituciones y políticas.** En este dominio de impacto, la intervención del FIDA en Argentina ha logrado unos de sus mayores éxitos. A través de los proyectos PRODERNEA y PRODERNOA, el FIDA ha brindado un apoyo destacable a la formulación -junto con el Gobierno Federal y con la Provincias- de políticas específicas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. El FIDA ha jugado también un papel muy relevante en el proceso de construcción de capacidad a nivel nacional -y principalmente en las provincias- para ejecutar programas de desarrollo rural [81].

150. El PRODERNEA participó, desde 2005, en el debate sobre el desarrollo rural que se planteó en el ámbito de la SAGPyA y en el país. Aportó documentos para la discusión [82], en particular en el Foro de Políticas Públicas, e intervino en las instancias de diálogo político con el sector de la producción familiar, tanto a nivel subregional –REAF MERCOSUR– como en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, a fin de promover políticas a favor del sector. El conjunto de estas actividades fue coronado por la institucionalización del desarrollo rural [83], a través de un decreto presidencial que en abril de 2008 modifica la estructura de la SAGPyA para crear una Subsecretaría específica[84], la cual viene siendo apoyada por la estructura nacional de los proyectos FIDA. Durante el año 2009 se han desarrollado delegaciones provinciales de la SSDRyAF, que están jugando un rol estratégico en la coordinación de los diferentes proyectos y programas, nacionales y provinciales, que están actuando en su jurisdicción, corrigiendo un problema general de los diferentes proyectos de intervención que era su reducida propensión a la coordinación y complementación de objetivos y actividades [85] .

151. Dando continuidad al trabajo ya iniciado con el PRODERNEA, el proyecto PRODERNOA parece perfilarse como un instrumento integrado y reconocido en las políticas locales de lucha contra la pobreza rural y para el apoyo a la Agricultura Familiar. Un resultado relevante en relación a políticas e instituciones es el apoyo a las organizaciones de pequeños productores para su participación en los foros regionales y en los foros nacionales de la Agricultura Familiar. En Tucuman, por ej. este foro regional participa y se involucra en el análisis, la promoción y la coordinación de las diferentes oportunidades que están disponibles en el desarrollo rural de su región, estableciendo un nivel superior de participación de estas organizaciones.

152. La constitución de mesas sectoriales, resultado de la promoción de la acción colectiva que se está llevando a cabo en algunas provincias, coadyuvan a mejorar la integración de los actores participantes en las cadenas de valor, permiten considerar y negociar eventuales conflictos, identificar

[80] Como se señaló, en la autoevaluación de FIDA-PL hay una visión discrepante con esta perspectiva.
[81] En este punto hay unanimidad en la valoración realizada en las autoevaluaciones (MGAP 2009 y FIDA-PL 2009) y la del autor.
[82] Marquez, S. et al 2006; Neme y Marquez 2006; PRODERNEA-UNC 2005.
[83] Republica Argentina 2009,
[84] Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SSDRyAF) creada el 1º de abril de 2008. El subsecretario fue nombrado en julio y empezó a operar con un equipo propio a partir de septiembre.

[85] Este comportamiento "estanco" de los proyectos ha sido característico de la historia del desarrollo rural contemporánea (PROINDER 2003, Manzanal 2004, Entrevistas de la Misión de Evaluación 2008).

los vacios de algún eslabón clave y/o de políticas o reglamentaciones específicas, mejorando en definitiva las oportunidades para la agricultura familiar.

E Otros criterios: Sostenibilidad e Innovación

153. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad del primer proyecto del FIDA en Argentina (el PNEA) fue limitada debido a varios factores: i) no se generó un sentido de apropiación de las actividades crediticias del proyecto por parte de los Bancos Provinciales, que actuaron solamente como ventanillas para administrar los fondos del crédito; ii) los intereses cobrados (con tasa real positiva en varios puntos) no alcanzaron para cubrir los costos de los subpréstamos, situación que se vio agravada por el hecho que no se realizaron previsiones por incobrables; y iii) sólo un pequeño número de organizaciones alcanzó un grado de consolidación para continuar sin el apoyo directo del Programa, incluyendo el acceso a asistencia técnica privada.

154. La perspectiva de sostenibilidad en los sucesivos proyectos –PRODERNEA y PRODERNOA- ha sido mucho mayor. En el primero, se planteó una estrategia de salida**,** reflejo de la preocupación y compromiso en dar continuidad a los resultados una vez concluido el apoyo externo. Como logros de esta estrategia y pilares para la sostenibilidad cabe destacar la institucionalización de las políticas a nivel de SAGPyA, la nueva institucionalización para el desarrollo rural en los Gobiernos Provinciales, donde la mayoría de las provincias han internalizado la estructura de coordinación del PRODERNEA y aun siguen operando, aunque a un nivel financiero bajo y con dotación de personal y presupuesto limitados. En el caso del proyecto PRODERNOA -en la provincia de Tucuman-, se ha avanzado significativamente en la dirección de la sostenibilidad institucional y de las organizaciones de productores.

155. Un aspecto crucial para la sostenibilidad de los subproyectos es poder continuar con servicios de asistencia técnica. En general, esta ha finalizado (por ej. PRODERNEA) cuando se acaba el período de asistencia que financia el proyecto, permaneciendo solo los servicios que prestan los técnicos públicos (extensionistas) que están presentes en cada departamento provincial. Se ha observado que este tipo de asistencia es limitada –aunque es variable según las provincias y aún las regiones- , por la baja densidad de técnicos disponibles, el presupuesto y las facilidades logísticas reducidas de que disponen.

156. Lo anterior también se relaciona a que la viabilidad de algunos proyectos complejos, se vincula a seguir contando con el apoyo de actividades y presupuestos provinciales (ver parr. 117); por lo tanto, su viabilidad depende de un presupuesto ajeno, que frecuentemente se descontinúa.

157. Por otra parte, se ha señalado que en los proyectos exitosos, por ejemplo cuando se avanza en el acceso a mercados y en instancias de agregado de valor, los requerimientos de asistencia técnica son mayores en cantidad y calidad, aspecto que no aún no está bien resuelto en las provincias (CIET 2007a, analizando el rubro apícola).

158. En el PRODERNOA, se ha sugerido a partir de una evaluación parcial de avance del proyecto, que debería haber un procedimiento de detección temprana de problemas en los subproyectos, y de recuperación, con asistencia técnica suplementaria, incluyendo un fondo de contingencia para cubrir imprevistos o errores de diseño [86], que permitiría mejorar los resultados globales de la intervención.

159. **Innovación, Replicabilidad y Ampliación del alcance.** El proyecto PNEA –la primera intervención del FIDA en Argentina – debe considerarse como innovador al introducir una iniciativa

[86] Este fondo de contingencia –al ser previsto para subproyectos en ejecución con dificultades económicas- es diferente del que se está planteando en la reorientación del PRODERPA (parr. 94), donde tendría el objetivo de asistir a comunidades englobadas en la población objetivo que han sufrido procesos negativos para sus condiciones de vida, por razones ambientales o económicas diversas.

de desarrollo focalizado en pequeños productores en una región (NEA) y un país con escasa experiencia previa al respecto.

160. En conjunto, el programa apoyado por el FIDA en Argentina ha promovido la introducción de innovaciones en varios terrenos. En primer lugar, cabe destacar la combinación de la ejecución de los componentes directos de dos proyectos (PRODERNEA y PRODERNOA), con actividades de: i) promoción para fortalecer la visibilidad del sector de la pequeña producción familiar – en un país caracterizado por una extraordinaria agricultura empresarial (parr. 18) –; y ii) el apoyo a la formulación de políticas especificas que consideran la importancia de la producción familiar a nivel nacional. La contribución y el papel promotor del FIDA a través de los proyectos mencionados en la REAF debe considerarse como un destacado elemento innovador tanto en relación al programa FIDA en la región, como en relación a otros proyectos apoyados por la SAGPyA en Argentina.

161. En al ámbito institucional -a pesar de los desafíos encontrados y los problemas pendientes- cabe destacar la gestión provincial combinada con la coordinación nacional promovida a través de los proyectos como una importante innovación positiva con respecto a otros proyectos de desarrollo rural implementados por la SAGPyA, por sus implicancias en términos de generación de capacidades locales para el desarrollo rural, la creación de un sentido de pertenencia sobre el proyecto, la mayor proximidad entre los beneficiarios y los gestores que facilita la participación y el control, etc . En cuanto instrumentos, el PRODERNEA adoptó nuevas prácticas como: i) fideicomisos para la asistencia financiera, técnica y comercial a los beneficiarios, gestionados por agencias públicas o semipúblicas; ii) *outsourcing* de una de las actividades del componente Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA) -gestión productiva y comercial de artesanías- a través de una ONG; y iii) seguro agrícola piloto; la experiencia de seguro agrícola piloto es una innovación de carácter nacional, que se está analizando también en el marco de la REAF. En lo comercial, el proyecto promovió la celebración de ferias francas[87], remates ferias ganaderas para la comercialización del ganado de pequeños productores, facilitó la asistencia a ferias y exposiciones regionales y nacionales con el subcomponente FAM. En la última fase del PRODERNEA y en la implementación en curso del PRODERNOA, se promovieron además los vínculos con las organizaciones económicas regionales de productores, la articulación a cadenas comerciales y se promovieron acciones de articulación pública-privada para la provisión de servicios a los beneficiarios [88]. Si bien las innovaciones han sido llevadas a cabo a nivel de área de proyecto, tienen un buen potencial de replicabilidad, que podrían tenerse en cuenta en nuevas operaciones apoyadas por el FIDA en Argentina. .

F Desempeño de los Asociados

162. **FIDA.** FIDA demostró compromiso, flexibilidad y capacidad de respuesta para reaccionar con prontitud ante el impacto de la crisis económica de 2002 y los cambios en la estrategia de desarrollo rural que promovía el nuevo Gobierno. Esta flexibilidad se tradujo en enmiendas al contrato de préstamo acertadas (por ejemplo, el PRODERNEA) y que han permitido alcanzar resultados positivos. Más recientemente el FIDA igualmente respondió con prontitud a la solicitud de la nueva SSDRyAF de reorientación y alineamiento de la cartera con la nueva institucionalidad y líneas políticas del gobierno nacional y provincias. Cabe señalar además el papel del Fondo en estimular la generación de políticas públicas e institucionalidad para el desarrollo rural, la agricultura familiar y las

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

[88] Puede llamar la atención de que las innovaciones son principalmente en el terreno institucional o de instrumentos, y no se hace referencia a innovaciones en la parte técnica-productiva. Ya se señaló (parr.143) que esta es una dimensión que tuvo una expresión limitada en los proyectos. Por otra parte, debe tenerse presente que a partir de los procesos de reorientación, la UNC y las UPE enfatizaron las actividades de comercialización, acceso a mercados e integración en cadenas de valor, y la búsqueda de mayores vínculos institucionales.

propuestas productivas en las comunidades indígenas en el noroeste argentino [89]. Cabe destacar la aparente consideración únicamente parcial a las observaciones del comité de revisión técnica (TRC, siglas en inglés) sobre riesgos y el diseño de algunos componentes (servicios financieros y poblaciones indígenas).

163. Es necesario señalar que FIDA contribuyó con una fracción –difícil de precisar- a la complejidad de la gestión de la cartera y a la demora en la red de decisiones que finalmente definen la eficacia de la gestión de todo el Programa en Argentina, responsabilidad que comparte con el GdA. En entrevistas de la Misión con oficiales del GdA, que compartían gestiones simultáneas de proyectos de cooperación con varias agencias internacionales, señalaron que FIDA era significativamente más lento en los procesos de gestión de consultas y respuestas de autorización, que otros organismos, especialmente al compararlo con el Banco Mundial. Se señaló que –entre otros aspectos- la ausencia de una sede en el país era parte de la explicación del punto.

164. **Gobierno de Argentina y gobiernos provinciales.** La valoración del desempeño del gobierno debería distinguir dos etapas. Una primera hasta 2002 y una segunda a partir del final de la crisis y la re-orientación de los proyectos diseñados en la segunda mitad de los 90. La primera fase estuvo caracterizada por: i) inestabilidad política que se manifestó en cambios de autoridades nacionales y provinciales, discontinuidad en el flujo de información y en orientaciones que fueran suficientemente claras; ii) un limitado diálogo entre las autoridades del Gobierno Federal y de los Gobiernos Provinciales, enmarcados en arreglos institucionales poco apropiados para una satisfactoria implementación del proyecto; y iii) dificultades económicas. Como resultado, el desempeño del GdA en esta fase adolecería de poco dinamismo. El Gobierno inicialmente no proveyó los recursos de contrapartida planificados ni se agilizaron los desembolsos, tanto por una relación poco fluida entre la Nación y las Provincias, como por la profundización de la crisis presupuestal que afectó a la Nación y a las provincias en la primera etapa de ejecución.

165. A partir de 2003, el GdA regularizó la contribución de los recursos de contrapartida y el suministro de los desembolsos, seleccionó adecuadamente el equipo técnico de la UNC y contribuyó a la integración y capacitación de los equipos técnicos de las UPE. Se podría afirmar que el Gobierno, en esta segunda fase, prestó adecuado apoyo a las actividades financiadas por el FIDA y habría asumido sus responsabilidades en relación a dichas actividades. Por otro lado, el desempeño de los Gobiernos Provinciales habría sido muy heterogéneo, de acuerdo a su diversidad debido a las significativas diferencias en las capacidades de los equipos técnicos disponibles y en los variados contextos culturales, institucionales, sociales y económicos de cada una de ellas.

166. La ausencia de una estrategia de desarrollo rural –explícita y consensuada con todos los interesados (*stakeholders*)- es una materia pendiente que mejorará el trabajo de todos los asociados.

167. **Institución Cooperante.** El desempeño de la CAF fue bueno en los aspectos de administración del préstamo, operando con eficiencia, agilidad y solvencia técnica. La CAF cumplió con lo establecido en el Convenio de Préstamo, y sugirió medidas apropiadas frente a los problemas detectados durante la implementación. Destaca la importancia cuantitativa de la documentación preparada y la frecuencia de las visitas al área del proyecto. La documentación es en su mayor parte de carácter administrativo o se refieren a la supervisión fiduciaria y en forma muy limitada al apoyo a la ejecución.

[89] En este punto hay unanimidad en la valoración realizada en las autoevaluaciones (MGAP 2009 y FIDA-PL 2009) y la del autor.

VI. CONCLUSIONES

168. El programa apoyado por el FIDA en Argentina aparece significativamente influenciado por dos factores: i) un contexto social, económico y político altamente volátil, incluyendo una grave crisis financiera en el periodo 1999-2002; y ii) un esquema institucional en el que las relaciones entre el Gobierno Federal y los gobiernos provinciales son complejas. Como consecuencia los préstamos han sufrido retrasos significativos en su aprobación e implementación, que han afectado globalmente el desempeño del programa.

169. La promoción del desarrollo rural con un enfoque inclusivo y territorial continúa siendo una prioridad para GdA y para el FIDA. Los objetivos estratégicos formulados por COSOP son en conjunto pertinentes, y los diseños de los proyectos que se han ejecutado fueron relevantes en general en relación a la problemática a abordar. Las actividades del FIDA en Argentina se desarrollaron en ausencia de una estrategia de Desarrollo Rural claramente definida por el Gobierno de Argentina. Consecuentemente, la estrategia del FIDA se caracterizó por un alto grado de flexibilidad para ajustarse a las necesidades y políticas gubernamentales vigentes, evolucionando de acuerdo a las circunstancias del país y contribuyendo a elaborar una estrategia de Desarrollo Rural apropiada para Argentina. El dialogo sobre políticas llevado a cabo por el FIDA en Argentina se constituye en uno de los aspectos más destacados y de mayor éxito del programa [90].

170. A pesar de las dificultades, los proyectos terminados y lo que se ha ejecutado del PRODERNOA contribuyeron eficazmente al logro de objetivos importantes, especialmente con respecto al aumento de los activos productivos y de los ingresos familiares de los hogares beneficiarios. Los resultados logrados mediante el apoyo a las comunidades indígenas, y a la provisión de servicios técnicos y financieros para ampliar las actividades productivas fueron exitosos. La difusión de tecnologías y la incorporación de nuevas actividades productivas fue más limitada.

171. Continúa pendiente en los proyectos una mayor consideración de las actividades rurales no agropecuarias [91], tanto por su importancia en la dinamización de los procesos de desarrollo territorial, que ha sido señalado profusamente a nivel académico (RIMISP 2004), como por su significado para la población rural concentrada y dispersa que compone la población objetivo; en el primer caso en particular para generar oportunidades de trabajo para segmentos poblacionales como jóvenes y mujeres, con dificultades para trabajar en la unidad productiva familiar; en el segundo caso, porque este segmento poblacional es cada vez más significativo en tanto hay un proceso de migración de la familia rural desde el campo a los centros urbanos donde se cuenta con los servicios básicos

172. Hay una tensión que no está bien resuelta entre el equilibrio en el enfoque de desarrollo a partir de la demanda de los beneficiarios, y la necesidad de una estrategia del proyecto que identifique lineamientos para la intervención técnica-económica en cada área local; estrategia que deberá ser identificada con la participación de los beneficiarios.

173. En general, no se detectaron dificultades en cuanto al nivel de conocimiento tecnológico agronómico y/o la capacidad del técnico asesor de campo, Sin embargo, la capacidad para promover la organización de los beneficiarios, o las acciones referidas al análisis económico-financiero de los subproyectos, a las mejoras comerciales y acceso a los mercados, fue en general insuficiente, y no hubo actividades de capacitación en esta dirección.

[90] El diálogo de políticas no estaba previsto en el diseño original; se vuelve posible en el nuevo contexto que se genera a partir de la crisis de 2001-2002, y va materializandose a partir del año 2005.

[91] A lo que se ha considerado en los proyectos, como las artesanías –de las que se cuenta con bastante experiencia (Cardarelli, S. et al 2006, Kremenchusky, S. 2008), algunas de turismo rural en Catamarca, y muy pocos casos aislados de panaderías, fabricantes de ladrillos, aserraderos, se podría agregar la promoción de microempresas de transportes rurales, para cargas y/o pasajeros, de maquinarias rurales que prestan servicios de labores agrícolas, de construcciones rurales e instalaciones diversas, de elaboración de productos agropecuarios, otras generales como estaciones de servicios para vehículos, etc.,

174. Una evaluación global muestra, sin embargo, que hay todavía un rol mucho más relevante para la aplicación de tecnología adecuada a la producción familiar, y al incremento sustantivo de la productividad en todas las actividades productivas. Frecuentemente hay tecnologías disponibles de procesos (de manejo de cultivos, de prácticas de producción animal, de manejo de colmenas), que no requieren inversiones significativas, que no se adoptan, pero tampoco están siendo propuestas. Los proyectos aún no lograron una interacción y asociación adecuada con los organismos especializados de generación de tecnología que están disponibles a escala local y regional (delegaciones del INTA, CIPAF, universidades provinciales, etc.), que sería fundamental para identificar las restricciones existentes y nuevas tecnologías y/o actividades productivas, aplicables a las condiciones específicas de los beneficiarios.

175. En forma paralela, no parece haber una valoración social adecuada del rol de los técnicos de campo, que son las caras visibles de las intervenciones que se proponen, y de los cuales depende el proceso central de cambio tecnológico. Esta función necesita ser jerarquizada, compuesta por equipos multidisciplinarios vinculados a un territorio, dotados de los medios físicos y financieros para su función, con una capacitación permanentemente y con estímulos adecuados para un buen desempeño.

176. Los procesos de comercialización de la producción y el acceso a mercados eficientes han sido un área de resolución tradicionalmente deficitaria de la producción familiar, y que – tanto los productores y sus organizaciones como las políticas de intervención- la definen como prioritaria. El requisito esencial para mejorar la comercialización y el acceso a mercados más eficientes es avanzar en el proceso de asociación de la pequeña producción, conformando organizaciones económicas territoriales que logren economías de escala y accedan a redes más ricas en recursos y oportunidades, en una dirección integral de desarrollo rural. Las experiencias más exitosas en la búsqueda de la sustentabilidad económica inclusiva, muestran un papel activo del sector público provincial articulando y potenciando diversos programas y oportunidades que se encuentran actuando en ese ámbito, y más recientemente, por la participación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en los niveles nacionales y en las delegaciones provinciales.

177. En el Programa de FIDA en Argentina la intervención en la problemática *de los mercados* y la inserción competitiva en cadenas de valor ha ido tomando importancia creciente en los proyectos a lo largo del tiempo. En los proyectos más recientes, PRODERPA y PRODEAR, que se están iniciando, ambas temáticas ocupa un lugar central en el diseño. La información de PRODERNEA y PRODERNOA muestra que se han realizado avances promisorios: aproximadamente un tercio de los beneficiarios están involucrados con diversas modalidades de comercialización y acceso a mercados y cadenas de valor más complejas y eficientes; en este caso, la propuesta es consolidar este avance inicial apoyando la estructura y la eficiencia organizacional. Los dos tercios restantes de los beneficiarios –probablemente los más pobres- continúan dependientes de las formas tradicionales de comercialización de la pequeña producción, señalando el desafío que existe por delante.

178. Una de las innovaciones más importantes de los dos proyectos más recientes es la incorporación de una estrategia de evaluación ambiental que se agrega a la evaluación técnica económica-financiera que se realizaba hasta ese momento.

VII. RECOMENDACIONES

179. La tabla 3 identifica cinco restricciones al desarrollo productivo y el acceso a mercados, y sus respectivas líneas estratégicas para enfrentarlas en el futuro inmediato Estas se derivan de la experiencias de la implementación de los proyectos apoyados por FIDA en Argentina

180. La sustentabilidad de los logros obtenidos hasta el momento, las ampliaciones de la población beneficiaria y regiones involucradas que permitan amplificar los impactos del Programa, y las dinámicas futuras de los logros actuales constituyen el problema central que debe enfrentar la estrategia de desarrollo rural de las intervenciones de FIDA en el país.

181. Este desafío se visualiza de carácter integral, donde el fortalecimiento organizativo de los grupos/asociaciones es central a las dinámicas productivas y el acceso a mercados más eficientes, así como para el mejoramiento de las condiciones de vida en general. Los nuevos proyectos deben integrar: i) la línea principal de intervención –trabajar con organizaciones de productores- con ii) la atención a productores individuales o grupos precarios, que aún comprenderán la mayoría de los productores familiares. La estrategia de trabajar con grupos ad hoc de dimensiones reducidas, 4 a 6 integrantes, puede continuar siendo una herramienta útil; hay un importante cúmulo de lecciones de la experiencia que –su incorporación- permitiría mejorar la eficacia de la intervención en esta dirección (Roitter 2007, Kremenchunsky 2006).

182. Como los procesos de acumulación de capital humano y social llevan tiempo, los nuevos proyectos deberían renovar intervenciones anteriores para consolidar resultados iniciales y ser más eficientes [92]. También se debería analizar profundamente la implementación de proyectos de desarrollo rural con orientación a la expansión de la base productiva agropecuaria y la inserción en mercados, en aquellas regiones con muy reducida densidad territorial de productores beneficiarios, y/o con desarrollos muy primarios de organizaciones productivas y sociales (acumulación de capital social), en cuanto se valora que esos aspectos son fundamentales para lograr avances sustentables en el marco de una eficiencia mínima. En su defecto, sería más adecuado y eficiente, redefinir los objetivos generales de las intervenciones, enfatizando más las inversiones en infraestructuras básicas (comunicaciones, energía, hábitat, educación, salud), y en acciones para la reducción de la pobreza.

183. Es necesario analizar en forma más exaustiva los desafíos y oportunidades de las activi*dades rura*les no agropecuarias en el nuevo COSOP, y en los proyectos que se comienzan a implementar; esta ampliación de beneficiarios contribuiría –entre otros aspectos que se han señalado- a *densificar* los beneficiarios en aquellas áreas caracterizadas por la baja densidad poblacional.

184. La dimensión ambiental de las intervenciones de FIDA en Argentina deberá ser priorizada en la implementación de los nuevos proyectos y en la actualización de la estrategia futura (COSOP). La ubicación de los beneficiarios en regiones ambientalmente críticas y de alta vulnerabilidad socio-ambiental, integradas por ecosistemas áridos y semiáridos -Patagonia, NOA, parcialmente NEA, Cuyo-, requiere considerar las relaciones de pobreza y medio ambiente, y también identificar acciones de seguimiento y de adaptación a los procesos de cambio climático en curso.

[92] La implementación sustantiva del PRODERNEA se realizó en un período de cuatro años, que es un lapso reducido de tiempo en la perspectiva de cambios sociales de esta naturaleza.

Tabla 3

Restricciones al desarrollo productivo y el acceso a mercados	Estrategia
1. La escala de los procesos de producción y acceso a mercados y cadenas de valor, es una restricción básica que determina toda la competitividad de los resultados económicos, y condiciona la eficacia y eficiencia de los servicios de apoyo que suministran los programas de intervención o el mercado. Se vuelve la principal restricción para dinamizar la producción familiar.	**1. Desarrollar el capital humano y social.** Trabajar con las organizaciones existentes y promover la generación o consolidación de nuevas. Articular y complementar acciones (redes) con otras organizaciones de productores, con empresas, con ONGs, con el marco institucional público, regional y nacional, aprovechando todas las oportunidades.
2. Acceso a asistencia técnica como elemento dinamizador de los sistemas de producción, La tecnología es un elemento central del desarrollo rural, en sus diferentes dimensiones: producción agropecuaria, agro-negocio, gestión de organizaciones, procesos de comercialización e integración a mercados, logística, comunicaciones. Siguen vigentes esquemas de comercialización ineficiente, y reducido acceso a mercados y cadenas de valor dinámicas.	**2. Suministrar y jerarquizar los servicios de asistencia técnica,** orientados al acceso a mercados competitivos, estructurados en equipos de profesionales multidisciplinarios, territoriales, con integrantes permanentes y especialistas a demanda, incentivados, dotados de recursos, capacitados en forma permanente. Combinar con técnicos medios y productores locales capacitados. Integrar más los institutos de investigación local (INTA, Universidades) a los programas de intervención. Desarrollar en forma participativa estrategias específicas de intervención a nivel local y provincial.
3. Deficiencias de infraestructuras: energía, agua potable, caminería rural, comunicaciones escuelas, salud, vivienda; productivas: riego, mercados físicos locales y regionales, etc.	**3. Inversiones en el mejoramiento de las infraestructuras básicas.** Articular con programas especializados en el desarrollo de infraestructuras productivas y sociales (PROSAP, MDS, otros).
4. Gestión de los recursos naturales y el ambiente. Continúan amplios procesos de degradación que afectan la base natural de recursos de la producción familiar. La indefinición sobre la propiedad de la tierra también opera contra el ambiente. Los altos riesgos –naturales y sociales- a que están expuestas las EAP frenan el proceso de desarrollo rural.	**4. Incorporar el tema ambiental a los servicios técnicos –evaluación de proyectos y capacitación- y fomentar su inclusión en el diálogo político.** Apoyar el desarrollo de la gestión de riesgos (mapas de riesgos climáticos, etc.), y continuar avanzando en la implementación de seguros específicos para la producción familiar. Iniciar análisis y procesos de adaptación al cambio climático.
5. Aunque hay avances significativos (SSDRAF), persiste un marco institucional fragmentado y con falta de coordinación, aún muy dependiente de la Nación, reducida participación de los interesados, sin lineamientos estratégicos, que no promueve la actividad económica y el desarrollo social del territorio.	**5. Desarrollar la acción colectiva para organizar y coordinar los diferentes rubros, territorios y actores sociales.** Priorizar la intervención descentralizada. Lograr consensos y apoyos de las políticas y las acciones del sector público y del sistema político, para construir políticas de Estado. Un marco institucional coordinado, sin superposiciones, integrador de todas las agencias y programas nacionales y provinciales, y todos los actores del territorio. Potenciar las cadenas de valor locales, reforzar los eslabones deficitarios, canalizar financiamientos institucionales, adecuar los marcos normativos. Mesas sectoriales, foros de promoción de la participación, delegaciones de la SSDRAF.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Apellidos	Año		Título	Nombre de organización	Ciudad	Pág.
Arceo, E., Basualdo, E., Arceo, N.	2009		La crisis mundial y el conflicto del agro	Página 12, Centro Cultural de la Cooperación, Universidad Nacional de Quilmes	Buenos Aires	83
Banco Mundial	2009		Estrategia de alianza con la República Argentina	Banco Mundial	Buenos Aires	171
Barsky, O., Fernandez, L	2006		Tendencias actuales de las economìas Extra-pampeanas, con especial referencia al empleo	RIMISP	Buenos Aires	112
Bustamante, Waldo	2008		El acceso a los mercados de pequeños productores. Algunos factores de éxito, condiciones, requisitos y desafíos	RIMISP	Santiago	54
Carballo, C. et al	2004		Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas	PROINDER, Serie de Estudios e Investigaciones Nº 7	Buenos Aires	151
Cardarelli, Silvia, et al	2006		El sector artesanías en las provincias del Noreste Argentino: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	PRODERNEA, Editorial Bifronte	Buenos Aires	296
Cattaneo, C., Lipshitz, H.	2008		Criterios para solucionar problemas de comercialización de producción agropecuaria en pequeña escala	PROINDER, Serie Documentos de Capacitación Nº 3.	Buenos Aires	42
Centro de Estrategias de Estado y Mercado	2007		PRODERNEA. Impacto de la participación de productores/as en ferias y eventos comerciales, y evaluación del FAM	PRODERNEA - CEEM	Buenos Aires	87
CEPAL	2009		Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009	CEPAL	Santiago de Chile	
Chiriboga, Manuel	2007		Comercialización y pequeños productores	FIDAMERICA	Quito	45
CIET	2007	a	Evaluación de los proyectos apícolas apoyados	PRODERNEA - CIET	Buenos Aires	48

			por el PRODERNEA en la provincia de Chaco			
CIET	2007	b	Evaluación de los proyectos apícolas apoyados por PRODERNEA en la provincia de Formosa	PRODERNEA CIET	Buenos Aires	
Dirven, M.	2007		Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio, y retrocesos de la agricultura de pequeña escala.	CEPAL. Serie Desarrollo Productivo Nº 183	Santiago de Chile	96
Donnini, Nestor	2007		Análisis de la experiencia de micro seguro agrícola para productores hortícolas de la Provincia de Corrientes.	PRODERNEA	Buenos Aires	27
Durstewitz, P., Escobar, G.	2006		La vinculación de los pequeños productores rurales a los mercados	RIMISP	Santiago	31
Elgue, M.; Chiaradía, C.A.	2007		Formas asociativas para la agricultura familiar	PRODERNEA	Buenos Aires	91
FIDA	2009		República Argentina. Proyecto de desarrollo rural de las Provincias del Noreste. Evaluación final	FIDA, Oficina de Evaluación	Roma	94
FIDA-PL	2009		Marco de la evaluación del Programa en el País en Argentina	FIDA, División América Latina, (borrador)	Roma	45
Gonzalez, G., Palau, H., Senesi, S.	2008		Cultura productiva y política pública	PROSAP	Buenos Aires	111
IFAD	2001		Rural poverty report. Chapter 5, Markets for the rural poor.	IFAD (http://www.ifad.org/poverty.chapter5.pdf)	Roma	30
INTA	2009		Documento de presentación institucional	INTA	Buenos Aires	27
Kremenchusky, S. (coord.)	2007		Evaluación de la Asistencia Técnica del PRODERNEA. Corrientes	PRODERNEA - CRISOL	Buenos Aires	53
Kremenchusky, S. (coord.)	2006		Sistematización y lecciones aprendidas del proyecto PROMER (Corrientes)	PRODERNEA - CRISOL	Buenos Aires	45
Marquez, Susana	2004		PRODERNEA y PRODERNOA en el marco de una estrategia de desarrollo territorial	En:Seminario sobre transformación productiva e instituciones del mundo rural en	Buenos Aires	

				Argentina.		
Ministerio de Agricultura,Ganadería y Pesca (MGAP)	2009		Evaluación del Programa País en la Argentina. Autoevaluación del Gobierno Argentino	MGAP	Buenos Aires	42
Natenzon, C., Tito, G.	2001		Medio ambiente y pequeños productores. Conceptos básicos y operativos	PROINDER	Buenos Aires	84
Neiman, G. (coord.)	2007		Encuesta a productores agropecuarios de las provincias de Chaco y Misiones.	PRODERNEA	Buenos Aires	58
Neme, J., Marquez, S.	2006		Aportes a la discusión conceptual	Foro de políticas públicas. SAGPyA	Buenos Aires	
Novacovsky, I.	2007	a	PRODERNEA. Evaluación de Impacto. Provincia de Corrientes	PRODERNEA - FLACSO	Buenos Aires	73
Novacovsky, I.	2007	b	PRODERNEA. Evaluación de Impacto. Provincia de Formosa	PRODERNEA - FLACSO	Buenos Aires	80
Obschatko, E.,Foti, M., Roman, M.	2007		Los pequeños productores en la República Argentina.	DDA-PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones Nº 10	Buenos Aires	125
Occhiuzzi, S.	2006		Seguros agropecuarios en Argentina. Líneas de acción para la Agricultura Familiar	SAGPyA-ORA	Buenos Aires	
Onestini, M.	2004		Recursos naturales, desarrollo sustentable y agricultura en Argentina	En: RIMISP 2004;, Seminario;	Buenos Aires	10
PNUD	2007	a	Innovations to make markets more inclusive for the poor	UNDP/ODS Background paper	Nueva York	40
PNUD	2007	b	Argentina: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de País.	PNUD	Buenos Aires	
PNUD	2008		Las empresas frente al desafío de la pobreza: estrategias exitosas	PNUD. Crecimiento de mercados inclusivos	Nueva York	155
PRODERNEA	2008	a	República Argentina. PRODERNEA. Informe de Terminación del Proyecto	PRODERNEA	Buenos Aires	44
PRODERNEA	2008	b	Voces del nordeste rural: seis historias de vida de quienes se apoyaron en PRODERNEA para concretar sus proyectos	PRODERNEA	Buenos Aires	86

PRODERNEA	2002		Acta del segundo encuentro de técnicos del PRODERNEA. Empedrado, Corrientes	PRODERENEA	Buenos Aires	12
PRODERNEA-CADIF-CRISOL-INCLUIR	2008		Estrategias de desarrollo territorial basadas en el apoyo a organizaciones de productores insertos en cadenas productivas	PRODERNEA	Buenos Aires	
PRODERNOA	2009		Proyectos en marcha. Monitoreo y evaluación de los emprendimientos del PRODERNOA en la Provincia de Tucuman	PRODERNOA, SAGPyA, FIDA	Buenos Aires	110
PRODERPA	2009		Resumen de los puntos principales de la propuesta de reorientación y acuerdo.	FIDA, Misión de Reorientación.	Buenos Aires	18
PROINDER	2003		Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA	SAGPyA	Buenos Aires	43
PROINDER	2002		Aspectos Ambientales	PROINDER-SAGPyA	Buenos Aires	44
PROSAP	2006		Servir al Agro. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)	PROSAP, SAGPyA	Buenos Aires	181
Quevedo, L.; Cardarelli, S.; Jauregui, M. (coord.)	2004		El sector artesanías en las Provincias del Noreste Argentino.	FIDA	Roma	296
República Argentina	2007		El desarrollo rural y agropecuario en la Argentina. Desafíos para la cooperación internacional	SAGPyA-MRREE	Buenos Aires	38
República Argentina	2009		Proyecto de desarrollo rural de las provincias del Noreste. Evaluación final.	FIDA. Oficina de Evaluación.	Roma	94
RIMISP	2004		Transformación productiva e institucional del mundo rural de la Argentina.	RIMISP, Síntesis de las ponencias presentadas al Seminario	Buenos Aires	29
Roitter, M.	2007		Diagnóstico sobre la contribución del PRODERNEA al capital social de los actores, sus organizaciones, y comunidades.	PRODERNEA - CEDES	Buenos Aires	197
Slutzky, Daniel	2008		Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra.	DDA - PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones Nº 14	Buenos Aires	96

UNDP UNEP	2009		Mainstreaming poverty-environment linkages into development planning: a handbook for practitioners	UNDP-UNEP Poverty-Environment Initiative. Environment for the MDGs	Nueva York	120
UNEP	2004		Exploring the links. Human well-being, poverty and ecosystem services	UNEP-IISD	Nairobi	45
Valenzuela, Cristina	2007		Los desafíos para el desarrollo de áreas rurales marginales.Una propuesta de inclusión productiva para los sectores tradicionales del Nordeste Argentino	En:jRevista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XI, Nº 245(55)		
World Bank	2007		Indigenous Community Development Project. Implementation Completion and Results Report	World Bank	Washington	
World Bank	2007	b	Poverty and environment: understanding linkages at the household level	Environment Department, The World Bank	Washington	81
World Bank	2005		Argentina. Agriculture and Rural Development: Key Issues	World Bank (Draft)	Washington	169