

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

**CONSULTORIA DE EVALUACION DE LOS
PROYECTOS FOMIN
DE APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES
AGRICOLAS**

INFORME

Realizada por:

**Conceição Pinto
Consultora**

08.11.99

Agradecimientos

Al personal de la sede del BID y del FOMIN, que contribuyeron con informaciones, documentación, literatura, ayuda administrativa y sobretodo con sus preciosas criticas que permitieron introducir modificaciones pertinentes en el informe, mis agradecimientos.

Al personal de las Representaciones del BID y de los proyectos, por toda la colaboración y disponibilidad para facultar las informaciones y documentación, por la organización de las visitas al campo y por proporcionar los encuentros con productores, muchas gracias.

A todos los productores beneficiarios de los proyectos que al facilitar las visitas a sus fincas y expresar sus opiniones crearon las condiciones para poder observar la realidad, les agradezco mucho.

Por fin, perdónenme por no referir vuestros nombres individualmente, mas la lista sería muy extensa.

Listado de Abreviaturas

AFA	Agricultores Federados Argentinos
AGEXPRONT	Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales
ARF	División de Desarrollo Tecnológico
BAGSA	Bolsa Agropecuaria de Nicaragua, S.A.
BARD	Bolsa de Productos Agropecuarios de República Dominicana
BCCI	Cámara de Comercio e Industria de Belice
BEST	Belize Enterprise for Sustainable Technology
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIM	Instituto de Administración de Belice
BOLCECA	Asociación Centroamericana y del Caribe de Bolsas de Productos
BOLPRO	Bolsa de Productos Agropecuarios de Costa Rica
BOLPROES	Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador
BPA	Buenas Practicas Agrícolas
BPM	Buenas Practicas de Manejo
CEAD	Consejo de Entidades Agropecuarias para el Desarrollo
CEDEPER	Programa de Consolidación del Estado de Derecho y Despegue Económico en el Medio Rural
CEP	Consejo Ejecutivo del Proyecto (Belice)
CIAGRO	Centro de Información Agroindustrial
CLUSA	Asociación para el Desarrollo CLUSA de El Salvador
CREI	Citrus Research and Education Institute
EAP	Escuela Agrícola Panamericana
EBC	Empresas de Base Comunitaria
EE.UU.	Estados Unidos de América
FAA	Federación Agraria Argentina
FACA	Federación Argentina de Cooperativas Agrarias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz (Guatemala)
FUNDACEN-ISEP	Fundación Centroamericana por la Iniciativa del Sector Privado
FUNDEMI	Fundación para el Desarrollo y Educación de la Mujer Indígena
Gos	Grupos Organizados
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
INESPRE	Instituto de Estabilización de Precios
INICE	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Argentina)
JAD	Junta Agroempresarial Dominicana
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
OIRSA	Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PIPAA	Programa Integral de Protección Agrícola Ambiental
PROAGRO	Programa de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria Dominicana
PROXSAL	Sociedad Cooperativa de Productores y Exportadores del Salvador de R.L.
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
UNACOOOP	Unión Nacional de Cooperativas (Costa Rica)
UNPAP	Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
Introducción	9
1 ANTECEDENTES.....	11
2 BOLSAS AGROPECUARIAS.....	13
2.1 Breve Descripción	13
2.2 Apreciación general.....	13
2.3 Lecciones Aprendidas y Sugerencias	16
2.3.1 Papel de las bolsas agropecuarias	16
2.3.2 Elementos de vulnerabilidad.....	18
2.3.3 Diseño de los proyectos	19
2.3.4 Conclusiones.....	20
3 APOYO A LA COMPETITIVIDAD AGRÍCOLA.....	22
3.1 Breve Descripción	22
3.2 Apreciación general.....	22
3.2.1 Dificultades con el arranque de los programas	23
3.2.2 Duración de los programas	24
3.2.3 Diagnóstico previo.....	25
3.2.4 Flexibilidad en la ejecución	26
3.2.5 Tipo de beneficiarios	26
3.2.6 Entidad ejecutora y coordinación del programa	27
3.2.7 Problemas en la ejecución de los programas	30
3.2.8 Seguimiento	32
3.3 Lecciones aprendidas y sugerencias.....	33
3.3.1 Tipos de proyectos y programas de capacitación más necesarios	33
3.3.2 Tipología de contrapartes y modelos institucionales alternativos	37
3.3.3 Mecanismos operativos de los servicios.....	37
3.3.4 Duración de los programas, fases de implementación y consolidación, sostenibilidad	38
3.3.5 Seguimiento	39
3.3.6 Conclusiones.....	40

Resumen Ejecutivo

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha desarrollado un programa de apoyo para los pequeños productores del sector agropecuario en América Latina y Caribe. El programa comporta cuatro proyectos que apoyan las Bolsas Agropecuarias de cuatro países, nombradamente, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, y diez proyectos dirigidos al apoyo a la competitividad agrícola que están localizados en nueve países de la región, respectivamente, República Dominicana, Argentina, Belice, Panamá, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Los proyectos de las Bolsas Agropecuarias están prácticamente concluidos, mientras que los proyectos de Apoyo a la Competitividad están en diferentes momentos de ejecución.

El análisis realizado a los dos grupos de proyectos ha proporcionado las constataciones que se refieren a continuación.

1 Bolsas Agropecuarias

La situación de las Bolsas Agropecuarias beneficiarias del proyecto es muy débil y problemática, con excepción de la Bolsa de El Salvador, y resulta de los problemas que surgieron al concretizar los proyectos. Dichos problemas se pueden clasificar en problemas de políticas gubernamentales, problemas de volumen de negocios y de motivación de los potenciales utilizadores, y en problemas con la ejecución.

Los problemas de las políticas gubernamentales, fueron, principalmente, de tres tipos: (i) políticas decididas durante la ejecución del proyecto; (ii) estados agentes económicos; y (iii) aceptación de las Bolsas por parte de los gobiernos. En el caso de República Dominicana, hubo un divorcio completo entre gobierno y bolsa. En los otros casos hubo apenas aceptaciones parciales.

Los volúmenes de negocios anuales realizados en las bolsas son pequeños y, a excepción de la bolsa de El Salvador, son insuficientes para soportar los costos de operación.

Los problemas en la ejecución fueron en la mayor parte de los casos específicos para cada bolsa. El problema común más importante fue la prioridad dada al tema de la organización de las bolsas en detrimento de la actuación comercial, lo que no condujo al desarrollo sustentado del negocio bursátil.

Antes del proyecto existían tres bolsas aparentemente sin futuro (Costa Rica, Nicaragua y El Salvador). El proyecto fue establecido para proporcionar los medios para su viabilidad. De las tres bolsas, sola una (El Salvador) muestra, por el momento, tener viabilidad financiera para continuar. La cuarta bolsa apoyada (República Dominicana) fue creada con el proyecto pero razones de política gubernamental impiden su funcionamiento, consecuentemente no es posible adivinar sobre su viabilidad.

La sostenibilidad de las Bolsas de Productos y Servicios no depende solamente de la forma técnicamente correcta de su estructura y del manejo propiamente dicho. Es también resultado de los aspectos coyunturales y estructurales de la economía en que

ella está insertada y, en consecuencia, de la tomada de medidas adecuadas posibles, de acuerdo a la situación en el momento apropiado.

En términos generales, se puede concluir que:

- ❑ El Proyecto de Apoyo a las Bolsas Agropecuarias, no logró obtener el objetivo establecido que era crear canales de comercialización alternativos más eficientes para los productos básicos. Con excepción de la bolsa de El Salvador, las bolsas no tienen actualmente sostenibilidad financiera, ni un volumen de negocios previsible suficiente para adquirirla. Además, los beneficios de este tipo de proyectos, después de la ejecución, no quedaron evidentes, considerando las condiciones de los países donde se realizaron.
- ❑ Estos proyectos son muy vulnerables a factores de orden externa que pueden impedir su viabilidad, independientes de la voluntad de quién financia y de quién ejecuta.
- ❑ No es claro la ventaja de que el FOMIN apoye nuevos proyectos de Bolsas Agropecuarias, con riesgos tan elevados, sobretudo en lo que respecta a la vulnerabilidad que las políticas gubernamentales pueden causar.
- ❑ Caso el FOMIN decida seguir financiando este tipo de proyectos, se sugiere que se tomen algunas precauciones, tales como conocer si los mercados de los países tienen individualmente volúmenes de transacciones de productos que justifiquen la existencia de Bolsas de productos agropecuarios, si los gobiernos están de acuerdo con su existencia, el interés de los compradores, vendedores y operadores en el negocio bursátil y si los volúmenes de negocios posibles de alcanzar son suficientes para su viabilidad.

Teniendo en consideración el estado actual del desarrollo de las bolsas, se recomienda a cada una lo siguiente: (i) hacer un diagnóstico profundo de la situación en su país, en lo que respecta al mercado de productos que pretende abarcar; (ii) explorar el lado de la demanda; (iii) analizar la situación de los puestos de bolsa, al nivel de la motivación de los corredores, saber por qué no buscan negocios, saber lo que podrá estimularlos, tomar medidas en ese sentido; (iv) determinar cuales son las formas de actuación que van a traer ingresos y otras ventajas adicionales a los potenciales usuarios de la bolsa.

2 Apoyo a la competitividad agrícola

Los proyectos bajo la designación "apoyo a la competitividad agrícola" tienen en común el hecho de ser proyectos de demostración de caminos posibles a seguir por los productores para, al final, llegar a mejores ingresos. Son diferentes en su diseño, pero todos siguen una misma línea que es la de utilizar la capacitación y la asistencia técnica como filo conductor del proceso de ejecución.

De los diez proyectos apoyados, es previsible que seis se encuentran en la situación de logro de objetivos probable o muy probable, uno es incierto, dos muy improbables y cuanto al otro no se dispone de información que permita hacer una previsión.

Los actuales programas de apoyo a la competitividad agrícola se encuentran en momentos distintos de la ejecución, y eso tiene que ver con las dificultades con el calendario de ejecución, con el desempeño de las entidades ejecutoras o con factores externos que interfirieron en el desarrollo.

Lecciones aprendidas y sugerencias

Los programas de apoyo a la competitividad agropecuaria cuando bien ejecutados, tienen efectos puntuales positivos a muy corto plazo, al nivel de los resultados de los productores directamente involucrados. Como estos proyectos tienen un cariz demostrativo, no se puede esperar grandes transformaciones inmediatas en la totalidad del mundo rural. Esas solo podrán ser observadas en el futuro, como resultado de un efecto multiplicador. Todavía, hay casos en que los efectos son bastante evidentes en largas camadas de agricultores, como por ejemplo, en el proyecto de la FAA en Argentina.

Los programas de apoyo a la competitividad cuando bien ejecutados hacen la diferencia en el mundo rural mucho más que otros programas de ayuda, por su forma de intervención dirigida a la inversión en el Hombre. Los productores beneficiarios son prácticamente unánimes en afirmar los efectos positivos que han tenido en la mejoría de sus condiciones de producción. Se puede afirmar que tienen bastante suceso junto a los productores y la prueba es que en los proyectos donde los productores ven o prevén efectos inmediatos, se ponen de acuerdo para pagar parte de los servicios. Como ejemplos se mencionan los proyectos de la FAA en Argentina y de la AGEXPRONT en Guatemala. Estos mismos casos pueden también servir de ejemplo de cooperación de los proyectos con las entidades oficiales de desarrollo rural, que reconociendo la forma correcta y efectiva de proporcionar asistencia técnica y capacitación, han decidido colaborar reforzando la capacidad técnica de los proyectos al nivel del terreno.

Las razones anteriormente señaladas justifican sugerir que el FOMIN siga financiando proyectos de apoyo a la competitividad agrícola, dada la importancia que ellos tienen en el medio rural al aportar conceptos de modernidad.

Durante la ejecución translucieron ciertos problemas que merecen algunos ajustes en proyectos futuros y se sitúan en los dominios de diseño de los proyectos, diagnósticos previos, flexibilidad, tipo de beneficiarios, perfil de las agencias ejecutoras y coordinación, base conceptual adoptada para la ejecución, y seguimiento.

De entre los aspectos referidos anteriormente se debe resaltar que el perfil de las agencias ejecutoras y la base conceptual por ellas adoptada para la ejecución son determinantes del éxito o no de los proyectos. No es fácil encontrar el ejecutor ideal para determinados programas. El análisis de las potencialidades y debilidades del posible ejecutor tiene que ser exhaustivo a fin de que en el proyecto sean contempladas las medidas a tomar para compensar esas debilidades. Las contrapartes para los programas de apoyo a la competitividad agrícola, preferentemente, deberían ser entidades vinculadas a los productores. Las entidades ejecutoras de los proyectos deberían tener unidades centrales de coordinación, dirigidas por coordinadores dedicados a tiempo completo. Es fundamental una especificación clara del tipo de productor que debe ser beneficiario de los proyectos y el cumplimiento de ese perfil en la selección.

El tema seguimiento, que en la actualidad sufre de algunas insuficiencias, consiste fundamentalmente, en la mayor parte de los casos, en el control de los procedimientos administrativos y financieros de la utilización de los fondos FOMIN. Los fondos de contrapartida y de recuperación no son controlados. Prácticamente no se realiza un seguimiento cualitativo sistemático a nivel de la sede. Las evaluaciones de mediano termino en algunos casos no existen. Esta situación conduce a la falta de decisiones en

un tiempo adecuado para introducir correcciones en el funcionamiento de los proyectos, sobre todo en los casos en que la ejecución es imperfecta. Un seguimiento efectivo necesita cubrir las vertientes cuantitativa, cualitativa y financiera (FOMIN, fondos de contrapartida y de recuperación) de la ejecución.

Los proyectos, algunas veces, abarcan muchas actividades en un corto período de tiempo, siendo que algunas son consecuencia de otras y el tiempo para la realización no es suficiente para completar todo el proceso. Por lo menos, dos vías pueden ser referidas como posibles para resolver esta situación y son: (i) el aumento de los plazos de realización de los proyectos; (ii) preparar los proyectos dentro de un concepto global, pero con varias fases de ejecución y de financiamiento. Esta segunda vía tiene ventajas adicionales, pues permite que sean hechas evaluaciones en el final de cada fase e introducir las alteraciones pertinentes en las fases siguientes, de acuerdo con el desarrollo del programa. De esta forma, los programas podrían ser más ajustados a la realidad, pero es necesario determinar los costos de estas opciones y su viabilidad.

Se sugiere que los proyectos tengan como fases, un diagnóstico previo al diseño, una fase de preparación menor de un año, y un período inicial de seis meses, para satisfacer las condiciones previas y preparar la organización para el arranque y el desarrollo de las actividades propiamente dichas, que debería variar entre tres y cinco años dependiendo de los casos.

Actualmente, hay programas que llegan al final, han logrado alcanzar todas las metas y se pueden considerar exitosos. Todavía, su efecto podría ser potenciado si fuera posible una nueva fase complementaria u otro proyecto a ser ejecutado por la misma organización. En concreto, un programa que promueve el desarrollo de la producción va crear la necesidad de la ampliación del mercado, si el proyecto inicial no estaba dirigido para la búsqueda de mercados, para la asistencia a los productores para llegar a los nuevos mercados y para la implementación de sistemas de calidad, la continuación de la fase pos proyecto queda comprometida si no se desarrolla una fase adicional o un proyecto adicional para cubrir las áreas anteriormente referidas.

Se sugiere que los proyectos sean construidos teniendo como punto de referencia central el conocimiento de los mercados, y contemplar el apoyo a la producción, a las actividades de pos cosecha y a la comercialización orientadas a la demanda de los mercados.

Los proyectos de apoyo a la capacitación y asistencia técnica y los programas de desarrollo y ampliación de los servicios financieros, si fueran realizados en una misma área geográfica, podrían potenciarse unos a los otros.

Introducción

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha desarrollado un programa de apoyo para los pequeños productores del sector agropecuario en América Latina y Caribe. Ese programa comporta cuatro proyectos que apoyan las Bolsas Agropecuarias de cuatro países, nombradamente, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, y diez proyectos dirigidos al apoyo a la competitividad agrícola que están localizados en nueve países de la región, respectivamente, República Dominicana, Argentina, Belice, Panamá, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En el mes de junio, FOMIN ha decidido contratar una consultoría para identificar los mecanismos de apoyo a los pequeños productores agropecuarios mediante el uso de los instrumentos de apoyo de que dispone, tomando como base la evaluación de los proyectos financiados hasta la fecha y específicamente: (i) verificar en qué medida se están cumpliendo los objetivos originales de los proyectos; (ii) identificar problemas en el diseño, y en la implantación de las operaciones aprobadas para plantear mejoras para los proyectos en ejecución e incluir modificaciones en los proyectos futuros; (iii) explorar los impactos producidos por los proyectos en términos de acceso y calidad de los servicios y eficiencia en la gestión; (iv) identificar productos y nichos de apoyo y financiación con instrumentos del FOMIN. Los términos de referencia de la consultoría constan en el Anexo I.

La consultoría se ha iniciado con reuniones de trabajo durante una semana, en la sede del Banco, con oficiales encargados de algunos de los proyectos y otro personal y con personal del FOMIN para conocer los antecedentes de los proyectos y obtener informaciones e indicaciones útiles. En seguida, fueron visitados los proyectos ubicados en Honduras, Nicaragua, Guatemala, Belice y República Dominicana, durante un periodo de cerca de cinco semanas.

En los países visitados, tuvieron lugar, sesiones de trabajo con el personal de las representaciones encargado de los proyectos, con el personal de las entidades ejecutoras, visitas de campo a todos los proyectos, encuentros con los beneficiarios y con algunas entidades y personas que, de una o otra forma, tenían conexiones con los proyectos.

Después de las visitas a los proyectos fueron hechos dos memorandos sobre el estado de ejecución de los proyectos.

El presente informe es el resultado del análisis hecho a partir de las informaciones recogidas en la sede del Banco, FOMIN, visitas a los proyectos y otras obtenidas a partir de evaluaciones y otros documentos antes producidos y que fueran puestos a la disposición.

El informe es constituido, para allá de la Introducción, por uno Resumen Ejecutivo, por tres capítulos y por anexos. El primero es una referencia a los antecedentes, el segundo trata de las Bolsas Agropecuarias y el tercero de los Proyectos de Apoyo a la competitividad agrícola. El segundo y tercero capítulos hacen una apreciación general de los proyectos e integran las lecciones aprendidas y las sugerencias. En el Anexo I se presenta el Estado de Evolución de los Proyectos, donde se hace una separación entre los proyectos de las Bolsas Agropecuarias y los Proyectos de Apoyo a la Competitividad Agrícola y en estos se distinguen los proyectos visitados de los no visitados. Esta

diferenciación existe porque la cantidad y tipo de información disponible para análisis es distinta en los dos casos y ese motivo, conduce a evaluaciones diferenciadas. Los proyectos visitados son objeto de evaluaciones más profundizadas, pues son basadas en percepciones resultantes de observaciones propias. En el Anexo II constan los términos de referencia de la consultoría, y en el Anexo III un extracto del resumen ejecutivo del Plan de Acción del proyecto de Nicaragua.

Por último, queremos hacer un reparo en relación a los términos “proyecto” y “programa” utilizados al largo de todo el documento y que es lo siguiente, en los distintos “memorandum de propuesta” las designaciones de “proyecto” y de “programa” son utilizadas sin cualquier diferencia aparente, por ese motivo, se ha tornado muy difícil optar por uno o por otro, para utilizar un lenguaje uniformizado. Así, en el presente documento, se ha decidido seguir utilizando ambos términos indiscriminadamente, sin que haya cualquier distinción en sus contenidos.

1 Antecedentes¹

Obstáculos al desarrollo de las PyME

En la América Latina y el Caribe, el sector agrícola tiene una contribución importante en las exportaciones de los países, mientras la contribución para el PIB no sea tan significativa. Los programas de ajuste estructural han conducido a marcos conceptuales que indican la necesidad de un esfuerzo para apoyar el desarrollo de las poblaciones rurales y en consecuencia las actividades agropecuarias, cuyos niveles de productividad son muy bajos.

En los países de la región más del 70% de las áreas de vocación agropecuaria son ocupadas por pequeños productores agropecuarios. Es muy difícil establecer los límites de lo que es productor de subsistencia, pequeño productor y mediano productor en general y en particular, delante la realidad de cada país. Todavía, estos conceptos tienen más que ver con la capacidad de una determinada superficie de tierra, poseída por un determinado productor, para generar ingresos, que propiamente con la área en sí.

Los pequeños productores agropecuarios tienen grandes dificultades para mejorar las condiciones en que trabajan, aumentar su capacidad competitiva delante los desafíos de la globalización y consecuentemente para incrementar sus ingresos. Las principales limitaciones son: (i) el retraso tecnológico y la infraestructura envejecida; (ii) falta de capacidad de los productores y de medios, para conocer los mercados, tanto locales como externos, y para delinear estrategias productivas y comerciales capaces de satisfacer los requisitos exigidos por esos mercados; (iii) la falta de planificación y de políticas que ayuden los pequeños empresarios a enfrentar los cambios macroeconómicos; (iv) oferta de servicios insuficiente e inadecuada a las necesidades de los pequeños productores.

El apoyo del FOMIN a los pequeños empresarios

El Fondo Multilateral de Inversiones, (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo promueve el fortalecimiento de las economías de la región, estimulando la actividad del sector privado con énfasis en las empresas de menor tamaño, complementando los instrumentos de que dispone el Banco. A través de operaciones de carácter piloto busca ejercer un efecto de demostración relevante para actuaciones que sean replicables en otros países, de acuerdo con sus condiciones particulares. Con ello, el FOMIN abre el espacio para operaciones de mayor alcance que pudieran ser realizadas por el Banco u otras instituciones públicas y privadas, nacionales o multilaterales.

Las operaciones del FOMIN están dirigidas a apoyar el crecimiento y consolidación de las pequeñas empresas que, idealmente con un perfil exportador, puedan incorporar insumos tecnológicos y de innovación en los procesos productivos, y tener acceso a los mercados local e internacional y a los recursos disponibles de asistencia técnica y financiamiento.

Si bien los beneficiarios finales de los proyectos son los pequeños y micro empresarios, el FOMIN opera a través de intermediarios formales y no formales (Asociaciones de Productores, Organizaciones no Gubernamentales, Fondos, Cámaras, Gremios, y Universidades, entre otros) que, insertos en la realidad social y económica de las empresas menores, canalizan eficientemente los recursos financieros y de asistencia técnica al grupo meta. Sin embargo y dadas las carencias institucionales detectadas en la región, el FOMIN apoya el fortalecimiento de dichos intermediarios.

El apoyo del FOMIN al pequeño productor agropecuario

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) ha aprobado 14 proyectos orientados a mejorar las condiciones de producción de los productores de menor tamaño, por un monto de US\$ 18 millones financiados con recursos no reembolsables. Estos proyectos se caracterizan por: (i) involucrar la participación directa del sector privado; (ii) buscar la coinversión con las contrapartes en la financiación de los proyectos; y (iii) procurar la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo.

A través de asistencia técnica directa y enfocada a solucionar problemas específicos de la pequeña y mediana empresa industrial y agropecuaria, se busca que los pequeños empresarios incorporen insumos intangibles (calidad, gestión, mercadeo, información, mejores prácticas, etc.) en sus procesos productivos. Se busca dinamizar la demanda de los anteriores servicios, apoyando asimismo el desarrollo de una oferta diversificada y de calidad.

A la fecha, el FOMIN se ha enfocado en dos tipos de proyectos, uno fue el apoyo a 4 bolsas agropecuarias, y el otro el apoyo a la mejora de la competitividad de los pequeños productores agropecuarios que engloba 10 proyectos.

2 Bolsas Agropecuarias

2.1 Breve Descripción

Objetivos

Los objetivos del Proyecto de Apoyo a las Bolsas Agropecuarias, era de crear un canal de comercialización alternativo más eficiente para los productos básicos, asegurando la viabilidad financiera a largo plazo de las incipientes Bolsas de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Esto debería lograrse mediante una asistencia enfocada en la estructura jurídica y operativa das bolsas, en las especificaciones técnicas subyacentes de los productos básicos a comercializar y en el esfuerzo comercial necesario para captar un volumen significativamente aumentado de productos a comercializar.

Fecha de aprobación y duración

El proyecto, que se subdividía en cuatro siendo uno para cada bolsa, fue aprobado por el Comité de Donantes el 15 de noviembre de 1995. El período de ejecución era de 18 meses y el período para los desembolsos era de 24 meses.

Componentes

El proyecto era basado en seis componentes: (i) Marco jurídico y reglamentario; (ii) Procedimientos y organización interna; (iii) Especificaciones de productos; (iv) Sistema de almacenamiento y entrega; (v) Difusión de información sobre precios; (vi) Promoción de las bolsas.

Valor total y ejecución financiera

La asistencia se hizo mediante la concesión de un donativo FOMIN cuyo valor total para las cuatro bolsas era de US\$1,677,760². Los beneficiarios tendrían que participar con un valor total de US\$ 676,600. Hasta junio la ejecución financiera había sido completada en los proyectos de El Salvador (BOLPROES) y de República Dominicana (BARD), los proyectos de Nicaragua (BAGSA) y de Costa Rica (BOLPRO) apresentaban ejecuciones financieras de los fondos FOMIN del 77,7% y del 86,2% respectivamente.

2.2 Apreciación general

Cuando el proyecto se inició las cuatro bolsas estaban en situaciones distintas. BOLPRO era la única que había realizado previamente operaciones, BOLPROES y BAGSA habían sido establecidas pero no operaban y BARD no existía.

El proyecto tenía un diseño único para las cuatro bolsas y en principio proporcionaba las condiciones para el desarrollo técnico de las mismas. Según el informe de IMCC³ “el

² Detalles sobre la situación financiera de cada proyecto son referidos en el Anexo I.

³ Informe de evaluación final designado por “Evaluación – Programa de Apoyo a las Bolsas de Productos Básicos de El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana”, producido por la

Programa fue conceptualizado y diseñado muy bien”⁴. Por se tratar de un proyecto igual a ser aplicado en 4 países diferentes, tendría que, o admitir una cierta flexibilidad en la ejecución, o haber distintos diseños de proyecto para ser adaptable a las condiciones concretas de cada bolsa y de cada país. La flexibilidad ni siempre existió, o porque no fue permitida, de acuerdo con el informe de IMCC, o porque el ejecutor no supo interpretar la realidad para proponerla. En esto contexto, las bolsas se desarrollaron de forma diversa durante el período de ejecución del proyecto, que ya terminó, a pesar de tener habido un coordinador general para el proyecto como un todo.

BAGSA, BOLPRO Y BOLPROES están constituidas como sociedades anónimas, mientras BARD es una organización sin fines de lucro. BAGSA cuenta con cerca de 150 accionistas, BOLPROES fue constituida por 130 accionistas, BOLPRO es controlada por UNACOOOP y BARD pertenece a JAD.

BAGSA comercializa cerca de 22 productos diferentes, BOLPROES comercializa cerca de 13 productos distintos, BOLPRO comercializa apenas frijol y BARD no tiene actividad.

Mientras algunas de las dificultades de organización que existían antes del proyecto tengan mejorado, muchos problemas aún persisten y están muy vinculados a los aspectos comerciales y de volúmenes de negocios. La situación actual se resume de la forma siguiente:

Cuadro Resumen de la situación de las Bolsas Agropecuarias

Proyecto		Aprobación	Desembolsado % (junio/julio 99)	Tiempo de ejecución transcurrido	Logro de objetivos
BAGSA Nicaragua	Visitado	11/95	78%	Completo	Improbable
BARD R. Dominicana	Visitado	11/95	100%	Completo	Improbable
BOLPRO Costa Rica	No visitado	11/95	86%	Completo	Improbable
BOLPROES El Salvador	No visitado	11/95	100%	Completo	Probable

Los problemas que surgieron al concretizar el proyecto fueron de distintas naturalezas, a saber:

- ❑ problemas de políticas;
- ❑ problemas de volumen de negocios y de motivación de los potenciales utilizadores;
- ❑ problemas en la ejecución e institucionales.

Los problemas de las **políticas gubernamentales**, fueron, principalmente, de tres tipos:

- ❖ Primero, las **políticas decididas durante la ejecución del Proyecto**, como ejemplos se pueden apuntar, el caso de la política de subsidios a los

precios de los productos comercializados en la Bolsa de República Dominicana, que, en definitiva, tornó inviable el funcionamiento de la Bolsa, y la incertidumbre causada por el proyecto de Ley sobre las Bolsas de Valores, que abarcaba, también, las Bolsas de Productos, fijando montantes muy elevados para el establecimiento de los Puestos de Bolsa. La situación de la BARD, es una situación particular, donde es evidente el no deseo que la Bolsa funcione, por parte de algunos organismos gubernamentales, reflejado por las políticas adoptadas y propuestas.

- ❖ Segundo, tiene que ver con los **Estados agentes económicos**, esto es, cuando existe un sector estatal fuerte en las áreas productiva y comercial, principalmente si la actividad se centra en los productos comercializados en la Bolsa. Si los organismos estatales aceptasen comercializar los productos a través de la Bolsa, eso podría constituir un grande negocio para la Bolsa, todavía, no ha ocurrido. De cualquier forma, constituiría, un gran riesgo, caso los volúmenes transados tuviesen peso en relación al volumen total de las transacciones de la Bolsa, se criaba una dependencia y, en una perspectiva de mediano y largo plazo, una amenaza, porque de un momento al otro, si hubiese una decisión en el sentido de que los productos pasasen a ser comercializados fuera de la Bolsa, podría originar una ruptura financiera de corto plazo en la Bolsa. Los mercados de los países donde se ha realizado el Proyecto son pequeños, si existe un sector estatal productivo y comercial fuerte que movilice grandes volúmenes de productos y si no hace uso de la Bolsa, entonces no hay espacio para una Bolsa sostenible.
- ❖ Tercero, trata de la **aceptación de la Bolsa por parte de los Gobiernos**. Esa aceptación se manifiesta de dos formas, una adoptando regímenes fiscales privilegiados, como por ejemplo algunas exenciones de impuestos en Nicaragua y en El Salvador, y otra al utilizar la Bolsa para colocar en el mercado los productos originarios de donaciones. Es en este último caso, que se pueda ver el grado de aceptación, o de confianza, que el Gobierno deposita en la Bolsa, mediante el porcentaje de los productos que le entrega para transar.

Tomando en cuenta los tres aspectos referidos anteriormente y analizando lo que se pasó con las cuatro Bolsas, se concluye que en el caso de República Dominicana hubo un divorcio completo entre Gobierno y la Bolsa, y en los otros casos, hubo apenas aceptaciones parciales.

Al nivel del **volumen de negocios y de la motivación de los potenciales utilizadores**, se constata que los volúmenes de negocios anuales realizados en las Bolsas son pequeños y, a excepción de la Bolsa de El Salvador, son insuficientes para soportar los costos de operación.

Los **problemas en la ejecución e institucionales** fueron diversos y en la mayor parte de los casos específicos de cada Bolsa.

Se percibe, por el informe de evaluación final de IMCC, que hubo problemas de entendimiento entre algunos de los ejecutores y el coordinador internacional, sobretodo al nivel de los conceptos. Es una evidencia que la única Bolsa que presenta posibilidades de ser sostenible en términos financieros, es BOLPROES, lugar donde se

situaba la oficina central del coordinador internacional, a pesar de tener, aún, mucho a realizar.

Fueron hechos estudios y trabajos que no tuvieron aplicación práctica, como por ejemplo, el contrato modelo, la situación fue resuelta no aplicando aquel contrato, en lugar de resolver en definitivo el problema del contrato.

Entre los problemas específicos están, la forma jurídica adoptada por BARD, de organización sin fines de lucro y no de sociedad anónima, el control que la Junta Directiva de BOLPRO ejerce en la admisibilidad de accionistas, el deseo de ésta, incrementar las ventas por medio de un decreto ejecutivo, el hecho de comercializar un solo producto y de no tener rápidamente cambiado esa situación, ser controlada en términos accionarios por un solo grupo, son ejemplos de distorsiones que tienen grandes implicaciones en el funcionamiento de las Bolsas.

Se percibe que los problemas de ejecución, como por ejemplo, los relativos al almacenamiento, mecanismos de control de calidad, contratos y otros, son cuestiones que no merecieron la atención debida por no haber la presión de la necesidad, y en última análisis, son producto de un insuficiente manejo comercial.

Uno de los problemas en la ejecución fue, la falta de capacidad para comprender los problemas de falta de motivación generalizada de los puestos de bolsas y de los corredores y para buscar la forma de resolución. Otro problema fue, la falta de visión comercial, de estrategia y agresividad comercial. El tema de la organización era muy importante, mas a nadie sirve si no es acompañado por el desarrollo sustentado del negocio bursátil y eso depende de la actuación comercial.

2.3 Lecciones Aprendidas y Sugerencias

La revisión de los proyectos de las bolsas hecha en esto documento está lejos de ser exhaustiva debido a la falta de información disponible y que, lamentablemente, no fue posible obtener en el curso de la presente consultoría, por un lado, porque dos de los proyectos no fueron visitados y por otro, debido al tiempo limitado de permanencia en los locales donde se realizan los dos otros proyectos. Estas razones llevan a que, más adelante, se identifiquen algunos puntos particulares de algunas bolsas, que debían ser investigados, pues son fundamentales para una mejor comprensión de la problemática de las actuales bolsas agropecuarias y podrían servir de lecciones para el futuro. Las lecciones aprendidas y sugerencias están organizadas en los temas siguientes: papel de las bolsas agropecuarias, elementos de vulnerabilidad, diseño de los proyectos y conclusiones.

2.3.1 Papel de las bolsas agropecuarias

En teoría, las bolsas agropecuarias proporcionan la existencia de operaciones comerciales más justas, de acuerdo con las condiciones del momento en que son practicadas.

El informe de evaluación de IMCC refiere que “los principios fundamentales que debe cumplir el modelo de Bolsa de Productos para la Región Centroamericana y del Caribe son:

1. Que sea un punto de encuentro organizado y transparente donde se realicen transacciones de productos y servicios de origen o destino agropecuario.
2. Que exista una amplia participación activa de oferentes y demandantes.
3. Que el precio se forme producto de las fuerzas de una libre oferta y demanda considerando la calidad del producto.
4. Que se utilicen parámetros de calidad para los productos negociados.
5. Que las negociaciones se realicen sin la presencia física del producto en el contexto de un mercado contado.
6. Que la información de precios y del mercado en general esté disponible y accesible para todos los usuarios de la bolsa.”

El mismo informe aún adelanta que “Lo importante en este concepto es que se logren aplicar los principios básicos de un mercado bursátil, el cómo se haga no tiene tanta relevancia como lo que efectivamente se logren en la práctica para lograr impactar el mercado.”, y presenta dos objetivos diferentes que se pueden presentar al desarrollar una bolsa que son la “Solvencia Financiera” y la “Implementación del Concepto” diciendo que “Estos dos objetivos no son excluyentes, por el contrario el logro de los dos representaría un éxito absoluto para una bolsa, sin embargo en el caso de bolsas incipientes es necesario definir cuál es el objetivo prioritario ...”.

Si se pretende tener una bolsa sostenible dos objetivos, apuntados por IMCC, tienen que ser construidos en simultáneo. Si se opta solo por la solvencia financiera, en el corto plazo el problema de funcionamiento es resuelto, mas la operación de la bolsa a mediano y largo plazo se queda amenazada por no tener los pilares de sustentación de su funcionamiento implantados. Si se opta sólo por la implementación del concepto, tal como es referido, la bolsa no alcanzará un estado de autosuficiencia financiera que le permita sobrevivir a corto plazo y de esta forma su continuidad se encuentra amenazada. Ambos tendrán que ser construidos en simultaneo. El deseable sería que a la implementación del concepto de “amplia participación activa de oferentes y demandantes” fuera agregada la noción de “negocios concretizados” y el principio de alcanzar volúmenes de transacciones que vengan a garantizar la autosuficiencia financiera.

Las bolsas siendo sociedades anónimas, donde el capital, en principio, es disperso⁵, actuando como centros de negocios, para perseguir su objetivo, tienen que tener autosuficiencia financiera. Los accionistas ni todos participan de igual forma en las transacciones y por eso los beneficios indirectos por utilización de la bolsa como canal comercial son diferentes. No se encara como posible que caso las bolsas no sean financieramente viables, los accionistas puedan sistemáticamente hacer inyecciones de capital para la continuidad de las mismas, sería una forma de supervivencia poco normal y no saludable.

⁵ En la actualidad, no es el caso de BOLPRO donde el capital es controlado por UNACOOOP y de BARD

Las cuatro bolsas apoyadas por el FOMIN no cumplieron con algunos de los aspectos del concepto de bolsa desarrollado por IMCC. Con excepción de BOLPROES, el objetivo de solvencia financiera no se materializó, lo que en la práctica se traduce en la no existencia actual de sostenibilidad.

2.3.2 Elementos de vulnerabilidad

Las bolsas apoyadas por FOMIN han mostrado ser vulnerables a factores externos, a factores ligados al mercado, usuarios potenciales, puestos de bolsa y corredores, y a aspectos de funcionamiento.

Factores externos interferentes en el desarrollo de las bolsas

Los casos de bolsas analizados llevan a percibir la vulnerabilidad de las bolsas en relación a los problemas coyunturales y estructurales de las economías donde se insertan, a la receptividad de los gobiernos y sobretodo a los cambios de políticas.

No es posible encontrar soluciones para tales problemas al nivel de la actuación de las bolsas, todavía si los volúmenes de negocios que pasan en las Bolsas son elevados, en relación al volumen total de las transacciones agropecuarias del país, significa que pueden contribuir para disminuir el riesgo de que los gobiernos tomen medidas de políticas adversas a su funcionamiento, por las implicaciones políticas que eso podría aportar.

Mercado, usuarios potenciales, puestos de bolsa y corredores

El bajo volumen de transacciones que actualmente pasan en las bolsas puede ser consecuencia de:

- ❑ El volumen de transacciones posibles de ser realizadas en la bolsa en cada país ser muy bajo, que no sustenta la existencia de una bolsa con el modelo adoptado solamente basada en el comercio interno.
- ❑ Quién hace las transacciones no encuentra un beneficio adicional por hacerlas pasando por la bolsa.

En la situación actual de las bolsas, es al encontrar la respuesta para este segundo aspecto que reside la sostenibilidad en sentido estricto, o sea, que los usuarios tengan un beneficio acrecido por el hecho de utilizar la bolsa.

Cada bolsa tendría que disponer de un diagnóstico profundizado de la situación en su país, en lo que respecta al mercado de productos que pretende abarcar. Identificar quien hace las grandes transacciones de productos agropecuarios, lo que los podría motivar para pasar a utilizar la bolsa, y en ese ámbito, qué medidas la bolsa podría tomar para interesarlos e integrarlos. Explorar, sobretodo, el lado de la demanda, quien quiere comprar, lo que quiere comprar y en que condiciones. Crear mayores ventajas para satisfacer las necesidades de los compradores. Captar compradores porque, en las condiciones actuales todo indica que, quién vende en la bolsa, o es porque no tiene mercado para colocar directamente las cantidades de producto que quiere transar, o porque no dispone de tiempo para hacerlo.

Conocer profundamente el mercado donde una bolsa va actuar es condición fundamental para el establecimiento y manejo de la misma.

Analizar la situación de los puestos de bolsa, sobretodo, al nivel de la motivación de los corredores, saber porque no buscan negocios, saber lo que podrá estimularlos, e identificar las medidas posibles a adoptar para movilizar su interés, pues podrá traer elementos importantes para la comprensión del insuficiente funcionamiento de las bolsas. En particular, sería importante comprender el caso de BAGSA. El éxito en la movilización de los corredores sería un reflejo de que en efecto el servicio prestado por la Bolsa es apreciado por el mercado o, de lo contrario, nos permitiría conocer mejor los motivos por los cuales los servicios comerciales resultan insuficientes para incentivar un mayor volumen de negocios.

Funcionamiento

Las distorsiones verificadas en el funcionamiento de algunas bolsas debido a una mala comprensión de lo que tendría que ser un negocio bursátil, indican la existencia de puntos vulnerables por lo que se sugiere que los aspectos relacionados con la forma jurídica y pacto social, el funcionamiento de los órganos de decisión de las bolsas, las atribuciones, desempeño y incentivos de los gerentes y demás personal, deberían ser objeto de reflexión para una mejor comprensión de la situación en que se encuentran las bolsas y contribuir para mejorar la preparación de futuras operaciones en este ámbito, caso vengan a ser decididas.

En particular, esclarecer los motivos que hacen que UNACOOOP, prácticamente monopolista de las operaciones bursátiles, no tenga interés en aumentar el número de accionistas ni puestos en la bolsa. Ello requeriría investigar : (i) si es que UNACOOOP pretende restituir las pérdidas en capital acumuladas por la bolsa, y como se propone hacer esa restitución, y (ii) como es que los productores o cooperativas participantes en la bolsa se benefician de “transacciones cruzadas”.

2.3.3 Diseño de los proyectos

La experiencia de las cuatro bolsas ha mostrado que cada país donde el proyecto fue ejecutado tenía particularidades al nivel del funcionamiento de su economía que interfirieron en el desarrollo de la respectiva bolsa, que cada bolsa partía de una situación distinta de las otras sobretodo en términos de organización. El diseño del proyecto era el modelo de funcionamiento ideal para una bolsa. En la práctica, hubo bolsas que tenían que recorrer todas las etapas, otras ya tenían algunas concluidas, por lo que no era necesario ejecutar las actividades a ellas inherentes.

La evidencia ha mostrado que un diseño técnicamente correcto de los aspectos relativos al funcionamiento de una bolsa, mismo que ejecutado con precisión, no es suficiente para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad de la bolsa en el futuro, eso es claro en el caso de BARD. Existen aspectos relacionados con la envolvente del proyecto que se sugiere que sean considerados caso otros proyectos de esta naturaleza vengan a ser apoyados, a saber:

- ❑ La receptividad de los gobiernos a la instalación de bolsas de productos.
- ❑ Si la existencia de una bolsa de productos y servicios es compatible con los aspectos coyunturales y estructurales de la economía del país.
- ❑ Si está en perspectiva la adopción de políticas adversas al funcionamiento de las bolsas agropecuarias.

- ❑ Si existen organismos del estado cuya naturaleza de sus funciones sea incompatible con la existencia de una bolsa agropecuaria.
- ❑ Analizar la estructura de comercialización de los productos y servicios agropecuarios en el país, indagar junto a los actuales y potenciales interventores en el proceso comercial, cuales son los beneficios que una bolsa les puede traer, cual es su interés y en que condiciones están en la disposición de hacer sus negocios a través de la bolsa.
- ❑ Determinar cual es el volumen de negocios que la bolsa debe tener para ser financieramente sostenible y si es posible alcanzarlo en el contexto existente.

Considerando que en las bolsas apoyadas, en general, los negocios bursátiles tienen poco volumen, hay que procurar encontrar respuesta para tal situación. Teniendo en cuenta dos aspectos que parecen ser determinantes, que son la motivación de los puestos de bolsa y corredores, y la atracción de los usuarios se sugiere que sea estudiado en otras bolsas de suceso, de otros países, lo que motiva los detentores de los puestos de bolsa y los corredores a ser elementos activos que movilizan negocios, entender en profundidad las razones por las cuales los usuarios buscan las bolsas para realizar sus negocios y las formas de captar su interés. Después, en este ámbito, comprender la realidad del país donde se pretende apoyar la bolsa, adaptar a esa realidad los mecanismos de motivación y movilización, y tenerlos en consideración.

Tener presente que una bolsa sólo existe si los gobiernos, quien compra y quien vende, desean su existencia y que no puede basarse, apenas, en el deseo de quien la quiere detener y dirigir.

2.3.4 Conclusiones

En conclusión:

- ❑ El objetivo fijado para el programa de las bolsas de “criar un canal de comercialización alternativo más eficiente para los productos básicos, asegurando la viabilidad financiera de largo plazo” y de “captar un volumen significativamente aumentado de productos a comercializar”, no fue alcanzado.
- ❑ La situación de las bolsas es débil y problemática, con excepción de la Bolsa de El Salvador en lo que respecta a la sostenibilidad financiera, ni existe un volumen de negocios previsible suficiente para adquirirla. Esta afirmación es resultado del análisis de lo que es referido en el informe de IMCC en relación a las cuatro bolsas y de lo que fue observado durante la presente consultoría relativamente a BAGSA y a BARD.⁶
- ❑ Los beneficios, en términos de impacto, aportados por estos proyectos no quedaron evidentes, considerando las condiciones de los países donde se realizaron.
- ❑ Estos proyectos son muy vulnerables a factores de orden externa que pueden impedir su viabilidad, independientemente de la voluntad de quién financia y de quién ejecuta.

- No es clara la ventaja de que el FOMIN apoye nuevos proyectos de bolsas agropecuarias, con riesgos tan elevados, sobretodo en lo que respecta a la vulnerabilidad que las políticas gubernamentales pueden causar, sin que haya una completa comprensión del insuficiente funcionamiento de las bolsas agropecuarias, pues algunos puntos fundamentales aún están por aclarar.

3 Apoyo a la competitividad agrícola

3.1 Breve Descripción

Objetivos

Este grupo de proyectos tiene como objetivo mejorar la eficiencia y competitividad de los productores agrícolas, ayudándolos a mejorar la productividad de sus fincas y mejorar sus condiciones de vida, facilitándoles el acceso a servicios empresariales especializados y capacitación.

Fechas de aprobación y duración

Los diez proyectos incluidos en esta evaluación tuvieron sus fechas de aprobación entre enero de 1996 y julio de 1998. La duración de los proyectos es de 36 meses para la ejecución, con excepción del proyecto de Argentina – Asistencia al pequeño productor rural, en que el período de ejecución es de 48 meses.

Componentes

En general, los proyectos incluyen componentes basados en la capacitación y asistencia técnica, dirigidos a mejorar los sistemas de información de mercado, la producción, la comercialización y el manejo empresarial.

Valor total y ejecución financiera

El valor total de la contribución FOMIN para los proyectos de apoyo a la competitividad fue de US\$16,684,086. Los beneficiarios tendrían que participar con un monto total de US\$ 7,726,224.

Los apoyos de FOMIN a cada proyecto varían entre US\$1,146,786 atribuido al proyecto de Belice – Promoción de Intercambio y Desarrollo Comercial y US\$3,000,000 atribuido al proyecto de Argentina – Asistencia al Pequeño Productor Rural.

Hasta junio-julio la ejecución financiera de los fondos FOMIN había sido de US\$6,189,578, correspondiendo al 37% del valor total.

3.2 Apreciación general

Los proyectos de apoyo a la competitividad agrícola tienen en común el hecho de ser proyectos de demostración de caminos posibles a seguir por los productores para, al final, alcanzar mejores ingresos. Son diferentes en su diseño, pero todos siguen la misma línea que es la de utilizar la capacitación y la asistencia técnica como hilo conductor del proceso de ejecución.

Los proyectos actuales están en diferentes momentos de su ejecución, y eso tiene que ver, principalmente, con las fechas de aprobación, la ejecución y algunos factores externos a la voluntad de los ejecutores.

De los diez proyectos apoyados, es previsible que seis se encuentren en la situación de logro de objetivos probable o muy probable, uno es incierto, dos muy improbables y en un caso no existe información.

Cuadro Resumen de los proyectos de apoyo a la competitividad agrícola

Proyecto		Aprobación	Desembolsado % (junio/julio 99)	Tiempo de ejecución / desembolso	Logro de objetivos ⁷
EAP Honduras	Visitado	1/96	56%	92% / 79%	Incierto
León y Chinandega Nicaragua	Visitado	6/97	29%	64% / 64%	Probable
AGEXPRONT Guatemala	Visitado	4/98	7%	39% / 29%	Probable
PROCAR Guatemala	Visitado	10/97	37%	56% / 48%	Probable
BIM Belice	Visitado	11/96	17%	83% / 59%	Muy Improbable
JAD R. Dominicana	Visitado	1/96	82%	100% / 85%	Probable
FAA Argentina	No visitado	12/96	55%	60% / 54%	Muy Probable
UNPAP Panamá	No visitado	1/97	7%	78% / 62%	Muy Improbable
CEAD Uruguay	No visitado	11/97	23%	50% / 50%	Probable
PROEXAL/ CLUSA El Salvador	No visitado	12/98	8%	17% / 17%	* ⁸

En seguida se presentan, en general, los aspectos que se considera que contribuyeron de forma más significativa para el estado actual de los proyectos.

3.2.1 Dificultades con el arranque de los programas

La grande mayoría de los programas necesitaron de un período de aproximadamente seis meses para iniciar las actividades propiamente dichas de los proyectos, en la base de eso estuvieron:

- ❖ La satisfacción de las condiciones previas al primero desembolso.
- ❖ La organización de las oficinas

⁷ La previsión de logro de los objetivos es hecha en base a la información facilitada a la fecha de la evaluación.

- ❖ La contratación del personal técnico y administrativo fijo.
- ❖ La promoción y divulgación de los programas.

No es fácil hacer con que este plazo se acorte, porque si por un lado los ejecutores no están acostumbrados a los mecanismos burocráticos de las condiciones previas, por otro surgen siempre factores no dependientes de su voluntad que causan demoras en el proceso de lanzamiento de los programas.

En consecuencia, para programas con períodos de ejecución de 36 meses, que son los preponderantes, apenas restan dos años y medio para desarrollar las actividades y es muy poco tiempo.

En el diseño de los programas, se fijan las metas para el primer año tomando como tiempo útil un año completo, cuando en la práctica disponen, apenas, de seis meses, resultando en atrasos en el cumplimiento de las metas estipuladas.

En el diseño de futuros programas sería conveniente considerar los primeros seis meses como el tiempo necesario para cumplir las condiciones previas y para la organización indispensable al arranque. En consecuencia, las metas a fijar para el primer año, deben tener en cuenta, solamente, un período de seis meses para la ejecución.

3.2.2 Duración de los programas

Salvo raras excepciones, el plazo de duración de los programas, es de 36 meses para la ejecución y de 42 para los desembolsos. Los problemas con el plazo de ejecución pueden traducirse en tiempo insuficiente para alcanzar las metas y/o tiempo insuficiente para lograr los objetivos.

Por las razones ya referidas en 3.2.1, el tiempo estipulado para la ejecución de los proyectos, difícilmente es suficiente para alcanzar las metas cuantitativas. Hay veces en que las metas cuantitativas son cumplidas, mas en términos cualitativos, la esencia no es lograda, y eso se refleja en el logro de los objetivos.

Por ejemplo, el “Programa de Apoyo a la Competitividad Agropecuaria Dominicana” tiene como objetivo “... mejorar la eficiencia y competitividad del productor agropecuario dominicano, para incrementar la rentabilidad de su finca y sus condiciones de vida, mediante el desarrollo de un sistema de servicios especializados puestos a su disposición.”, mientras las metas sean cumplidas y el Programa tenga aportado a los productores cambios importantes, en términos de prácticas productivas, de ingresos y mismo algunas perspectivas de posibles mejorías futuras en el campo de la comercialización, todavía, no se puede afirmar que ha logrado alcanzar mejorías de eficiencia y de competitividad tales, que tengan cambiado las condiciones de vida de los productores en los tres años, mientras la experiencia obtenida, hasta ahora, ser muy importante, el tiempo ha sido insuficiente para mostrar el efecto deseado.

En el caso de los programas seran sostenibles y de teneren continuidad, posiblemente, en el futuro se van observar los impactos.

En general, los programas existentes, mismo aquellos que han cumplido con sus metas, van llegar a su término sin que los productores se encuentren en una situación de disponer de una asistencia suficientemente bien estructurada, que les permita llegar a

todas las especialidades de asistencia técnica a la producción requeridas, a circuitos de comercialización adecuados y a tener la noción de calidad suficientemente enraizada.

Los programas demostrativos de posibilidades de desarrollo agropecuario al nivel de los pequeños y medianos productores, tipo FOMIN, son de extrema importancia. Los productores involucrados en ellos, se muestran muy interesados. Todavía, son demasiado cortos para alcanzar una autonomía suficientemente sostenible que garantice la continuidad y el crecimiento necesarios, de modo a que los impactos sean suficientemente fuertes para servir de ejemplo. En algunos casos, serían deseables segundas fases o programas complementarios, para proveer apoyo al acceso a nuevos mercados, al desarrollo de los procesos de calidad y a las prácticas amigables del ambiente, esto contribuiría para una mayor consistencia y solidez. Estos programas complementarios, si en algunos casos podían ser desarrollados por las mismas entidades, en otros sería aconsejable ser implementados por otras. Esta es una materia que tendría que ser bien analizada caso a caso.

3.2.3 Diagnóstico previo

Para el suceso de un programa es fundamental, que las condiciones reales de la situación sobre la cual ello va actuar sean profundamente conocidas, así, no se corre el riesgo de se establecieren condiciones que dificulten, o imposibiliten, su ejecución. Como ejemplo se refiere el caso del “Proyecto de capacitación para el desarrollo agroempresarial de León y Chinandega”, en que se indicaba como criterio de selección de los beneficiarios “ser propietarios privados de sus tierras”, cuando la situación, en la zona del proyecto, era de que cerca del 97% de los productores no tenían regularizada la situación de sus títulos de tierra, por razones fuera de su control.

El conocimiento profundizado de la situación, permite el mejor diseño de un programa, ganar tiempo en el inicio de la ejecución y localizar los potenciales beneficiarios.

Algunos de los programas han hecho diagnósticos muy detallados en el inicio de la ejecución para conocer los beneficiarios potenciales y su realidad, a fin de identificar mejor aquellos con los cuales pasarían a trabajar. Son de referir los diagnósticos efectuados por TechoServe en Nicaragua para el “Proyecto de capacitación para el desarrollo agroempresarial en León y Chinandega” y por AGEXPRONT en Guatemala para el “Proyecto de desarrollo de la capacidad competitiva agrícola exportable no-tradicional”. A pesar de haber tomado una parte del tiempo de la ejecución, los resultados son bien positivos, pues los planos de trabajo y las estrategias que adoptan son hechos con base en un conocimiento exacto de la realidad. Además, constituye el punto de partida para medir impactos futuros.

Previo al inicio de la construcción de un proyecto, debería ser hecho un diagnóstico, para tener la radiografía de la realidad sobre la cual ello va actuar. Así, su diseño va ser más ajustado a esa misma realidad y al mismo tiempo, va ser posible disponer del conocimiento de la base de partida para comparar las realizaciones futuras, en el seguimiento y evaluaciones. El diagnóstico debería ser realizado por el potencial candidato a ejecutor o con su participación, este procedimiento permitiría obtener algunos indicadores sobre la capacidad del ejecutor. Los diagnósticos deberían responder, al menos, a un formato mínimo previamente estipulado.

3.2.4 Flexibilidad en la ejecución

Desde que surge la idea de un programa hasta el momento en que su ejecución se inicia, normalmente, pasa mucho tiempo, por veces dos o tres años. En esos casos, puede acontecer, que las condiciones objetivas sobre las cuales el programa se fundamenta mientras cambian. Otras veces, los cambios se dan durante la ejecución. En tales situaciones, para que un programa no se remanse y su continuidad no se quede amenazada, es necesario haber una cierta flexibilidad en la ejecución.

El grado de flexibilidad necesario es variable y será tanto menor, cuanto mayor sea el ajuste del diseño del programa a las condiciones reales, salvo en el caso en que las condiciones cambien durante el desarrollo del programa.

En relación a los programas en curso, hubo casos en que fue necesario flexibilidad, se refiere como ejemplo, más una vez, el proyecto de León y Chinandega en Nicaragua en que la Representación del BID ha autorizado cambiar que los beneficiarios debían ser “propietarios privados de sus tierras y que las superficies tenían que se encuadrar entre las 5 y 35 manzanas” por “productores con tierras en vías de legalización” y “con una extensión hasta 35 manzanas”. Si no fuera la flexibilidad asumida por la representación el proyecto no podría ser realizado, por ausencia de beneficiarios en condiciones elegibles.⁹ Otro caso que ejemplifica la práctica de flexibilidad bien sucedida, ocurrió en el “Proyecto de desarrollo de la capacidad competitiva agrícola exportable no-tradicional”, en que AGEXPRONT en lugar de contratar 5 consultores internacionales, para la capacitación en calidad y seguridad alimentaria, ha iniciado, con el personal de PIPPA, las acciones de capacitación a los productores en BPA y BPM, obteniendo así una ganancia financiera y la ampliación del número de productores capacitados¹⁰.

Los ajustes de los programas, cuando necesarios, deberían ser hechos en plazos cortos, para no retardar la ejecución.

Es difícil definir grados de flexibilidad, para decidir hasta que punto ella puede ser admitida, o atribuir a que niveles las decisiones pueden ser tomadas. La flexibilidad está muy vinculada al sentido común, todavía, un estudio más profundo podrá conducir al establecimiento de reglas y de límites a observar en términos de las implicaciones que las decisiones puedan tener.

3.2.5 Tipo de beneficiarios

Con exclusión del proyecto de Guatemala para “Promover la participación del sector privado en capacitación técnica en zonas rurales” cuyo objetivo es “fortalecer la capacidad de instituciones privadas de capacitación para desarrollar metodologías de capacitación técnica que mejoren la competitividad de los productores rurales pertenecientes a los diferentes grupos étnicos del país”, los otros programas se dirigen directamente a la capacitación y asistencia técnica a pequeños y medianos productores.

Algunas entidades ejecutoras tuvieron dificultades en encontrar productores que estuviesen interesados en constituir grupos para recibir asistencia y, por eso, han aceptado integrar en los proyectos algunos grupos que no son de pequeños y medianos

⁹ Ver detalles en el Anexo I – Nicaragua. Cooperación Técnica no Reembolsable para un Proyecto de capacitación para el desarrollo agroempresarial de León y Chinandega.

¹⁰ Ver detalles en el Anexo I – Guatemala. Cooperación Técnica no Reembolsable para el desarrollo de

productores, mas sí de productores que están, prácticamente, al nivel de la subsistencia. Como ejemplo se puede referir el caso del Programa para el desarrollo empresarial rural de Honduras.

Cuando los beneficiarios no tienen capacidad tecnológica, o esta es demasiado pequeña, la base reproductora no va a ser suficiente, para proporcionar los cambios fijados en los objetivos de los proyectos en curso, a través de la aplicación de los conocimientos adquiridos a partir de la asistencia recibida. Además, si los niveles de desarrollo de los productores son muy bajos, ellos no tienen capacidad para acceder al crédito para ampliar su actividad.

Para ser visibles los efectos de los programas dirigidos a mejorar la eficiencia y la competitividad agrícola, en el tiempo fijado para este tipo de proyectos que en general es de 36 meses, es necesario que los beneficiarios tengan cierta capacidad tecnológica ya que la ayuda que reciben es apenas en términos de capacitación y asistencia técnica, no hay apoyo ni material, ni financiero, para construir la base. En la práctica, eso se traduce en que los beneficiarios tienen que estar para allá de los niveles de la subsistencia, tienen que ser productores con alguna capacidad en medios productivos, con una base que les permita reproducir aquello que les es transmitido y generar beneficios suficientemente estimulantes para poder pagar, en el futuro, por los servicios recibidos.

Los productores con niveles bajos, próximos de la subsistencia, tendrían que ser beneficiarios de programas con duraciones más extensas y un diseño algo diferente si lo que se desea es crear una situación sostenible.

Cuando los proyectos son diseñados y los beneficiarios definidos, hay que tener en atención el hecho de que existen agricultores que son arrendatarios de tierras, que viven de la actividad agropecuaria, mas que por no ser propietarios de las tierras no tendrían que ser excluidos, por eso, lo que tendría que ser tomado en consideración es la actividad y no la posesión de la tierra, además que la inversión proporcionada por los proyectos de apoyo a la competitividad es hecha en la persona y no en los bienes materiales.

3.2.6 Entidad ejecutora y coordinación del programa

El desempeño de las entidades ejecutoras de los programas son determinantes del suceso, o no suceso, de los mismos.

Los perfiles de los distintos ejecutores de los programas integrados en el ámbito de la presente análisis, se pueden clasificar de la siguiente forma:

- A. Entidades representantes directas, o indirectas, de los beneficiarios, pues sus órganos de gestión son nombrados y participados por parte de ellos:
 - ❖ Federación Agraria Argentina (FAA) – Argentina***
 - ❖ Asociación Gremial de Exportadores de Productos No-Tradicionales (AGEXPRONT) – Guatemala*
 - ❖ Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) – República Dominicana*
 - ❖ Consejo de Entidades Agropecuarias para el Desarrollo (CEAD) – Uruguay**

- ❖ Sociedad Cooperativa de Productores y Exportadores del Salvador de R.L. (PROEXSAL) – El Salvador**
- ❖ Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP) – Panamá**

B. ONGs

- ❖ TechnoServe – Nicaragua*
- ❖ Fundación para el Desarrollo y Educación de la Mujer Indígena (FUNDEMI) – Guatemala**
- ❖ Fundación Centroamericana por la Iniciativa del Sector Privado (FUNDACEN-ISEP) – Guatemala*
- ❖ Cooperative League of the United States of America - CLUSA – El Salvador**

C. Entidades cuya vocación es la enseñanza y capacitación

- ❖ Escuela Agrícola Panamericana – Zamorano – Honduras*
- ❖ Instituto de Administración de Belice – Belice*

Nota: *Entidades Ejecutoras visitadas, **Entidades Ejecutoras no visitadas, ***Entidad ejecutora visitada en otro momento, fuera del ámbito de esta consultoría.

En lo que respecta al desempeño de las entidades ejecutoras, los factores que más se destacan son:

❑ **El Coordinador**

La existencia de un coordinador ejecutivo a tiempo integral tiene una influencia enorme en el buen desarrollo de los programas. Ejemplos existen que demuestran eso en la práctica:

- ❖ AGEXPRONT (Guatemala), aparte los problemas de reestructuración por que pasó, que retardaron el Programa en seis meses, al nominar una coordinadora a tiempo integral, todo un esquema de organización fue montado y es seguido. La programación y control de las actividades que son desarrolladas por los distintos departamentos funciona muy bien, están en fase de recuperación.
- ❖ BIM (Belice), el coordinador del Programa es al mismo tiempo el Director de la Institución, tiene muchas tareas en la conducción de la institución y como capacitador, no es posible que pueda disponer del tiempo que el Programa requiere para ser manejado y no hay ningún ejecutivo encargado. En conclusión, el Programa no está a funcionar como lo esperado.
- ❖ FAA (Argentina), desde el inicio que el Programa cuenta con un Coordinador a tiempo integral y el Programa sigue muy bien.

- ❖ JAD (República Dominicana), la coordinadora, segundo sus informaciones, dedica, apenas, cerca de, 70% de su tiempo al Programa, todavía, para allá de su capacidad de dirección, tiene, por detrás, una estructura de apoyo fuerte.

Otro aspecto muy importante es el perfil del coordinador, sobretodo en términos de sus habilidades en la conducción de equipas, carácter determinado, motivación y buenas relaciones interpersonales.

□ Las características de la entidad ejecutora

Salvo en los momentos de crisis, por los cuales las organizaciones pasan en ciertos momentos, el tipo de organización que demuestra tener una más grande aptitud para desarrollar **programas de apoyo a la competitividad agrícola**, son las instituciones con perfiles que se encuadran en el tipo A, talles como AGEXPRONT, FAA o JAD. Estas organizaciones conjugan aspectos de extrema importancia, como sean, ser representativas de los productores, sus órganos de dirección ser elegidos por los productores, ser creíbles delante de los productores, tener capacidad de movilización, tener un buen conocimiento de sus áreas de actuación, demostrar visión y actitud empresarial. Estas organizaciones, son las ideales, para llevar adelante programas de transformación de microempresas en medianas empresas, porque el hecho de tener entre sus socios, empresas de todas las dimensiones, les aporta una experiencia importante, para delinear y conducir las estrategias a seguir para provocar los cambios.

En un segundo plano, vienen las organizaciones tipo B, que no siendo pertenecientes a los productores, tienen una grande implantación y influencia al nivel de las comunidades, por su fuerte tradición de trabajo junto a ellas, todavía en moldes distintos de los establecidos por los programas FOMIN. De las entidades contactadas, a excepción de FUNDACEN, que tiene por hábito cobrar por los servicios que presta (mismo que sea de forma simbólica), las otras organizaciones, normalmente, asisten los productores en proyectos que les proporcionan los bienes y los servicios, en forma de donación, sin cualquier pago. Tuvieron que hacer un esfuerzo muy grande para lograr que los productores estuviesen de acuerdo para aceptar pagar por la asistencia recibida, mismo que ese pago sea en valor inferior a la asistencia proporcionada, en algunos casos, aún, no lo lograron.

Las dos organizaciones de tipo C, Zamorano (Honduras) y BIM (Belice), con características sobretodo de enseñanza, son distintas en su actuación. Ambas tuvieron problemas para encontrar los grupos para ser asistidos. Zamorano alcanza el número de grupos previstos en las metas, BIM, aún, no hay conseguido.

Zamorano, a pesar de su principio de conducta ser “aprender haciendo”, y de tener una contribución positiva en los aspectos ligados a la producción, en los aspectos comerciales, substituyen los beneficiarios en algunos de los actos, en lugar de, solamente, contribuir para los enlaces. Existe, en cierta forma, una actitud paternalista. Demuestran dar gran prioridad en

eliminar los intermediarios en la comercialización. Mucho tiempo y recursos son consumidos asistiendo actividades muy pequeñas. El concepto sobre la dimensión de los grupos a asistir y de los volúmenes de producción donde los grupos tienen que partir, para lograr alcanzar el fin definido en el marco lógico del programa, parece no estar muy claro, o entonces, no lograron movilizar, en la totalidad, grupos de productores con dimensiones más adecuadas para este tipo de programa.¹¹

BIM, tiene mucha dificultad de inserción en el medio definido para el programa actuar. Para allá de su vocación en capacitación, no tiene experiencia en el sector agrícola y demuestra tener insuficiencias al nivel de la coordinación con BCCI, BEST y CREI, pues, prácticamente, no existe un esfuerzo conjunto en el desarrollo de las actividades.

En conclusión, organizaciones del tipo de la FAA, AGEXPRONT y JAD, muestran ser el estilo ideal de ejecutores, posiblemente CEAD, también, va ser en el futuro. TechnoServe, que es incluida en el grupo B, también está conduciendo las actividades con una buena abordaje, a través del establecimiento de enlaces comerciales y financieros, en términos de producción, está muy empeñada en la introducción de cultivos más ventajosos y en la calidad, teniendo en consideración la demanda del mercado.

Para programas de desarrollo al nivel de las comunidades, para trabajar con pequeños productores de niveles más bajos, las organizaciones del tipo B, como FUNDACEN y FUNDEMI tienen un buen perfil, pues tienen una buena vinculación con las comunidades, capacidad de movilización, organización y coordinación.

Las organizaciones tipo que se dedican a la enseñanza y capacitación, como Zamorano, pueden ser muy útiles para proveer servicios en las áreas de su especialidad, a proyectos conducidos por organizaciones de productores.

Encontrar el ejecutor ideal no es fácil, por lo que el análisis de las debilidades del potencial ejecutor tiene que ser exhaustivo, para que se puedan definir desde luego, en el diseño de los programas, las medidas a tomar para compensar esas debilidades.

3.2.7 Problemas en la ejecución de los programas

La base conceptual de la ejecución de los programas, normalmente parte de una de dos distintas abordajes, “producir y buscar quien compre”, o “analizar las necesidades del mercado y producir para satisfacerlas”.

En realidad, salvo raras excepciones, las entidades ejecutoras desarrollan los programas dentro del espíritu del primer abordaje, o sea, asistir los productores para “producir y buscar quien compre”. Los ejecutores sólo trabajan bajo el espíritu del segundo abordaje “analizar las necesidades del mercado y producir para satisfacerlas”, caso esto sea claramente especificado en el documento del programa, fuera eso, sólo lo desarrollan, cuando son confrontados con la presión hecha por los productores, debido al hecho de no lograr colocar sus productos en el mercado, o por hacerlo practicando precios muy bajos.

Como ejemplos reales de las dos situaciones, se pueden referir los casos siguientes:

- ❑ BIM (Belice), Zamorano (Honduras), FUNDEMI y FUNDACEN (Guatemala) trabajan bajo “producir y buscar quien compre”.
- ❑ Techno Serve (Nicaragua) y JAD (República Dominicana) empezaron a trabajar bajo “producir y buscar quien compre”, Techno Serve empezó por proporcionar enlaces comerciales entre los productores y los compradores, mas ambas organizaciones ya comprendieron la necesidad de cambiar y pasar a “analizar las necesidades del mercado y producir para satisfacerlas”.
- ❑ FAA (Argentina) es un caso particular, no asiste a grupos fijos, todavía nadie impide que alguna de la asistencia a ciertos grupos pueda ser en permanencia, mas, principalmente, brinda la asistencia a los productores por demanda, y los servicios proporcionados son los más diversos, por eso, no es fácil encuadrar en cualquier de los abordajes.
- ❑ AGEXPRONT (Guatemala), trabaja, sobretodo, bajo el abordaje “analizar las necesidades del mercado y producir para satisfacerlas”.

La asistencia proporcionada a los productores, al provocar incrementos en la producción, va incrementar la oferta y aumentar la dificultad de colocación de los productos en un mercado interno pequeño y aportar efectos en los precios, caso no sean tomadas las medidas adecuadas relativas a la comercialización. En la práctica, los canales comerciales a ser utilizados por los productores, en parte de los casos, no quedan bien estructurados, porque la énfasis dada a los aspectos de mercadeo, durante la ejecución de los programas, no es suficiente. Se espera que, el programa ejecutado por AGEXPRONT, en Guatemala, que tiene una fuerte componente de comercialización y es en su rededor que es construido, venga a constituir un buen ejemplo, a pesar del tiempo de ejecución, también en este caso, ser corto.

Es una evidencia, que los productores cada vez más se confrontan con el problema de la difícil colocación de los productos en el mercado a precios que les compense producir, la práctica en los programas debería conjugar, cada vez más, las potencialidades de producción con la demanda del mercado y eso quedarse muy claro en los diseños de los programas.

Un nicho de mercado, que en algunos casos no es dada la atención merecida, son las agroindustrias. Este tipo de industrias son fundamentales tanto como mercado primario, como para absorber la producción que no tiene colocación en el mercado local ni puede ser exportada. Las industrias de transformación y de mejoramiento de calidad de los productos agropecuarios, cuando existentes, por veces, tienen capacidades limitadas o están mal aprovechadas. Necesitan de asistencia, para mejorar y modernizar el proceso productivo, en la gestión y organización, y en la búsqueda de mercados.

La organización y el manejo de las fincas, en general, son bastante deficientes y limitativos del desarrollo. Las limitaciones crecen en la medida que las actividades productivas se incrementan. Capacitación en las áreas de organización y administración de empresas agropecuarias es una prioridad.

Constituyen, también, un impedimento al desarrollo, las dificultades de **acceso al crédito** que los productores enfrentan.

Según los productores, las entidades financieras convencionales exigen que sean prestadas garantías que en grande parte, ellos no tienen condiciones de satisfacerlas. Garantías esas, que naturalmente se prenden al riesgo que significa financiar la agricultura y recaen sobre la tierra, los equipos, los cultivos, o la comercialización de los productos.

En lo que respecta al crédito, otras cuestiones se colocan para allá de las garantías y son:

- ❑ Falta de instituciones convencionales de crédito que estén interesadas en financiar la agricultura.
- ❑ Falta de personal especializado en crédito agrícola en las instituciones convencionales.
- ❑ Una red insuficiente de instituciones convencionales de crédito en el campo.
- ❑ ONGs que se dedican a conceder crédito, a tasas más elevadas que las instituciones tradicionales y que no son receptoras de ahorro.
- ❑ En algunos países, como por ejemplo Guatemala, existen instituciones de ahorro y crédito, en el campo, que conceden crédito en condiciones que los productores consideran aceptables, mas que tienen recursos limitados, por eso no pueden satisfacer parte de las solicitudes.
- ❑ La no existencia de seguros para los cultivos, implica garantías más importantes en relación al crédito.

El tema crédito tendría que merecer una atención particular ya que constituye una limitación al desarrollo del sector agropecuario y un estudio profundo sería deseable por ser un tema complejo.

3.2.8 Seguimiento

En la práctica, el seguimiento, que es hecho actualmente, consta principalmente en lo siguiente:

- ❑ Informes periódicos, cuya regularidad es establecida en el documento del respectivo programa, y que son analizados en las Representaciones del BID por el encargado del programa;
- ❑ Estados de ejecución de los fondos FOMIN de los programas, que son permanentemente disponibles y actualizados y son controlados tanto al nivel de las representaciones, como en la Sede del BID;
- ❑ Evaluaciones en momentos específicos, de mediano término y/o finales.

Los informes periódicos, no tienen formato determinado, su calidad depende del nivel de preparación de las personas que los producen, en muchos casos, la información cualitativa es bastante insuficiente y, por veces, mismo la cuantitativa.

No hay un seguimiento de la utilización de los fondos de contrapartida, ni de los fondos de recupero¹², cuando es el caso. El estado de evolución de los fondos de recupero, son un buen indicador para evaluar sobre la sostenibilidad de los programas en el futuro.

Las evaluaciones de los programas son contratadas por los ejecutores, son ellos que hacen la selección de quien va evaluar y son ellos que deciden, en primera instancia, sobre el pago de esos servicios. Bien entendido, que los consultores contratados son, en principio, personas idóneas e integrales en su trabajo y, supuestamente, las evaluaciones son imparciales, todavía, no parece muy ético que así sea.

En el seguimiento actual de los programas, normalmente la grande preocupación se centra en dos vertientes, la primera, son los logros cuantitativos fijados en los respectivos marcos lógicos, y la segunda, es el estado de la ejecución financiera. Un seguimiento efectivo, necesita de cubrir, además de las dos vertientes anteriormente mencionadas, los aspectos cualitativos de la ejecución. Lograr alcanzar las metas cuantitativas en un programa, no significa que se van alcanzar los objetivos, para llegar a ellos son muy importantes los aspectos cualitativos de los logros cuantitativos.

3.3 Lecciones aprendidas y sugerencias

Los proyectos de apoyo a la competitividad tienen muy buena aceptación por parte de los productores rurales. Cuando bien conducidos tienen efectos puntuales positivos a corto plazo, a nivel de los beneficiarios, todavía no se puede esperar grandes transformaciones inmediatas en la totalidad del mundo rural. Esas sólo podrán ser observadas en el futuro como resultado de un efecto multiplicador. Estos proyectos hacen la diferencia por su forma de intervención, al ser dirigidos a la inversión en el Hombre al lugar de la grande mayoría que se destinan a proveer bienes materiales.

Los proyectos en curso proporcionaron una reflexión sobre los aspectos positivos y negativos encontrados, y el resultado ha dado origen a las lecciones y sugerencias que se presentan en los puntos a continuación.

3.3.1 Tipos de proyectos y programas de capacitación más necesarios

Identificar los tipos de proyectos y los programas de capacitación más necesarios para el sector agropecuario presupone, antes, definirlos en función de la categoría de beneficiarios a quien se destinan.

En estos términos, es posible hacer una distinción entre:

1. Proyectos para pequeños y medianos productores, donde participan productores que ya tienen actividades con base económica y tecnológica suficiente para a partir de la cual, desarrollar su capacidad competitiva.

¹² Fondos de recupero son los fondos que los proyectos cobran por los servicios prestados a los

2. Proyectos para inserción económica de grupos desfavorecidos, en este grupo, se consideran los productores de subsistencia, cuya base económica y tecnológica solamente les permite producir para sobrevivir y no tienen capacidad para acumular y hacer inversiones ni para recorrer al crédito, los jóvenes desocupados o potencialmente desocupados, y las mujeres sin cualificaciones que pretenden iniciar una actividad.

La distinción es importante, porque teniendo los beneficiarios niveles tecnológicos diferenciados, los objetivos de los proyectos, las actividades y los tiempos de ejecución tienen que observar diferencias. Se insiste en aclarar este punto porque, en algunos proyectos en curso, indebidamente, los beneficiarios pertenecientes a los dos grupos se mezclan, lo que va causar problemas de sostenibilidad de los proyectos en el futuro.

Los proyectos para inserción económica de grupos desfavorecidos, tienen que proporcionar recursos materiales con condiciones de pago bonificadas, capacitación y asistencia técnica por períodos más largos sin pago y tiempos para ejecución más extensos. Estos beneficiarios, muchas veces parten del desconocimiento cuasi total de los temas. Estas razones son los motivos que conducen a la distinción y a la no introducción inmediata en el grupo de proyectos de reproducción más rápida y de apoyo al desarrollo de la competitividad que pretenden ser demostrativos. Ellos podrán venir a ser los seguidores mas no a pertenecer al grupo que está en la delantera.

Proyectos para pequeños y medianos productores

La conjugación de todo lo que fue observado, con las informaciones obtenidas y las conversas realizadas con los beneficiarios, en los distintos países visitados, lleva a la conclusión que los productores agropecuarios tienen un **objetivo común** que es tener **mercado asegurado y precios compensadores**.

Para se aproximar al objetivo, los productores precisan tener competencias adicionales en las áreas de:

- ❑ Comercialización – Identificación de oportunidades en el mercado interno y en el mercado de exportación, conocimiento de las condiciones de venta en esos mercados, trámites burocráticos vinculados al proceso de mercadeo, organización y manejo de unidades económicas de comercialización interna y de exportación, negociación.
- ❑ Calidad y prácticas amigables del ambiente – Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manejo, incluyendo conceptos y prácticas de higiene, sanidad e inocuidad de los productos alimentares, HACCP y ISO, sobretodo para las agroindustrias, y normas ambientales.
- ❑ Organización y administración de empresas agropecuarias - reorganización de sistemas productivos, eficacia, organización y, gestión.

Para desarrollar esas competencias, necesitan de :

- ❑ Capacitación y Asistencia Técnica – específica para cada área antes mencionada
- ❑ Crédito – para las actividades productivas, agroindustriales y comerciales

- ❑ Seguros¹³- para cubrir los riesgos en las distintas fases de los procesos productivo, pos cosecha y agroindustrial.

Los proyectos de capacitación y asistencia técnica, si fueren implementados en una misma zona geográfica que los programas de desarrollo y ampliación de los servicios financieros, podrían aprovechar sinergias y potenciarse.

Debido a que los seguros para cultivos, aún son un tema problemático, tendrán que ser postergados por más alguno tiempo.

Se sugiere que los proyectos para el desarrollo de competencias de los productores sean contruidos teniendo como referencia central el conocimiento y ampliación de los mercados. La capacitación y asistencia técnica dirigidas a la producción, a las actividades pos cosecha y a la comercialización, deberían orientar esas actividades en el sentido de la satisfacción de la demanda de los mercados. Por veces pequeñas acciones en los aspectos de comercialización pueden traer grandes beneficios a los productores, se ejemplifica con dos casos verificados en el “Programa de asistencia al pequeño productor rural” en Argentina y se refieren a:

- Los servicios prestados en el marketing de la marca Nacari de la Cooperativa La Riojana, que provocó un incremento en las ventas de vino que pasaron de 150,000 litros al mes, para 500,000 litros al mes.
- El apoyo en la comercialización y organización de la cooperativa de Coronda, que generó, entre otros beneficios, un contrato de exportación de frutillas de más de US\$ 1,38 millones y reducciones significativas en los costos de los insumos.

En muchos países, hay evidencias de existir una capacidad desaprovechada de técnicos y medios de producción al nivel de las estructuras dichas de extensión rural de los Ministerios de la Agricultura, seria interesante estudiar en el futuro:

- ❖ Formas posibles de contribución de esos medios en los proyectos de apoyo a los pequeños y medianos productores para desarrollo de la capacidad competitiva.
- ❖ Proyectos de apoyo a la privatización de algunos de esos medios para la provisión de servicios empresariales, o mismo para impulsar la creación de “joint ventures” en el sector privado.

Los problemas ambientales y en particular de contaminación de aguas merecen un destaque particular, pues su dimensión se amplía constantemente, son ejemplos las aguas contaminadas utilizadas para riego en Guatemala y en Argentina en la región riojana junto a la cordillera. Este tema es preocupante por lo que debería ser considerado en proyectos futuros.

Proyectos para inserción económica de grupos desfavorecidos

Los productores muy pequeños, debido a la dimensión donde parten tienen una dificultad mayor para llegar al punto de crear beneficios suficientes para poder pagar la

¹³ Los seguros para los cultivos, en la región centroamericana son una materia compleja debido a los altos riesgos. Aún no están suficientemente desarrollados, posiblemente, van requerir tiempo para

asistencia y la capacitación que necesitan, en períodos de 3 años, que son las duraciones más comunes de los proyectos de apoyo a la competitividad. Las organizaciones que proveen los servicios de asistencia técnica necesitan de medios financieros para ser autosostenibles y proseguir con sus actividades después del final de los proyectos. Conjuguar aquellos aspectos es lo que se necesita para que los productores muy pequeños beneficien de asistencia técnica y capacitación en continuidad.

Algunas cuestiones se colocan a una organización que asiste productores de diferente dimensión con capacidades financieras distintas, pues, es muy complejo definir criterios de pago diferenciado para los distintos grupos de productores de acuerdo a principios de justicia social, en que los límites de separación de los grupos tendrían que ser muy claros, lo que no es fácil de establecer, y la admisibilidad ser muy transparente. Además, para que la organización pudiera ser financieramente autosuficiente y asistir a los productores muy pequeños, tendría que compensar de alguna forma los gastos con esa asistencia y posiblemente iría cobrar valores más elevados a los pequeños y medianos, lo que no estimularía el recurso a la asistencia para estos productores. Por eso, dos factores son fundamentales, el tiempo para la realización de los proyectos y la forma de organización.

Los productores agropecuarios muy pequeños necesitan de más tiempo para desarrollarse, pues tienen que pasar por más etapas, o al menor, se quedan por más tiempo en las mismas etapas por que pasan los pequeños y medianos, para llegar a empresarios con una actividad competitiva, sostenible y compensadora. Las competencias que necesitan de desarrollar son básicamente las mismas de los pequeños y medianos productores, comercialización, calidad (BPA y BPM) y prácticas amigables del ambiente, y organización y administración de empresas agropecuarias.

Las ideas muy claras que AGEXPRONT tiene cuanto a los pasos a seguir en el proceso de comercialización de los productos, sobretodo, en lo que respecta al tema calidad y a la exportación son bastante interesantes para ser tomadas como referencia. Capacitar los productores en BPA y BPM y insistir en su adopción para, en una primera fase, colocar la producción en los supermercados de la capital, donde ya existe un cierto nivel de exigencia, cuanto a la calidad y presentación de los productos. En una segunda fase, pasar a la exportación para el mercado centroamericano y sólo después, alcanzar a exportar para los mercados más sofisticados, como los EE.UU. y Europa. Los productores que tengan padrones de calidad elevados pueden sobrepasar etapas. Está claro, que en una fase inicial y hasta lograr a ganar el conocimiento, los productores deben exportar utilizando los canales más comunes, o sea, a través de los exportadores existentes, pues los riesgos son demasiados, para se lanzar de inmediato en esa vía. Después de acomodarse a las prácticas y exigencias de calidad de los mercados, pueden organizarse para la exportación directa, a través de empresas u otras formas de asociación legales ya existentes o que vengán a crear. Estas fases pueden acelerarse y rápidamente llegar a los mercados más sofisticados de forma directa, caso los productores se encuentren capacitados para tal. AGEXPRONT tiene consciencia que es un proceso y que solamente en la medida que los productores sean seguros, pueden dar el paso siguiente. Mientras va promoviendo capacitación en eso sentido.

Los proyectos de apoyo a productores muy pequeños, tendrían que tener una duración más extensa, al menos cinco años, para que los productores alcancen la dimensión suficiente para poder pagar por la asistencia que van necesitar para proseguir con los ajustamientos continuos a las condiciones de mercado.

La organización de los productores en grupos, tal como fue prevista en los proyectos en curso es muy importante, mas tiene que quedar muy claro el numero de participantes en los grupos, que debería ser analizado y definido caso a caso para cada proyecto, teniendo en consideración que cuanto menor es la dimensión de los productores mayor tendrá que ser el número de participantes en el grupo para que el volumen de producción comercializada justifique la entrada en los canales comerciales que aporten ventajas incrementadas.

La vía de la comercialización es una vía a explorar para la asistencia a los productores muy pequeños. Promover la participación de los grupos de productores o de sus organizaciones en organizaciones de comercialización, desarrollar éstas en el sentido de ampliar los mercados y, al mismo tiempo, proveer la asistencia técnica necesaria a los productores para producir de acuerdo a las exigencias de los mercados para donde son canalizados sus productos. La asistencia podría ser contratada y los costos soportados por un porcentaje sobre el valor de los productos comercializados o por pago directo de los grupos de productores a la organización. Los proyectos tendrían por finalidad apoyar la instalación y desarrollo de estas organizaciones de forma autosostenible para proporcionar la asistencia técnica y organizativa a los productores, para que lo que produzcan para venta sea de acuerdo a los requisitos del mercado.

3.3.2 Tipología de contrapartes y modelos institucionales alternativos

En el punto 3.2.6 es hecha una caracterización genérica de las entidades ejecutoras de los actuales programas. El análisis realizado sugiere que, siempre que posible, las contrapartes para los programas de apoyo a la competitividad agrícola deben ser entidades vinculadas a los productores (Federaciones, Gremiales, Juntas, Asociaciones, Cooperativas o otros de tipo similar). Este tipo de entidades, por se encontrar más cerca de los productores tienen un mejor entendimiento de sus preocupaciones y de los problemas que les afectan, además de les prestar cuentas por sus actividades.

Las ONGs y las entidades de enseñanza pueden tener un papel importante a desempeñar como entidades contratadas para prestar asistencia técnica o hacer capacitación en áreas muy específicas de sus especializaciones.

3.3.3 Mecanismos operativos de los servicios

Para la ejecución de los proyectos, las entidades ejecutoras deben tener unidades centrales de coordinación, dirigidas por un coordinador dedicado a tiempo integral.

Las unidades de coordinación deberían adoptar uno de los escenarios siguientes:

1. Unidades que, en el final del programa, tengan la autonomía técnica y financiera para seguir con las actividades de asistencia a los productores.
2. Unidades que van concentrarse en promover el desarrollo de otras unidades que van asistir los productores y que tengan la autonomía técnica y financiera para continuar la asistencia en el futuro.

Las unidades referidas en el punto 2 se justifican cuando el proyecto asiste productores localizados en distintas regiones distantes entre si, o cuando la entidad ejecutora funciona apenas como lanzadora del proyecto y lo larga cuando es consolidado.

Para cualquier de los casos, desde el inicio, es necesario evaluar las necesidades financieras corrientes de la entidad que provee la asistencia, de modo a que, cuando el programa termine y los productores paguen integralmente por los servicios, los precios incorporen un margen para cubrir los costos. Dos aspectos tienen que ser observados, primero, la unidad de coordinación tiene que tener la dimensión mínima posible, y segundo, la cantidad de servicios proporcionados tiene que ser suficientemente amplia, para que los costos sean más diluidos y no pesar demasiado en los precios a cobrar.

Las unidades de coordinación deberían tener una grande acción al nivel de su propia organización, su funcionamiento debe ser perfecto en el final de la fase financiada. El ejemplo del programa FORTALECER, en Argentina, es un buen punto de referencia.

Para la ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica, o mismo para su organización interna si necesario, las unidades de coordinación deben promover la contratación de servicios, que puede ser a nivel de otros departamentos de la entidad ejecutora, a nivel nacional o internacional conforme a las necesidades y posibilidades.

Las unidades de coordinación deben tener el papel de facilitadoras de enlaces comerciales y de crédito, todavía hay que acautelar la seriedad y la viabilidad de los enlaces que promueven.

3.3.4 Duración de los programas, fases de implementación y consolidación, sostenibilidad

Los programas del sector agrícola necesitan de más tiempo para desarrollarse y consolidarse que los programas de algunos otros sectores, pues la producción en el campo es discontinua y sazonal.

Se sugieren las siguientes fases para desarrollar un programa:

- ❖ Diagnóstico exhaustivo de la situación y sobre los potenciales beneficiarios del programa, a ser realizado antes del diseño del programa.
- ❖ Fase de preparación, debería ser corta, no alcanzar un año, para que las condiciones, sobre las cuales los programas van actuar, no cambien en el entretanto.
- ❖ Período inicial, de seis meses para satisfacer las condiciones previas al primero desembolso y los aspectos de organización necesarios al arranque.
- ❖ Desarrollo de las actividades en un período de tres a cinco años, dependiendo de los casos. Cuando el programa contempla el apoyo a la exportación de productos para mercados exigentes, los períodos para la ejecución necesitan de ser amplios, pues las autorizaciones de admisibilidad de los productos demoran a obtener y los productores precisan de tiempo para adaptar sus métodos, a los requisitos de calidad y sanidad de esos mercados. Los proyectos de apoyo a los productores muy pequeños necesitan al menos de cinco años.

Los objetivos de sostenibilidad para los programas de apoyo a la competitividad agrícola, tienen que considerar la viabilidad técnica, la viabilidad administrativa y la viabilidad financiera.

Para que un programa se consolide, es necesario que sea técnica y administrativamente bien implantado y financieramente sostenible, antes de su término. En estas condiciones, al mejor, la consolidación puede ocurrir en el año siguiente al cumplimiento de las metas. En la práctica, eso se traduce en la existencia de capacidad gestión, de una base de datos de técnicos que puedan ser contratados para proveer los servicios, de condiciones para obtener los medios financieros para soportar los costos. Este último aspecto será logrado, si durante la fase de ejecución, los productores vean sus ingresos incrementados, como resultado de la asistencia recibida y si las propuestas de asistencia son suficientemente interesantes para les proporcionar seguir aumentando los ingresos. Es condición fundamental, que los beneficiarios tengan una actividad con dimensión suficiente para generar los recursos necesarios para pagar por la asistencia. La viabilidad de estas condiciones de sostenibilidad debe ser analizada, en el momento de la preparación de los programas y, ante esa análisis, fijar la forma de concretar.

3.3.5 Seguimiento

Los mecanismos de seguimiento son importantes para que el Banco sepa cual es la situación en que se encuentran los programas, para ayudar a los ejecutores a establecer una disciplina en la evaluación periódica de su actividad y, sobretodo, para permitir la tomada de medidas en tiempo útil para la resolución de problemas si fuera el caso.

Cuando es establecida tanto la forma como el seguimiento que va a ser efectuado en el momento de la preparación de los proyectos, es conveniente que queden bien claras las metas cualitativas.

Se sugiere que sea creada una forma uniformizada para la presentación de los informes periódicos a ser producidos por los ejecutores.

Los informes deberían tener una periodicidad trimestral, caso existan las condiciones en el Banco para su análisis, si no existen, que sea semestral, y ser presentados en soporte informático para facilitar su consulta.

Es muy importante que se realicen siempre evaluaciones de mediano término. Éstas deberían tener lugar, cerca de 18 meses después del inicio de los programas, lo que significa que, en la gran mayoría de los casos, van ocurrir pasado un año del inicio efectivo de las actividades. Las evaluaciones de mediano término, hechas por consultores experimentados e independientes, pueden constituir un buen instrumento para conocer, en profundidad, si el programa efectivamente va alcanzar sus fines, las razones de los logros o de no suceso y, en este caso, obtener sugerencias sobre las medidas que pueden ser tomadas para los superar, si posible.

Por razones de ética, para las evaluaciones de mediano y pos término sería mejor que fuera el Banco quien hiciese la escoja del consultor y que, en el presupuesto del programa, se quedase un montante retenido, por el Banco, para hacer directamente el pago al los consultores.

Un aspecto muy importante a tener en consideración es que los términos de referencia, para esas evaluaciones, deben ser muy bien preparados, sobretodo, claros y precisos.

3.3.6 Conclusiones

En conclusión:

- ❑ Los proyectos de apoyo a la competitividad tienen un cariz demostrativo, por eso no se pueden esperar transformaciones masivas inmediatas en el mundo rural, pero a corto plazo los efectos son muy positivos pues aportan a los beneficiarios conocimientos importantes que amplían sus horizontes, y que cuando aprovechados proporcionan cambios importantes en sus resultados.
- ❑ Estos proyectos tienen bastante suceso junto a los productores y la prueba es que cuando los productores ven o prevén efectos inmediatos están de acuerdo pagar por los servicios facilitados.
- ❑ El suceso o no suceso de los proyectos están estrechamente vinculados al desempeño de la entidad ejecutora, por lo que su selección es determinante para el efecto que los proyectos vengán a tener.
- ❑ El apoyo a los pequeños y medianos productores, y el apoyo a los productores muy pequeños tiene que ser diferenciado, en objetivos y en tiempo de ejecución.
- ❑ Los temas comercialización y ampliación de mercados, calidad y ambiente son determinantes en la transformación rural al nivel de los beneficiarios tipo de los proyectos FOMIN.
- ❑ La importancia que los proyectos de apoyo a la competitividad demuestran, sugiere que continúen a ser apoyados en el futuro dando particular énfasis a los temas mencionados en el párrafo anterior.