

REPÚBLICA ARGENTINA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

**PROYECTO DE DESARROLLO RURAL
DE LAS PROVINCIAS DEL NOROESTE DE ARGENTINA
(PRODERNOA)**

**INFORME DE TERMINACIÓN DEL PROYECTO*
(ITP)**

** Versión adaptada en función a los comentarios
y sugerencias del Equipo de Supervisión del FIDA*

Noviembre de 2012

CONTENIDOS

SINOPSIS DEL PROYECTO.....	4
A. INTRODUCCIÓN.....	16
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	18
C. ESTRATEGIA Y ENFOQUES DEL PROYECTO.....	23
D. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA.....	23
E. COSTOS Y FINANCIAMIENTO.....	24
F. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA.....	25
G. EXÁMEN DE LOS PRODUCTOS DEL PROYECTO.....	27
H. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL PROYECTO.....	32
I. EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	33
J. EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD.....	37
K. INNOVACIÓN, POSIBILIDADES DE REPETICIÓN Y AMPLIACIÓN.....	39
L. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS.....	40
M. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS.....	41

ANEXOS:

Anexo I	Marco lógico del proyecto
Anexo II	Información de las misiones de supervisión y de seguimiento
Anexo III	Resumen de las enmiendas al convenio de préstamo
Anexo IV	Costos efectivos del proyecto
Anexo V	Progresos materiales efectivos del proyecto
Anexo VI	Análisis financiero y económico.
Anexo VII	Impacto en el medio ambiente.
Anexo VIII	Conclusiones del taller de las partes interesadas
Anexo IX	Listado de Estudios preparados por el PRODERNOA
Anexo X	Fondos rotatorios

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Pesos (\$AR)
1 Peso AR	=	1 USD (1998- 2001)
1 Peso AR	=	0,22 USD (2002-2011)

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	205 libras (\$)
1 000 kilogramos	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres
1 quintal	=	50,802 kilogramos
1 libra (lb)	=	453 gramos

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
AT	Asistencia Técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
COSOP	Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales
COVIAR	Corporación Vitivinícola Argentina
DEG	Derechos Especiales de Giro
EPP	Evaluación Proyecto País
FC	Fondo de Crédito
FCC	Fondo de Crédito para Capitalización
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDA MERCOSUR	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola MERCOSUR
FONAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
GdA	Gobierno de la República de Argentina
IFI	Institución Financiera Internacional
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
ITP	Informe de Terminación del Proyecto
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
LI	Línea de Indigencia
LP	Línea de Pobreza
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYME	Secretaría de Estado Mipyme y Empleo, Ministerio de Desarrollo Productivo de Tucumán
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
PIB	Producto Interno Bruto
PDCRE	Proyectos de Desarrollo de Cultivos de Exportación
PNEA	Programa de Crédito y Apoyo Técnico del NEA
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERI	Proyecto de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural del NEA
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural del NOA
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR
S&E	Seguimiento y Evaluación
SAF	Servicios de Asistencia Financiera
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SAT	Servicios de Asistencia Técnica
TIRe	Tasa Interna de Retorno Económica
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UNC	Unidad Nacional de Coordinación
UPE	Unidad Provincial de Ejecución
USD	Dólares Americanos
VANe	Valor Actualizado Neto económico

SINOPSIS DEL PROYECTO

1. INFORMACION BASICA

País:	República Argentina			
Préstamo:	514-AR			
Monto:	DEG 12.800.000			
Nombre del Proyecto:	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA)			
Hitos (dd/mm/aaaa):				
Aprobación	Firma	Efectividad	Terminación original	Cierre orig. del prest.
11/09/1999	21/11/2000	04/03/2003	31/03/2008	30/09/2008
Reorientación	Terminación actual	Cierre actual del prést.		
Octubre 2006	31/12/2011	30/06/2012		
Acuerdos para la implementación:				
El MAGyP, a través de la UNC, en el ámbito de la UCAR, es el responsable de la implementación del proyecto. La UNC fue responsable de la administración y operación del proyecto, así como también del monitoreo y evaluación de los impactos. Las UPEs fueron las responsables de la ejecución del proyecto en las provincias y funcionaron como ventanilla permanente de atención a los beneficiarios.				
Principales cambios en el diseño y acuerdos para la implementación:				
i) Modificación del pari-passu del financiamiento de las principales acciones del proyecto, con fuente FIDA y fuente nacional. ii) Reformulación de los componentes de asistencia técnica, financiera y de servicios, sus modalidades de ejecución, y redefinición de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios; iii) Tal como estableció la enmienda de 2006, el financiamiento total del proyecto quedó a cargo de FIDA, mientras el aporte local cubre los impuestos locales de los bienes y servicios adquiridos. Los recursos eventuales de contrapartida adicional de las provincias, se establecieron en los respectivos convenios de ejecución.				

2. COSTOS Y FINANCIAMIENTO (USD)

Situación *ex-ante*

	FINANCIADOR					Total
	FIDA	Catamarca	Jujuy	Salta	Nación	
I. Costo de Inversión						
Fondo de Crédito	5.304.000	366.000	279.000	681.000	-	6.630.000
Vehículos y equipamiento	296.388	19.442	22.418	19.442	874	358.564
Asistencia Técnica	6.714.761	381.252	495.026	799.564	2.849	8.393.452
Servicios de Capacitación	851.294	106.386	212.752	248.390	0	1.418.822
Fondo de Transferencia	1.782.553	36.572	228.989	180.077	-	2.228.191
Total Costos de Inversión	14.948.996	909.652	1.238.185	1.928.474	3.723	19.029.029
II. Costos Recurrentes						
Gestión del Proyecto	1.311.399	247.105	432.388	728.622	558.983	3.278.497
Costos Operativos	1.196.393	407.672	423.322	521.144	78.468	2.626.999
Auditoría del Proyecto	43.212	-	-	-	22.263	65.475
Total Costos Recurrentes	2.551.004	654.777	855.710	1.249.765	659.714	5.970.971
TOTAL	17.500.000	1.564.429	2.093.895	3.178.239	663.437	25.000.000

Componente	Asignado FIDA	Aporte Local	Total
Servicios de Asistencia Técnica	5.763.248	2.308.395	8.071.643
Servicios de Asistencia Financiera	5.378.406	1.771.639	7.150.045
Grupos Vulnerables	3.418.526		3.418.526
Dirección, Seguimiento y Evaluación	2.737.074	3.419.966	6.157.040

Imprevistos	202.746		202.746
Total	17.500.000	7.500.000	25.000.000

Situación *post* reorientación

	FINANCIADOR					Total
	FIDA	Catamarca	La Rioja	Tucumán	Nación	
I. Costo de Inversión						
Fondo de Crédito	5.771.867	-	-	-	-	5.771.867
Vehículos y equipamiento	308.656	-	-	-	-	308.656
Asistencia Técnica	5.169.988	-	-	-	-	5.169.988
Servicios de Capacitación	1.388.952	-	-	-	-	1.388.952
Fondo de Transferencia	3.750.170	-	-	-	-	3.750.170
Total Costos de Inversión	16.389.633	-	-	-	-	16.389.633
II. Costos Recurrentes						
Gestión del Proyecto	1.543.280	-	-	-	-	1.543.280
Costos Operativos	1.296.355	-	-	-	-	1.296.355
Auditoría del Proyecto	77.164	-	-	-	-	77.164
Total Costos Recurrentes	2.916.799	-	-	-	-	2.916.799
Sin Asignación	447.551	-	-	-	-	447.551
TOTAL	19.753.983	-	-	-	-	19.753.983

Tipo de Cambio USD/DEG= 1.54

Componente	Financiamiento FIDA	Aporte Local	Total
Servicios de Asistencia Técnica	6.505.549	-	6.505.549
Servicios de Asistencia Financiera	6.071.139	-	6.071.139
Grupos Vulnerables	3.858.829	-	3.858.829
Dirección, Seguimiento y Evaluación	3.089.606	-	3.089.606
Imprevistos	228.860	-	228.860
Total	19.753.983	-	19.753.983

Tipo de cambio U\$S/DEG:

1,54

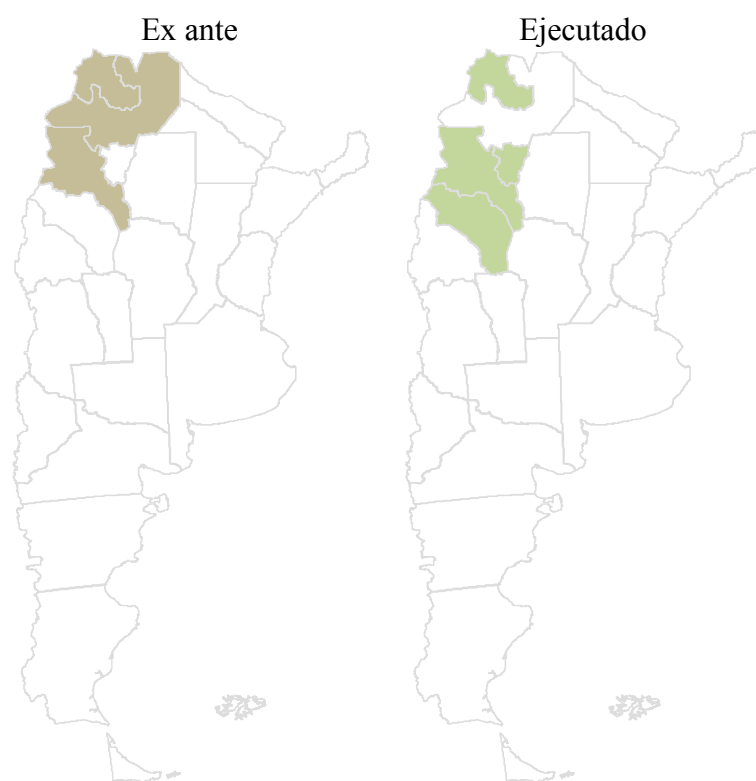
3. BENEFICIARIOS

Total (Familias)	Familias	Familias	Mujeres	Aborígenes	Total personas beneficiadas
	Inversión ¹ y asistencia técnica	Capitalización ² y asistencia técnica	Capitalización y asistencia técnica	Capitalización y asistencia técnica	
12.700	6.000	4.400	1.900	200	50.800

¹ Recursos de financiamiento destinados a fortalecimiento del capital social, e infraestructura comunitaria.

² Recursos de financiamiento destinados a mejoramiento de capital productivo.

4. MAPA COMPARATIVO DE PROVINCIAS CONTEMPLADAS



5. EVALUACIÓN DEL CONTEXTO DEL PAIS

El diseño del PRODERNOA y el respectivo Convenio de Préstamo fue firmado en un contexto político y socioeconómico particularmente complejo. A principio del 2001 las dificultades de gobernabilidad y los desequilibrios financieros y económicos del país, que comenzaron a manifestarse en 1998, se agravaron. En la segunda mitad de 2001 y a principios de 2002 se volvió incontrolable, desembocando en una crisis financiera muy seria, una situación política y de Gobierno muy inestable, con cambios repentinos de Presidente de la República y del Ejecutivo. Como consecuencia de la crisis económica del 2001-2002 se registraron severas distorsiones económico-sociales, una reducción del bienestar de los más pobres y un empobrecimiento de la clase media urbana y rural. En el lapso de un año el número de personas por debajo de la línea de indigencia se duplicó. En mayo de 2002, la tasa de desempleo marcó un récord histórico de 21,5%. La crisis de las finanzas públicas, nacionales y provinciales, generó un fuerte impacto en los sectores de la salud y de la educación con evidente deterioro en la prestación de servicios. Asimismo la distribución del ingreso empeoró, concentrando el 20% más rico de la población el 51% de los ingresos, en tanto que el 10% más pobre apenas disponía del 1,6% de los ingresos. Esta situación afectó directamente la implementación del PRODERNOA, que de hecho, no pudo iniciar las actividades previstas y quedó paralizado hasta mediados del 2003.

El crecimiento económico rápido que se registró a partir del 2005 y que permitió reducir los índices de pobreza, se ha basado esencialmente en el dinamismo del sector agropecuario sostenido por los precios internacionales de los productos primarios. Sin embargo persisten altos índices de pobreza rural. La agricultura familiar y las economías regionales enfrentan dificultades y riesgos relacionados con la profunda reestructuración del sector, la concentración de la tierra y la organización de los mercados en cadenas de valor con altos requisitos de calidad, estándares y volúmenes. Los sectores más afectados han sido en los estratos más pequeños y descapitalizados, dado que no cuentan con condiciones para sumarse a estas dinámicas y corren el riesgo de ser expulsados del sector, tal y como lo demuestran los datos de disminución acelerada del número de explotaciones. El GdA, a través del MAGyP, prioriza políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con un enfoque no compensatorio y políticas de desarrollo rural incluyente, que se plasman en programas y proyectos. Dado el volumen actual de subsidios públicos destinados a los más pobres, el GdA busca alternativas para desarrollar mecanismos que puedan apoyar una reducción estructural y sostenible de la pobreza rural. En el caso específico de la AF, el GdA está priorizando iniciativas (no compensatorias y no de subsidios ocasionales) para atacar las causas estructurales.

6. OBJETIVO DE DESARROLLO (*post reorientación*)

Reducir la pobreza y promover el desarrollo rural en las provincias de Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja, mejorando la situación socioeconómica de la población rural pobre e indigente.

7. ESTRATEGIA DEL PROYECTO

Focalización	A partir de la reorientación acordada en 2006, se adoptó un enfoque y una metodología de focalización basada en una estrategia diferenciada para los diferentes grupos de beneficiarios: a) Beneficiarios por debajo de la línea de indigencia. Para estos grupos se destinaron estrategias de alivio de la pobreza rural de modo tal que se elevara sus ingresos, de manera sostenible; b) Beneficiarios comprendidos entre la línea de indigencia y la línea de pobreza para los cuales se implementaron estrategias “intermedias” entre los dos grupos, de alivio a la pobreza y de apoyo a la generación de ingresos por medio de apoyo a la producción con fines comerciales; c) Beneficiarios con potencialidad productiva e ingresos de hasta dos veces la línea de pobreza, para los cuales se implementaron estrategias de apoyo, con el objetivo de mejorar su productividad y acceso a los mercados.
Enfoque participativo	En el diseño original no se indica el uso de técnicas específicas de participación, el enfoque era esencialmente de arriba hacia abajo. Sin embargo, en fase de ejecución, el proyecto buscó asegurar la participación, reforzando la capacidad de los beneficiarios, en particular los miembros de cooperativas, para promover la cohesión social rural y la eficacia de los servicios de apoyo y la participación directa en la definición de las prioridades, la definición de la demanda y la implementación. En las UPEs, se definieron y operaron satisfactoriamente los Comités de aprobación de la AT y de financiamiento que contaron con la presencia activa de representantes de los beneficiarios. El PRODERNOA ha asegurado también la participación en las acciones de evaluación y autoevaluación por intermedio de talleres, y de la evaluación desarrollada por CRISOL (ver bibliografía).
Estrategia de género	Todas las actividades del PRODERNOA tuvieron un fuerte contenido y enfoque de género. Las mujeres y los jóvenes fueron motivados a tomar parte en las actividades del proyecto, principalmente en el desarrollo productivo e institucional. Se realizaron eventos de capacitación en género dirigidos a técnicos de campo (organizados por los equipos provinciales, y a nivel regional por la UNC) y capacitación a los equipos provinciales en estrategia de transversalidad de género a fin de incorporar el enfoque en todas las instancias y actividades. Se realizaron además, actividades dirigidas específicamente a mujeres productoras, tanto en temas de producción como en fortalecimiento de su participación en las organizaciones, y eventos de promoción del reconocimiento del rol productivo de la mujer rural (exposición Catamarca).
Desarrollo y transferencia de tecnología	Además del apoyo a las actividades agropecuarias tradicionales y con potencial de ampliación en términos de producción y productividad se apoyaron actividades generadoras de ingresos no estrictamente agropecuarias. En especial se trabajó con productos agropecuarios tradicionales (cabras, ovejas, apicultura, hortalizas, miel, etcétera.) con el fin de incrementar su productividad y mejorar el acceso a los mercados. La estrategia del desarrollo productivo contempló la inclusión y promoción de las actividades no agrícolas en el espacio rural, silvoagropecuarias, de transformación, servicios y comercialización. El proyecto promovió las actividades encaminadas hacia la diferenciación y diversificación de productos, y el concepto de desarrollo de negocios rurales.

8. ESTRATEGIA DEL PROYECTO

Innovación y replicación	Las principales innovaciones en el enfoque del PRODERNOA se plasmaron en las formas de interacciones económicas, organizacionales e institucionales, en lugar de limitarse a una simple difusión, aplicación y adopción de “paquetes tecnológicos”, adaptados a las condiciones locales. Se destacan como innovaciones que han sido posteriormente incorporadas a los proyectos FIDA en Argentina: la asistencia directa de la UCAR a las UPEs en identificación y formulación de proyectos; la ejecución directa de acciones en provincias desde la UCAR; y la ejecución de proyectos con los beneficiarios por medio de convenios con instituciones del ámbito del desarrollo rural.
Estrategia de salida	El Gobierno y el FIDA, han considerado esencial asegurar una nueva etapa de consolidación de los resultados alcanzados, que incorpore las lecciones aprendidas del PRODERNOA, en un nuevo proyecto: el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Dicho programa, se encuentra en etapa de pre implementación, y si bien tendrá cobertura nacional, asegura una explícita priorización de ingreso a las provincias atendidas hasta fines del 2011 a través del PRODERNOA.

9. INNOVACION Y REPLICACION

<p>Característica innovadora en el contexto del país</p>	<p>La intervención del proyecto con las provincias del noroeste Argentino en términos de desarrollo rural ha constituido una innovación institucional importante en el país, donde el FIDA tuvo un papel pionero. La innovación institucional parte, en términos generales, del enfoque del desarrollo rural como estrategia nacional, y particularmente en la organización para la ejecución del proyecto en las provincias que lo conformaron.</p> <p>El camino recorrido y la experiencia acumulada con la modalidad descentralizada, ha contribuido a crear capacidad institucional en las provincias e instalar el tema de desarrollo rural en la agenda política de los gobiernos provinciales. Además ha aportado a una apropiación del Proyecto por parte de las provincias, asegurando la pertinencia con los planes provinciales de reducción de pobreza rural.</p> <p>En la Provincia de Jujuy, casi finalizando el proyecto, se transfirieron los fondos directamente de la UCAR a las organizaciones de beneficiarios para que realizaran las compras y contrataciones necesarias. Este aspecto es destacable, ya que es importante para el empoderamiento y el fortalecimiento de las organizaciones. Luego se volvería una modalidad frecuente en el Proderpa y el Prodear, pero no lo era en ese entonces.</p>
<p>Características innovadoras para el FIDA</p>	<p>En el PRODERNOA sobresale como elemento innovador relevante, que se enmarca en la consolidación del dialogo de políticas, el fortalecimiento y la puesta en marcha de una política y de un enfoque de desarrollo rural en las provincias interesadas, como así también una mejor relación entre el Gobierno Nacional y las provincias en el tema de la lucha contra la pobreza rural. Este ha sido uno de los puntos característicos y de mayor éxito del FIDA en Argentina-, que destaca sobre todo sucesivamente a la Revisión/Reorientación del Proyecto.</p> <p>Apoyó y puso en funciones acciones referidas a la prioridad y la necesidad de contar con instrumentos para la reducción de las causas que generan la pobreza rural.</p> <p>Al igual que en el caso del PRODERNEA ha resultado de especial relevancia la innovación en las modalidades de trabajo con los pueblos originarios por medio de instrumentos específicos y metodologías diseñadas para tales efectos.</p> <p>Destacan como innovaciones que han sido posteriormente incorporada a los proyectos FIDA en Argentina, la asistencia directa de la UCAR a las UPEs en identificación y formulación de proyectos; la ejecución directa de acciones en provincias desde la UCAR; y la ejecución de proyectos con los beneficiarios por medio de convenios que prevén la transferencia de fondos a sus organizaciones, las que se encargan de compras y contrataciones.</p> <p>Es innovador el enfoque, la estrategia y las modalidades de aplicación de los servicios de Asistencia Técnica, en especial los vínculos con instituciones especializadas como el INTA (en Jujuy y otras provincias) y en servicios privados en combinación con servicios públicos, orientando la AT a planes de negocio. En el caso de los servicios financieros resulta innovador el mecanismo exitoso de capitalización de organizaciones de productores que canalizan el crédito a sus asociados.</p>
<p>Potencial de replicación</p>	<p>Como se mencionó anteriormente, el PRODERI representa la continuidad de las acciones financiadas por el FIDA en Argentina, priorizando el ingreso de las provincias del NOA que participaron del PRODERNOA. Las principales lecciones aprendidas en la preparación del PRODERI se han recabado de la evaluación <i>ex-post</i> del PRODERNEA, del Informe de Cierre del mismo, de la primera Evaluación del Programa FIDA en el País, de informes de progreso y supervisión del PRODERNOA, PRODERPA y PRODEAR.</p>

10. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

		Rating
Relevancia	Las acciones del PRODERNOA han sido evaluadas como relevantes por los beneficiarios y por las partes interesadas. La pertinencia del PRODERNOA, después de su Reorientación, descansa en el enfoque, en la metodología, los instrumentos y herramientas que han permitido acompañar los procesos de recuperación de las familias pobres rurales, en forma flexible y diferenciada, apostando a incrementos de producción, mejoramiento de ingresos y la prestación de servicios acordes a las necesidades.	4
Eficiencia	<p>El PRODERNOA tuvo un largo período de ejecución, el cual tuvo un impacto directo en el encarecimiento de costos operativos e impactó negativamente en su eficiencia. No obstante lo anterior, se observa que desde fines de 2009, momento en el cual la UCAR se hizo cargo del proyecto, el nivel de ejecución mejoró notablemente, reduciéndose la participación relativa de los costos operativos y mejorando los ratios de eficiencia global.</p> <p>La eficiencia global se califica como moderadamente insatisfactoria. Sin embargo, la calificación está muy influida por el largo período de ejecución, y por una situación de muy lenta ejecución que se dio en el período 2008-09, mientras que desde inicios de 2010 la eficiencia mejoró y fue satisfactoria.</p> <p>Los resultados de la evaluación de eficiencia del PRODERNOA, se expresan en los siguientes ratios: i) el costo de asistencia técnica por beneficiario atendido fue de USD 676, un 11,6% inferior al estimado <i>ex-ante</i>; ii) La administración del PRODERNOA gastó USD 0,28 por cada dólar de costo total del proyecto, versus USD 0,32 del PRODERNEA; iii) la inversión total por beneficiario asistido fue de USD 1.174, sobre un total de 13.241 familias beneficiarias.</p> <p>La evaluación económica <i>ex-post</i> se realizó con información de precios e insumos provista por los técnicos del proyecto, mediante la utilización del software FARMOD. Dicha evaluación, demuestra que el proyecto fue económicamente viable, además de una buena inversión para el Gobierno de la República Argentina en cuanto a desarrollo rural se refiere. La TIRE resultante es del 16,4%, y el VANe es de USD 20,40 millones. El incremento promedio de los ingresos familiares de los modelos productivos analizados es del 37,5%, respecto a la situación sin proyecto.</p>	3
Sustentabilidad	<p>La sustentabilidad de las acciones promovidas por el PRODERNOA se considera todavía en etapa de consolidación y no ha alcanzado niveles de plena sostenibilidad, sobre todo si se considera el corto plazo de presencia y actividades desarrolladas por el PRODERNOA en algunas provincias. Por estas razones el GdA y el FIDA han acordado asegurar una continuidad de acciones por intermedio del PRODERI. En este sentido, se destaca el funcionamiento <i>post</i> PRODERNOA del financiamiento de proyectos mediante los fondos rotatorios provinciales, y el apoyo de la UCAR para la continuidad de los equipos técnicos provinciales que integraban las UPEs del proyecto.</p> <p>No obstante lo anterior, las mejoras que ha posibilitado el PRODERNOA en tecnologías de producción, conformación de grupos, fortalecimiento de organizaciones, y asistencia a población vulnerable, la sustentabilidad de los negocios agropecuarios y no agropecuarios, continúan dependiendo fuertemente de otras variables contextuales, fuera del control del proyecto.</p>	3
Calidad del sistema de S&E	El sistema de S&E es evaluado de calidad baja. Esta debilidad tiene su origen en la lentitud de la implementación del PRODERNOA, y en la falta de capacidades técnicas en las provincias. Asimismo, no fue posible realizar estudios de base en todas las provincias (a excepción de Catamarca) que posibiliten posteriormente evaluaciones de impacto. En función de lo anterior, el sistema de S&E se ha orientado al registro de resultados de actividades y productos cuantificables. No obstante ello, durante los últimos años, se han realizado significativos esfuerzos para compensar la falta de información relevante para la gerencia, a través de evaluaciones de impacto temáticos basados en indicadores representativos.	3

11. RESUMEN DE LOS PRODUCTOS

Asistencia técnica	Del análisis comparativo surge que un total de 13.241 familias han recibido servicios de asistencia técnica, versus las 12.700 estimadas <i>ex-ante</i> . En relación a la asistencia técnica de beneficiarios que recibieron asistencia financiera, no se ha logrado la meta prevista, ya que se estimaba en el Informe de Evaluación <i>ex ante</i> una meta de 8.700 productores (familias) que recibirían crédito y sólo se alcanzó a 4.529. Esto se debe a la compleja situación económica-financiera que atravesó el país en los primeros años tras la firma del Convenio Marco del PRODERNOA, y complementariamente se vincula con una sobreestimación en el diseño. Mientras que la asistencia técnica a poblaciones vulnerables y capacitación intensiva ha superado ampliamente las estimaciones iniciales. Los resultados del sistema de S&E, así como también aquellos reflejados en el análisis económico financiero de los modelos de finca asistidos, muestran incrementos en la productividad, producción, generación de empleo, y una mejora en el acceso a los mercados.
Asistencia financiera	Del análisis comparativo entre las metas <i>ex-ante</i> y las efectivas, surge que: de los 540 proyectos que se estimaba serían financiados con el fondo de crédito se lograron 180 (33% de la meta), de los 270 proyectos de capitalización, se lograron 177 (65% de la meta). Por otra parte, cabe mencionar que se ejecutaron 53 proyectos de crédito y capitalización de forma combinada, cuyo diseño no fue contemplado en el diseño del Proyecto, ni en su reorientación. La mencionada diferencia entre las metas originales y lo ejecutado, tiene origen en la prudente estrategia y política de crédito aplicada por el PRODERNOA en un contexto de inestabilidad económica, y en la subestimación inicial de las necesidades de financiamiento que permitieran lograr un cambio significativo en las actividades de los beneficiarios. El instrumento del crédito ha sido aplicado por el Proyecto sólo en los casos en que existía una sólida viabilidad técnica, económica y financiera. Otro elemento que ha llevado a un número de beneficiarios de crédito inferior a las metas indicadas, se refiere al número de integrantes por grupo de beneficiarios que se conformaron para recibir los Servicios Financieros y de Asistencia Técnica. En los hechos los grupos resultaron conformados en promedio por 11 integrantes respecto a los 15-20 integrantes previstos en el diseño original.
Asistencia para grupos vulnerables	Las metas definidas en el Informe de evaluación <i>ex-ante</i> han sido ampliamente superadas, tanto en la cantidad de proyectos ejecutados, como en las familias finalmente asistidas. La superación en el logro de las metas, está íntimamente relacionada a la situación socio-económica imperante al inicio de la ejecución del proyecto. En lo que respecta a género las metas <i>ex-ante</i> han sido superadas, la cantidad total de mujeres asistidas – teniendo en cuenta Jujuy –ascendió a 1.994, en comparación con las 1.900 mujeres estimadas inicialmente. En promedio se estima que el 36% de los emprendimientos apoyados por el PRODERNOA, están encabezados por mujeres. Por último, cabe destacar las actividades de difusión y sensibilización llevadas a cabo por la UCAR, en colaboración con los equipos provinciales.

12. EVALUACION DE LA EFECTIVIDAD

	Rating
El PRODERNOA ha cumplido la mayoría de sus objetivos. Tomado en su globalidad se evalúa como parcialmente eficaz en términos de su efectividad. , habiendo alcanzado parte de sus objetivos declarados. Respecto al objetivo de desarrollo, el proyecto ha contribuido directa e indirectamente a maximizar y diversificar los ingresos de sus beneficiarios. En el nivel de actividades, la mayor parte de las múltiples intervenciones han sido razonablemente eficaces en la entrega de los resultados esperados, de manera regular en su primera etapa de implementación y con un desempeño satisfactorio en sus últimos dos años de ejecución.	4

13. EVALUACION DEL IMPACTO

Rating

Activos físicos	Las inversiones en activos físicos realizadas por el PRODERNOA en: desarrollo productivo, asistencia técnica, capacitación, equipamiento e infraestructura comunitaria, han tenido un <u>impacto moderado</u> en la calidad de vida de la población rural pobre. Destacan las inversiones en infraestructura comunitaria, e insumos de capital para mejorar la cantidad y calidad de la producción (genética, plantines, herramientas, maquinaria, etcétera.).	4
Seguridad alimentaria	El proyecto tuvo un <u>impacto moderado</u> sobre la situación de la seguridad alimentaria en las zonas atendidas, con un mejor acceso a los alimentos mediante la generación sostenible de ingresos agrícolas y no agrícolas. En particular en la población vulnerable (en términos de seguridad alimentaria) por intermedio de los actividades e inversiones específicas.	4
Medio ambiente	El proyecto tuvo un <u>impacto moderado</u> . Éste se concretó en los “cambios” de actitud y de mensaje de la asistencia técnica y en el trabajo grupal con enfoque medioambiental. Con la AT se logró que se mejoraran las prácticas de manejo de los recursos naturales y de utilización de insumos externos, como fertilizantes químicos, productos agroquímicos (insecticidas, herbicidas e insecticidas) y el manejo de agua.	4
Activos humanos	El proyecto tuvo un <u>impacto moderado</u> en los activos humanos. La actividad de capacitación fue intensiva a todos los niveles: beneficiarios, jóvenes, mujeres, técnicos de campo y funcionarios de las UPEs, permitiendo observar cambios significativos en la formación del capital humano, y contribuyó a la formación de un importante conjunto de Recursos Humanos en las organizaciones de productores, capacitados en la problemática de la Agricultura Familiar, en cada una de las Provincias.	4
Capital social y empoderamiento	El PRODERNOA ha tenido <u>impacto moderado</u> en el dominio del capital social y el empoderamiento de los beneficiarios a través de actividades de desarrollo institucional. El crecimiento del capital social y el empoderamiento en las organizaciones de diferentes grados de consolidación ha sido parcial. En algunas provincias el corto periodo de implementación no ha permitido contar con el tiempo suficiente para el crecimiento del capital social y del empoderamiento. La incorporación de atención focalizada en la población vulnerable ha significado un gran avance en los proyectos implementados desde la reorientación de PRODERNOA en adelante.	4
Productividad agrícola	El PRODERNOA ha tenido <u>impacto moderado</u> sobre la productividad. Aunque la tendencia de los rendimientos en los emprendimientos financiados, es positiva, aún permanece por debajo del potencial y los niveles críticos necesarios para asegurar la rentabilidad y sostenibilidad de los negocios.	4
Instituciones y servicios	El PRODERNOA ha tenido un <u>impacto moderado</u> en la institucionalidad del desarrollo rural en Argentina. Las acciones e impulsos del PRODERNOA, en particular a partir de la UNC, se insertaron y a la vez fortalecieron y dinamizaron la definiciones de la política en materia de combate a las causas que generan la pobreza rural, el desarrollo de las economías regionales a partir del progreso de los territorios y comunidades rurales, y la inclusión de las poblaciones rurales pobres en los mercados, favoreciendo la inserción y participación en organizaciones de la sociedad civil.	4
Activos financieros	El PRODERNOA ha tenido un <u>impacto reducido</u> en la acumulación de activos financieros y la disponibilidad de crédito institucional y los servicios financieros. A pesar de importantes inversiones para el desarrollo, logradas por intermedio de crédito y capitalización con recursos del PRODERNOA, las organizaciones beneficiarias siguen con problemas y limitaciones para el acceso al crédito. No obstante las limitaciones y dificultades, un número relevante de pequeños agricultores y miembros de las cooperativas ha tenido la posibilidad de acceder al crédito.	3
Mercados	El proyecto ha tenido un <u>impacto moderado</u> (moderadamente satisfactorio) en los mercados por el aumento de la demanda real de productos de los pequeños productores, la promoción de la comercialización, la construcción de infraestructura comunitaria y la formación técnica y comercial relevante primaria para grupos de productores.	4

14. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

FIDA	El Fondo fue responsable de la identificación, financiación, diseño y apoyo para la implementación. El FIDA hizo notables esfuerzos para superar los problemas de implementación observados en la primera etapa y financió el trabajo para la revisión/reorientación del 2006. Inicialmente, el FIDA delegó la supervisión de campo a la CAF. Desde 2009, el FIDA asumió la responsabilidad de la supervisión directa, y el envío de misiones Apoyo a la implementación. La coherencia y la calidad de apoyo a la ejecución directa y el asesoramiento de gestión previsto a la UNC por el FIDA han contribuido a mejorar el desempeño del proyecto y la sostenibilidad.
Corporación Andina de Fomento	Hasta 2007, el desempeño de la CAF fue aceptable en los aspectos de administración del préstamo. Por otra parte, la supervisión técnica – si bien ésta no estaba contemplada formalmente – ha sido considerada de buena calidad, ya que permitió la formación de capacidades técnicas. A partir del año 2007, hasta el 2009, el apoyo en el área fiduciaria se vio negativamente afectado a raíz de cambios en el personal de CAF, y el acompañamiento técnico fue muy limitado.
Gobierno	Entre 2001 y 2006 el contexto fue particularmente adverso a la implementación del PRODERNOA. No obstante los notables esfuerzos para favorecer la incorporación de las provincias, el Proyecto encontró limitaciones en su diseño original, presupuestarias y de relacionamiento con las provincias. En dicho periodo la implementación del PRODERNOA se dio por intermedio de la UNC del proyecto, adscrita a la SAGPyA. En el año 2006, el Gobierno, la SAGPyA y MECON impulsaron la reorientación/revisión del proyecto, la cual fue formalmente solicitada en 2007 y ratificada por el Ministerio de Economía en 2008. El Gobierno Nacional asumió un papel muy proactivo en la implementación del proyecto, aceptando modificaciones en la estructura de responsabilidad sobre la deuda, lo que abrió paso a un mayor protagonismo de la UNC a mejores relaciones con las provincias. Sucesivamente a la reorientación/revisión del 2006 y de los cambios de contexto políticos, el desempeño de la SAGPyA-UNC mejoró en forma sustantiva, y se puede considerar muy satisfactorio a partir de la incorporación de la UNC en la UCAR. Jefatura de Gabinete de Ministros tuvo un rol proactivo, en la tramitación, gestión y negociación de la operación con el FIDA. A partir de la creación de la UCAR, se destaca la sinergia y articulación lograda entre ésta, la JGM y el MECON, que se ha traducido en una mayor celeridad en la gestión de operaciones con organismos internacionales de crédito, tal es el caso del PRODERI, cuyo ciclo completo – desde la priorización hasta su entrada en vigor – tomó menos de doce meses.
INTA	Ha contribuido significativamente a la ejecución del PRODERNOA en general, y en especial, a la implementación del proyecto en la provincia de Jujuy. El apoyo del INTA en la implementación del PRODERNOA en Jujuy – mediante un convenio con la UCAR – arrojó resultados positivos en términos de la calidad de los proyectos identificados, la ejecución de los mismos y la formación de capacidades técnicas. Es este sentido, cabe destacar que la experiencia del PRODERNOA en Jujuy, se transformó en una lección aprendida de articulación inter-institucional, que se incorporó en el diseño del PRODERI.

15. EVALUACION DEL PROCESO DE CIERRE

La elaboración de este informe ha aplicado las pautas y metodologías recomendadas por las Directrices Relativas a la Terminación de Proyectos del FIDA, y ha sido confeccionado por el equipo del Área de Seguimiento y Evaluación de la UCAR. Se revisaron documentos, publicaciones, informes, Ayuda Memorias del FIDA, videos y material de trabajo del PRODERNOA, como así también se realizaron estudios complementarios tales como las “Evaluaciones participativas” CRISOL (ver bibliografía) y se encomendó un trabajo de análisis de opinión de las contrapartes al FIDA MERCOSUR (ver Bibliografía). Se entrevistaron beneficiarios, referentes de las UPEs, UNC y distintos actores vinculados al Proyecto.

16. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

Área temática	Principales lecciones
Desarrollo rural	<ul style="list-style-type: none"> • En el marco de las políticas orientadas a la agricultura familiar, se demostró que hay un margen claro para los agricultores para participar en la producción de cultivos comerciales y de exportación que pueden mejorar significativamente sus medios de subsistencia. • Los agricultores necesitan contar con el apoyo no sólo para desarrollar una mayor productividad agropecuaria y mejor calidad, sino también para obtener una mayor proporción de valor agregado en los mercados. • Estrategia de género. La mejor forma de lograr los objetivos propuestos en materia de género es haciendo que sus consideraciones conformen una parte integral de la planificación e implementación de las actividades y no a través de acciones aisladas para incorporar mujeres al proyecto. • El PRODERNOA ha generado aportes importantes desde el punto de vista de sus contribuciones a políticas de desarrollo rural para la agricultura familiar.
Diseño del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del proyecto deben estar alineados con las estrategias de desarrollo rural de la nación y de las provincias que se adhieran a proyectos similares. En el caso del PRODERNOA, esta condición no se cumplió al inicio de la implementación, motivo por el cual fue necesaria una reorientación. Luego, a partir de la misma, en 2006 los objetivos del proyecto, lograron alinearse a las políticas y estrategia de la nación y provincias para la disminución de la pobreza rural. • Definición de población objetivo: debe prestarse especial atención para definir la población objetivo de los proyectos tomando en cuenta la heterogeneidad de las regiones y la dispersión de los pequeños productores. El tema de género debe ser debidamente atendido, reforzando el conocimiento sobre el mismo y dotando a las provincias del personal adecuado. Para abordar la incorporación de la población aborigen al desarrollo integrado al resto de la sociedad, es necesario que los proyectos cuenten con capacidades específicas, instrumentos y herramientas adecuadas. • Endeudamiento y aportes locales: los arreglos entre el GdA y las provincias, para el financiamiento de los proyectos con endeudamiento, deben estar basados en compromisos razonables y realistas, procurando un equilibrio funcional, y deben ser suficientemente precisados en los respectivos convenios. Puede ser conveniente establecer desde el diseño, la incorporación escalonada de las provincias, de manera de asegurar un proceso de acuerdos sólidos, sustentados por las experiencias logradas y apoyados desde el Proyecto ya en funcionamiento. • Cobertura: dadas los inconvenientes que existieron para modificar la cobertura geográfica del PRODERNOA, en futuros programas, manteniendo el criterio de orientación política para intervenciones en las áreas de mayor concentración de pobreza relativa, debe asegurarse flexibilidad para priorizar las provincias que manifiesten interés en adherirse a este tipo de intervenciones y posibilitar la extensión de la cobertura a las demás provincias, de manera tal que ante la necesidad de incorporar una nueva, no sea forzosa una enmienda al Convenio de préstamo. • Se destaca la importancia de incorporar en futuros proyectos, criterios de análisis de seguridad alimentaria y problemática medioambiental, debido a su relevancia y en función de las mejoras que la discusión de estas problemáticas aportan al proyecto.

Implementación	<ul style="list-style-type: none">• El PRODERNOA ha demostrado que la unidad central, responsable de la coordinación de la ejecución, debe minimizar el rol fiscalizador o controlador para concentrarse en las actividades de definición de políticas y estrategias de intervención y en el apoyo metodológico y operativo de las unidades provinciales o locales, tanto en las etapas de instalación de la UPE, la formulación de proyectos y también en las etapas operativas de desembolso y ejecución de los fondos.• Perfil de los técnicos de las UPEs y que prestan servicios en el terreno: es necesario reorientar el perfil de los técnicos incorporar más perfiles afines a aspectos de administración, comercialización y perfiles sociales para fortalecer la integración grupal. Las acciones y proyectos de desarrollo rural deben tener personal idóneo y recursos asignados, incluso en sus etapas de diseño de los mismos, ya que la participación y el interés de los pequeños productores pobres y pobladores rurales no se produce espontáneamente, sino que tiene que ser apoyado por técnicos.• Entramado organizacional: la creación y buen funcionamiento de Comités de Coordinación a los niveles central y provincial, ha demostrado constituir un instrumento importante para la articulación, coordinación y buen funcionamiento de los proyectos. Es asimismo importante la selección adecuada y transparente de los responsables de la coordinación/ejecución de los proyectos y del personal de apoyo.• Necesidad de incorporar y articular, mecanismos de recupero de los fondos rotatorios que superen la mirada individual y permitan mantener la cartera de crédito.• Necesidad de continuar con las políticas de fortalecimiento y capitalización de organizaciones y asociaciones de productores a través de créditos a sus asociados.• Se observa un quiebre respecto al abordaje y resolución de las problemáticas estructurales que condicionan el desarrollo rural, esto se visualiza claramente en el caso de la problemática de la tenencia de la tierra, que se detecta como un limitante estructural para el desarrollo rural y la capitalización de los agricultores familiares. La decisión política que apunta a procesos de regularización de la tenencia de la tierra resulta una lección aprendida de alto valor, que da cuenta de que incluso los condicionantes estructurales que signan la pobreza rural pueden ser revertidos si se los acompaña con las políticas públicas necesarias para sanearlos.• La experiencia de la ejecución del PRODERNOA en la provincia de Jujuy, a partir de un convenio con el INTA, demostró la viabilidad de la intervención directa de la UCAR en las provincias. Este caso ha sido tenido en cuenta – tanto por la UNC como por el FIDA – en la formulación del PRODERI, que actualmente se encuentra iniciando su implementación.• Seguimiento y evaluación: la falta de información relevante para medir el impacto cuantitativo del PRODERNOA, demuestra la necesidad de realizar en tiempo y forma los estudios de base en las provincias, que serán utilizados posteriormente para hacer evaluaciones de impacto respectivas.
----------------	---

A. INTRODUCCIÓN

1. Este informe de Terminación del Proyecto ha sido preparado por el equipo del Área de Seguimiento y Evaluación de la UCAR³. Para la elaboración del mismo se han aplicado las pautas y metodologías recomendadas por las Directrices Relativas a la Terminación de Proyectos del FIDA.
2. Desde el punto de vista metodológico, el ITP de PRODERNOA sustenta la información presentada en documentos generados para el Proyecto, que aportan datos vinculados a beneficiarios, proyectos ejecutados, los puntos de vista de los diferentes actores involucrados, problemas y lecciones aprendidas en la ejecución, complementados con un estudio cualitativo sobre la percepción de los beneficiarios. En los estudios realizados a pedido de PRODERNOA se utilizaron metodologías tales como grupos focales y entrevistas a beneficiarios, técnicos, referentes de las UPEs, UNC, como así también a distintos actores vinculados al Proyecto.
3. Se entrevistaron en Catamarca, mediante entrevistas grupales a 13 grupos de beneficiarios, y se realizaron 6 grupos focales, con un total de 101 participantes entre ambas modalidades. En el caso de la Provincia de La Rioja se realizaron 11 entrevistas grupales a beneficiarios, con un total de 44 beneficiarios. En la Provincia de Tucumán se realizaron 17 entrevistas grupales y 14 grupos focales, con un total de 104 beneficiarios. Se entrevistaron a 7 técnicos en Catamarca, 7 técnicos en La Rioja, y 17 técnicos en Tucumán. También se entrevistaron referentes de las UPEs, UNC y distintos actores vinculados al Proyecto. La función de esta información complementaria sobre los puntos de vista de los diversos actores ha permitido un análisis más detallado de los resultados, ya que dicho aporte visibiliza particularidades de la implementación en cada una de las provincias, permitiendo interpretar algunas cifras que a simple vista eran poco claras, vinculadas a las lógicas de implementación del proyecto en cada provincia.
4. Las UPEs del PRODERNOA informaron cantidad de proyectos, beneficiarios y logros obtenidos por componente, por año, y por categoría. Dicha información se encuentra detallada en los apartados correspondientes de este informe.
5. En el Anexo IX se presenta un listado de los documentos utilizados como insumos para el informe. Se revisaron y analizaron Decretos, Convenios, Enmiendas, Adendas, Manuales Operativos, Ayuda Memorias del FIDA, Misiones, Informes semestrales y anuales, videos institucionales del Proyecto, y documentos generados en el marco del proyecto, tales como: Evaluación ex ante PRODERNOA (1999); COSOP (2004); Evaluación Proyecto País (2010); Informe de Evaluaciones Participativas (2011); Informe de Desempeño de Asociados FIDA MERCOSUR (2012); Estudio de Tierras de Catamarca (2012).
6. Se define como beneficiarios directos a quienes recibieron algún apoyo del PRODERNOA, ya sea Servicios de Asistencia Técnica, Servicios de Asistencia Financiera (capitalización o capitalización para obras comunitarias), Capitalización (Asistencia a Población Vulnerable) y Capacitación. Los beneficiarios -SAF, AT, capitalización de productores o capitalización para obras comunitarias- se considera que el beneficio percibido impacta en forma directa también sobre el grupo familiar. Cuando la referencia es sobre familias, se toma como grupo familiar tipo al constituido por 4 personas, presuponiendo que el impacto es sobre todo el grupo familiar.
7. El Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA) fue diseñado en 1999 y aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en septiembre de 1999. El proyecto fue adscrito a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), según Convenio de Préstamo N° 514-AR, suscrito entre el Gobierno de Argentina (GdA) y el Fondo el 21 de noviembre del año 2000, declarado efectivo el 4 de marzo de 2003, y la terminación establecida originalmente para el 31 de marzo de 2008. De acuerdo a la evaluación ex-ante, el costo total del Proyecto fue estimado en USD 25 millones (FIDA USD 17,5, la SAGPyA USD 0,7 millones y las Provincias, USD 6,8 millones). La Institución Cooperante (IC) fue la Corporación Andina de Fomento (CAF).
8. De las tres provincias contempladas en el diseño original, Catamarca, Salta y Jujuy, sólo la primera se incorporó efectivamente en 2003. Salta no ratificó su interés y Jujuy se sumó en el último año y ejecutó actividades previstas por el componente de asistencia técnica a partir de un convenio con el INTA. La

³ Natalia Millán (edición)

Federico Minardi y Ana Pont Verges (análisis de datos)

Mariano Poledo (edición y coordinación)

segunda provincia en incorporarse fue Tucumán, en el año 2005, con autorización del FIDA a través de la Enmienda 1 de 2003. En el año 2009 se incorporó La Rioja, cuya participación se había aprobado anteriormente mediante la Enmienda 2 de 2007. La provincia de Santiago del Estero, que podía ser considerada parte del PRODERNOA, finalmente no participó.

9. En el año 2006 el Gobierno Argentino solicitó al FIDA una Misión de Revisión de Medio Término cuyo objetivo fue “elaborar y acordar con las Autoridades de la SAGPyA una propuesta de reorientación del proyecto para mejorar la implementación”. La labor de reorientación se centró en tres áreas de trabajo principales: i) los aspectos fiduciarios; ii) los aspectos institucionales y de políticas; y iii) el análisis del enfoque y de contenido del proyecto.

Contexto del país

10. El Convenio de Préstamo del PRODERNOA ha sido firmado en un contexto político y socioeconómico particularmente complejo. A principio del 2001 las dificultades de gobernabilidad y los desequilibrios financieros y económicos del país, que iniciaron en 1998, se agravaron. En la segunda mitad de 2001 y a principios de 2002 la situación se volvió incontrolable, desembocando en una crisis financiera muy seria, una situación política y de Gobierno muy inestable con cambios repentinos de Presidente de la República y del Ejecutivo. Como consecuencia de la crisis económica del 2001-2002 se registraron severas distorsiones económico-sociales, una reducción del bienestar de los más pobres y un empobrecimiento de la clase media urbana y rural. En el lapso de un año el número de personas por debajo de la línea de indigencia se duplicó. En mayo de 2002, la tasa de desempleo marcó un récord histórico de 21,5%. La crisis de las finanzas públicas, nacionales y provinciales, generó un fuerte impacto en los sectores de la salud y de la educación con evidente deterioro en la prestación de servicios. Asimismo la distribución del ingreso empeoró, concentrando el 20% más rico de la población el 51% de los ingresos, en tanto que el 10% más pobre apenas disponía del 1,6% de los ingresos. Esta situación afectó directamente la implementación del PRODERNOA, que de hecho, no pudo iniciar las actividades previstas, siendo declarado efectivo recién en marzo de 2003.
11. El crecimiento económico rápido que se registró a partir del 2003 y en particular en los últimos años y que permitió reducir los índices de pobreza se ha basado esencialmente en el dinamismo del sector agropecuario sostenido por los precios internacionales de los productos primarios. Sin embargo persisten altos índices de pobreza rural y la agricultura familiar y las economías regionales enfrentan dificultades y riesgos relacionados con la profunda reestructuración del sector, la concentración de la tierra y la organización de los mercados en cadenas de valor con altos requisitos de calidad, estándares y volúmenes. En particular los estratos más pequeños y descapitalizados, dado que no cuentan con condiciones para sumarse a estas dinámicas, corren el riesgo de ser expulsados del sector, como demuestran los datos de disminución acelerada del número de explotaciones. El GdA, a través del MAGyP, prioriza políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con un enfoque no compensatorio y políticas de desarrollo rural incluyentes, que se plasman en programas y proyectos. Dado el volumen de subsidios para los más pobres, el GdA busca alternativas para desarrollar mecanismos que puedan apoyar una reducción estructural y sostenible de la pobreza rural. En el caso específico de la AF, el GdA está priorizando iniciativas (no compensatorias y no de subsidios ocasionales) para atacar las causas estructurales de la pobreza rural en el país.
12. Al cierre de la ejecución del PRODERNOA se considera que los objetivos, enfoques y modalidades de implementación presentados en el diseño original del proyecto, si bien respondían parcialmente a los lineamientos de políticas vigentes en el 1999 (políticas neoliberales, focalizadas y de apoyo compensatorio) en la etapa de implementación, y ya con otro contexto político, económico y social, quedaron totalmente desactualizadas, poco pertinentes y desvirtuadas. En los apartados subsiguientes se presenta el análisis del funcionamiento del PRODERNOA, destacando los resultados positivos y reflexionando sobre los problemas y puntos conflictivos en la ejecución del Proyecto.

B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

13. Diseño original del Proyecto: El objetivo de desarrollo del PRODERNOA, tal y como se expresa en el informe de Evaluación Ex –ante, consiste en contribuir a reducir la pobreza rural en las Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta.
14. El objetivo del proyecto fue: “lograr que los pequeños productores beneficiarios manejen eficientemente sus sistemas productivos y su inserción en los mercados, consiguiendo ingresos que cambien su situación de pobreza”. Según el diseño, este objetivo se lograría a través de la provisión de servicios de apoyo a la producción y al desarrollo de agronegocios, dirigidos a las comunidades rurales pobres elegibles de áreas seleccionadas de las tres provincias, con focalización selectiva en los grupos más vulnerables (mujeres, pueblos originarios, habitantes de la Puna).
15. Los objetivos específicos, eran los siguientes:
 - i. Proveer servicios de apoyo técnico y asesoría integral para la introducción de mejoras en la productividad agropecuaria y la diversificación de actividades económicas a demanda de los beneficiarios, incluyendo fortalecimiento de organizaciones, mejora en la gestión empresarial, desarrollo de negocios, conexiones con mercados, saneamiento de títulos fundiarios, etcétera. Procurando establecer mecanismos sustentables para estos servicios.
 - ii. Proveer servicios financieros adecuados para la producción agropecuaria, agroindustrial y de actividades económicas rurales no agropecuarias de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios y buscando integrarlos como clientes del sistema de crédito formal.
 - iii. Proveer de servicios técnicos y financieros especiales a grupos focalizados de las provincias, caracterizados por carencias extremas: en especial se incluirán programas especiales para la Puna, para grupos seleccionados de indígenas del Chaco salteño y para mujeres encargadas de actividades productivas específicas (cría de cabras, artesanías etcétera) con el objeto de aliviar su situación de pobreza extrema.
 - iv. Implementar un sistema de gestión del proyecto y políticas afines, fortaleciendo la perspectiva de género a través de todas las actividades del proyecto, integrando las instituciones nacionales y provinciales así como las organizaciones locales y de los beneficiarios.
16. La población destinataria del PRODERNOA, en el diseño original; se definió como:
 - i. Pequeños productores y productoras con potencialidad de desarrollo productivo y empresarial pero con niveles de ingreso inferiores a la línea de pobreza absoluta; debiendo además:
 - No tener acceso al sistema de crédito formal.
 - Tener un nivel de ingreso neto anual del hogar inferior a \$9.000 USD.⁴
 - Poseer un patrimonio no superior a \$27.000 USD.⁵ (excluyendo tierra y vivienda).
 - No ser morosos de ningún otro programa de crédito.
 - Desarrollar una actividad económica con una clara orientación comercial, que puede coexistir con la producción de autoconsumo, aunque ésta constituya una proporción menor de su ingreso familiar.
 - ii. b) Familias pertenecientes a las regiones más carenciadas o que constituyeran grupos especialmente vulnerables. Debiendo cumplir, además, los siguientes requisitos:
 - Tener un nivel de ingreso neto anual del hogar inferior a \$3.914 USD.⁶ No tener mano de obra contratada.
 - A los fines de su determinación, se acordó que el ingreso neto anual, cuya mejora buscaba el Proyecto, surgiera de la siguiente fórmula: ingreso predial + autoconsumo - costos prediales.

⁴ En el apartado de equivalencias monetarias se establece que 1 peso equivale a 0,22 USD entre 2001 2011 (Pag. 3 ITP).

⁵ Ídem anterior.

⁶ Ídem anterior

Componentes del Proyecto

17. El proyecto, en su diseño original de 1999 (Informe de Evaluación ex ante), proyectaba ejecutarse por cinco años con un costo total de USD 25 millones (FIDA 17,5, Nación 0,7 Provincias 6,8) e incluir los siguientes componentes y actividades:
- i. Componente de servicios de asistencia técnica (SAT): Buscaba propiciar el desarrollo de un mercado de asistencia técnica rural a partir de la demanda de los beneficiarios que permitiera establecer condiciones tecnológicas, organizativas y de gestión posibilitando la vinculación de los pequeños productores y de los pobres rurales del NOA con los mercados de bienes y servicios, rurales y/o urbanos. Se preveía la ejecución de cinco subcomponentes o actividades principales: a) fortalecimiento de la oferta tecnológica; b) programa de servicios de asistencia técnica; c) capacitación de los beneficiarios; d) información, asesoría y promoción de negocios; y e) saneamiento de títulos.
 - ii. Componente de Servicios de Asistencia Financiera (SAF): Este componente buscaba proveer recursos financieros que requirieran los negocios de los beneficiarios: actividades agrícolas y pecuarias; de transformación agroindustrial –conservas, curtiembres, hilados-, artesanales –tejidos, cerámicas, cueros, piedras, fibras-, de turismo, y de servicios –vacunación, injertos, transporte, inseminación artificial-, etcétera. contenía dos subcomponentes: a) Programa de Crédito a los beneficiarios y aporte eventual a un mecanismo de garantías; y b) Gestión del programa de Crédito, incluyendo la evaluación de subproyectos, financiamiento de la administración bancaria y apoyo a la implementación de una central de riesgos.
 - iii. Componente de Programas Focalizados a Grupos Vulnerables: El objetivo de este componente era prestar asistencia financiera y técnica a aquellos grupos de pobres rurales más carenciados y con escasa si no nula capacidad de endeudamiento. Se habían identificado unos 1.600 beneficiarios constituidos por habitantes de la Puna salada (1.330), aborígenes del Chaco salteño (200) y mujeres indigentes de los Llanos áridos catamarqueños (70).
 - iv. Componente de Dirección, Seguimiento y Evaluación: Se fortalecería a la Unidad Nacional de Coordinación (UNC), ubicada en Buenos Aires en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), que funcionaría como UNC del PRODERNOA, con la contratación de un Responsable de Negocios Rurales, apoyo administrativo y secretarial y un fondo para contratación de consultorías. Además se esperaba financiar el establecimiento y operación de tres Unidades Provinciales Ejecutoras (UPE) que operarían en cada una de las provincias del proyecto.
 - v. FINACIAMIENTO: Las provincias debían hacerse cargo de la deuda (por cuota parte) aportar recursos propios de contrapartida y los impuestos, y el Gobierno Nacional solo mantenía a la responsabilidad sobre la deuda originada por los costos de la UNC, fondos de contrapartida y respectivos impuestos.

Reorientación.

18. A solicitud del Gobierno de Argentina, constada la dificultad de implementación del PRODERNOA y los cambios de contexto socio-económico y del marco político institucional, en 2006, el Gobierno y el FIDA, acordaron una revisión general y reorientación del proyecto. La Reorientación fue solicitada formalmente en 2007 y ratificada por el Ministerio de Economía en 2008.
19. Objetivo de desarrollo: Por medio de esa reorientación el objetivo de desarrollo del proyecto no se modificó, pero se integró de la siguiente manera: “reducir la pobreza y promover el desarrollo rural en las provincias de Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y la Rioja, mejorando la situación socioeconómica de la población rural pobre e indigente”. El objetivo de desarrollo fue: “incrementar los ingresos reales de la población rural pobre y ayudarles a salir de su situación actual de pobreza o indigencia”. Esto se conseguiría mediante la gestión eficaz de sus sistemas de producción y el establecimiento de vínculos efectivos con los mercados de bienes y servicios, fortaleciendo sus organizaciones, favoreciendo la articulación con otros programas y proyectos, facilitando el acceso a servicios de asistencia técnica y a servicios financieros, actuando con equidad de género y teniendo debidamente en cuenta las necesidades y requisitos especiales de los campesinos y campesinas indigentes, y una atención especial a los jóvenes”.

20. Los objetivos específicos, se mantuvieron como estaban definidos en el Informe de Evaluación Ex -ante, sin embargo, en los capítulos relativos a los componentes se presentaron modificaciones a los objetivos específicos de cada componente y subcomponente.

Beneficiarios

21. Por medio de la reorientación, no se modificó el grupo objetivo, pero se simplificó y se precisó la caracterización de los beneficiarios y los criterios de elegibilidad. Tal y como se establecía en la Enmienda 2, en el apartado 2 del Apéndice 1, se mantendría el total de 12.700 familias beneficiadas, precisadas de la manera siguiente: el proyecto beneficiaría a 8.700 familias rurales, con prioridad para jóvenes y mujeres rurales, caracterizadas como productores familiares pobres y con ingresos netos anuales inferiores a dos veces y media la línea de pobreza. Dicho grupo estaría formado por: i) 2.100 familias pertenecientes a las regiones carenciadas o que constituían grupos especialmente vulnerables (habitantes de la Puna, indígenas y mujeres); y ii) 6.600 familias rurales pobres con potencialidad de desarrollo productivo y empresarial pero con niveles de ingresos inferiores a dos veces y media la línea de pobreza y que no tuvieran acceso a los sistemas financieros formales y/o a los programas de asistencia técnica.

Síntesis de lo acordado en el Informe de reorientación

22. En virtud de de las dificultades de implementación, por la lenta adhesión de las provincias interesadas, y considerando los aspectos limitantes⁷, tuvo lugar una Misión de Revisión de Medio Término cuyo objetivo fue “elaborar y acordar con las Autoridades de la SAGPyA una propuesta de reorientación del proyecto para mejorar la implementación”. La labor de reorientación se centró en tres áreas de trabajo principales: i) los aspectos fiduciarios; ii) los aspectos institucionales y de políticas; y iii) el análisis del enfoque y contenido del proyecto.
23. La Misión de Reorientación del proyecto aplicó una metodología de trabajo que favoreció la participación de las Provincias y de la SAGPyA en el proceso de re-diseño de la propuesta. Se buscó asegurar una mayor apropiación de la propuesta por parte de las provincias y se logró consenso entre todos los actores involucrados (FIDA, SAGPyA, MECON, Provincias, representantes de los beneficiarios) respecto a los lineamientos de la reorientación.
24. Se revisó el presupuesto y el esquema de responsabilidad sobre la deuda, proponiendo un esquema que representara aproximadamente el 50% del total a cargo de las Provincias y el resto a cargo de la Nación. En lo referente a la responsabilidad sobre la deuda, se modificó el esquema previsto originalmente por medio del cual toda la deuda⁸, a excepción de los costos de la UNC, se cargaban a las provincias. Los recursos asignados al componente de inversión y los costos para la gestión y administración de las Unidades Provinciales de implementación se consideraron a cargo de la deuda provincial, mientras los recursos asignados a servicios de apoyo a la producción, la asistencia técnica, la capacitación y actividades similares fueron asumidos como deuda a cargo de la Nación y administrados directamente por la UNC.
25. A partir de la Reorientación se acordó:
- Apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones.
 - Favorecer la articulación con otros programas y proyectos complementarios.
 - Fortalecer el enfoque de equidad de género y brindar especial atención a los jóvenes.
 - Extender la población objetivo a la población rural pobre y no sólo a aquellos con emprendimientos agropecuarios. La reorientación también modificó el criterio de nivel de ingresos neto anual ampliándolo hasta 2 veces y media la línea de pobreza. (el cual se amplía hasta 2 y ½ veces la LP), y la residencia en el medio rural, incorporando las siguientes particularidades:

⁷ Limitaciones presupuestarias para el aporte de recursos de contrapartida previstos, restricciones para asumir responsabilidades sobre la deuda por parte de las provincias, escasa compatibilidad de los enfoques del proyecto original con las prioridades de las provincias, (reflejadas en el hecho de que hasta el 2005 solo se había gastado aproximadamente el 5% del costo total del proyecto) los cambios institucionales económicos y políticos y el diseño del proyecto que no se adaptaban al nuevo contexto.

⁸ La Nación es la responsable de la deuda ante el FIDA. Sin embargo, dado el carácter federal de la República, y el sistema de coparticipación, es potestad del Gobierno negociar con las provincias el cargo de deudas.

Categoría de Beneficiarios	Segmentación	Requisitos
A	Ingreso familiar por debajo de la Línea de Indigencia (LI)	
B	Ingreso Neto familiar entre la LI y la Línea de Pobreza (LP)	Del total de ingresos de la familia 50% o más deberá provenir de las actividades del predio. Del total de mano de obra empleada en el predio, 50% o más deberá ser familiar.
C	Ingreso Neto familiar entre la LP y 2,5 veces la LP	

Componentes del Proyecto reorientado

26. El proyecto, post reorientación, programaba ejecutarse por cuatro años (a partir del 2006) y la implementación se organizó con dos componentes, SAT (Servicios de Asistencia Técnica) y SAF (Servicio de Asistencia Financiera); un Fondo para Población Vulnerable; y una Unidad de Coordinación Central y las Unidades Ejecutoras Provinciales, responsables de la implementación y del Seguimiento y Evaluación. El Componente SAT pasó a constar de tres Subcomponentes: i) Capacitación para beneficiarios, para organizaciones de productores, para técnicos y funcionarios; ii) Servicios técnicos, comerciales y de gestión para los beneficiarios y organizaciones; iii) Regularización de los títulos de propiedad de la tierra. El Componente SAF contó con tres Subcomponentes: i) Fondo de Crédito (FC); ii) Fondo de Crédito para Capitalización (FCC); iii) Gestión de Servicios Financieros.

I. Componente Servicios de asistencia técnica (SAT)

27. Se constató la dificultad de ejecutar este componente tal como había sido diseñado originalmente y por lo tanto se acordaron modificaciones sustanciales. En su diseño inicial estaba prevista la creación de un mercado de asistencia técnica, donde los técnicos ofertaban sus servicios y los productores contrataban en función de sus necesidades de asistencia. Sin embargo, y teniendo en cuenta el contexto político y económico del país, se hizo imposible implementar dicha propuesta, debido a que los productores con perfil de beneficiarios PRODERNOA no contaban con recursos suficientes como para acceder a contrataciones de servicios de AT, como así tampoco la demanda de servicios era tal como para contar con un mercado dinámico de técnicos disponibles para brindar el servicio, que además contarán con las capacidades necesarias. El objetivo del componente fue modificado, quedando definido de la siguiente forma: “asegurar el acceso a los servicios de asistencia técnica, en sentido amplio, para hacer viables los emprendimientos de los beneficiarios”.
28. En el caso de los subcomponentes, se modificó la responsabilidad de ejecución y la responsabilidad respecto al diseño original y se estableció que: El costo de los SAT se cargue al endeudamiento nacional, y se ejecute desde la UNC con base a las orientaciones de las UPE. Los costos de la contratación de los servicios se cargaron a la deuda Nacional. Con el objetivo de facilitar la puesta en marcha del PRODERNOA en las provincias que todavía se encontraban en la etapa de perfeccionar los convenios subsidiarios y de ejecución, se acordó que la UNC podría afectar recursos del SAT (por un monto aproximado de hasta USD 600.000) para adelantar actividades y acciones de pre implementación. Se consideró que las provincias pudieran asignar técnicos extensionistas a trabajar con las UPE. Se enfocó los SAT como acciones orientadas prioritariamente en dirección de apoyar el desarrollo de “negocios rurales”, contemplando las fases de producción, acondicionamiento, procesamiento, comercialización y fundamentalmente la de organización y fortalecimiento organizacional de grupos formales e informales de beneficiarios asistidos. Como modalidades de prestación de los servicios se acordó:
- Habilitar diversos mecanismos de contratación de los SAT, permitiendo que los beneficiarios o sus organizaciones pudieran recibir los fondos para contratar los servicios o solicitar que los mismos le fueran contratados desde el proyecto UNC).

- La asignación de técnicos de instituciones públicas (INTA; provincias, etcétera.) como una de las posibilidades para prestar servicios de asistencia técnica.

29. Para el subcomponente Regularización de los títulos de propiedad de la tierra, se analizó la relevancia de este tema y la “real” posibilidad de avances concretos, y se acordó “limitar” su alcance y los recursos para la titulación de tierra a beneficiarios o a grupos de beneficiarios que participan de las otras actividades del proyecto debido a la gran demanda para regularización de tierras, sobre todo en el caso de Catamarca⁹.

II. Componente Servicios de Asistencia Financiera (SAF)

30. También este componente había demostrado dificultades de ejecución tal como había sido previsto en el diseño original. Dado el contexto político y económico del país en los primeros años del PRODERNOA, los productores con perfil de beneficiarios no tenían estímulo alguno para endeudarse. La coyuntura del país no les brindaba seguridades respecto a poder luego afrontar los compromisos que pudieran asumir. Complementariamente, el sistema de garantías recíprocas no se adaptó a la lógica de funcionamiento de los pequeños productores. Por todo esto es que se modificó y se precisó el objetivo original del componente en: “asegurar que los beneficiarios accedan al financiamiento necesario para hacer viables sus emprendimientos preferentemente a través de sus propias organizaciones”.

- i. Subcomponente Fondo de Crédito: Canalización de recursos por diversas vías: bajo convenios de administración con bancos o instituciones de cobertura territorial con probada trayectoria en el manejo de giros y cobranzas o bajo la administración de las propias organizaciones “calificadas”, pudiendo ser beneficiarios de este subcomponente los beneficiarios que con ingresos netos superiores a la línea de pobreza e inferiores a dos veces y media la línea de pobreza.
- ii. Fondo de Crédito para Capitalización: Se utilizó para beneficiarios con ingresos comprendidos entre la línea de indigencia y la línea de pobreza. Por medio de este FCC se financiaron bienes de capital necesarios para el desarrollo de las iniciativas elegibles de beneficiarios que no estaban en condiciones de generar recursos para devolver la totalidad del crédito a condiciones ordinarias, sea por los flujos de ingresos generado por el subproyecto.
- iii. Temas comunes a los subcomponentes: Se eliminó el mecanismo de las garantías subsidiarias (cruzadas) y se estableció que en el caso de que los fondos fueran prestados a través de las organizaciones de beneficiarios, las recuperaciones fueran mantenidas por estas a los efectos de ser aplicados en sucesivos ciclos de financiamiento, previa revisión y acuerdo con la UNC y las UPE, quedando abierta la posibilidad de ser capitalizados por la organización si se cumplimentan una serie de requisitos establecidos en acuerdo entre la UNC, las UPE y las Autoridades Provinciales.

III. Programas especiales para grupos vulnerables

31. Se modificó el objetivo del subcomponente de modo que quedara constituido del siguiente modo “asegurar apoyo no reembolsable a los grupos vulnerable en el proceso de identificación, formulación y puesta en marcha de sus iniciativas, aportando el financiamiento del proceso en general y en particular para atender las necesidades de inversiones productivas de carácter grupal y para el financiamiento de infraestructura básica mínima”.

IV. Administración del proyecto, seguimiento y evaluación (S&E)

32. Financiamiento del Proyecto: En relación con el tema de la responsabilidad sobre la deuda la reorientación propuso un esquema en el cual aproximadamente un poco más del 50% de la deuda será responsabilidad de las Provincias (por cuota parte) y el resto será cargado a deuda Nacional.

⁹ En Catamarca más del 70% u 80% de la tierra privada tiene problemas de dominio hay una demanda actual para la regularización de títulos que no puede ser atendida. (informe sobre la tenencia de la tierra de Catamarca, 2012).

33. Gestión y Administración respecto al diseño original la UNC, se modifican dos aspectos: la Unidad de Coordinación y articulación pasa a asumir responsabilidades también de ejecución y mantiene sus funciones administrativas, coordinadoras y orientadoras. A esta Unidad se le adscribe la función y presupuesto para la contratación de la Asistencia Técnica Privada, Capacitación, Divulgación y Comunicaciones y parte de los fondos para Población Vulnerables, además de las responsabilidades de coordinación, y de apoyar a las UPE y el Seguimiento y Evaluación del Proyecto. La nómina de personal se modifica en consecuencia.

C. ESTRATEGIA Y ENFOQUES DEL PROYECTO

34. El PRODERNOA aplicó una estrategia diferenciada para los diferentes grupos de beneficiarios:
- i) Beneficiarios por debajo de la línea de indigencia. Para estos grupos se aplicaron estrategias de alivio de la pobreza rural de modo tal que se elevara sus ingresos, de manera sostenible, por encima del umbral crítico de la pobreza, y los instrumentos principales fueron: a) el Fondo para Población Vulnerable, b) la capacitación y c) la asistencia técnica;
 - ii) Beneficiarios comprendidos entre la línea de indigencia y la línea de pobreza para los cuales se implementaron estrategias “intermedias” entre las aplicada para el grupo (i) y el (iii), de alivio a la pobreza y de apoyo a la generación de ingresos por medio de apoyo a la producción con fines comerciales. Se utilizaron instrumentos como: a) el Crédito para Capitalización de organizaciones para que éstas intermediaran financiamiento con sus asociados, o el Crédito por intermedio de IFIs, b) asistencia técnica y c) capacitación;
 - iii) Beneficiarios con potencialidad productiva e ingresos de hasta dos veces la línea de pobreza. La estrategia para este grupo apuntó a la modernización de los sistemas agrícolas, el fortalecimiento de las organizaciones de productores y conexiones de comercialización, y la integración en los mercados de servicios (mercados técnicos y financieros). Contó con instrumentos como: a) el crédito por intermedio de IFIs, b) la asistencia técnica y c) la capacitación. En forma complementaria, para los tres grupos se implementó una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones, optimizando y consolidando principalmente las organizaciones con vocación económica.
35. Estrategia de género. Todas las actividades del PRODERNOA tuvieron un fuerte contenido y enfoque de género. El proyecto contribuyó al logro de la equidad de género en la población beneficiaria, en los equipos técnicos y en los directivos.
36. Estrategia y acciones específicas con jóvenes. i) se establecieron líneas especiales de financiamiento para dar apoyo a los primeros emprendimientos de los jóvenes ii) se destinaron recursos para la capacitación de jóvenes, tanto en relación con sus emprendimientos como en relación a su formación como agentes de desarrollo, iii) se promovió el intercambio entre los jóvenes fortaleciendo su capital social.
37. Estrategia de desarrollo productivo. Adicionalmente a lo establecido en el Informe de Evaluación Ex-ante, la estrategia de desarrollo productivo contempló la inclusión y promoción de las actividades no agrícolas en el espacio rural, silvoagropecuarias, de transformación, servicios y comercialización. El proyecto fortaleció las actividades encaminadas hacia la diferenciación y diversificación de productos, y el concepto de desarrollo de negocios rurales.

D. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA

38. La pertinencia del proyecto se vio afectada significativamente por cambios que ocurrieron en el contexto. A partir de la crisis financiera y política que afectó al país en 2001-2002, los objetivos y enfoque del diseño original quedaron desfasados en relación a las nuevas prioridades y necesidades de políticas para el desarrollo rural y las formas y modalidades de implementación y financiamiento. La crisis implicó tanto la redefinición de políticas públicas del país, como limitaciones en la capacidad de endeudamiento de las provincias a partir de ese momento. Para subsanar esta dificultad se articuló entre el GdA y el FIDA las posibles formas de mejorar la ejecución del PRODERNOA. En primer lugar se diseñó e implementó la primera enmienda al Contrato de Préstamo, en 2003, y más adelante se profundizó mediante la reorientación del PRODERNOA, en 2006, tal y como se observa en los diferentes documentos oficiales del FIDA (COSOP del 2006, EEP del 2010, entre otros).
39. Además, dos enfoques centrales del diseño del proyecto resultaron poco alineados al contexto y a las posibilidades de implementación:

- La propuesta original de servicios financieros rurales no se ajustaba a la realidad institucional de las provincias, a las capacidades del sistema financiero para implementarlas, y a las necesidades de los beneficiarios.
 - El objetivo de la creación de un mercado local de Servicios de Asistencia Técnica (objetivo del SAT) no resultaba viable ni adecuado. Esto se debe a que no existían suficientes capacidades instaladas a nivel de técnicos como para generar un mercado, y los productores no contaban con la capacidad económica para afrontar semejante gasto y mantener en funcionamiento el mismo. Además, las políticas públicas definidas con posterioridad a la crisis enfatizaron en el fortalecimiento de la institucionalidad pública y no en el desarrollo de mecanismos de mercado para el acceso de los pequeños productores a asistencia técnica.
40. La crisis financiera y política que se generó en 2002-3 generó atrasos importantes en la entrada en vigor del PRODERNOA, motivando una primera enmienda, aprobada por el FIDA en 2003. Esta enmienda trató de subsanar algunos aspectos administrativos y de *pari-passu*, tales como modificar los aportes por categorías aumentando al 100% el porcentaje de los gastos correspondientes a las categorías a financiar por el FIDA, e incluir a la Provincia de Tucumán en el Área del Proyecto. Posteriormente, en 2006, a siete años del diseño, y con menos del 10% del préstamo ejecutado, el GdA y el FIDA acordaron llevar a cabo una revisión y reorientación global del proyecto (ver revisión y reorientación del proyecto, página 18 de este informe).
41. A partir de la Revisión/Reorientación definida en 2006, la propuesta, la estrategia y el enfoque del PRODERNOA resultaron ser muy pertinentes respecto a las políticas de lucha contra la pobreza rural llevadas adelante por el Gobierno Nacional y las provincias involucradas, resultando el proyecto un instrumento fundamental para el apoyo al desarrollo rural del NOA. La pertinencia del PRODERNOA, después de su Reorientación, se basa en un enfoque más territorial y centrado en el desarrollo rural como un todo, donde las estrategias de salida de la pobreza de las familiar rurales no se basaron sólo en aspectos productivos sino en un conjunto de miradas sobre el territorio, que incorporan lo social, lo institucional, el acceso a servicios, y la diferenciación de actores y organizaciones presentes en el NOA, de modo tal que el abordaje y la metodología fueran integrales.
42. Existe un consenso amplio entre todos los interesados (Gobierno Nacional, provincias, organizaciones de beneficiarios y prestadores de servicios), respecto a la relevancia del PRODERNOA y el papel significativo que desempeñó en la generación y consolidación de políticas activas y explícitas, tanto a nivel nacional, como muy especialmente a nivel de los Gobiernos Provinciales para la atención a la población rural pobre con instrumentos que apunten a la sostenibilidad y al mejoramiento de los ingresos. El PRODERNOA ha sido un actor relevante en la construcción de la visión política de desarrollo rural del GdA, así como en la construcción de un nuevo diálogo político con las provincias del NOA, con sus gobiernos y con las organizaciones sociales que representan a los pequeños productores y a los sectores de población rural más pobres.

E. COSTOS Y FINANCIAMIENTO

43. De acuerdo al informe de evaluación *ex-ante*, el costo total del Proyecto ha sido estimado en USD 25 millones (FIDA USD 17,5, la SAGPyA USD 0,7 millones y las Provincias, USD 6,8 millones). A partir de la implementación se observó dificultad (o imposibilidad) de concretar los aportes de contrapartida provincial y nacional previstos por las dificultades presupuestarias del Gobierno Nacional y de las provincias –a partir de la crisis de 2001-, motivando cambios de consideración respecto del financiamiento del PRODERNOA. En el Anexo III de este informe se detallan las enmiendas al Convenio de Préstamo.
44. En 2003, ante la elevada incertidumbre de poder contar con los aportes de contrapartida previstos por parte de las provincias, se decidió realizar una enmienda al Convenio de Préstamo entre el FIDA y el GdA, con el fin de limitar la ejecución del proyecto a los recursos del FIDA, modificándose el *pari-passu* para que el Proyecto pudiera operar con el 100 % de fondos FIDA en todas las Categorías. No obstante lo anterior, hacia fines del 2005, el PRODERNOA había logrado una muy baja ejecución, quedando disponibles recursos por desembolsar del FIDA del orden de USD 18,9 millones de los USD 19,7¹⁰ millones originalmente previstos.

¹⁰ De los USD 17,5 millones originarios, por las diferencias de cambio del DEG, los mismos pasaron a ser en USD 19,7 millones en 2006.

Por medio de la revisión del 2006 se modificaron los montos asignados a cada categoría para adecuar el financiamiento a las nuevas orientaciones y formas de implementación del PRODERNOA.

45. Los montos presentados en el siguiente cuadro, se refieren a la ejecución alcanzada al 31/10/2012. Son valores preliminares que se incrementarán al computar lo devengado y no contabilizado a la fecha de referencia.

EJECUCION POR COMPONENTE AL 31/10/2012
(en USD)

COMPONENTE	Financiamiento FIDA	Ejecutado FIDA	Ejecutado Aporte Nacional	Ejecutado FIDA / Asignado FIDA	Ejecutado total
1. SERVICIO DE ASISTENCIA TECNICA	6.505.549	6.293.550	172.505	96,74%	6.466.055
2. SERVICIO DE ASISTENCIA FINANCIERA	6.071.139	3.660.889	115.708	60,30%	3.776.596
3. GRUPOS VULNERABLES	3.858.829	5.551.956	51.937	143,88%	5.603.894
4. DIRECCION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION	3.089.606	4.198.889	825.472	135,90%	5.024.361
IMPREVISTOS	228.860				
TOTAL	19.753.983	19.705.284	1.165.622	99,75%	20.870.906

Tipo de cambio U\$\$/DEG: 1,54

46. De la lectura del cuadro, surge que el nivel de ejecución global del financiamiento FIDA fue del 99,75% a fines de octubre de 2012. La ejecución financiera de los componentes ha sido la siguiente, respecto a los montos contemplado en el Convenio de Préstamo y sus enmiendas: i) Servicios de asistencia técnica: 96%, ii) Servicios de asistencia financiera: 60%, iii) Asistencia grupos vulnerables: 143,9%, y iv) Dirección, seguimiento y evaluación: 135,9%.

F. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

47. Para el análisis contenido en este apartado se considera la definición de eficiencia que se expresa en el documento de PREVAL¹¹, que entiende que la misma “...es la relación existente entre los productos y los costos que la ejecución del proyecto implica, el grado en que una actividad produce resultados al menor costo (Horton et al. 1994:222)... La eficiencia valora la forma en la que se utilizan los recursos que se consumen durante la ejecución y si éstos conducen adecuadamente al logro de los resultados esperados... Para determinar la eficiencia de una intervención concreta, es necesario contar con algún tipo de valores de referencia que permitan establecer una comparación significativa.”
48. Tomando en cuenta esta definición, se analizan algunos indicadores que se basan en la información disponible, la cual presenta algunas limitaciones relacionadas con el funcionamiento del sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E).
49. Debe reconocerse que el largo período de ejecución proyecto implica ciertas ineficiencias porque se asocia a un mayor peso relativo de los costos operativos, ya que hay diversos costos operativos (Unidad de Coordinación Central, costos de algunas UPEs, auditorías, seguimiento, etcétera.) que se dieron durante un número de años mayor al previsto. A pesar de ello, esta situación esconde la existencia de diferentes períodos en los cuales la velocidad de la ejecución varió en forma significativa, afectando así la eficiencia en cada

¹¹ Viñas, V. E.; Ocampo Cobos, A. (2006) *Breve Guía Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos*, Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL). Perú. Pag. 36. Link: http://preval.org/files/Breve_Guia.pdf

período. Las ineficiencias se dieron principalmente por los atrasos de los primeros años, en que el contexto fue adverso, y la rapidez de la ejecución en los últimos dos años sugieren una alta eficiencia.

50. En este sentido, pueden identificarse tres períodos en la ejecución financiera del PRODERNOA. Uno que va desde el inicio de la ejecución hasta 2008, en el que se enfrentaron diversas dificultades de contexto (crisis financiera y política de inicios de la década de 2000, dificultades para la tramitación de Convenios Subsidiarios de Préstamo con las provincias, etcétera.) que atrasaron la ejecución y como consecuencia introdujeron ineficiencias. En un segundo período entre 2008 y 2009, el Proyecto tuvo un pobre desempeño como consecuencia del conflicto con una fracción del sector agropecuario, y en parte también debido a las debilidades institucionales que presentaba la SAGPyA en ese momento. Finalmente, en 2009 fue creada la Unidad para el Cambio Rural ((UCAR) en el ámbito del Ministerio de Agricultura, transfiriéndosele la responsabilidad de la ejecución del PRODERNOA y los otros proyectos del FIDA. A partir de ese momento, la ejecución del proyecto se aceleró notablemente, comenzándose a ejecutar en dos nuevas provincias y aumentando en gran forma el desembolso del préstamo. Esto se constata por el hecho de que más de la mitad del préstamo del FIDA fue desembolsado en los dos últimos años de ejecución.
51. La evaluación de eficiencia del PRODERNOA se realizó por intermedio del análisis de: i) los costos de asistencia técnica por beneficiario atendido; ii) los costos agregados ex-ante y ejecutado; iii) la relación entre los costos de administración del proyecto y los productos; iv) la inversión total por beneficiario asistido. Por último se realizó un análisis comparativo de los ratios de eficiencia entre el PRODERNOA y el PRODERNEA.
52. Costo de asistencia técnica por beneficiario atendido. Respecto a los indicadores establecidos en el informe ex-ante de PRODERNOA, en el caso de los servicios de asistencia técnica, se preveía un costo de USD 764 por beneficiario, y finalmente este costo fue de USD 676, es decir un 11,6% inferior.
53. Costos agregados ex-ante y ejecutado. Se observa que en el componente de Servicios de Asistencia Financiera se gastó el monto presupuestado ex –ante (USD 5.771.867), pero atendiendo a una población menor a la estimada (casi la mitad, ya que de 8.700 beneficiarios estimados se atendió finalmente a 4.529). En el caso del componente de Población Vulnerable, se estimaba atender a 2.100 beneficiarios con USD 3.750.170 y finalmente se duplicó la población atendida -4.383-, con un aumento en el monto destinado a este componente, que pasó de tener asignados ex –ante USD 3.750.170 a ejecutar USD 5.551.956. Finalmente, en el componente de Asistencia Técnica, se asistió en términos globales a 13.241 familias, superando la meta establecida en la evaluación ex-ante de 12.700 familias. En este sentido, se ejecutó en el marco de este componente USD 5.986.526, mientras que el monto estimado era USD 8.102.220. Como consecuencia que se asistieron financieramente menos proyectos que los estimados, la cantidad de familias asistidas técnicamente en el marco de los mismos ha sido menor a la estimada. Los desvíos registrados obedecen a: una subestimación durante la etapa de diseño de los costos de la asistencia, y a la crisis económica que enfrentó el país, que afectó significativamente la propensión a invertir e incrementó la cantidad de familias en condiciones de vulnerabilidad. Complementariamente, la dificultad para crear un mercado local de AT implicó que la ejecución de dicho componente tuviera que ser redefinida, buscando otras modalidades de implementación, de modo tal que los pequeños productores pudieran acceder a la capacitación.
54. Costos de administración del proyecto y los productos entregados por el proyecto. La administración del PRODERNOA utilizó USD 0,28 por cada dólar de productos que entregó a los beneficiarios, relación que es considerada satisfactoria. El Proyecto gastó USD 0,22 por cada dólar de costo total del PRODERNOA, relación que es considerada satisfactoria en el contexto argentino, caracterizado por una grande extensión territorial y por un alto nivel de dispersión de la población rural.
55. Inversión total por beneficiario asistido. Si se analiza la relación de transferencias directas a los beneficiarios para realizar inversiones, transferencias de capitalización, contratación de asistencia técnica para los beneficiarios y capitalización, sobre un total de 13.241 familias beneficiarias, resulta que la inversión es de \$1.174 dólares por familia asistida. Si se analiza la inversión realizada por el Proyecto sobre cada persona beneficiada (52.964) el monto invertido por persona bajo este componente es de \$293 dólares.
56. Si se analizan los costos de administración en relación al costo de los productos, en el PRODERNOA fue de USD 0,28 y en el PRODERNEA USD 0,32. En función de lo anterior, se resalta nuevamente el largo período

de implementación del proyecto, que afectó notoriamente su eficiencia, y la participación relativa de los costos operativos. No obstante, su costo de administración en relación a los productos resultó menor que el PRODERNEA.

57. Del análisis comparativo de la eficiencia entre el PRODERNOA y PRODERNEA, se destacan los siguientes aspectos:
- La inversión por familia beneficiada ha sido en el PRODERNOA USD 1.174, y en el PRODERNEA USD 1.837.
 - los costos de administración en relación al costo total, en el PRODERNOA fue de USD 0,22 y en el PRODERNEA USD 0,24
58. Rentabilidad del PRODERNOA. La evaluación económica ex-post se realizó con información de precios e insumos provista por los técnicos del proyecto, mediante la utilización del software FARMOD. Dicha evaluación se realizó analizando el flujo de beneficios netos incrementales a partir de: (a) los beneficios anuales de las producción agrícolas y ganaderas de los modelos; (b) los costos anuales de producción de esos rubros, incluidas las inversiones y los costos de operación; y (c) los costos del proyecto, deducidos los Fondos de Inversiones, las contingencias y los impuestos. Los indicadores utilizados para establecer dicha factibilidad son la Tasa Interna de Retorno Económica (TIRE) y el Valor Actualizado Neto económico (VANE) debido a las acciones del Proyecto, calculados con precios económicos. La TIRE, y el VANE del proyecto se calcularon para un período de 20 años y con una tasa de descuento de 7.00%. El tipo de cambio adoptado fue 1.0 USD = 4.0 AR\$. Los indicadores calculados mediante la utilización de FARMOD, demuestran que el Proyecto fue económicamente viable, además de una buena inversión para el Gobierno de la República Argentina en cuanto a desarrollo rural se refiere. La TIRE es del 16,4%, y el VANE es USD 20,40 millones. Por último, el incremento promedio de los ingresos familiares de los modelos productivos analizados es del 37,5%, respecto a la situación sin proyecto. (Ver Anexo VI).

G. EXÁMEN DE LOS PRODUCTOS DEL PROYECTO

Cuadro resumen de beneficiarios totales y por componente

Componentes y subcomponentes	SAT
Total Beneficiarios SAT	13.241 familias
Sólo SAT	4.329 familias
Capitalización	4.383 familias
Créditos	4.529 familias
Componentes y subcomponentes	SAF
Total Beneficiarios SAF (410 proyectos)	8.912 familias (35.648 personas)
Fondos de Crédito (180 proyectos)	4.529 familias (18.116 personas)
Comunidades de Población vulnerable (177 proyectos)	4.383 familias (17.532 personas)

Fuente: Información analizada en base a informes de las UPEs, 2012.

I) Componente de Servicios de Asistencia Técnica (SAT)

59. Los resultados esperados de este componente fueron:
- Asegurar el acceso a Servicios de Asistencia Técnica para hacer viables los emprendimientos de los beneficiarios con especial atención a la población vulnerable;

- ii. Brindar Asistencia Técnica orientada al desarrollo de negocios rurales, a los beneficiarios y sus organizaciones, con equidad de género;
 - iii. Desarrollar planes de negocios y cursos de capacitación en temas de interés;
 - iv. Apoyar a beneficiarios que participan de otras actividades del PRODERNOA para obtener la tenencia plena de la tierra y facilitar la ejecución de sus proyectos.
60. Del análisis comparativo surge que un total de 13.241 familias han recibido servicios de AT, versus las 12.700 estimadas ex-ante, mientras que la asistencia técnica a poblaciones vulnerables y capacitación intensiva ha superado ampliamente las estimaciones iniciales.
61. Se asistieron con SAT a la totalidad de productores asistidos financieramente -8.912 titulares de proyectos.- Todos ellos recibieron asistencia técnica para la formulación y desarrollo de los emprendimientos ejecutados. El número de beneficiarios correspondientes a comunidades de población vulnerable (capitalización) que recibieron asistencia técnica son 2.977 productores. El número de beneficiarios de población vulnerable (Capitalización para obras comunitarias) que recibieron asistencia técnica fueron 1.406 productores. Los beneficiarios que sólo recibieron SAT son 4.329 familias.
62. Tal y como se indica en el “Informe sobre el desempeño de los Asociados al PRODERNOA” realizado por FIDAMERCOSUR, el componente de SAT contó con tres modalidades para la prestación de los servicios de Asistencia técnica: i) Técnicos extensionistas de planta de los Ministerios Provinciales, ii) Técnicos y/o Instituciones privadas contratados por la UPE o la UNC, para brindar el servicio, y iii) Convenio con instituciones públicas para brindar el servicio de asistencia técnica. Se destacan dos ejemplos de trabajo puestos en práctica: el acuerdo generado en Catamarca con el Colegio de Ingenieros Agrónomos -modalidad (a) convenio con instituciones privadas- y el caso de trabajo con INTA en Jujuy -modalidad (b) convenio con instituciones públicas.
63. En relación a la capacitación del personal técnico del proyecto, cada UPE estuvo integrada por 8 técnicos de planta y 15 técnicos de terreno en promedio, por un total de 69 técnicos contratados entre Catamarca, La Rioja y Tucumán. No se aportan datos en este aspecto en referencia de Jujuy que tuvo ejecución desde el INTA.
64. Estas modalidades demostraron ser sustancialmente más eficientes que el modelo de contratación de técnicos independientes en términos de gestión del servicio de asistencia técnica. Esto se debe a que en primer lugar, los técnicos nucleados en una institución cuentan con un respaldo territorial que les permite la utilización de recursos propios de las organizaciones a las que pertenecen –en aquellos casos que los recursos previstos por el proyecto no fueron desembolsados a tiempo-. En segundo lugar los técnicos con pertenencia institucional tienen un contacto fluido con los productores, lo que facilita los lazos de confianza y permite establecer vínculos estrechos con los productores.
65. En Catamarca 332 familias recibieron Asistencia Técnica (por un total de 1.328 personas beneficiadas) y en Tucumán –que fue la provincia de mejor desempeño fueron 3.304 familias (por un total de 13.216 personas beneficiadas); en La Rioja se capacitó a 693 familias (por un total 2.772 personas beneficiadas).
66. Si se analizan los Servicios de Asistencia Técnica que recibieron los beneficiarios de Servicios de Asistencia Financiera (SAF)- se observa que de las 8.912 familias beneficiarias (35.648 personas beneficiarias):
- 4.529 familias beneficiarias de Fondos de Crédito – 18.116 personas beneficiadas- recibieron AT en el marco de sus proyectos.
 - Comunidades de población Vulnerable 4.383 grupos familiares recibieron AT– con 17.532 personas beneficiadas-.
67. Subcomponente de Regularización de títulos de propiedad de la tierra. La meta esperada en este subcomponente era de 100 Proyectos de beneficiarios del PRODERNOA, cuya situación de tenencia imperfecta es una restricción para el desarrollo de inversiones y mejoras prediales y proyectos.
68. Se llevó a cabo una prueba piloto de regularización de dominio de las parcelas de 70 productores en la provincia de Catamarca. Se consideró como experiencia piloto, ya que el universo de productores catamarqueños en esa situación son 2.000, y dentro del Valle de Tinogasta se estiman en más de 500. Las

primeras acciones de la prueba piloto comenzaron en marzo de 2011 y a la fecha se está llevando adelante el proceso de prescripción del primer lote de productores de los 70 escogidos inicialmente.

69. El trabajo inicial estuvo determinado por las autoridades del PRODERNOA que dio el puntapié inicial al proceso y los referentes locales como los integrantes del Centro de Desarrollo Vitícola se encargaron de comenzar a hacer la selección de los potenciales beneficiarios que integrarían la muestra de 70 casos.
70. A nivel provincial existen diferentes áreas dentro del gobierno que trabajan en la regularización de la tenencia de la tierra: i) Unidad de Proyectos Especiales: dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio de Gobierno y Justicia; ii) Catastro; iii) Colonización: dependiente de la Subsecretaría de Agricultura.
71. Se observa un solapamiento de áreas que trabajan en cuestiones vinculadas a la regularización de títulos: La Unidad de Proyectos Especiales, que tiene a su cargo la regularización de tierras productivas en la provincia. Catastro modificó hace poco tiempo su estructura para incluir el tema de saneamiento de títulos (en lo concerniente a los campos comuneros), por lo cual también se ocupa de la problemática de la regularización de tierras. El Área de Colonización también tiene entre sus metas la regularización de títulos de propiedad. La Unidad de Proyectos Especiales trabajó en la prueba piloto en apoyo y complementariamente con Catastro y con el área de Colonización. Se acordó que las mismas seguirán a cargo de esta tarea tratando de trabajar con mayor articulación.

II) Componente de Asistencia Financiera (SAF):

72. Los resultados esperados para el componente fueron: a) Asegurar que beneficiarios y beneficiarias accedan al financiamiento necesario para hacer viables sus emprendimientos aplicando instrumentos adecuados a su nivel de ingresos; b) Asistir financieramente la ejecución de proyectos de beneficiarios y beneficiarias - en el marco de sus organizaciones - que tengan ingresos netos superiores a la línea de pobreza e inferiores a dos veces y media la línea de pobreza; c) Asistir financieramente la ejecución de proyectos, con un instrumento parcialmente no reembolsable, a beneficiarios y beneficiarias - en el marco de sus organizaciones - que tengan ingresos netos comprendidos entre la línea de indigencia e inferiores a la línea de pobreza.
73. Las metas para cada uno de los subcomponentes se desglosan del siguiente modo:
 - Los productos esperados en el subcomponente Fondo de Crédito eran 540 Proyectos integrados por 2.600 beneficiarios, apoyados financieramente en el marco de sus planes de negocios.
 - Los productos esperados en el subcomponente Fondo de Crédito para Capitalización eran 270 Proyectos integrados por 3.900 beneficiarios, asistidos con créditos para capitalización en el marco de sus planes de negocios.
74. Del análisis comparativo entre las metas ex-ante y las efectivas, surge que: de los 540 proyectos del fondo de crédito se lograron 180 proyectos (33% de la meta), de los 270 proyectos de capitalización, se lograron 177 proyectos (65% de la meta). Por otra parte, cabe mencionar que se ejecutaron 53 proyectos de crédito y capitalización de forma combinada, cuyo diseño no fue contemplado en la preparación del proyecto, ni en su reorientación.
75. La mencionada diferencia entre las metas originales y lo ejecutado, tiene origen en la prudente estrategia y política de crédito aplicada por el PRODERNOA en un contexto de inestabilidad financiera y económica. El instrumento del crédito ha sido aplicado por el Proyecto solo en los casos en que existiera una sólida viabilidad técnica, económica y financiera. Otro elemento que ha llevado a un número de beneficiarios de crédito inferior a las metas indicadas, se refiere al número de integrantes por grupo de beneficiarios que se conformaron para recibir los Servicios Financieros y de Asistencia Técnica. En los hechos los grupos resultaron conformados en promedio por 11 integrantes, que es un número sensiblemente más pequeños de los 15-20 integrantes previstos en el diseño original.
76. Respecto a la composición del financiamiento mixto (créditos y capitalización), la modalidad de entrega de créditos y subsidios al interior de los grupos se realizó en función a los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Se observa que el total de financiamiento distribuido en esta sub-categoría se desagrega en: i) 30% -AR\$699.933 para grupos vulnerables de las provincias de Catamarca, La Rioja y Tucumán; ii) 70% - AR\$1.665.621 para financiamiento de productores individuales de las mismas provincias. Estos

financiamientos corresponden a 131 grupos vulnerables por un lado, y 313 productores individuales por el otro, distribuidos en las tres provincias.

77. Las modalidades bajo las cuales se otorgaron los Servicios de Asistencia Financiera en el PRODERNOA han sido sintetizadas en el informe realizado por FIDA MERCOSUR, según el cual, en relación a los Servicios de Asistencia Financiera, resultó excesiva la segmentación en siete líneas de crédito en el marco de este componente, sobre todo cuando en la práctica solo se ejecutaban dos o tres líneas de las postuladas en el diseño original.
78. Las experiencias de crédito en la modalidad de suministrar financiamiento a productores mediante convenios con sus cooperativas u otras asociaciones formales, a las cuales se han transferidos recursos para ser intermediados, si bien fueron pocas, (Tucumán y Catamarca) han sido exitosos en la última fase de implementación del PRODERNOA. En relación con dicha modalidad, importa señalar que el monto máximo establecido para el Fondo Rotatorio ha sido un factor limitante, dada la imposibilidad de ajuste a lo largo de la vida del proyecto y ha condicionado la ampliación de esta modalidad con cooperativas y asociaciones que fueron exitosas en aplicar este mecanismo.
79. Se valoró como altamente positiva la implementación del Fondo de financiamiento no reembolsable para la atención de población vulnerable – el estrato ubicado por debajo de la línea de indigencia- para inversiones productivas en actividades agropecuarias o artesanales o de servicios; la “línea de capitalización” que permite subsidiar parte del capital y/o del interés de los préstamos otorgados.
80. Se destacan las experiencias de ejecución a través de la modalidad de sub-proyectos en respuesta a demandas de los beneficiarios mediante fondos no reembolsables. Esto se valora como una herramienta fundamental para el fortalecimiento de las organizaciones, a la vez que posibilita la resolución de servicios básicos comunitarios e infraestructura para la producción.
81. La distribución de los grupos que han recibido asistencia financiera por cadena productiva, sobre un total de 410 grupos de productores entre las tres provincias, se observa cierta homogeneidad en la distribución de los financiamientos por actividad productiva, resultando dos grupos: en primer lugar los grupos con porcentajes que oscilan entre el 9.4% y el 17%, correspondientes a grupos de proyectos apícolas, cañeros, agrícola-frutícola, ganaderos, de granja, vitivinícolas/vitícolas, y los no agropecuarios; y en segundo lugar, aquellos grupos que pertenecen a las restantes cadenas productivas, con porcentajes que oscilan entre el 0.3% y el 3.1% (agroindustria, agroturismo, avícola, forestal, forrajero y lechería).¹²
82. Si se analiza el número de beneficiarios, -sobre un total de 18.116-, se observa que dentro de las cadenas productivas las actividades que mayor número de beneficiarios reúnen -en el marco de grupos- son las actividades agrícola/frutícola (3.752 beneficiarios), cañera (3.476 beneficiarios), ganadería (3.352 beneficiarios), granja (1.860 beneficiarios), apícolas (940) y los no agropecuarios, con 2.664 beneficiarios. Este último caso resalta -en el marco del PRODERNOA- el acierto de financiar actividades rurales no agropecuarias, ya que se observa una gran demanda de financiamiento de proyectos con estos perfiles, orientados sobre todo a artesanías y servicios.¹³
83. Si se observa el número de operaciones crediticias por cadena, aquellas que mayor número de operaciones realizaron son las del sector cañero -con 759 operaciones-, la cadena Agrícola- Frutihortícola -643 operaciones-. El resto de las cadenas, cuyo número de operaciones oscila alrededor de las 100-160 operaciones, son las cadenas ganadera, apícola y granja, como así también el sector no agropecuario.¹⁴
84. Al analizar los montos de crédito otorgados por cadena, se observa que las cadenas que más fondos ejecutaron fueron la agrícola- frutihortícola que ejecutó el 26.2% del monto de créditos; la cadena vitivinícola/vitícola 20.7%; el sector cañero el 15.1%; la cadena apícola 11%. El resto de las cadenas tienen oscilaciones desde el 0.6% y no supera individualmente el 6.9%.¹⁵
85. Si se analiza la cantidad de grupos apoyados en el marco de las cadenas productivas, el caso de la producción cañera cobra relevancia, ya que siendo la tercera cadena en el orden de ejecución de fondos, posee un

¹² Análisis realizado por el Área de Seguimiento y Evaluación de la UCAR, obtenida en base a informes enviados por las UPEs provinciales.

¹³ Ídem anterior.

¹⁴ Ídem anterior.

¹⁵ Ídem anterior.

número relativamente pequeño de grupos, pero constituidos por un alto número de productores que recibieron apoyo financiero. El otro caso destacable es el de la cadena agrícola frutícola, que con el porcentaje más alto de ejecución entre las cadenas, posee un elevado número de grupos, cuya constitución está dada por un número similar de productores beneficiados al del sector cañero, dando cuenta de que se trata de grupos más pequeños que los del sector cañero.¹⁶

86. En el análisis de Transferencias para Capitalización por cadena productiva se observa que los valores se distribuyen de modo más homogéneo. Destacan cinco cadenas productivas que poseen similar cantidad de grupos, aunque reciben diversos montos de transferencias para capitalizaciones. Sobre un total de 177 grupos, las cadenas con más grupos son: agrícola-frutihortícola (36 grupos), ganadería (30 grupos), granja (29 grupos), no agropecuarios (27 grupos), avícola (23 grupos). Si se compara este ordenamiento con el número de operaciones y los montos transferidos –un total de AR\$10.412.732 - la cadena cañera vuelve a cobrar relevancia –posee un elevado número de operaciones para sólo 4 grupos asociativos y ejecutó el 6% de los fondos. El sector no agropecuario fue en que ejecutó mayor cantidad de montos, con un 23% de total, seguido de la cadena de granja (22.1%), ganadería (14.3%) y la cadena apícola con un 13.3% de los fondos de transferencia para capitalización.¹⁷
87. Recupero de los fondos rotatorios. En relación al recupero de fondos rotatorios en las provincias, se observa, como fuera indicado en la presentación del informe sobre los Asociados al PRODERNOA, -a cargo de FIDA MERCOSUR-, que la única provincia que ya tiene en funcionamiento el recupero de los fondos rotatorios es Catamarca, los está aplicando en la producción de 200 hectáreas de pastura (alfalfa). El resto de las provincias aun no han puesto en funcionamiento el recupero de estos fondos. En la mencionada reunión se sugirió que dichos fondos sean propuestos como contrapartida local en el marco de la inminente implementación del PRODERI. Como lección aprendida, se resalta la importancia de generar estrategias de recupero de los fondos rotatorios que superen la mirada individual y permitan mantener la cartera de crédito, ya que como experiencia fue exitosa.

III) Componente de Fondos para Grupos Vulnerables:

88. Los resultados esperados del componente eran: asegurar apoyo no reembolsable a los grupos vulnerable en el proceso de identificación, formulación y puesta en marcha de sus iniciativas, aportando el financiamiento del proceso en general y en particular para atender las necesidades de inversiones productivas de carácter grupal y para el financiamiento de infraestructura básica mínima. Los productos esperados en el componente de Fondos de Grupos Vulnerables eran 270 proyectos integrados por 2.100 familias, que reciben apoyo financiero no reembolsable.
89. Las metas ex-ante han sido ampliamente superadas, tanto en la cantidad de proyectos ejecutados, como en las familias finalmente asistidas. La superación en el logro de las metas, está íntimamente relacionada a la situación socio-económica imperante al inicio de la ejecución del proyecto.
90. Asimismo, en lo que respecta a género, las metas ex-ante han sido superadas, la cantidad total de mujeres asistidas –teniendo en cuenta Jujuy –ascendió a 1.994, en comparación con las 1.900 mujeres estimadas inicialmente. En promedio se estima que el 36% de los emprendimientos apoyados por el PRODERNOA, están encabezados por mujeres.
91. De acuerdo con la evaluación participativa llevada a cabo durante 2011, la participación de los jóvenes no ha sido relevante, sino secundaria en el marco de las familias a las que pertenecen (ver Evaluación Participativa PRODERNOA, CRISOL 2011).
92. En dicho informe se plantea que, en aquellos casos de mujeres que realizan tareas en la producción, se limitan a un número muy pautado de actividades, incluso cuando son titulares del beneficio y mayoritarias en el grupo. La toma de decisiones sigue estando en manos de los varones, especialmente en la horticultura y la caña.

Ejecución por provincia y año¹⁸.

¹⁶ Ídem anterior.

¹⁷ Ídem anterior.

¹⁸ Información elaborada por el Área de Seguimiento y Evaluación de la UCAR en base a informes entregados por las UPEs del PRODERNOA.

93. Tucumán: comenzó a ejecutar en 2005. En el primer año de ejecución atendió a 20 grupos con un total de 130 emprendimientos; durante 2006 y 2007 aumento en cada año la cantidad de grupos atendidos a 46 y 42 respectivamente, con casi mil emprendimientos apoyados entre ambos años. Durante 2008 y 2009 disminuyó la cantidad de grupos atendidos por año, siendo para el primero de 14 grupos (331 proyectos) y 13 para el segundo (196 proyectos). Durante 2010 aumentan los montos de ejecución y la cantidad de grupos (37) y proyectos atendidos (422). En 2011 se atendieron 20 grupos, con un total de 341 proyectos. En total se atendieron durante la ejecución del proyecto en Tucumán a 192 grupos con 2.449 emprendimientos.
94. Catamarca: comenzó a ejecutar en 2005. En el primer año de ejecución atendió a sólo a 3 grupos con un total de 19 emprendimientos; durante 2006 y 2008 la cantidad de grupos atendidos fue de 35, 41 y 29 respectivamente, con 788 emprendimientos apoyados. Durante 2009 y 2010 la cantidad de grupos atendidos por año, fue de 220 y 189 respectivamente, con 23 emprendimientos apoyados. Finalmente, en 2011 se atendieron 3 grupos, con un total de 53 emprendimiento. En total se atendieron durante la ejecución del proyecto en Catamarca a 134 grupos con 1.269 emprendimientos.
95. La Rioja: ejecutó durante 2010 y 2011, apoyando a 46 y 36 grupos en cada año respectivamente, comprendiendo en 2010 a 313 emprendimientos y en 2012 a 498 emprendimientos. Por lo cual se puede decir que si bien su ejecución fue corta en el tiempo, se ejecutó un monto elevado en ese lapso de tiempo. En total se atendieron a 82 grupos con 811 emprendimientos.
96. Jujuy: En 2011, se implementaron proyectos de infraestructura comunitaria para aborígenes (16 proyectos) y pequeños productores de la agricultura familiar (14 proyectos), beneficiando en total a 30 organizaciones de beneficiarios. De los 30 proyectos ejecutados: 11 fueron de infraestructura básica (agua y saneamiento), 14 de infraestructura productiva (alambrados, agua para ganado, pequeñas obras, invernadero), y 5 de inversiones para mejorar los procesos de comercialización (asistencia técnica y capacitación).

H. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL PROYECTO

97. El objetivo de desarrollo del PRODERNOA fue “reducir la pobreza y promover el desarrollo rural, mejorando la situación socioeconómica de la población rural pobre e indigente.” Y el propósito, según figura en la misión de reorientación ha sido “Potenciar los recursos disponibles de los pequeños agricultores y agricultoras y de los grupos vulnerables con el objetivo de alcanzar un incremento sustentable de su ingreso y de su capacidad de autogestión”. El objetivo y el propósito fueron parcialmente eficaces, alcanzando la mayoría de sus objetivos declarados. De ello dan cuenta los 540 proyectos integrados por 2.600 beneficiarios, que han sido apoyados financieramente en el marco de sus planes de negocios; los 270 proyectos integrados por 3.900 beneficiarios, asistidos con créditos para capitalización en el marco de sus planes de negocios; y 270 proyectos integrados por 2.100 beneficiarios, que recibieron apoyo financiero no reembolsable. (Según figura en los indicadores de Marco Lógico, Anexo I).
98. Tal y como lo indican los beneficiarios de los proyectos -en el Informe de las evaluaciones participativas de Catamarca, La Rioja y Tucumán- a partir de recibir en el marco del PRODERNOA Servicios de asistencia técnica, Capacitación y Servicios de asistencia financiera, los productores mejoraron los rendimientos de sus producciones y sus canales de comercialización.
99. El componente de servicios de asistencia técnica tenía el objetivo de “asegurar el acceso a la misma para hacer viables los emprendimientos de los beneficiarios”. Se observa que dicho objetivo fue cumplido exitosamente, en sus diversos subcomponentes. Respecto al subcomponente regularización de los títulos de propiedad de la tierra, se realizó un estudio sobre la titularización de la tenencia de la tierra en Catamarca, en el cual se observa que la mayoría de los pequeños productores que trabajan la tierra en el Valle de Tinogasta no tienen sus parcelas en propiedad. El estudio presenta una caracterización de esta problemática y de los avances de la experiencia de regularización de dominio de las parcelas de 70 productores.
100. El componente Servicios de Asistencia Financiera, que tenía por objetivo “asegurar que los beneficiarios accedan al financiamiento necesario para hacer viables sus emprendimientos preferentemente a través de sus propias organizaciones” se observa que los objetivos se cumplieron.
101. Por ejemplo, entre los productores fruti-hortícolas de Catamarca, quienes mencionan una variación favorable en los ingresos a partir de la participación en el PRODERNOA son principalmente los productores asociados. En el caso de los productores cabriteros se refieren particularmente a la mejora en la calidad de las

cabras a partir de la introducción de mejoras sanitarias con un impacto directo en la reducción de mortandad de los animales. Además, el aumento en la valorización de su actividad les permite fijar mejores precios y obtener un mayor ingreso por las ventas.¹⁹

102. En términos de asociatividad, se observa que aquellos proyectos donde se trabajó –desde la asistencia técnica- en el fortalecimiento de la organización, se lograron mejores resultados que el plan propuesto. Asimismo, es evidente que los grupos que tenían mayor experiencia asociativa antes del PRODERNOA se mantuvieron hasta finalizado el proyecto.²⁰
103. El sector cañero es el que más define la identidad agrícola de la provincia de Tucumán. Dentro del sector hay muchas organizaciones/cooperativas que tratan de mejorar las condiciones laborales de los pequeños productores que trabajan las tierras con su grupo familiar. Se trata de la única actividad en la que todos los grupos asistidos están organizados en algún tipo de asociación. Entre los proyectos la mayor parte produce caña de azúcar (Cooperativa La Esperanza de El Cortaderal, Cooperativa Los Barrientos, Cooperativa Don Pedro, Cañeros del Este, Orán, Gastona Norte y Gastona Sur), y sólo en un caso, miel de caña (Cooperativa San Antonio de la Tuna). La Operatoria Cañera²¹ iniciada en 2009 con financiamiento del Ministerio de Agricultura de la Nación constituye un gran apoyo a la actividad al brindar fondos a las cooperativas para que ellas presten a los productores al inicio de la zafra. De esa manera, los pequeños productores no dependen exclusivamente de los intermediarios o ingenios que a cambio de prestarles dinero imponían condiciones vinculantes de venta y precios perjudiciales.²²
104. Desde el punto de vista de los beneficiarios, tal y como da cuenta el informe evaluaciones participativas de la Consultora CRISOL (Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, 2011), los mismos destacan la posibilidad de acceder a crédito, subsidios, capacitación y asistencia técnica. Sobre todo, y en relación al crédito resaltan la posibilidad que PRODERNOA les brindó, ya que el sistema formal de crédito bancario no genera las condiciones para que puedan acceder al mismo los pequeños productores. En ese marco, el PRODERNOA brindó la posibilidad de acceso a crédito a 2.145 grupos familiares²³ entre las provincias de Catamarca, La Rioja y Tucumán a lo largo de la ejecución del Proyecto.

I. EVALUACIÓN DE IMPACTO

105. La información disponible respecto a los posibles impactos del PRODERNOA indica que se ha cumplido la mayoría de sus objetivos y puede calificarse globalmente como de impacto moderado. Respecto al objetivo de desarrollo, los datos disponibles sugieren que el proyecto ha contribuido directa e indirectamente a maximizar y diversificar los ingresos de sus beneficiarios, cobra relevancia la asistencia financiera mediante créditos y capitalización, que ha posibilitado un incremento – en calidad y cantidad – de los activos físicos productivos de los productores y un mejor acceso a los mercados para sus productos.
106. En relación a la medición cuantitativa del impacto del PRODERNOA en la disminución de la pobreza y por ende en el aumento de los ingresos, no se cuenta con datos comparativos *ex-ante* y *ex-post*. Debido a las dificultades para la puesta en marcha del proyecto, sólo fue posible realizar un estudio de línea de base en la

¹⁹ Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

²⁰ Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

²¹ Constituye un apoyo al sector minifundista cañero en la fase del proceso productivo y comercial. El financiamiento se dirige a cooperativas cañeras de distintos departamentos de la provincia: Simoca, Aguilares, Leales, Monteros y Cruz Alta. El objetivo principal es apoyar al pequeño productor para que tenga el financiamiento para la cosecha y flete y de esta manera evite la venta –desventajosa- a intermediarios. Así, los productores entregan la producción a los ingenios en nombre de la cooperativa y esto le permite a la cooperativa hacer retención de azúcar por el valor de lo financiado. De esta forma, los fondos que recibió cada cooperativa por parte de la Nación quedan en la organización para financiar en la próxima cosecha a nuevos productores.

²² Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

²³ Información elaborada por el Área de Seguimiento y Evaluación de la UCAR en base a informes entregados por las UPEs del PRODERNOA.

provincia de Catamarca²⁴. Por otra parte, teniendo en cuenta que la ejecución se concentró en los últimos dos años del proyecto, tampoco fue posible realizar una encuesta de seguimiento en Catamarca, ya que se consideró que aún los resultados alcanzados no habían madurado lo suficiente. Cabe destacar que a partir del inicio de la implementación del PRODERI en las provincias del NOA, está planificada la realización de estudios de base que serán de utilidad para conocer el impacto del PRODERNOA en el territorio.

107. Complementariamente, no se logró mantener durante todo el período de ejecución del PRODERNOA, un sistema de S&E homogéneo en las provincias y a nivel nacional, por lo cual el análisis de este apartado se realiza en base a datos limitados provistos por las UPEs provinciales y reprocesamientos de dicha información en la UCAR.

108. Impacto en los beneficiarios y sus Organizaciones. La información disponible sugiere que el impacto ha sido concreto, de acuerdo a los siguientes aspectos:

- a) Seguridad alimentaria: El proyecto tuvo un impacto moderado sobre la situación de la seguridad alimentaria en las zonas atendidas, que presentaban al iniciarse el Proyecto graves problemas de seguridad alimentaria, asociados a los efectos de la crisis económica de 2001 y los niveles de pobreza resultantes. Las inversiones en pozos e infraestructura comunitaria, acompañados por apoyo a la producción de alimentos para autoconsumo, sumado a la generación de ingreso por actividades productivas como la producción de miel y las artesanías, permiten suponer que se habrían alcanzado mejoras en la seguridad alimentaria para las familias atendidas, de acuerdo a los estudios de caso realizados y en base a las afirmaciones de los beneficiarios en la evaluación participativa. En su conjunto, puede estimarse que el PRODERNOA habría contribuido a la mejora de la Seguridad Alimentaria en el 75% de sus proyectos financiados, a través de mejoras en el sistema productivo agrícola ganadero (70%) y mediante el financiamiento de obras en el sistema hídrico (5%).²⁵
- b) Medio ambiente: Se evalúa que el proyecto tuvo un impacto moderado sobre el medio ambiente. No obstante el diseño del proyecto no contemplara acciones específicas en el tema de medio ambiente, el PRODERNOA logró generar conciencia a nivel de los técnicos de terreno, respecto a desaconsejar proyectos cuya intervención afectara de forma negativa al medioambiente y sugiriendo a los productores prácticas no agresivas con el medio ambiente. Destaca el cambio de actitud y el mensaje de la asistencia técnica, respecto al trabajo grupal con enfoque medioambiental. De acuerdo al Informe de las Evaluaciones Participativas elaborado por CRISOL, la AT logró que se mejoraran las prácticas de manejo de los recursos naturales y de utilización de insumos externos, como fertilizantes químicos, productos agroquímicos (insecticidas, herbicidas e insecticidas) y el manejo de agua. . En los proyectos Ganaderos se introdujo la práctica de manejo de pastizales para disminuir la erosión del suelo en amplias áreas de las provincias involucradas; para Proyectos de agricultura y agricultura intensiva, bajo cubierta o en invernáculos, se fomentó un mejor y más adecuado manejo de insumos externos, tanto fertilizantes como agroquímicos, a través de la utilización de dosis adecuadas, en los Proyectos de apicultura orgánica en el impenetrable chaqueño se aseguró la aplicación de normas que permitan la exportación de miel a la UE. Por su parte el trabajo en grupo permitió generar un efecto multiplicador, e imitativo de buenas prácticas. La reorientación del PRODERNOA incluyó acciones específicas para la protección del medio ambiente. Los técnicos han orientado a los productores en la formulación de los proyectos respecto a lograr que los mismos no tengan impactos negativos sobre el medio ambiente, desestimando aquellos que hubieran podido generar efectos adversos severos e incentivando acciones de mitigación.²⁶

²⁴ No se realizó un relevamiento final en las provincias de La Rioja y Jujuy, dada la cercana terminación del proyecto en diciembre de 2011. En el caso de Tucumán, debido a los iniciales desfases de ejecución, la demora en la aprobación formal de la reorientación y la acelerada ejecución de fondos a partir de fines del 2009, motivaron que finalmente no se realizara un estudio de línea de base en la provincia.

²⁵ Análisis elaborado por el Área de Seguimiento y Evaluación UCAR en base a listados de proyectos, según sus características y la naturaleza de los mismos, a partir de reprocesamientos de Informes provinciales elaborados por las UPEs.

²⁶ Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

- c) **Activos humanos:** El proyecto tuvo un impacto moderado en los activos humanos. Los datos disponibles respecto a las actividades de capacitación indican que la misma ha sido intensiva y sistemática, a todos los niveles, tanto para beneficiarios jóvenes, mujeres, técnicos de campo y funcionarios de las UPEs. Esto permitió observar cambios en la formación del capital humano, y contribuyó a la formación de Recursos Humanos en las organizaciones de productores, capacitados en la problemática de la Agricultura Familiar, en cada una de las Provincias²⁷ (Ver punto G).
- d) **Capital social y empoderamiento:** El PRODERNOA ha tenido impacto moderado en el dominio del capital social y el empoderamiento de los beneficiarios a través de actividades de desarrollo institucional. De acuerdo a las evaluaciones realizadas por CRISOL, el crecimiento del capital social y el empoderamiento en las organizaciones de diferentes grados de consolidación ha sido parcial. En algunas provincias, el corto periodo de implementación no ha permitido contar con el tiempo suficiente para el crecimiento del capital social y del empoderamiento. La incorporación de atención focalizada en la población vulnerable (jóvenes, población aborígen y mujeres) dio mayor impulso en los proyectos implementados desde la reorientación de PRODERNOA en adelante. El apoyo a organizaciones cooperativas y asociaciones generó sinergias positivas que redundan en una mejora del capital social y empoderamiento de la población. Sin embargo se observa que el eslabón de vinculación con los mercados sigue siendo un aspecto de gran debilidad, sobre todo debido a la atomización de los pequeños productores y la insuficiente capacitación en comercialización.²⁸
- e) **Productividad agrícola:** El PRODERNOA ha tenido impacto moderado sobre la productividad. La información disponible indica que la tendencia de los rendimientos en los emprendimientos financiados es positiva, no obstante ello aún permanece por debajo del potencial y los niveles críticos necesarios para asegurar la rentabilidad y sostenibilidad de los negocios. Las evaluaciones participativas realizadas por CRISOL permitieron verificar que, en el caso de Catamarca, la mayoría de los beneficiarios pudieron iniciar o mejorar una actividad (productiva o de servicios y comercialización) a través de su participación en el PRODERNOA. Estas mejoras se explican, desde su propia perspectiva, por la obtención de mayores rindes (pimiento, tomate), el aprender a valorizar la producción y lograr mejores precios de venta y la elaboración de nuevos productos a partir de la implementación de nuevas técnicas (tejidos en fieltro, bijouterie). En el caso de los proyectos orientados al turismo, el ingreso al PRODERNOA les permitió capitalizarse para ofrecer el servicio. En la provincia de La Rioja la percepción por parte de los beneficiarios del impacto del proyecto es positiva. En la Provincia de Tucumán, la valoración del PRODERNOA por parte de los productores también es muy alta. En las evaluaciones participativas, consideraron que el proyecto les permitió alcanzar metas productivas y de consumo a las que no hubieran podido acceder por sus propios medios. Además, manifestaron haber registrado cambios positivos en la producción, considerando que el aumento de la calidad se debe a que tienen mejores herramientas, abonos y semillas; aprovechan mejor los insumos y herramientas a partir del aporte de la asistencia técnica y las capacitaciones, cosechan más temprano y negocian mejores precios para la venta a partir de la incorporación del riego por goteo. En el sector ganadero, los productores vincularon los incrementos de rendimiento y aumento de la producción a la adquisición de nuevos animales, la introducción de nuevas formas de alimentación y tecnologías de conservación, la adecuación de las instalaciones para la elaboración de quesos, el mejoramiento de la sanidad y la disminución de la mortandad animal.²⁹
- f) El porcentaje de proyectos, y por ende de beneficiarios (sobre el total), que incorporaron innovaciones tecnológicas ha sido superior al 50% en conjunto. El porcentaje de proyectos, y por ende de beneficiarios, que incorporaron procesos de comercialización ha sido superior al 55%.³⁰
- g) **Instituciones y servicios:** Las políticas orientadas al desarrollo rural con preexistencia del MAGyP y la UCAR no respondían a una política pública nacional con enfoque territorial, sino que buscaban solucionar de forma aislada problemas estructurales asociados a la pobreza rural. A partir de la

²⁷ Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

²⁸ Ídem anterior.

²⁹ Información obtenida a partir del Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011.

³⁰ Análisis elaborado por el Área de Seguimiento y Evaluación UCAR en base a Informes provinciales de las UPEs.

creación de la UCAR se aceleran los niveles de ejecución y desembolsos de financiamiento para los grupos de productores del PRODERNOA. En este sentido, el PRODERNOA ha tenido un impacto moderado, en la institucionalidad del desarrollo rural en Argentina. Las acciones e impulsos del PRODERNOA, en particular a partir de la UNC, se insertaron y a la vez fortalecieron y dinamizaron las definiciones de las políticas en materia de combate a las causas estructurales de la pobreza rural, el desarrollo de las economías regionales a partir del progreso de los territorios y comunidades rurales, y la inclusión de las poblaciones rurales pobres en los mercados y en la sociedad civil. Un rasgo fundamental de este aporte es el apoyo al modelo de agricultura familiar como patrón productivo sostenible, generador de inclusión social, equidad en los ingresos y confianza económica.³¹

- h) Políticas Públicas: El PRODERNOA, a través de la UNC y las UPEs, contribuyó a la consolidación del proceso político-institucional que se concretó en una política explícita del GdA para el desarrollo rural, por ejemplo, dando impulso y apoyando la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, la Sección nacional de la REAF, y el registro voluntarios de la agricultura familiar. En las provincias, este proceso llevó a la institucionalización de las UPEs y de acciones para el desarrollo rural, colaboraciones estables y articulación entre éstas, la UCAR y el MAGyP. El PRODERNOA ha atravesado etapas signadas por cambios institucionales en forma permanente, en las cuales se fueron generando instancias de diálogo con los sectores vinculados a la agricultura familiar y sus organizaciones de base, que se plasman en la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2009, y el consiguiente traslado de la SAGPyA a rango de Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación. Dentro de esta nueva estructura se crea la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), cuya función se centra en administrar y ejecutar los fondos de los proyectos FIDA en Argentina.³²
- i) La capacidad institucional del sector público de las provincias ha sido limitada, y las relaciones institucionales, económicas y políticas entre los gobiernos provinciales y el Gobierno Nacional complejas. Los gobiernos provinciales requieren la aprobación de sus legislaturas provinciales para tomar decisiones fiscales y de deuda, que a su vez se ven influenciadas por las relaciones políticas internas a la provincia. Las interrelaciones políticas, fiscales y de deuda externa entre las provincias y el Gobierno Nacional son complejas y forjan un proceso burocrático relativamente complicado para la toma de decisiones, generando dificultades y retrasos en el proceso de adhesión y comienzo de la ejecución. Administrativamente, cada provincia posee circuitos burocráticos que les son propios e implican un diseño de ejecución particular para poder agilizar los desembolsos.³³
- j) En la última década, la política agropecuaria de Argentina ha evolucionado de forma muy positiva en favor del desarrollo rural y agricultura familiar. Cabe señalar además el importante fortalecimiento de la institucionalidad en el sector. Al respecto, el PRODERNOA generó la necesidad en las provincias de fortalecer los mecanismos de articulación en relación al gobierno central. La interacción con las provincias ha permitido generar sinergias y acuerdos que redundan en beneficios y estrategias concretas de abordaje de la pobreza rural en territorio. Se observa que el PRODERNOA ha contribuido a la generación de instancias de discusión sobre la pobreza rural y el desarrollo territorial que dan cuenta de una institucionalización de la problemática no sólo en las agendas políticas sino también en otros ámbitos, y que pueden ser retomadas y ampliadas en PRODERI.
- k) Activos financieros: El PRODERNOA ha tenido un impacto regular en la acumulación de activos financieros y la disponibilidad de crédito institucional y los servicios financieros, según indican los datos disponibles. A pesar de importantes inversiones para el desarrollo, las organizaciones beneficiarias siguen con problemas y limitaciones para el acceso al crédito. Sin embargo, muchos agricultores y miembros de las cooperativas han aumentado la posibilidad de acceso al crédito (Según Informe de Evaluaciones Participativas de Crisol).

³¹ Informe de “Evaluación de sostenibilidad del PRODERNOA”, junio 2012. FIDAMERCOSUR.

³² Misión de Reorientación del PRODERNOA, FIDA, 2006.

³³ Información obtenida a partir de Misión de Reorientación del PRODERNOA, FIDA, 2006; Informe de Evaluaciones Participativas PRODERNOA, CRISOL, 2011; Informe de “Evaluación de sostenibilidad del PRODERNOA”, junio 2012. FIDAMERCOSUR.

J. EVALUACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD

Sostenibilidad Institucional, de las políticas y de los instrumentos

109. Los avances logrados por el PRODERNOA permiten contar actualmente con un marco institucional consolidado y metodologías y enfoques de desarrollo rural adaptadas a las particularidades y características de las distintas regiones del país. En 2005 se crea a nivel MERCOSUR la Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF) para establecer políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de sus productos. Con posterioridad a dicha reunión, se convocó a crear secciones nacionales de la REAF. En el caso argentino, con representación de 100 organizaciones del sector, y el involucramiento de la SAGPyA, se constituyó el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF). En 2006, la SAGPyA institucionaliza la FoNAF como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la AF. Desde esta plataforma de discusión, donde el PRODERNOA participa, se articula la discusión de políticas y acciones tendientes a fortalecer en desarrollo rural y la agricultura familiar.
110. La creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, primero (2008), y la elevación de la misma a Secretaría con el paso de la SAGPyA a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2009), después, han jerarquizado las actividades que se desarrollan en el marco institucional del desarrollo rural, los pequeños productores y la agricultura familiar. En este mismo contexto institucional se crea, como ya se mencionó con anterioridad, la UCAR. Ésta fue creada por Resolución Ministerial del MAGyP N°45 el 9 de diciembre de 2009, con la misión de coordinar y alinear con las políticas públicas ministeriales para el sector a los Programas y Proyectos existentes, o aquellos que se conciban a futuro, financiados total o parcialmente con recursos externos provenientes de Convenios de Préstamo o Donación, actuantes en el MAGyP.
111. Estos procesos de institucionalización de las problemáticas vinculadas a las políticas agropecuarias y al desarrollo rural, tuvo efectos a nivel de los gobiernos provinciales, impulsando la definición de espacios institucionales específicos para la intervención en materia de desarrollo rural y la definición de políticas públicas provinciales para el sector agropecuario.

Sostenibilidad de las acciones del PRODERNOA

112. A través del PRODERNOA se montó e instaló un “Centro de Capacitación y Demostración de Tecnologías Apropriadas para la Agricultura Familiar” (CDT) en Belén, Catamarca. El mismo tiene como objetivo articular capacidades tangibles e intangibles de los distintos actores presentes en el territorio (instituciones, organizaciones, etcétera.) con el fin de fortalecer capacidades y difundir, fomentar y desarrollar tecnologías apropiadas para el desarrollo de la Agricultura Familiar de la región. El CDT se encuentra funcionando desde agosto del corriente, la sostenibilidad del mismo está garantizada, ya que el mismo es operado por un Comité de Gestión que incluye a los distintos actores de la zona y la región. Dirección de Desarrollo Productivo del Municipio de Belén, Cooperativa de productores, Ministerio de la Producción de Catamarca, Universidad Nacional de Catamarca –a través del Centro de estudios de Energías Renovables-, INTA Estación Experimental Catamarca y Agencia de Extensión Rural Belén, IPAF NOA, Escuela Agrotécnica EPET N °2. El CDT es un espacio de un espacio de exposición permanente y funcional de tecnologías apropiadas, donde el visitante puede conocer cada una de las tecnologías de manera dinámica, en condiciones reales de funcionamiento, apreciando las capacidades, las limitaciones que tiene cada una de ellas y los requerimientos de mantenimiento. Se busca difundir tecnologías que se adecuen a la realidad de la región, permitiendo solucionar problemas cotidianos, humanizando el trabajo y promoviendo el uso de tecnologías de bajo impacto ambiental, que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales.
113. En la Provincia de Tucumán se construyó y puso en funcionamiento una sala de extracción de miel para el sector apícola, financiada por PRODERNOA, en acuerdo con INTA para brindar apoyo y asistencia técnica, llamados “Impulso Productivo Apícola de Tucumán”. La sostenibilidad del proyecto está dado por el entramado de organizaciones que constituyen la Mesa Provincial Apícola, e inciden con sus decisiones sobre las actividades vinculadas a la sala de extracción, determinando capacitaciones para técnico y los apicultores de la provincia. Se generan prácticas que favorecen la venta conjunta de los productos, atención de enfermedades de las colmenas, mejoramiento de calidad de la miel.

114. En el caso de la Provincia de Jujuy, en la implementación del Convenio de Cooperación entre la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que se llevó adelante desde el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar-Región NOA (IPAF NOA), se centró en tres productos: capacitaciones y aprendizajes capitalizados por las organizaciones; obras de infraestructura productiva ejecutadas; maquinaria y equipamiento adquiridos. La sostenibilidad de los mismos se basa en el entramado de organizaciones de pequeños productores y comunidades aborígenes que han sido beneficiadas por el PRODERNOA, La mitad de las organizaciones participantes fueron Comunidades Aborígenes, el resto se divide en Cooperativas, Grupo de pequeños productores no constituidos en organizaciones formalizadas legalmente, Asociaciones Civiles de pequeños productores, y un Consorcio de Riego. La apropiación de la infraestructura comunitaria por parte de las organizaciones parecería garantizar la sostenibilidad de las obras en el tiempo.
115. Respecto al uso de los fondos rotatorios como elemento de sostenibilidad, se indica a continuación el uso dispuesto para estos fondos en cada una de las provincias (Ver detalle en Anexo X). Cabe destacar que aquellas provincias del PRODERNOA que adhieran a PRODERI podrán contabilizar estos fondos como contrapartida provincial.
116. En la Provincia de Catamarca, el Comité de Acción Provincial del PRODERNOA transfirió a la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia los fondos de recupero, ya que posee recursos humanos y técnicos capaces de llevar adelante la operatoria requerida, ya que los mismos manejan programas crediticios para el sector productivo en el ámbito rural. Se implementó una operatoria de créditos con este fondo, en concordancia con los objetivos y destinos previstos para el mismo. El monto actual del fondo es de \$306.776,64, y la Cartera activa del Fondo de Recupero es de \$69.022,00.³⁴ El mismo está siendo utilizado en producción de alfalfa para la posterior venta de la misma como alimento.
117. En el caso de la Provincia de La Rioja, la UPE informó, en noviembre de 2011, que en el Fondo Rotatorio tendrá intervención la Dirección de Desarrollo Rural de la Secretaría de Ganadería. Se indica que el destino de los fondos será orientado según las herramientas de crédito o subsidio, y según la vulnerabilidad socioeconómica del productor y cubrirán los aspectos productivos, de recursos hídricos, hábitat y problemáticas comunitarias. El sistema de garantías prevé la firma de un convenio o un acta de solidaridad entre los beneficiarios y el Secretario de Ganadería. Las condiciones de crédito involucran una tasa de interés del 4% anual sobre el saldo. Los proyectos aprobados tendrán una duración de cuatro años.
118. En la Provincia de Tucumán, los fondos son administrados desde el Ministerio de Producción, los mismos aplicarán exclusivamente al financiamiento de servicios financieros que se ajusten a lo establecido en el Manual de Operaciones de PRODERNOA. La aprobación de los proyectos que se presenten se realizará mediante un comité integrado por varias instituciones vinculadas a lo rural. la identificación y asesoramiento para la formulación, y el seguimiento de la ejecución estará a cargo de personal de Mipyme y Empleo de la Provincia, por sus funciones micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales.
119. Sostenibilidad de las UPEs. A efectos de sostener las capacidades instaladas en las provincias y dado el interés del MAGyP y de la UCAR por articular financiamientos y herramientas de intervención, se ha trabajado para que las ex UPEs PRODERNOA y las nuevas UEPs del Programa PRODERI coincidan institucionalmente con las Entidades de Enlace del PROSAP (caso provincia de Jujuy, Tucumán y La Rioja) dependientes de los respectivos Ministerios de Producción (a excepción de La Rioja, cuya dependencia es directa del Poder Ejecutivo provincial). En el caso de Catamarca, si bien la UEP se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Producción provincial (Subsecretaría de Agricultura), esta Unidad no se encuentra articulada institucionalmente con la UE del PROSAP (porque se localiza en Ministerio de Obra Pública).
120. Parte de la actividad de consolidación de las capacidades existentes en las provincias, ha sido el trabajo con las nuevas unidades ejecutoras a fin de dar continuidad, en la medida de lo posible, a los recursos humanos de mayor calidad técnica y conocimiento de la operatoria FIDA identificados durante la ejecución del PRODERNOA. En la mayoría de las provincias estas acciones han sido muy bien recibidas, y está previsto que hasta el 31 de diciembre 2012, dichos costos sean con cargo a la ejecución directa de la UCAR. Las tareas actuales de dichos técnicos refieren para la nueva etapa de intervención de los Proyectos FIDA, al aporte en la sistematización y formulación de los Planes de Desarrollo Territorial del PRODERI como a la identificación de perfiles para la próxima cartera. De allí el interés por su continuidad. Sólo cuando las

³⁴ Datos brindados por el Área de Servicios Financieros Rurales de la UCAR, en noviembre de 2011.

provincias firmen los Convenios de Ejecución respectivos, podrán asumir la ejecución y administración directa de estos costos. Se espera que buena parte de dichos recursos continúen desarrollando y aportando al nuevo programa. También se promueve la articulación con los recursos técnicos disponibles ya no sólo dentro de las estructuras provinciales (direcciones y secretarías), sino también con las instituciones y entes nacionales de actividad en la provincia (Subsecretaría de AF, INTA, INTI, etcétera). Situación que ha sido posible, gracias a los buenos resultados que arrojó el trabajo interinstitucional desarrollado por PRODERNOA durante 2010-2011.

121. Si bien lo esperado es que las nuevas unidades ejecutoras, generen escala en su estructura técnica de recursos a partir de esta articulación institucional preexistente, es necesario señalar que sólo a lo largo de la ejecución se podrá evaluar (y en los casos que así fuere necesario, sostener y promocionar) los acuerdos de trabajo previstos.

K. INNOVACIÓN, POSIBILIDADES DE REPETICIÓN Y AMPLIACIÓN

122. En el PRODERNOA, respecto a los proyectos financiados por el FIDA en Argentina con anterioridad al mismo -PRODERNEA y PNEA-, se observa una serie de innovaciones institucionales y de implementación que han sido replicada con posterioridad y han permitido una llegada más precisa a la población objetivo y una ampliación del enfoque desde el cual se puede atacar la pobreza rural desde distintos puntos de vista.
123. El trabajo con las provincias del Norte en el sector de desarrollo rural ha constituido una innovación institucional importante en el país donde el FIDA tuvo un papel pionero. El camino recorrido y la experiencia acumulada con la modalidad descentralizada ha contribuido a crear capacidad institucional que antes casi no existía en la mayoría de las provincias que se han incorporado al proyecto. Además ha contribuido a una apropiación del proyecto desde las provincias, asegurando la pertinencia con los planes provinciales de reducción de pobreza rural y un seguimiento más estrecho.
124. Destacan como innovaciones que han sido posteriormente incorporada a los proyectos FIDA en Argentina, la asistencia directa de la UCAR a las UPEs en identificación y formulación de proyectos; la ejecución directa de acciones en provincias desde la UCAR; y la ejecución de proyectos con los beneficiarios por medio de convenios con instituciones del ámbito del desarrollo rural que prevén la transferencia de fondos para la ejecución del proyecto.
125. Es innovador el enfoque, la estrategia y las modalidades de aplicación de los servicios de Asistencia Técnica, en especial los vínculos con Instituciones especializadas como el INTA (en Jujuy y Catamarca especialmente) y en servicios privados en combinación con servicios públicos, orientando la AT a planes de negocio. En el caso de los servicios financieros resulta innovador el mecanismo exitoso de capitalización de organizaciones de productores que canalizan el crédito a sus asociados.
126. Se destaca entre las innovaciones generadas por el Proyecto la posibilidad de enfocar el desarrollo rural no sólo en aspectos productivos, sino también incorporar a los proyectos y financiar a los sectores rurales pobres no agropecuarios, vinculados a servicios, turismo rural y generación de valor agregado.
127. En relación a la gestión del conocimiento cabe destacar que el análisis bajo dicho enfoque enriquece la gestión y genera sinergias positivas en tanto permite ir realizando ajustes a los proyectos en ejecución y mejoras en el diseño de nuevos proyectos, lo cual es en sí mismo una innovación. Al respecto, se han realizado actividades de difusión a través del PRODERNOA, a través del apoyo de la Unidad Coordinadora regional de la REAF, y a través de FIDAMERICA.
128. Para futuros proyectos debe tenerse en cuenta que es necesario previamente desarrollar los mecanismos de acuerdo con entidades financieras bancarias, cooperativas con capacidad de asumir funciones financieras y generar los mecanismos administrativos de seguimiento de los proyectos y pagos por parte de los beneficiarios. Complementariamente -y con anterioridad- los técnicos de terreno deben trabajar -desde la capacitación y la asistencia técnica- con los productores y posibles beneficiarios de los proyectos para generar el cambio cultural necesario para que los mismos dimensionen las implicancias, beneficios y responsabilidades que conlleva el acceso a crédito.
129. Respecto a la problemática de regularización de la tenencia de la tierra, la misma se visibilizó a partir que un grupo de productores de la zona de Tinogasta y Fiambalá se viera imposibilitado de presentarse como

beneficiarios de un proyecto de subsidios para mejoramiento productivo de las fincas por no tener la titularidades de los predios, ya que para poder ser beneficiarios debían presentar documentos que avalaran la propiedad de los predios que trabajaban. Este conjunto de productores se encontraba en una situación tal que no disponía de los requisitos mínimos para garantizar la titularidad de la tierra. Por lo tanto, este impedimento se les presentaba tanto para calificar a un subsidio promovido por el Estado como para poder buscar algún otro tipo de financiamiento dentro del sistema financiero. A partir de ello comenzaron a buscarse soluciones para dar respuesta a este tipo de limitantes estructurales. El aspecto innovativo que se incorporó al respecto en el PRODERNOA fue el saneamiento de títulos para buscar solucionar un condicionante estructural para la mejora de las condiciones productivas y de vida de los pobladores rurales. En el marco de este subcomponente, se articuló con organizaciones del tercer sector y –Asociaciones y ONGs- para que, más allá de los tiempos formales que lleva el saneamiento de los títulos, que se preveía excedieran los plazos de duración del Proyecto, pudiera hacerse un seguimiento de los trámites de modo tal que no quedaran truncos a mitad de camino.

130. Se innova en relación a cómo se venía trabajando en la implementación de proyectos de desarrollo rural, buscando –en adelante- resolver no sólo problemas productivos, sino apuntando también a modificar condiciones estructurales específicas de los pequeños productores, tales como la problemática de la titularidad y dominio de la propiedad.
131. Entre las innovaciones de carácter institucional cabe destacar la capacidad del PRODERNOA de instalar capacidades a nivel de las provincias donde se ejecutó en Proyecto, donde se fortaleció y capacitó equipos técnicos con una visión y formación amplia del desarrollo rural.
132. Por último, cabe destacar que el PRODERI retoma las lecciones aprendidas de PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA para generar proyectos cuya implementación, ejecución y objetivos se orienten a la población objetivo de modos cada vez más precisos, y ampliando las modalidades de apoyo, fortalecimiento y mecanismos de financiamiento para la población rural pobre, la capacidad de retroalimentación y gestión del conocimiento que generan estos procesos en el tiempo es en sí misma una innovación, ya que genera procesos de reflexión tanto a nivel gubernamental (local, provincial y nacional) como en la población objetivo, generando procesos de aprendizaje colectivo y empoderamiento de la población hasta ahora desconocidos. El mayor efecto del PRODERNOA en términos de ampliación se ha dado con la aprobación del PRODERI, donde las provincias participantes del PRODERNOA tienen prioridad para entrar al mismo.

L. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

133. Los asociados en la ejecución del PRODERNOA fueron, el FIDA, la CAF como institución cooperante, la JGM como negociador, el MECON como representante legal del Prestatario, el MAGyP como ejecutor, y el INTA como institución de apoyo a la implementación del proyecto.
 - Prestatario: En la etapa previa a la Revisión/Reorientación (2001-2006), el contexto fue particularmente adverso a la implementación del PRODERNOA y el Gobierno, por intermedio de la UNC del proyecto, adscrita a la SAGPyA, -no obstante los notables esfuerzos para favorecer la incorporación de las provincias- encontró limitaciones en el diseño original del PRODERNOA, condicionado por limitaciones presupuestarias y de relacionamiento con las provincias. El MECON, en esa etapa, solo mantuvo un rol de vínculo oficial y formal con el FIDA. El Gobierno, SAGPyA y MECON impulsaron la reorientación/revisión de 2006 y el Gobierno Nacional asumió un papel muy proactivo en la implementación del proyecto, aceptando modificaciones en la estructura de responsabilidad sobre la deuda, lo que abrió paso a un mayor protagonismo de la UNC a mejores relaciones con las provincias. Sucesivamente a la reorientación/revisión del 2006 y de los cambios de contexto políticos, el desempeño de la SAGPyA-UNC mejoró en forma sustantiva, y se puede considerar muy satisfactorio a partir de la incorporación de la UNC en la UCAR a partir desde el 2009.
 - FIDA: El Fondo fue responsable de la financiación de la identificación, diseño y cooperación de los PDCRE. Inicialmente, el FIDA delegó la supervisión de campo a la CAF. Desde 2009, el FIDA asumió la responsabilidad de la supervisión directa, y el envío de misiones de apoyo a la implementación. La

coherencia y la calidad de apoyo a la ejecución directa y el asesoramiento de gestión previsto a la UNC por el FIDA ha contribuido a mejorar el desempeño del proyecto y la sostenibilidad.

- Corporación Andina de Fomento: Hasta 2007, el desempeño de la Corporación Andina de Fomento (CAF), fue aceptable en los aspectos de administración del préstamo. Por otra parte, la supervisión técnica – si bien ésta no estaba contemplada formalmente – ha sido considerada de buena calidad, ya que permitió la formación de capacidades técnicas. A partir del año 2007, hasta el 2009, el apoyo en el área fiduciaria se vio negativamente afectado a raíz de cambios en el personal de CAF, por otro lado el acompañamiento técnico fue muy limitado.
- Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Economía: la JGM y el MECON tuvieron un rol proactivo, en la tramitación, gestión y negociación de la operación con el FIDA. A partir de la creación de la UCAR, se destaca la sinergia y articulación lograda entre ésta, la JGM y el MECON, que se ha traducido en una mayor celeridad en la gestión de operaciones con organismos internacionales de crédito, tal es el caso del PRODERI, cuyo ciclo completo – desde la priorización hasta su aprobación – tomó menos de doce meses.
- Ministerio de Agricultura: el rol del MAGyP ha sido proactivo. Desde su creación priorizó políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar con un enfoque no compensatorio y políticas de desarrollo rural incluyentes, que se plasmaron en programas y proyectos. Dado el volumen de subsidios para los más pobres, el MAGyP buscó alternativas para desarrollar mecanismos que pudieran apoyar una reducción estructural y sostenible de la pobreza rural. En el caso específico de la AF, se priorizaron iniciativas (no compensatorias y ni de subsidios ocasionales) para atacar las causas estructurales. En este sentido, el MAGyP plasmó su política para la agricultura familiar, en el Plan Estratégico Agroalimentario 2020, en el cual se delinearon metas y objetivos, en términos de la inclusión social e integración de los pequeños productores a las cadenas de valor.
- INTA: ha contribuido significativamente a la ejecución del PRODERNOA en general, y en especial, a la implementación del proyecto en la provincia de Jujuy. El apoyo del INTA en la implementación del PRODERNOA en Jujuy – mediante un convenio con la UCAR – arrojó resultados positivos en términos de la calidad de los proyectos identificados, la ejecución de los mismos y la formación de capacidades técnicas. En este sentido, cabe destacar que la experiencia del PRODERNOA en Jujuy, se transformó en una lección aprendida de articulación inter-institucional, que se incorporó en el diseño del PRODERI.

M. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

134. Desarrollo rural:

- El enfoque "hacia una agricultura como negocio" demostró que hay un margen claro para los agricultores a participar en la producción de cultivos comerciales y de exportación que pueden mejorar significativamente sus medios de subsistencia, sin ser de carácter compensatorio.
- La viabilidad de las empresas agrícolas. Los agricultores necesitan contar con el apoyo no sólo para desarrollar una mayor productividad agropecuaria y mejor calidad, sino también para obtener una mayor proporción de valor agregado en los mercados.
- Estrategia de género. La mejor forma de lograr los objetivos propuestos en materia de género es haciendo que sus consideraciones conformen una parte integral de la planificación e implementación de las actividades y no a través de acciones aisladas para incorporar mujeres al proyecto.
- El PRODERNOA ha generado aportes importantes desde el punto de vista de sus contribuciones a políticas de desarrollo rural para la agricultura familiar.

135. Diseño del proyecto:

- Los objetivos del proyecto deben estar alineados con las estrategias de desarrollo rural de la nación y de las provincias que se adhieran a proyectos similares. En el caso del PRODERNOA, esta condición no se cumplió al inicio de la implementación, motivo por el cual fue necesaria una reorientación.
- Definición de población objetivo: debe prestarse especial atención para definir la población objetivo de los proyectos tomando en cuenta la heterogeneidad de las regiones y la dispersión de los pequeños productores. El tema de género debe ser debidamente atendido, reforzando el conocimiento sobre el

mismo y dotando a las provincias del personal adecuado. Para abordar la incorporación de la población aborigen al desarrollo integrado al resto de la sociedad, es necesario que los proyectos cuenten con capacidades específicas, instrumentos y herramientas adecuadas.

- Endeudamiento y aportes locales: los arreglos entre el GdA y las provincias, para el financiamiento de los proyectos con endeudamiento, deben estar basados en compromisos razonables y realistas, procurando un equilibrio funcional, y deben ser suficientemente precisados en los respectivos convenios. Puede ser conveniente establecer desde el diseño, e insertar en el convenio de préstamo con el FIDA, la incorporación escalonada de las provincias, de manera de asegurar un proceso de acuerdos sólidos, sustentados por las experiencias logradas y apoyados desde el Proyecto ya en funcionamiento.
- Cobertura: dadas los inconvenientes que existieron para modificar la cobertura geográfica del PRODERNOA, en futuros programas deben priorizarse las provincias que manifiesten interés en adherirse a este tipo de intervenciones y posibilitar la extensión de la cobertura a las demás provincias, de manera tal que ante la necesidad de incorporar una nueva, no sea necesaria una enmienda al convenio de préstamo.
- Importancia de incorporar a los proyectos criterios de análisis de seguridad alimentaria y problemática medioambiental, debido a su relevancia y en función de las mejoras que la discusión de estas problemáticas aportan al proyecto.

136. Implementación:

- El PRODERNOA ha demostrado que la unidad central, responsable de la coordinación de la ejecución, debe minimizar el rol fiscalizador o controlador para concentrarse en las actividades de definición de políticas y estrategias de intervención y en el apoyo metodológico y operativo de las unidades provinciales, tanto en las etapas de instalación de la UPE, la formulación de proyectos y también en las etapas operativas de desembolso y ejecución de los fondos.
- Perfil de los técnicos: necesidad de incorporar más perfiles orientados a aspectos de administración, comercialización y sociales para fortalecer la integración grupal. Las acciones y proyectos de desarrollo rural deben tener personal idóneo y recursos asignados, incluso en sus etapas de diseño, ya que la participación y en interés de los pequeños productores pobres y pobladores rurales no se produce espontáneamente, sino que tiene que ser apoyado por técnicos.
- Entramado organizacional: la creación y buen funcionamiento de Comités de Coordinación a los niveles central y provincial, ha demostrado constituir un instrumento importante para la articulación, coordinación y buen funcionamiento de los proyectos. Es asimismo importante la selección adecuada y transparente de los responsables de la coordinación/ejecución de los proyectos y del personal de apoyo.
- Cambios de actitud y de perspectiva de la asistencia técnica a partir del trabajo con enfoque medioambiental. Los técnicos han orientado a los productores en la formulación de los proyectos respecto a lograr que los mismos no tengan impactos negativos sobre el medio ambiente, desestimando aquellos que hubieran podido generar efectos adversos severos e incentivando acciones de mitigación.
- Necesidad de incorporar y articular, mecanismos de recupero de los fondos rotatorios que superen la mirada individual y permitan mantener la cartera de crédito.
- Necesidad de continuar con las políticas de fortalecimiento y capitalización de organizaciones y asociaciones de productores a través de créditos a sus asociados.
- Se observa un quiebre respecto al abordaje y resolución de las problemáticas estructurales que condicionan el desarrollo rural, esto se visualiza claramente en el caso de la problemática de la tenencia de la tierra, que se detecta como un limitante estructural para el desarrollo rural y la capitalización de los agricultores familiares. La decisión política que apunta a procesos de regularización de la tenencia de la tierra resulta una lección aprendida de alto valor, que da cuenta de que incluso los condicionantes estructurales que signan la pobreza rural pueden ser revertido si se los acompaña de las políticas públicas necesarias para sanearlos.
- La experiencia de la ejecución del PRODERNOA en la provincia de Jujuy, a partir de un convenio con el INTA, demostró la viabilidad de la intervención directa de la UCAR en las provincias. Este caso ha

sido tenido en cuenta – tanto por la UNC como por el FIDA – en la formulación del PRODERI, que actualmente se encuentra iniciando su implementación.

- Seguimiento y evaluación: la falta de información relevante para medir el impacto cuantitativo del PRODERNOA, demuestra la necesidad de realizar en tiempo y forma los estudios de base en las provincias, que serán utilizados posteriormente para hacer evaluaciones de impacto respectivas.