

Signatura: EB 2009/97/INF.3
Fecha: 20 agosto 2009
Distribución: Pública
Original: Español

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

**Ejecución del segundo ciclo del
Programa del Fondo de Asistencia
Técnica para los departamentos de
León, Chinandega y Managua
financiado con arreglo al Mecanismo
Flexible de Financiación**

Junta Ejecutiva — 97º período de sesiones
Roma, 14 y 15 de septiembre de 2009

Para **información**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva a título informativo.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Ladislao Rubio

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2575

Correo electrónico: l.rubio@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Abreviaturas y siglas

FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FUNICA	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
NITLAPAN	Instituto de investigación aplicada y promoción del desarrollo local
PPA	Programa Productivo Alimentario
PRORURAL	Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible
PTA	Proyecto de Tecnología Agropecuaria
SPAR	Sector Público Agropecuario Rural

Ejecución del segundo ciclo del Programa del Fondo de Asistencia Técnica para los departamentos de León, Chinandega y Managua financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

I. Introducción

1. El objetivo de esta nota informativa es cumplir lo dispuesto en el párrafo 13 de las directivas del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se establece que "... respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto...".

II. Antecedentes

2. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) se puso en marcha el 20 de junio de 2001, financiado con arreglo al MFF¹, como parte del Proyecto de Tecnología Agrícola (PTA) para fomentar el acceso a servicios de asistencia técnica de pequeños y medianos productores de León, Chinandega y Managua. El costo total es de USD 20,6 millones, y el FIDA aporta USD 14,0 millones. El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) es el responsable general del FAT y la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA) está a cargo de la ejecución. A inicios de 2009, se realizó una evaluación independiente que concluyó que los productores habían mejorado su productividad y estaban en vías de consolidar sus vínculos y alianzas. En el mes de mayo una misión del FIDA visitó el país para la revisión del segundo ciclo, y concluyó que las condiciones previas para el paso del segundo al tercer ciclo del programa se habían cumplido, por lo que recomendaba el inicio del tercer ciclo.
3. El MAGFOR considera que la inclusión inicial del FAT en el marco del PTA, luego en el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (PRORURAL), y ahora en el Programa Productivo Alimentario (PPA), han sido pasos importantes para la participación en el diálogo nacional sobre políticas públicas sectoriales y un instrumento transparente y eficiente de canalización de recursos públicos a pequeños y medianos productores con nuevas modalidades de servicios de asistencia técnica. El FAT se consolidará en el tercer ciclo como un instrumento para la promoción de políticas de innovación tecnológica, en apoyo del MAGFOR. Las autoridades del Gobierno de Nicaragua han manifestado su interés² en que el FAT continúe hacia su tercer ciclo.

III. Logros durante el segundo ciclo

4. La revisión de los logros del segundo ciclo se basa en una evaluación independiente a cargo del Instituto de investigación aplicada y promoción del desarrollo local (NITLAPAN), así como en documentos e informes de seguimiento y supervisión del FAT en su segundo ciclo. El FAT ha atendido a tres tipos de productores: la población más vulnerable (52%); grupos con un nivel de desarrollo intermedio, (41%), y organizaciones más desarrolladas y conectadas a mercados o cadenas de

¹ Se caracteriza por un proceso de diseño en evolución, la ejecución de ciclos separados de tres a cuatro años de duración y condiciones previas —o "indicadores críticos"— como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.

² Cartas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del MAGFOR.

valor (7%). Se han logrado alcanzar mejoras sustanciales en los procesos productivos y los rendimientos (entre un 10% y un 20%), se han ampliado las áreas de siembra y un 52% de los usuarios del FAT han aplicado nuevas tecnologías en sus parcelas.

5. **Cumplimiento de las condiciones previas para pasar al tercer ciclo.** El FAT cumplió las condiciones establecidas para pasar al tercer ciclo. Los siete indicadores están por encima de las metas fijadas para el segundo ciclo y en algunos casos, se han sobrepasado, tal como se verifica en el siguiente cuadro:

Verificación del cumplimiento de las condiciones previas en el segundo ciclo del FAT

<i>Jerarquía</i>	<i>Indicador crítico</i>	<i>Situación al 15 de mayo de 2009</i>	<i>Logro alcanzado</i>
Objetivo específico: acceso de los pequeños y medianos productores a servicios privados de asistencia técnica basados en una oferta competitiva y de acuerdo a sus necesidades	1) Al menos un 30% de los pequeños y medianos productores que han recibido servicios del FAT han mejorado su productividad y/o ingresos.	42% (3 007) de los pequeños y medianos productores que han recibido servicios del FAT han mejorado su productividad y/o ingresos.	140%
	2) 6 000 pequeños y medianos productores tienen acceso a servicios de asistencia técnica en los municipios de los departamentos de León, Chinandega y noroeste de Managua.	7 142 pequeños y medianos productores tienen acceso a servicios en 24 municipios de León, Chinandega y noroeste de Managua. Adicionalmente 7 700 productores, mayoritariamente mujeres, han sido atendidos por el PPA.	119%
	3) Los grupos informales tienen igual capacidad de acceso a los servicios de asistencia técnica.	60 grupos informales de un total de 81 organizaciones tienen acceso a los servicios de asistencia técnica. 9 grupos se legalizaron como cooperativas.	Satisfactorio
Resultado 1: los pequeños y medianos productores de grupos u organizaciones han demandado, contratado, utilizado y cofinanciado servicios de asistencia técnica que responden a sus necesidades	4) Un porcentaje significativo de los demandantes organizados contrata servicios sin apoyo del FAT.	18 organizaciones demandantes de las más fortalecidas, contratan servicios sin apoyo del FAT.	Satisfactorio
	5) El 80% de las organizaciones cofinancian los servicios.	El 100% de las organizaciones cofinancian servicios e inversiones.	120%
Resultado 2: se ha desarrollado una oferta competitiva y sostenible de servicios privados de asistencia técnica que se orientan y responden a la demanda	6) Se han contratado 80 profesionales independientes y por lo menos 15 empresas para servicios de asistencia técnica.	216 oferentes independientes y 28 empresas han sido contratados para servicios de asistencia técnica.	270% (profesionales independientes)
			187% (empresas)
Resultado 3: se han desarrollado modalidades de prestación de servicios de asistencia técnica que vinculan la oferta y la demanda de manera selectiva y sostenible	7) Se han difundido y están disponibles en el sector rural nuevas estrategias y mecanismos del FAT sistematizados.	4 documentos sistematizados y uno difundido.	Satisfactorio

6. Además, **la revisión de indicadores de la matriz del marco lógico** muestra un desempeño satisfactorio. El FAT se ha consolidado en su área de intervención, se ha ajustado con éxito a las políticas sectoriales, y ha tenido una participación sobresaliente en el PPA³, en cuyo marco se ha apoyado a más de 7 000 familias. Se ha atendido adicionalmente a una población de 7 142 productores, organizados en 81 organizaciones (19 asociaciones momentáneas, 41 núcleos del Bono Productivo Alimentario y 21 organizaciones formales). Del total de usuarios, 3 834 son mujeres, y de éstas, 829 son jefas de hogar.

³ El PPA impulsa cambios tecnológicos para capitalizar y transformar la producción de los pequeños productores. Los beneficiarios son familias campesinas pobres, encabezadas por mujeres jefas de hogar.

7. **Cumplimiento del objetivo de desarrollo: fortalecer la capacidad productiva y de comercialización de los pequeños y medianos productores y las microempresas rurales.** El FAT ha atendido a tres tipos de productores en el segundo ciclo: la población más vulnerable (52%); grupos con un nivel de desarrollo intermedio (41%), y organizaciones más desarrolladas y conectadas a mercados o cadenas de valor (7%). Según el “Estudio de impacto del segundo ciclo del FAT – Occidente y diseño de propuesta para el tercer ciclo. Resultados de la Encuesta a Hogares” (NITLAPAN, marzo 2009), se han logrado alcanzar mejoras sustanciales en los procesos productivos y los rendimientos (entre un 10% y un 20%), se han ampliado las áreas de siembra y un 52% de los usuarios del FAT han introducido nuevas tecnologías en las parcelas. Los mejores resultados se ven en la ganadería donde el 80% de los usuarios han aplicado los conocimientos adquiridos. El impacto más importante se observa en los grupos pertenecientes a una organización o vinculados a mercados. Algunos usuarios no incorporaron tecnologías, a pesar de conocerlas, debido a limitaciones económicas. Un reto del tercer ciclo será vincular a estos grupos a fuentes de financiamiento, mercados u organizaciones, consolidando las capacidades adquiridas.
8. **Cumplimiento del objetivo específico: acceso de los pequeños y medianos productores a servicios privados de asistencia técnica basados en una oferta competitiva y de acuerdo a sus necesidades.** El resultado más significativo en este ciclo es el avance en el desarrollo del mercado local de servicios de asistencia técnica. Aunque el contexto actual fomenta la asistencia técnica gratuita, el FAT ha promovido una cultura de pago por parte de los productores asistidos, con aportes de cofinanciamiento graduales y ascendentes, principalmente en las organizaciones más desarrolladas. Las 81 organizaciones y grupos han negociado y contratado los servicios de 216 profesionales independientes y 28 empresas. El desarrollo de un mercado de servicios más especializados aún se encuentra en etapa incipiente, pero se empiezan a ver resultados alentadores, ya que 18 organizaciones han comenzado a contratar sus propios servicios sin intervención del FAT. Este alcance se ha logrado con oferentes de asistencia técnica involucrados en un plan de fortalecimiento sistemático orientado por la demanda. Sin embargo, aún es necesario fortalecer las capacidades de los oferentes de asistencia técnica en cuanto a visión empresarial, gestión de crédito y desarrollo organizacional. La participación femenina ha sido alta en el FAT, particularmente en los grupos más vulnerables, y en la población atendida con el Bono Productivo Alimentario. No obstante, aún es preciso fortalecer los espacios de participación y asegurar una atención diferenciada de acuerdo a la graduación misma de sus actividades.
9. **Resultado 1: los pequeños y medianos productores de grupos u organizaciones han demandado, contratado, utilizado y cofinanciado servicios de asistencia técnica que responden a sus necesidades.** A través de incentivos y formación se han desarrollado capacidades para negociar servicios y tomar decisiones orientadas por la demanda, lo cual ha resultado valioso para establecer relaciones horizontales con los proveedores. Las organizaciones y grupos atendidos han alcanzado un cierto nivel de madurez al fortalecer sus capacidades y consolidar sus organizaciones. La población más vulnerable, organizada en 42 núcleos de productores y atendidos a través del Bono Productivo Alimentario establece las bases para su autogestión económica y social. Este grupo sigue estando en el tercer ciclo. Los grupos con un nivel de desarrollo intermedio han consolidado su conocimiento tecnológico y mejorado su capacidad empresarial, y han pasado de agruparse en asociaciones momentáneas a establecer organizaciones legalizadas. El grupo de organizaciones más desarrolladas, agrupadas en asociaciones y vinculadas a mercados, muestran un buen nivel en el

cofinanciamiento de sus servicios (entre un 10% y 20%). Actualmente los grupos de productores más desarrollados están apoyando a los grupos menos desarrollados en el desarrollo de capacidades de gestión y en su integración a mercados dinámicos y cadenas de valor.

10. **Resultado 2: se ha desarrollado una oferta competitiva y sostenible de servicios privados de asistencia técnica que se orientan y responden a la demanda.** El funcionamiento del FAT en la zona ha sido adecuado y ha permitido reunir una oferta de más de 200 proveedores de servicios, que se ha ido consolidando y orientando a aspectos relacionados con la producción agrícola, la gestión empresarial y la vinculación al mercado. Se han identificado tres tipos de proveedores de servicios: i) organizaciones cooperativas y asociaciones de productores con mayor desarrollo de capacidad organizativa; ii) empresas especializadas, y iii) profesionales individuales. En general, los usuarios se manifiestan satisfechos por los servicios recibidos. Los proyectos mejor desarrollados son aquellos que se han materializado en acuerdos o alianzas. Los proveedores de servicios han determinado que las organizaciones y grupos de productores son más exigentes en la calidad de los servicios. En el tercer ciclo será preciso consolidar la oferta de servicios más especializados en aspectos gerenciales y en la consolidación de las organizaciones y sus vínculos con otros servicios, en particular, los financieros.
11. **Resultado 3: se han desarrollado modalidades de prestación de servicios de asistencia técnica que vinculan la oferta y la demanda de manera selectiva y sostenible.** Las organizaciones han contratado 244 servicios, un 82% con subsidios y un 18% con fondos propios o a través de sus propias gestiones económicas. Los resultados muestran que el mercado de servicios está funcionando mejor en las organizaciones más desarrolladas con rubros/negocios vinculados a los mercados y con participación en la cadena de valor. Unas 18 organizaciones, con un total de 2 900 usuarios, están contratando con sus propios recursos a 45 proveedores de servicios. De igual modo, los servicios de asistencia técnica son importantes para los grupos y organizaciones menos desarrollados. Dicha asistencia ayuda a que mejoren su capacidad de gestión y toma de decisiones, amplíen el acceso a otros servicios, incluyendo recursos financieros, y establezcan vínculos y alianzas con otros actores. Las mesas de diálogo para la identificación de brechas tecnológicas y alianzas de investigación han permitido a los beneficiarios detectar el potencial para obtener nuevos recursos, para vincularse a los mercados u obtener otros servicios.

IV. Los desafíos del tercer ciclo

12. El FAT concluirá el 30 de junio de 2013, después de 12 años de ejecución. El tercer y último ciclo inicia en el segundo semestre de 2009 por un período de cuatro años. Los resultados y lecciones aprendidas del FAT en el segundo ciclo deberán consolidarse a fin de garantizar la sostenibilidad. Existen varios desafíos que deberán atenderse en el tercer ciclo.
13. **Diálogo sobre políticas.** La inclusión inicial del FAT en el marco del PTA, luego en el PRORURAL y ahora en el PPA han sido pasos importantes en la consolidación del FAT como instrumento de políticas públicas sobre tecnología agropecuaria. En consecuencia, el FAT se ha establecido como un instrumento transparente y eficiente de canalización de recursos públicos a pequeños y medianos productores con nuevas modalidades de servicios de asistencia técnica.
14. Con el cambio de gobierno, se reorientó la política sectorial para priorizar la producción de alimentos y aumentar la seguridad alimentaria. En este ajuste, el MAGFOR se consolidó como el rector del marco sectorial. La FUNICA, por su parte, se ha consolidado en la gestión de nuevas modalidades de prestación de servicios, manteniendo su espacio y credibilidad tanto en el sector público como entre las agencias de cooperación y organizaciones con las que trabaja (FIDA, Organismo

Danés de Desarrollo Internacional [DANIDA], Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación [COSUDE], Fundación Ford, Banco Mundial, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo [SNV]). Bajo este contexto, se ajustaron los instrumentos usados por el FAT para atender las distintas demandas provenientes de los distintos grupos de productores. En el último ciclo, ambas entidades, el MAGFOR y la FUNICA, estrecharán los lazos que han venido desarrollando para hacer frente a los nuevos retos, reforzar otras alianzas, generar procesos de innovación tecnológica y, en especial, atender de manera eficiente a los grupos que requieren un mayor apoyo para lograr su consolidación.

15. **Intervenciones con un enfoque más orientado al mercado y las cadenas de valor.** El FAT debe profundizar este enfoque para que los proyectos de investigación aplicada y de mercados de tecnología se orienten a la búsqueda de alternativas de bajo costo con estándares adecuados de calidad, volumen y características de los productos que demandan los mercados. A su vez, deberá responder a las demandas que provienen desde el sector público agropecuario en innovación, mejoramiento de semillas, transformación y asistencia técnica. Esto también implica la incorporación de oferentes especializados en procesos empresariales y de cadenas de valor, que refuercen estos conocimientos.
16. **Apoyo a negociaciones colectivas y acceso a los mercados.** Para asegurar que los grupos obtengan mejores precios por sus productos o logren un mejor acceso a los mercados, es importante promover estrategias de negociación colectiva, ya sea por volúmenes o por procesos de diferenciación productiva que les permita obtener mayores precios. El FAT debería generar incentivos para promover intervenciones con un enfoque más orientado a las cadenas de valor. Esto conllevaría la mejora del sistema productivo, el consumo y los estándares de calidad de los mercados para orientar los cambios técnicos necesarios hacia la certificación de los grupos productores, el acceso a los mercados y el establecimiento de agricultura de contratos y/o procesos de diferenciación de productos en nichos como mercados justos y orgánicos.
17. **Mayor impacto en los grupos vulnerables.** El FAT ha demostrado su valor agregado al implementar el Bono Productivo Alimentario con transparencia, lo cual ha legitimado sus acciones en el territorio. Sin embargo, en este tercer ciclo, se le exigirá más eficiencia a la hora de conseguir un mayor impacto en el incremento de los ingresos de los sectores más vulnerables. Por ello, el FAT deberá aprovechar las oportunidades que se presentan en el contexto de la crisis y deberá apoyar las políticas públicas orientadas a la seguridad alimentaria en los procesos de cambio tecnológico, capitalización y en la incorporación a los mercados con un enfoque de cadenas de valor.
18. **Cofinanciamiento de la asistencia técnica, tipología de productores y género.** Los resultados de la encuesta a hogares (NITLAPAN, marzo de 2009) muestran que el FAT sigue asumiendo entre el 80% y el 90% del costo de la asistencia técnica. Este elemento debe ser ajustado en el nuevo ciclo de acuerdo con las características de las organizaciones, para definir criterios y porcentajes a cubrir por cada tipología de organización. En particular, se debe considerar la posibilidad de que los productores más vulnerables, así como las mujeres que reciben asistencia a través del Bono Productivo Alimentario, participen en el cofinanciamiento según sus condiciones económicas y de forma gradual. Los resultados de la encuesta a hogares evidencian asimismo el grado de satisfacción de los servicios de asistencia técnica, haciendo referencia a dos demandas que se plantean como fundamentales: la atención integral productiva y el acceso a los mercados. Con respecto al enfoque de género, se han logrado avances, aunque en la ejecución de proyectos de innovación y de negocios se cuenta con un promedio del 20% de participación de las mujeres, mientras que en el marco del PPA se alcanza el 100%. En el último ciclo se deberán mejorar los mecanismos para incrementar sus demandas y su participación.

19. **Calidad de los servicios de asistencia técnica.** Existe una clara demanda por parte de organizaciones y productores individuales de una mayor supervisión de los proyectos en cuanto a la calidad de los servicios, lo cual es un indicio de que las relaciones técnico-organización y/o técnico-productor están presentando algunos problemas allí donde se requiere mayor supervisión o participación del FAT. Es necesario mejorar el monitoreo de la calidad del servicio técnico ofrecido, en particular en lo concerniente a la frecuencia de visitas, los contenidos de trabajo de los técnicos de campo, el acceso a innovaciones, la modalidad de atención, la cobertura de los técnicos, la relación técnico-productor, los resultados obtenidos y la satisfacción de la clientela. En lo que respecta a la cobertura de los servicios de asistencia técnica, en el próximo ciclo se hará énfasis en mejorar la proporción de productores por técnico y los costos de los oferentes para atender a productores en diferentes contextos (comarcas con población dispersa pero buena infraestructura de caminos, comarcas aisladas con deficiente infraestructura de caminos, etc.). La FUNICA-FAT deberá establecer una norma de densidad de productores por extensionista. En cuanto al contenido de la asistencia técnica hay un elemento particular de la encuesta a hogares que se refiere a la necesidad de que los técnicos tengan una visión global de la finca y no sólo de determinados rubros, por lo que el apoyo de la FUNICA-FAT a los oferentes de servicios de asistencia técnica deberá atender esta demanda a través de metodologías específicas.
20. **Mayor eficiencia en el área administrativa.** El FAT tiene una red de organizaciones con quienes ejecutar proyectos y fondos, y posee conocimientos y una experiencia de ocho años en la región. Sin embargo, el crecimiento esperado de la demanda para el próximo ciclo requerirá una mayor eficiencia en las áreas administrativas, por lo que deberá avanzarse en la facilitación de trámites para desembolsos, la disminución de los plazos para aprobar las propuestas de proyectos, y el establecimiento de un sistema de seguimiento de actividades de desempeño. La supervisión directa de este proyecto por parte del FIDA ayudará a proveer las herramientas y el apoyo necesarios en el logro de este objetivo.
21. **La estrategia de sostenibilidad.** El FAT recibe diferentes demandas porque atiende a organizaciones con diferente grado de desarrollo, por lo que es necesario continuar con políticas diferenciadas de prestación de los servicios ofrecidos. Por todo ello los principales retos y recomendaciones para el tercer y último ciclo del FAT serán los siguientes: i) fortalecer el apoyo a la implementación de las políticas públicas de seguridad alimentaria, a través del apoyo sistemático a los grupos más vulnerables para ayudarlos a incrementar la producción de alimentos, fortalecer sus propias organizaciones y/o apoyar su inserción en organizaciones más sólidas, identificar oportunidades y apoyarlos en su inserción a mercados; ii) asegurar los mercados de servicios a las organizaciones más desarrolladas, fortaleciendo su integración en cadenas de valor y ayudando a consolidar vínculos con otros servicios, en particular los financieros; iii) mejorar la gestión de los conocimientos con una fuerte participación de los actores, para sistematizar y dar a conocer las lecciones aprendidas en innovación y los procesos de adaptación entre los distintos grupos atendidos, en particular los grupos vulnerables; iv) consolidar asociaciones para la investigación y la validación de tecnologías orientadas a reducir la vulnerabilidad ambiental de la producción, definir espacios para su sistematización y la difusión del conocimiento generado; v) apoyar procesos de organización y consolidación de organizaciones, cooperativas y otras formas asociativas, y fortalecer alianzas con los grupos menos desarrollados para apoyar la adopción de tecnologías y de capacidades gerenciales como forma de asegurar la continuidad en la prestación de servicios, y vi) afianzar asociaciones con la red de organizaciones con quienes han trabajado y han ejecutado proyectos y utilizado fondos de manera transparente, legitimando así sus acciones en el territorio.

