

---

## República Argentina

### Evaluación de la estrategia y el programa en el país

---

Signatura: EC 2024/127/W.P.5/Rev.1

Tema: 6

Fecha: 18 de noviembre de 2024

Distribución: Pública

Original: Español

#### Para examen

**Medida:** Se invita al Comité de Evaluación a que examine la evaluación de la estrategia y el programa en el país para la República Argentina. El documento revisado incluye el acuerdo en el punto de culminación firmado entre la República Argentina y el FIDA.

---

---

#### Preguntas técnicas:

**Indran A. Naidoo**

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
correo electrónico: a.naidoo@ifad.org

**Mónica Lomeña-Gelis**

Oficial Superior de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
correo electrónico: m.lomena-gelis@ifad.org

---



Invertir en la población rural

**Junta Ejecutiva**

---

## **República Argentina**

### **Evaluación de la estrategia y el programa en el país**

---

Signatura: EB 2024/OR/18

Tema: 6 a) i)

Fecha: 18 de noviembre de 2024

Distribución: Pública

Original: Español

#### **Para examen**

**Medida:** Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine la evaluación de la estrategia y el programa en el país para la República Argentina.

---

---

#### **Preguntas técnicas:**

**Indran A. Naidoo**

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
correo electrónico: a.naidoo@ifad.org

**Mónica Lomeña-Gelis**

Oficial Superior de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
correo electrónico: m.lomena-gelis@ifad.org

---

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>ii</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>iii</b>
<b>Resumen</b>	<b>iv</b>
<b>Apéndices</b>	
I. Acuerdo en el punto de culminación	1
II. Informe principal: República Argentina: Evaluación de la estrategia y el programa en el país	8

## Prólogo

*Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa del FIDA en el país (EEPP) para la República Argentina, que abarca el período 2011-2023. Se trató de un período complejo política, institucional y económicamente para el país, durante el cual la pobreza se cuatuplicó. En este contexto, la labor del FIDA en el país se ha vuelto aún más pertinente y se suma a sus contribuciones para dar mayor visibilidad a la agricultura familiar en un contexto donde la política agrícola suele estar dominada por un sector agroexportador grande y moderno.*

*La evaluación reveló que el programa en el país estuvo bien alineado con las prioridades del Gobierno de la Argentina y fue oportuno para un sector de población fuertemente afectado por el deterioro de la situación económica del país. Los programas alcanzaron o superaron el número de hogares previstos y apoyaron procesos de empoderamiento de algunos grupos de mujeres rurales.*

*Entre los desafíos encontrados destaca la falta de un planteamiento estratégico de largo alcance en materia de focalización, que limitó la equidad y la eficiencia. Las intervenciones del FIDA en la Argentina se basaron principalmente en un solo instrumento, a saber: planes de negocio financiados a través de donaciones de contrapartida no reembolsables para financiar las inversiones de los productores agrícolas y sus organizaciones. En la mayoría de los casos, los beneficiarios siguen necesitando más inversiones para poder alcanzar los objetivos productivos establecidos y no han logrado cambiar su forma de comercializar ni han mejorado su acceso a los mercados.*

*Las principales recomendaciones que surgen del análisis evaluativo invitan a repensar la estrategia de apoyo del FIDA en la Argentina. Esto incluye considerar los aspectos estratégicos de la focalización, la selección de instrumentos de apoyo para distintos subgrupos de la población objetivo y el establecimiento de asociaciones con distintas áreas del Gobierno.*

*La Oficina de Evaluación Independiente (IOE) espera que esta evaluación ayude al FIDA y al Gobierno de la Argentina a mejorar la relevancia, eficacia y sostenibilidad de su colaboración para contribuir a eliminar la pobreza rural en el país.*

## **Agradecimientos**

La evaluación de la estrategia y el programa en el país fue liderada por Mónica Lomeña Gelis, Oficial Superior de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), con el apoyo de Massiel Jiménez, Analista de Evaluación de la IOE. Los siguientes consultores contribuyeron a la evaluación: Hector Valdés Conroy (consultor principal), Ricardo Quiroga, Marcelo Posada, Alejandro Marengo, Tiziana Forte, Santiago Felici, Daniel Wiesner y Daniel Lema. Lucia Bacconi y Antonella Sisti, Asistentes de Evaluación de la IOE, y Shaun Ryan, Adjunto de Administración de la IOE, se ocuparon de los aspectos administrativos y logísticos de la evaluación.

El borrador del informe de evaluación se benefició de los comentarios de un examen interno de pares llevado a cabo por el equipo de la IOE. Kouessi Maximin Kodjo, Oficial Principal de Evaluación de la OIE, y Fabrizio Felloni, Director Adjunto de la IOE, realizaron comentarios para mejorar la calidad del informe en etapas clave de la evaluación, bajo la dirección general de Indran A. Naidoo, Director de la IOE.

La IOE agradece al Departamento de Administración de Programas del FIDA y, en particular, a la División de América Latina y el Caribe y al equipo en el país por su constructiva colaboración a lo largo del proceso de evaluación. Deseamos, asimismo, expresar nuestro reconocimiento al equipo de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) y al Gobierno de la República Argentina por su cooperación. También agradecemos al personal de los equipos provinciales por el apoyo prestado durante las visitas sobre el terreno en Catamarca, Chaco, Córdoba, Jujuy, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, así como a los equipos técnicos de las entidades encargadas de la ejecución (el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) y a los productores y las productoras de la agricultura familiar.

## Resumen

### A. Antecedentes

1. En 2024, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) en la República Argentina durante el período 2011-2023. Siguiendo la Revisión de la Política de Evaluación del FIDA (FIDA, 2021) y el Manual de evaluación del FIDA (FIDA, 2022a), la EEPP se planteó como objetivo evaluar la estrategia y el programa financiados por el FIDA en la Argentina y formular recomendaciones para el trabajo futuro del FIDA en el país. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación servirán de base para la preparación del nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que se llevará a cabo teniendo en cuenta que la República Argentina ha alcanzado el umbral para someterse al proceso de graduación del FIDA ([EB 2021/133/R.5](#)).
2. La EEPP abarcó el último COSOP relativo a la Argentina, seis operaciones de préstamo y siete donaciones regionales o globales. El monto de las operaciones de préstamo ascendió a USD 323,6 millones, de los cuales USD 97,8 millones consistieron en financiación del FIDA y el resto provino del Gobierno de la Argentina, los beneficiarios y otros organismos internacionales.
3. **Contexto del país.** La Argentina es el segundo país más grande de América Latina en términos de extensión territorial (2 736 690 km<sup>2</sup>), el cuarto más grande en términos poblacionales (46,2 millones, en 2022) y el tercero en términos de producto interno bruto (PIB) (USD 632,77 millones, en 2022), con un PIB per cápita que la clasifica como un país de ingreso mediano alto (USD 13 344). El país se enfrenta a importantes desequilibrios macroeconómicos que se deben principalmente a los numerosos años de déficit fiscal (hasta el 6,1 % del PIB en 2023). Esta situación ha generado una creciente tasa de inflación (que en 2023 alcanzó el 211,4) y ha deteriorado la tasa de crecimiento de la economía.
4. La pobreza ha aumentado significativamente: ha pasado del 9,9 % a finales de 2010 al 41,7 % a finales de 2023 y es más elevada en el norte del país y en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. Estas cifras están basadas en los datos de las zonas urbanas. No hay estadísticas de pobreza rural. El 92,35 % de la población vive en zonas urbanas (centros poblados de más de 2 000 habitantes). Pese a que la Argentina ha hecho avances importantes en el ámbito de la igualdad de género, las mujeres se enfrentan a mayores tasas de desempleo y subempleo que los hombres, realizan más trabajo no remunerado y perciben menores salarios. Los miembros de los Pueblos Indígenas y la gente joven también sufren desigualdad y exclusión.
5. La agricultura desempeña un papel importante en la Argentina, ya que representa el 6,7 % del PIB nacional, el 7,7 % del empleo total y el 60 % de las exportaciones de bienes. El país es una potencia agrícola: es el primer exportador mundial de seis productos y concentra el 15 % de la producción y las exportaciones de América Latina y el Caribe. El sector agrícola argentino es dual, con grandes y medianas explotaciones, por un lado, y pequeñas explotaciones de producción y agricultura familiar, por otro lado. En estas últimas, de gran importancia para el empleo y la seguridad alimentaria, se concentra la mayor parte de las personas pobres del medio rural. Aunque no hay cifras precisas y recientes, se estima que las explotaciones agropecuarias de agricultura familiar representan el 17,7 % de la superficie agropecuaria, el 27 % del valor de la producción y el 64 % del empleo total del sector. Estos productores deben hacer frente a múltiples desafíos, incluyendo la falta de provisión de bienes públicos, la

escasez de servicios para la competitividad y agregado de valor, el limitado acceso a financiación, el acceso a la tierra y la formalidad de la tenencia, la inserción de los productos en el mercado y la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

## **B. Desempeño de la estrategia y del programa del FIDA en el país**

6. La **pertinencia** se califica como moderadamente satisfactoria. En términos generales, los objetivos estratégicos del FIDA estuvieron alineados con los planes del Gobierno, salvo durante el período 2016-2019, cuando el Gobierno mostró una limitada apropiación del COSOP, que había sido preparado durante la Administración anterior. Los ambiciosos objetivos de la estrategia y el programa en el país respondían a las necesidades de los pequeños productores, pero resultaron poco realistas debido a la limitada magnitud de las inversiones, entre otras razones. Además, los instrumentos de inversión utilizados (planes de negocio financiados con donaciones de contrapartida no reembolsables y contribuciones de contrapartida) a menudo no respondieron adecuadamente a las necesidades de la población objetivo. Asimismo, los requisitos de acceso y el modo de difusión de los programas generaron exclusión de miembros de la población objetivo, limitó el alineamiento de las inversiones con los planes de desarrollo territoriales y afectó la focalización geográfica original. Un aspecto pertinente con relación a los objetivos de la estrategia y el programa en el país fue la inclusión de cuotas de grupos especialmente vulnerables.
7. La **coherencia** también se califica como moderadamente satisfactoria. En la Argentina, el valor añadido del FIDA en el desarrollo de la agricultura familiar, aunque notable, se redujo durante el período de evaluación. Las operaciones de préstamo no tuvieron una concepción programática común y no se vincularon con las donaciones y las actividades de cooperación Sur-Sur y triangular, como se planteaba en el COSOP.
8. La **gestión de conocimiento** careció de un enfoque estratégico y adoleció de serios recortes en la ejecución debido a la volatilidad y las restricciones presupuestarias impuestas durante el período que abarca la evaluación. Además, no se estableció un mecanismo estratégico claro de **coordinación y asociación** entre el FIDA y el resto de las entidades financiadoras que promueven la agricultura familiar, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que atienden a grupos de población similares. Con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el FIDA ha trabajado de forma coordinada en el marco de la agenda de agricultura familiar en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La coordinación sinérgica con otros organismos de las Naciones Unidas se vio dificultada por la falta de presencia del FIDA en la Argentina. A lo largo del período de evaluación, el FIDA mantuvo una firme alianza con el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales y estableció asociaciones para cofinanciar algunos programas, pero no logró formar alianzas duraderas con el sector privado. Durante el período que nos ocupa, el FIDA perdió parte de la visibilidad de la que gozaba en relación con sus aportes a la elaboración e implementación de **políticas públicas** de agricultura familiar en la Argentina y otros países del MERCOSUR.
9. La EEPP califica la **eficacia** como moderadamente satisfactoria. Durante el período de evaluación, los programas de préstamo beneficiaron de forma directa a unas 1 300 organizaciones de productores y 70 000 hogares (300 000 personas, aproximadamente). Sin embargo, se trata de sobrestimaciones, pues existe un número indeterminado de hogares y organizaciones que se han beneficiado de más de un programa. Según un análisis geográfico, los departamentos en los que se realizaron inversiones a través del Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR) y del Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas (PRODECCA) son más pobres que aquellos en los que no se realizaron inversiones. En el marco de todos los programas evaluados

se establecieron cuotas de subgrupos de productores y productoras especialmente vulnerables (mujeres, miembros de Pueblos Indígenas y jóvenes). En la mayoría de los casos, se superaron las metas establecidas, pero los mecanismos utilizados no se adaptaron a las necesidades específicas de estos subgrupos.

10. Con el fin de aumentar los ingresos de los pequeños productores (primera vía de impacto identificada por la EEPP, relacionada con el primero objetivo planteado en el COSOP), se puso más énfasis en los aspectos productivos que en los comerciales, lo que explica que los beneficiarios aún no hayan logrado cambiar la forma en que comercializan sus productos. Muchos de los beneficiarios siguen necesitando más inversiones para poder alcanzar los objetivos productivos que se habían planteado. Se alcanzaron, en promedio, menos de la mitad de las metas de capacitación de los productores y sus organizaciones (segunda vía de impacto) y los esfuerzos para mejorar las capacidades institucionales fueron escasos y muchos de ellos no se llevaron a cabo (tercera vía de impacto).
11. Se implementaron pocas **innovaciones** propuestas durante el período. La mayor parte de las tecnologías financiadas por los programas eran ya conocidas en su contexto agroecológico y social. Los fondos rotatorios y la constitución de mesas de desarrollo territorial y otros comités locales se consideraron novedosos al inicio del período de evaluación.
12. La **eficiencia** se califica como moderadamente insatisfactoria. El contexto económico adverso y los cambios institucionales que afectaron a la unidad central de ejecución (DIPROSE) tuvieron un efecto negativo sobre la ejecución del programa en el país. Los programas presentan lapsos largos entre su entrada en vigor (efectividad) y el primer desembolso debido a la falta de cumplimiento de requisitos para la puesta en marcha, en algunos casos vinculados a la falta de asignación presupuestaria. Además, los costos de gestión de los programas se mantienen por encima del promedio de América Latina y el Caribe (si bien presentan una tendencia decreciente). Los desembolsos registraron retrasos y, en consecuencia, fue necesario extender el período de vigencia de los programas para alcanzar las metas establecidas en la fase de diseño. La mayor parte de los programas presentaron una alta tasa de ejecución financiera y tasas de rendimiento económico y financiero favorables. La complejidad de los procesos administrativos, así como las limitaciones ligadas a los sistemas de seguimiento, sin embargo, contribuyeron a un bajo nivel de eficiencia.
13. La EEPP califica el criterio de **impacto en la pobreza rural** como moderadamente insatisfactorio. Los programas evaluados presentan carencias de información importantes para analizar su impacto. Solo el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) cuenta con un estudio del impacto, en el que se señala que los beneficiarios incrementaron sustancialmente su producción agropecuaria (cultivos y ganadería), generando aumentos significativos en sus ingresos agrícolas. De acuerdo con las visitas sobre el terreno, centradas en el PROCANOR y el PRODECCA, es posible que estos programas hayan generado, en algunos casos, aumentos temporales en la producción y los ingresos. Por lo tanto, es posible que algunos hogares superaran temporalmente el umbral de la pobreza como resultado de los programas. No hay elementos que indiquen que los programas han generado aumentos en el capital humano y social de los beneficiarios o acciones significativas para incidir en las instituciones y políticas rurales. Las cuestiones relativas a la nutrición y la seguridad alimentaria no recibieron suficiente atención en los programas evaluados.
14. El criterio relacionado con **la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres** se califica como moderadamente satisfactorio. Durante el período de evaluación, el Gobierno de la Argentina asignó una alta importancia al tema. Los programas del FIDA se apoyaron en las entidades de ejecución a nivel federal y provincial para transversalizar la igualdad de género y el empoderamiento de las

mujeres. Se alcanzaron la mayoría de las metas relacionadas con las cuotas de participación de las mujeres rurales, pero los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) no aportan evidencia sobre los resultados o los impactos diferenciales para hombres y mujeres. El estudio del impacto del PRODERI puso de manifiesto una reducción en la probabilidad de que las mujeres sean copropietarias de los activos del hogar, debido a que a través del programa se financiaron actividades productivas que favorecieron ligeramente más a los hombres. Asimismo, la EPPP concluyó que en ningún programa se habían realizado esfuerzos concretos para que hombres y mujeres se expresen e influyan en condiciones de igualdad en las organizaciones rurales. Tampoco hay evidencia cuantitativa sobre los efectos de los programas en la promoción de un equilibrio de la carga de trabajo en los hogares beneficiarios. Un elemento positivo en lo referido al empoderamiento de las mujeres es el plan "En nuestras manos", diseñado por el Gobierno federal y financiado a través del PROCANOR.

15. La **sostenibilidad** se califica como moderadamente insatisfactoria. Aunque no hay información robusta que permita determinar el grado de sostenibilidad de las inversiones realizadas en el marco de los programas del FIDA, la evidencia apunta a que, en la mayoría de los casos, los resultados productivos y de ingresos solo se mantendrían en el corto plazo. Esto se debe, en parte, a la limitada vinculación de los productores con los mercados y a su vulnerabilidad a factores exógenos (económicos o climáticos). Además, la alta inflación que actualmente padece la Argentina erosiona rápidamente los activos financieros, como los fondos rotatorios con los que operan las organizaciones beneficiarias. Asimismo, los beneficiarios siguen necesitando asistencia técnica para poder aprovechar plenamente las inversiones realizadas. No hay indicios de que las intervenciones estén siendo ampliadas.
16. La EPPP califica la **gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y la adaptación al cambio climático** como moderadamente satisfactoria. A lo largo del período de evaluación, el FIDA fue aumentando el grado de atención e importancia otorgado al enfoque ambiental. No obstante, la gestión de las salvaguardas ambientales y sociales fue laxa, debido al debilitamiento de las capacidades de la unidad central de ejecución vinculado a los cambios institucionales y a la crisis económica que ha padecido el país. Es razonable esperar que los efectos negativos de los programas sobre los recursos naturales y el medio ambiente sean reducidos, habida cuenta de la reducida dimensión de las intervenciones. Asimismo, hay indicios de que las medidas de adaptación al cambio climático han reportado beneficios vinculados a la mejora de la gestión y optimización del uso del agua para la producción y la adaptación a los períodos recurrentes de sequía.
17. El **desempeño del FIDA y el del Gobierno de la Argentina** se califican como moderadamente satisfactorios. La mayoría de los actores clave entrevistados consideran al FIDA como un asociado fiable y comprometido con la lucha contra la pobreza rural y el apoyo a los pequeños productores que se dedican a la agricultura familiar. La flexibilidad que ha mostrado el FIDA para adaptar sus intervenciones a un contexto difícil y muy volátil es ampliamente apreciada. Los escasos recursos del equipo en el país y su limitada presencia en la Argentina dificultan la prestación de servicios de calidad a los asociados en un país extenso y con varios niveles de gobierno. Por su parte, pese a un contexto económico e institucional complejo, el Gobierno de la Argentina cumplió con su responsabilidad fiduciaria y asignó personal altamente capacitado a la gestión de los programas del FIDA durante el período de evaluación. Tanto a nivel federal como a nivel provincial, los funcionarios involucrados en la ejecución de los programas mostraron un alto nivel de compromiso, lo cual fue un factor clave. Las principales áreas de mejora identificadas están relacionadas con la celeridad en los desembolsos a los productores y los sistemas de SyE.

## C. Conclusiones

18. La República Argentina ha superado el umbral de ingreso per cápita establecido por la Política del FIDA relativa a la Graduación de los Países. Esta evaluación reconoce que las decisiones sobre este proceso son responsabilidad conjunta del Gobierno del país y de la Dirección del FIDA. Dentro de un posible recorrido de graduación, las conclusiones y recomendaciones resaltan aspectos que pueden ayudar a mejorar la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de los resultados en materia de desarrollo.
19. El período de evaluación fue particularmente complejo para la Argentina. El país transitó por varios cambios de gobierno que representaron movimientos pendulares en términos de política económica y que fueron acompañados de reorganizaciones institucionales. Además, el país fue acumulando déficits fiscales que desencadenaron una crisis económica que se vio agravada por la pandemia de COVID-19 y una serie de sequías graves. El reconocimiento de la agricultura familiar en la Argentina y la creación de instituciones destinadas a promover este tipo de agricultura también tuvieron vaivenes.
20. La mayoría de las metas asociadas a los objetivos del COSOP no se cumplieron o no es posible determinar su cumplimiento. Existen deficiencias importantes en todo el sistema de SyE. Los resultados en relación con la mejora de las capacidades de los productores y sus organizaciones y de las instituciones públicas que acompañan el desarrollo rural en los territorios fueron modestos. El difícil contexto de ejecución mitigó los resultados relacionados con el aumento de los ingresos de los productores, especialmente durante los últimos años cubiertos por la evaluación.
21. El deterioro de la situación socioeconómica y los avances institucionales en torno a la agricultura familiar sugieren que el apoyo del FIDA continuará siendo pertinente en el futuro cercano. El FIDA es reconocido como un asociado comprometido con la lucha contra la pobreza rural y tiene un alto valor potencial en la Argentina, especialmente para visibilizar la agricultura familiar y los desafíos conexos en materia de desarrollo. El FIDA ha colaborado estrechamente con el Gobierno de la Argentina y los gobiernos provinciales y ha mostrado un alto grado de flexibilidad, que los actores gubernamentales han valorado positivamente y han considerado útil.
22. Sin embargo, persisten varios desafíos señalados en la EEPP precedente (2010), entre ellos la baja eficiencia de la cartera. Las capacidades humanas del FIDA para atender la cartera de programas y apoyar actividades no crediticias han estado y siguen estando al límite. Esta circunstancia ha repercutido en la ejecución del programa en el país y en la capacidad de establecer asociaciones con otros organismos internacionales que prestan apoyo al sector agropecuario en el país y con actores clave del sector privado, así como en la actuación en el ámbito de las políticas públicas (considerada muy satisfactoria en 2010).
23. Debido a la falta de una estrategia para identificar, seleccionar y atender a la población beneficiaria, se han producido duplicidades (algunas personas y organizaciones han recibido apoyo a través de más de un programa) y una parte significativa de la población objetivo no ha recibido apoyo. Los hallazgos indican lagunas en la adaptación de los planes de negocio a las necesidades de los diversos subgrupos objetivo, considerando su situación socio-organizacional. La gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático mejoraron durante el período de evaluación, pero persisten serios desafíos relacionados con la sostenibilidad de las inversiones del programa en el país.

## D. Recomendaciones

24. **Recomendación 1: Reforzar el valor añadido que ofrece el FIDA en la Argentina.** Para ello, el FIDA debería i) continuar el apoyo a la discusión y al desarrollo institucional y organizacional de la agricultura familiar; ii) enfocar la generación de conocimientos en el diagnóstico de la agricultura familiar y reforzar el vínculo con los programas de préstamo y con las políticas públicas del sector; iii) evitar intervenciones demasiado específicas, como las centradas en unas pocas cadenas de valor, y iv) fortalecer sustancialmente la coordinación y colaboración con otros organismos de financiación.
25. **Recomendación 2: Preparar la intervención del FIDA para hacer frente a la volatilidad del país mediante una flexibilidad planificada y un mayor apoyo operacional y estratégico.** Ello implica: i) durante la elaboración del nuevo COSOP, establecer criterios técnicos que guíen las decisiones relativas a la flexibilización de las operaciones del Fondo, y ii) fortalecer la capacidad de apoyo operacional y estratégico al programa.
26. **Recomendación 3: Profundizar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural adaptando las intervenciones a las necesidades de los diferentes grupos de población objetivo.** Para ello, el FIDA debe adoptar las siguientes medidas: i) estimular y apoyar a las autoridades gubernamentales para establecer planes estratégicos territoriales de reducción de la pobreza basados en diagnósticos sólidos; ii) establecer partenariados con distintas áreas de los gobiernos nacional y provinciales para apoyar la implementación de esos planes, y iii) seleccionar y adaptar los instrumentos de apoyo más adecuados para esos planes estratégicos territoriales, siendo los planes de negocio parte de un conjunto de instrumentos que han de adaptarse en colaboración con las asociaciones de productores que presentan un claro potencial comercial.
27. **Recomendación 4: Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación.** Ello comprenderá lo siguiente: i) mejorar los marcos lógicos de los programas; ii) seleccionar y recabar información clave, y iii) establecer provisiones para evaluar el impacto de los programas.

## **ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)**

### **A. Introducción**

1. Durante el año 2024, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (OEI) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa (EEPP) del FIDA en la República Argentina durante el período 2011-2023. Siguiendo la revisión de la *Política de Evaluación del FIDA* y su *Manual de evaluación*, la EEPP tuvo como objetivo evaluar la estrategia y el programa financiados por el FIDA en la República Argentina y formular recomendaciones para el trabajo futuro del FIDA en el país. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación servirán de base para la preparación del nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) para el periodo 2025-2030.
2. La EEPP abarcó el último COSOP relativo a la República Argentina, incluyendo seis operaciones de préstamo y siete donaciones regionales o globales. El monto de las operaciones de préstamo ascendió a USD 323,6 millones, de los cuales USD 97,8 millones consistieron en financiación del FIDA y el resto provino principalmente del Gobierno de la Argentina, Gobiernos Provinciales, organizaciones de producción agropecuaria y otros organismos financieros internacionales.
3. Este Acuerdo en el Punto de Culminación (APC) contiene las recomendaciones de la EEPP que la Dirección del FIDA y el Gobierno de la República Argentina convienen en adoptar dentro de plazos específicos.
4. El seguimiento a la aplicación de las recomendaciones acordadas se llevará a cabo a través del "*Informe del Presidente del FIDA sobre el estado de ejecución de las recomendaciones de la evaluación y sobre las acciones de la gerencia*", el cual es presentado a la Junta Ejecutiva del FIDA por la Gerencia del Fondo con periodicidad anual.
5. El APC es firmado por el Gobierno de la República Argentina (representado por la Directora Nacional de Financiamiento con Organismos Regionales de Crédito del Ministerio de Economía) y la Dirección del FIDA (representada por el Vicepresidente Asociado del Departamento de Operaciones País). El papel de la OEI es facilitar la finalización del APC. El APC final se presentará a la Junta Ejecutiva del FIDA como anexo del nuevo Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) para la República Argentina. También se incluirá en el informe final de la EEPP de la República Argentina.

## 6. Recomendaciones

Sobre la base de la evidencia recogida, el análisis desplegado y las conclusiones extraídas, la presente EEPP ofrece las siguientes recomendaciones.

**Recomendación 1.** Reforzar el valor añadido que ofrece el FIDA en la Argentina. Para ello, el FIDA debería i) continuar el apoyo a la discusión y al desarrollo institucional y organizacional de la agricultura familiar; ii) enfocar la generación de conocimientos en el diagnóstico de la agricultura familiar y reforzar el vínculo con los programas de préstamo y con las políticas públicas del sector; iii) evitar intervenciones demasiado específicas, como las centradas en unas pocas cadenas de valor, y iv) fortalecer sustancialmente la coordinación y colaboración con otros organismos de financiación.

Recomendación aceptada: Sí

Respuesta:

Reforzar y destacar el valor añadido del FIDA en el marco de su mandato, con objeto de aumentar su relevancia y su impacto en términos de desarrollo en los países en los que se desarrolla su trabajo es siempre una recomendación muy bienvenida. Particularmente, se reforzará el valor añadido del FIDA en lo relacionado con el apoyo a la agricultura familiar como sector estratégico para contribuir a un desarrollo rural inclusivo a través de sus diferentes dimensiones de seguridad alimentaria, generación de ingreso y empleo, sostenibilidad ambiental, arraigo territorial, así como de identidad y cultura.

En el caso de la cartera del FIDA en la República Argentina, prestar especial atención al trabajo realizado durante décadas en el ámbito de la agricultura familiar para construir sobre los logros alcanzados, buenas prácticas y lecciones aprendidas, tal como se señala en la evaluación del programa y estrategia país, resultará de especial relevancia. Para ello, se prevé apoyar las siguientes líneas de acción:

- En la medida que la Ley de Agricultura Familiar se operativice, acompañar su implementación, especialmente en las provincias en donde se ejecutan proyectos apoyados por el FIDA, en coordinación con organizaciones de agricultura familiar presentes en los territorios.
- Reforzar capacidades de las unidades a cargo de desarrollo rural y agricultura familiar en los Gobiernos Provinciales, en coordinación con las delegaciones territoriales del INTA y Universidades. De especial importancia será el apoyo a la elaboración de planes y programas específicos de atención al sector a nivel provincial.

En términos de instrumentos de cooperación, se estrecharán los vínculos entre las operaciones de préstamo con otras iniciativas regionales que el FIDA apoya mediante el acceso a recursos no reembolsables para la provisión de asistencias técnicas,

apoyo a políticas públicas relacionadas con desarrollo rural o actividades de cooperación sur-sur y triangular para contribuir a ampliar el impacto de la cartera. La activa participación de entidades públicas en los distintos niveles del Estado, junto con actores del sector privado productivo y sociedad civil enriquecerá la cartera sobre la base de sus diferentes mandatos, experiencias y conocimiento acumulado.

El establecimiento de alianzas estratégicas con otras instituciones financieras internacionales de desarrollo contribuirá también a la ampliación de escala de las nuevas operaciones, tanto a nivel presupuestario como de capacidades técnicas. A tal fin, el apoyo a la generación de estadísticas específicas sobre desarrollo rural inclusivo será un tema para desarrollar. Las alianzas con organizaciones internacionales que trabajan en el sector de desarrollo rural, tales como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo (FONPLATA), Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), entre otras, podrán incluir el diseño y financiación de operaciones conjuntas, la coordinación interinstitucional durante los procesos de elaboración de planes operativos anuales de operaciones clave para fomentar sinergias durante su implementación, realización de asistencia técnica conjunta para acompañar la puesta en marcha de políticas públicas sobre desarrollo rural, organización de eventos para el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas, etc.

Con el fin de aprovechar al máximo la potencialidad de desarrollo que ofrecen los distintos territorios rurales en Argentina, se prevé que las próximas operaciones puedan seguir considerando un enfoque sustancialmente amplio y diverso de cadenas de valor con un enfoque reforzado de comercialización para la generación de ingresos en las poblaciones rurales que participen en los proyectos. Todo ello, en la medida que este enfoque sea factible al considerar criterios de intervención que sean territorial, social y económicamente viables, al objeto de ampliar la cartera y tener un mejor balance en cuanto a cadenas de valor.

#### Seguimiento propuesto:

Las nuevas operaciones de préstamo a ser financiadas con los recursos provenientes de los próximos ciclos presupuestarios del FIDA se focalizarán en el sector de agricultura familiar, en línea con el marco normativo vigente en Argentina para el sector, y propondrán la cofinanciación con otras instituciones financieras internacionales.

Las distintas iniciativas apoyadas por FIDA mediante instrumentos de financiación no reembolsable establecerán vínculos de colaboración con las operaciones de préstamos soberanos para el establecimiento de sinergias y oportunidades de complementariedad. Para ello, se realizarán sesiones periódicas conjuntas de trabajo entre las unidades ejecutoras de las distintas operaciones de crédito y donación para intercambiar información sobre sus respectivos objetivos y alcances para identificar áreas de interés común y fomentar sinergias.

Los informes anuales de seguimiento del COSOP, así como los informes de supervisión y ayudas memoria correspondientes a cada proyecto servirán de fuentes de verificación.

**Fecha límite para su implementación:**

Al ser un proceso continuo, no hay una fecha límite de implementación.

**Recomendación 2.** Preparar la intervención del FIDA para hacer frente a la volatilidad del país mediante una flexibilidad planificada y un mayor apoyo operacional y estratégico. Ello implica: i) establecer criterios técnicos que guíen las decisiones relativas a la flexibilización de las operaciones del Fondo; ii) fortalecer la capacidad de apoyo operacional y estratégico al programa; y iii) gestión del conocimiento y diálogo de políticas sobre desarrollo rural inclusivo.

**Recomendación aceptada:** parcialmente aceptada.

**Respuesta:**

Si bien la recomendación sobre flexibilidad es válida y aceptable, este principio ya se viene aplicando en la cartera. Por otra parte, es difícil fijar unas medidas específicas sobre el refuerzo del apoyo operacional al programa, ya que dependerá de la evolución de la cartera país en términos de alcance y presupuesto. En tanto la cartera pueda ir creciendo, se podrá reforzar el apoyo operacional recomendado a través, por ejemplo, de movilización de fondos suplementarios, cofinanciación de operaciones, o alianzas con actores del sector privado.

Durante el periodo cubierto por la evaluación, de hecho, ya se han puesto en marcha procedimientos relacionados a la modificación de las programaciones de desembolsos de las operaciones o a sus fechas de finalización y cierre de actividades, en línea con las necesidades propias de sus lógicas de intervención o de sus contextos financieros e institucionales.

Dicho esto, sí es posible establecer criterios más flexibles de actuación en términos de medidas de mitigación como parte de una matriz integrada dinámica de gestión de riesgos ante situaciones vinculadas, por ejemplo, con periodos inflacionarios, fluctuación cambiaria, desastres naturales, etc. siempre en línea con las normativas fiduciarias, de contratación y de salvaguardas sociales, ambientales y climáticas aplicables por parte de la administración Argentina y del FIDA.

En términos de asegurar una continuidad en el apoyo técnico operacional a la cartera, siempre ha existido la gran limitación de no contar con una presencia física permanente del FIDA en Argentina.

En esta línea, se subraya la importancia de garantizar que el FIDA cuente con los recursos humanos necesarios para asegurar el apoyo operacional y estratégico del programa, máxime considerando la amplia extensión geográfica, complejidad institucional y diversidad de operaciones. Sin embargo, este aspecto dependerá en gran medida de la disponibilidad presupuestaria y del tamaño de la cartera en el país.

### Seguimiento propuesto:

Las actualizaciones periódicas de las matrices integradas de gestión de riesgo, realizadas durante las misiones semestrales de apoyo a la implementación y supervisión, deben tener especial énfasis en su adaptación a los contextos dinámicos institucionales, financieros y climáticos en los que se implementan las operaciones.

Los nuevos diseños deben incorporar criterios flexibles y costo-eficientes para ser aplicados durante el periodo de implementación de las operaciones en términos de gestión financiera, arreglos de implementación y focalización geográfica y social, siempre en línea con el marco regulatorio aplicable tanto por parte del Gobierno de Argentina como por el FIDA.

El FIDA trabajará para fortalecer el equipo de apoyo al programa en Argentina, en virtud de la decisión actual de ejecutar los préstamos de forma descentralizada.

### Fecha límite para su implementación:

Los criterios de adaptabilidad se podrán revisar y actualizar anualmente en cada misión de apoyo a la implementación y supervisión, así como en cada nuevo diseño correspondiente a un ciclo presupuestario FIDA, incluyendo su reglamento y manual operativo.

En lo relacionado con la gestión de los recursos humanos del equipo técnico FIDA, los procesos periódicos de reasignación de funciones dentro del equipo país no deberían implicar el relevo simultáneo de posiciones clave, al menos dirección país, líder técnico y oficial de coordinación. Para ello, se realizarán las coordinaciones necesarias entre las distintas divisiones del FIDA implicadas en estos procesos

**Recomendación 3.** Profundizar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural adaptando las intervenciones a las necesidades de los diferentes grupos de población objetivo. Para ello, el FIDA debe adoptar las siguientes medidas: i) estimular y apoyar a las autoridades gubernamentales para establecer planes estratégicos territoriales de reducción de la pobreza basados en diagnósticos sólidos; ii) establecer asociaciones con distintas áreas de los gobiernos nacional y provinciales para apoyar la implementación de esos planes, y iii) seleccionar y adaptar los instrumentos de apoyo más adecuados para esos planes estratégicos territoriales. Siendo los planes de negocio parte de un conjunto de instrumentos, estos se adaptarán en colaboración con las asociaciones de productores que presenten un claro potencial comercial.

Recomendación aceptada: Sí

### Respuesta:

La recomendación de profundizar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural en los territorios de intervención es muy bienvenida y, por lo tanto, aceptable. A tal fin, se apoyará la definición, aprobación o actualización de planes estratégicos territoriales con las entidades provinciales participantes en los

programas. La puesta en marcha de marcos normativos habilitantes para un desarrollo rural inclusivo, permitirá que los nuevos planes o estrategias formen parte del diseño y lógica de intervención de las operaciones apoyadas por el FIDA.

En estos casos, el establecimiento de alianzas estratégicas inter - institucionales para el desarrollo con entidades públicas a nivel nacional, provincial y municipal será un factor clave para ampliar el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA. Para ello, las misiones periódicas del FIDA de apoyo a la implementación y supervisión de operaciones incluirán más sistemáticamente espacios multi-actor y multi-nivel de diálogo e identificación de sinergias entre los distintos actores participantes en la cartera de operaciones.

Complementariamente, el diseño de nuevos proyectos podrá considerar un abanico más amplio de instrumentos basados en evidencia y adaptados a la realidad de cada grupo de la población objetivo, lo cual podrá incluir: i) desarrollo de capacidades gerenciales en organizaciones de agricultura familiar; ii) planes de negocios vinculados con cadenas de valor inclusivas orientadas al mercado con activa participación de actores público - privados presentes en los territorios; iii) provisión de servicios financieros y no financieros a través de plataformas digitales; iv) inversiones en infraestructura productiva rural; o, v) asistencia técnica a entidades provinciales cuyo mandato sea el desarrollo rural y la agricultura familiar.

La pertinencia para definir la aplicación de un instrumento u otro se determinará considerando varios factores relacionados con la disponibilidad existente de recursos, la prioridad de las acciones para los actores locales, la propia naturaleza y alcance de cada operación o la oportunidad que brinde la coyuntura institucional en cada etapa del proyecto entre otros.

Seguimiento propuesto:

Los nuevos enfoques de intervención se incorporarán en los nuevos diseños de operaciones, así como en el próximo COSOP.

Fecha límite para su implementación:

La aprobación de las nuevas operaciones tendrá lugar a lo largo de los próximos ciclos FIDA13 - 2025-2027 – y FIDA14 – 2028-2030-, en fechas aún por definirse.

Las consultas del próximo COSOP 2025-2030 se prevén realizar durante el último trimestre 2024. Los informes de seguimiento al COSOP se realizan con periodicidad anual.

**Recomendación 4.** Fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación. Ello comprenderá lo siguiente: i) mejorar los marcos lógicos de los programas; ii) seleccionar y recabar información clave, y iii) establecer provisiones para evaluar el impacto de los programas.

Recomendación aceptada: Sí

Respuesta:

Los marcos lógicos deberán incluir los elementos estrictamente necesarios para poder verificar y dar seguimiento a los productos principales y los resultados

esperados. Esto permitirá priorizar la información clave a registrarse que permita contar con indicadores, metas y fuentes de verificación para el seguimiento del avance e impacto de las operaciones. Para ello, se deberán considerar datos relevantes a nivel de producto, resultado e impacto, incluyendo costos, insumos, rendimientos, producción, ventas e ingresos. Esta información deberá ser registrada por los sistemas informáticos disponibles para las entidades responsables de la implementación de las operaciones, tanto nivel nacional como provincial

La recopilación y registro de esta información en tiempo y forma facilitará, a su vez, la realización de evaluaciones de impacto basadas en evidencias de las operaciones ejecutadas. Los equipos técnicos de las unidades ejecutoras a cargo de seguimiento y evaluación de cada operación serán los responsables de que la información esté permanentemente registrada y disponible para facilitar el monitoreo y la toma de decisiones. Por su parte, el equipo FIDA facilitará el intercambio de experiencias acerca de sistemas utilizados en otras carteras que han sido reconocidas como buenas prácticas.

Seguimiento propuesto:

Todo proyecto debe contar con un riguroso sistema de seguimiento y evaluación, así como una línea de base, formalmente establecidos durante el primer semestre de su periodo de ejecución. Este requerimiento será considerado como un criterio de necesario cumplimiento para la aprobación del plan anual operativo del segundo año de cada operación y sus respectivos desembolsos.

Las misiones anuales de apoyo a la implementación y supervisión brindarán asistencia técnica y registrarán los avances y retos identificados.

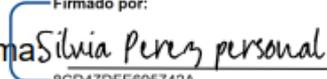
El COSOP 2025-2030 incluirá expresamente una recomendación al respecto.

Fecha límite para su implementación:

Los avances y compromisos se registrarán en las ayudas memoria e informes de supervisión generados con periodicidad semestral.

Las consultas del próximo COSOP 2025-2030 se prevén realizar durante el último trimestre 2024. Los informes de seguimiento al COSOP se realizarán con periodicidad anual.

Firmado el 30 octubre 2024, por:

Firmado por:  
Firma  personal  
8CD47DFE695742A...

Silvia Pérez

Directora Nacional de Financiamiento  
con Organismos Regionales de Crédito  
Ministerio de Economía

Firma: 

Donal Brown

Vicepresidente Asociado del  
Departamento de Operaciones País  
Fondo Internacional de desarrollo  
Agrícola (FIDA)

# República de Argentina

## Evaluación de la estrategia y el programa en el país

### Índice

<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>10</b>
<b>Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA</b>	<b>11</b>
<b>I. Presentación de la evaluación</b>	<b>12</b>
A. Introducción	12
B. Alcance, metodología y proceso	13
<b>II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA en el período comprendido por la EEPP</b>	<b>18</b>
A. Contexto del país	18
B. Estrategia y operaciones del FIDA en el período comprendido por la EEPP	24
<b>III. Desempeño de la estrategia y del programa en el país e impacto en la pobreza rural</b>	<b>27</b>
A. Pertinencia	27
B. Coherencia	32
C. Eficacia	39
D. Eficiencia	47
E. Impacto en la pobreza rural	50
F. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (IGEM)	55
G. Sostenibilidad	59
H. Desempeño global de la estrategia y el programa en el país	65
<b>IV. Desempeño de los asociados</b>	<b>68</b>
A. FIDA	68
B. Gobierno	69
<b>V. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>75</b>
A. Conclusiones	75
B. Recomendaciones	78
<b>Anexos</b>	
I. Definición de criterios de evaluación utilizados por IOE	80
II. Matriz de evaluación	82
III. Teoría de cambio de la Evaluación de la Estrategia y del programa país (2011-2023)	91
IV. Operaciones crediticias del FIDA en Argentina	92
V. Recomendaciones de la EEPP 2010	96
VI. Información adicional sobre el contexto país (sección II.A)	98
VII. Información adicional sobre la estrategia y las operaciones (sección II.B)	107
VIII. Información adicional sobre el desempeño de la estrategia y el programa país (sección III) y desempeño de los asociados (sección IV)	109
IX. Información adicional sobre metodología utilizada en la EEPP	180

X.	Listado de entrevistados	186
XI.	Bibliografía	191

## Siglas y acrónimos

AFCI	Agricultura familiar, campesina e indígena
ANC	Actividades no crediticias
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COSOP	Programa Sobre Oportunidades Estratégicas de América Latina
DIPROSE	Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
EAP	Explotación Agropecuaria
EEPP	Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
ILC	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
INAFCI	Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
NEA	Noreste argentino
NG	Norte Grande
NOA	Noroeste argentino
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
OEP	Organismo ejecutor de los programas FIDA (DIPROSE)
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCANOR	Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODECCA	Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas
PRODERI	Programa para el Desarrollo Rural Incluyente
PROSAF	Programa para la Promoción de Sistemas Agroalimentarios Resilientes y Sostenibles para la Agricultura Familiar
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UEP	Unidad de Ejecución Provincial
USD	Dólares estadounidenses
VAB	Valor agregado bruto
VBP	Valor bruto de la producción
WDI	Indicadores de desarrollo mundial

## Mapas de las operaciones financiadas por el FIDA



 Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes. Existe una disputa entre los Gobiernos de la Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte acerca de la soberanía sobre las Islas Malvinas (Falkland Islands).  
FIDA Mapa elaborado por el FIDA | 25-01-2024

Nota:

**PROSAF:** alcance nacional, pero establece como "áreas de intervención prioritarias aquellas con las mayores concentraciones de pobreza, especialmente en las regiones noreste y noroeste de Argentina" (documento de diseño, p.45; traducción propia).

**PROCANOR** incluyó en su diseño las provincias de Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones y Salta, aunque definió como prioritarias las seis últimas. Posteriormente, el programa se declaró con alcance nacional, como se muestra en el mapa.

**PRODECCA:** el mapa muestra las provincias finalmente atendidas (a las del diseño, se añadieron Chubut, Neuquén, La Pampa, San Luis, Córdoba, Mendoza, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Jujuy y Mendoza).

# República Argentina

## Evaluación de la estrategia y el programa en el país

### I. Presentación de la evaluación

#### A. Introducción

1. Por decisión de la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) durante su sesión número 137 de diciembre del 2022 (IFAD 2022a), la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) en la República Argentina en 2023-2024. Los objetivos centrales de la evaluación fueron: (i) evaluar la estrategia y el programa financiados por el FIDA en Argentina y (ii) formular recomendaciones para el trabajo futuro del FIDA en el país que pudieran ser recogidas en el nuevo programa sobre oportunidades estratégicas (COSOP, por sus siglas en inglés) y futuras operaciones crediticias y no crediticias.
2. La EEPP siguió las prácticas generales de la Política de Evaluación del FIDA (revisión de 2021) (FIDA 2021) y el Manual de Evaluación del FIDA (FIDA 2022a). Se trata de la segunda EEPP que se realiza en el país. La EEPP anterior elaborada por la IOE en Argentina se publicó en diciembre de 2010 y cubrió el periodo 1983-2010. Consecuentemente, la presente evaluación abarca el periodo 2011-2023.<sup>1</sup> Durante este periodo estuvieron activas seis operaciones de préstamo (dos de ellas aprobadas y evaluadas parcialmente en la anterior EEPP), 7 donaciones y un COSOP (vigente hasta 2024). Las dos operaciones de préstamo más antiguas (PRODERPA y PRODEAR) fueron evaluadas únicamente mediante una revisión documental y entrevistas.<sup>2</sup>
3. Las operaciones con el país iniciaron en 1983 y el primer proyecto comenzó en 1988<sup>3</sup>. El FIDA ha aprobado dos COSOPs: el primero en 2004 y el segundo en 2016 por una duración de 5 años.<sup>4</sup> En total, hasta el 31 de diciembre de 2023 se habían financiado nueve operaciones de préstamo por un monto total de US\$ 408 millones, de los cuales US\$ 142.4 millones son de financiamiento del FIDA (ver Anexo IV). Adicionalmente, ha habido un total de 29 donaciones (una nacional y el resto subregionales, regionales o globales) por un monto total de US\$ 28,4 millones (ver Anexo IV). Las donaciones han estado enfocadas en contribuir a la formulación de la estrategia de desarrollo rural, gestión de conocimiento, apoyo al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), fomento a políticas públicas para desarrollo de la agricultura familiar, cooperación sur-sur, así como fortalecimiento de capacidades de población indígena y de organizaciones de productores y productoras para la producción agrícola y el acceso a mercados. El siguiente cuadro muestra el total de operaciones financiadas por el FIDA en el país, entre paréntesis se ofrecen datos de las analizadas en esta EEPP.

<sup>1</sup> La EEPP anterior abarcó el periodo 1988-2010 (FIDA, 2010, informe No. 2322-AR).

<sup>2</sup> En el contexto de las visitas a inversiones más recientes, también se visitaron algunas organizaciones de productores que habían sido beneficiarias de esos dos programas, pero la información obtenida de ese modo fue muy limitada.

<sup>3</sup> En esta evaluación utilizamos el término "programa" en vez de proyecto, tal como les llama el ente ejecutor y la mayor parte de la documentación FIDA en Argentina. El término "proyecto" se utiliza para las inversiones para cada uno de los grupos de productores.

<sup>4</sup> De acuerdo con la EEPP de 2010, en ese año se prepararía un nuevo COSOP a partir de la EEPP. En los hechos, la preparación del nuevo COSOP ocurrió durante el periodo 2011-2016, con muchas interrupciones y retrasos causados por la coyuntura del país. Este proceso terminó en septiembre de 2016.

Cuadro 1

**Resumen de operaciones del FIDA en Argentina desde 1983**

<i>(Información de las seis operaciones analizadas por esta EEPP)</i>	
Primer programa financiado por FIDA	1988
Número de préstamos aprobados desde 1983	9 (6)
Programas en ejecución en 2023	(3)
Monto total de todos los préstamos desde 1983	US\$ 408,5 millones (US\$ 323,6 millones)
Monto total de financiamiento FIDA	US\$ 142,4 millones (US\$ 97,8 millones)
Financiamiento del Gobierno <sup>5</sup>	US\$ 150,31 millones (US\$ 116,1 millones)
Contribuciones de beneficiarios	US\$ 43,7 millones (US\$ 43,7 millones)
Cofinanciamiento internacional	US\$ 71,9 millones (US\$ 66,3 millones)
Términos de los préstamos	Ordinarios
Principales cofinanciadores	Gobierno Nacional y gobiernos locales, Fondo Español, BID, FONPLATA y beneficiarios
Principales sectores de los programas	Crédito y servicios financieros, desarrollo rural, investigación, extensión y formación, almacenamiento, transformación y comercialización, ganadería
COSOPs	2004 y 2016

Fuente: Oracle Business Intelligence del FIDA.

**B. Alcance, metodología y proceso**

4. **Alcance y criterios de evaluación.** En línea con los objetivos de la evaluación (ver más arriba), la EEPP evaluó la estrategia general (implícita y explícita), las actividades no crediticias (gestión del conocimiento, asociaciones, diálogo sobre políticas y donaciones), el desempeño de las operaciones financiadas con préstamos (cartera de proyectos) y el desempeño de los socios (GoA y FIDA) en la gestión de la estrategia y el programa del país. Estos aspectos fueron evaluados utilizando los criterios de evaluación de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto, igualdad de género y sostenibilidad (presentados en el Anexo I). La evaluación puso énfasis en el análisis de la inclusión de los grupos vulnerables, incluyendo las mujeres rurales, los Pueblos Indígenas y los jóvenes. Para cada criterio, la EEPP calificó el desempeño en una escala de 1 (muy insatisfactorio) a 6 (muy satisfactorio).
5. **Aspectos estratégicos.** Esto implicó determinar la pertinencia de las opciones estratégicas, el posicionamiento y la ventaja comparativa del FIDA frente a otros actores internacionales, así como la complementariedad y sinergias con los mismos. Además, la EEPP determinó en qué medida el apoyo del FIDA seguirá siendo pertinente para el GoA en el futuro próximo, teniendo en cuenta los desafíos económicos que enfrenta el país debido a diversas crisis.
6. **Evaluabilidad de la cartera.** La evaluabilidad estuvo ligada al avance de la ejecución de cada programa, como se presenta en el cuadro más abajo. Los cinco primeros programas fueron cubiertos con todos los criterios de evaluación, mientras que el más reciente, sólo para algunos criterios seleccionados.

<sup>5</sup> Incluye financiamiento de los gobiernos locales

Cuadro 2  
**Evaluabilidad de los programas evaluados**

Nombre	Fecha de aprobación	Estatus	Evaluaciones disponibles	Criterios evaluados
Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	2/dic/2004	Cerrado	ITP, PCRV	Todos los criterios
Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)	14/dic/2006	Cerrado	ITP, PCRV	Todos los criterios
Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)	15/sep/2011	Cerrado	ITP, PCRV, estudio de impacto	Todos los criterios
Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	17/dic/2015	Vigente	Revisión de medio término	Todos los criterios
Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas (PRODECCA)	10/dic/2016	Vigente	Revisión de medio término	Todos los criterios
Programa para la Promoción de Sistemas Agroalimentarios Resilientes y Sostenibles para la Agricultura Familiar (PROSAF)	15/sep/2021	Vigente	Ninguna	Pertinencia, coherencia y eficiencia

Fuente: elaboración propia

Nota: Informe de terminación de proyecto (ITP), Verificación de ITP (PCRIV, por sus siglas en inglés)

7. **Actividades no crediticias (ANC).** La EEPP evaluó los resultados en consonancia con las intenciones mencionadas en el COSOP de 2016, así como con respecto a las actividades no planificadas. EL COSOP proponía ampliar y fortalecer sus **asociaciones** a nivel nacional (con las autoridades nacionales y provinciales), así como con el Instituto Nacional de Estadística y Censos y las instituciones académicas nacionales, con instituciones financieras multilaterales, con las organizaciones de agricultores familiares y con ONGs y con el sector privado. En este sentido se mencionaba la creación de vínculos entre organizaciones de agricultores y empresas privadas. Para impulsar el **desarrollo de políticas**, el COSOP propone que los procesos de **gestión de los conocimientos** comprendan tres tipos de actividades: i) promover una coordinación más estrecha entre organismos gubernamentales nacionales y provinciales que trabajan en el ámbito del desarrollo rural y la agricultura familiar, ii) fortalecer las plataformas existentes vinculadas al desarrollo rural a nivel provincial, y iii) fomentar la participación activa en el **diálogo sobre políticas** a nivel regional, mediante el programa regional FIDA-MERCOSUR.”<sup>6</sup>
8. **Desempeño de los asociados.** La EEPP evaluó en qué medida (i) el **FIDA** había desempeñado sus funciones de supervisión y asesoramiento operacional y estratégico, y (ii) el **Gobierno de Argentina** había desempeñado sus funciones de gestión y supervisión para la ejecución eficiente y efectiva del programa del país. Esto implicó una evaluación de la implementación de sus respectivas responsabilidades en diseño, apoyo a la implementación, monitoreo y evaluación, superación de obstáculos, abordaje de desafíos y gestión de riesgos.

<sup>6</sup> Las principales políticas con las que el programa en el país se proponía interactuar eran (i) las destinadas a reducir las disparidades regionales (para reducir la pobreza en regiones y grupos desfavorecidos), (ii) las de apoyo a los objetivos en materia de descentralización (para fortalecer las capacidades provinciales de ejecución de programas de desarrollo rural y, de esa forma, aumentar su eficacia y sostenibilidad), (iii) las dirigidas al desarrollo agrícola y de la agricultura familiar (para mejorar la competitividad e inserción en cadenas de valor de la agricultura familiar), y (iv) las relacionadas con los recursos naturales y el cambio climático (para contribuir a determinar las estrategias más eficaces para reducir los riesgos climáticos de la agricultura familiar).

### **Preguntas de evaluación, teoría del cambio y temas clave**

9. **Preguntas de evaluación.** La EEPP respondió a las siguientes preguntas: i) ¿En qué medida la estrategia y el programa del FIDA en el país, a través de las operaciones respaldadas, han producido resultados tangibles y contribuido a cambios para mejorar de manera sostenible los medios de vida rurales? (ii) ¿Cuáles fueron las principales lecciones aprendidas para el desarrollo de un nuevo COSOP, para la futura asociación entre el FIDA y el Gobierno de Argentina? En consonancia con estas preguntas generales, la EEPP definió preguntas específicas por criterio de evaluación (presentadas en el Anexo II).
10. **Teoría de cambio.** La estrategia y el programa del FIDA en Argentina durante el periodo de evaluación se ha reconstruido alrededor de tres objetivos específicos (alineados a los del COSOP 2016-2021), con tres vías de impacto desde las actividades de las operaciones, donaciones y otras actividades no crediticias hasta la finalidad de la reducción de pobreza rural y la inclusión socioeconómica de la población objetivo (Ver Anexo III).
11. **La primera vía de impacto** pretende aumentar los ingresos de los y las productoras pobres, así como mejorar su inclusión (igualdad de oportunidades). Para ello, se proponen acciones para mejorar y diversificar sus actividades productivas (incluyendo la comercialización de sus productos), de resiliencia y prácticas nutricionales, que pretenden mejorar la sostenibilidad de las familias y sus organizaciones. El COSOP y las operaciones se focalizan particularmente en mujeres, jóvenes y población indígena, así como algunas cadenas de valor concretas. **La segunda vía de impacto** propone mejorar las capacidades de las organizaciones de productores de la agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI) para gestionar servicios e inversiones y para participar activamente en la definición de políticas públicas locales. Para ello, la estrategia y el programa ofrecen capacitaciones y asesoramiento, financian estudios y fomentan espacios participativos para que las organizaciones de la AFCI incidan en la planificación territorial y en la inclusión de sus intereses en la política pública local y provincial. **La tercera vía de impacto**, focalizada en mejorar la ejecución de los programas FIDA a través de los gobiernos provinciales y focalizar la política pública en la AFCI, propone mejorar las capacidades de las instituciones públicas de desarrollo rural. El Anexo III presenta un diagrama que resume la lógica causal de la estrategia.
12. Esta teoría de cambio descansa en varios supuestos. Aunque el COSOP no los identifica de forma explícita, algunos pueden inferirse como contracara de los riesgos que sí identifica: (i) cambios en el contexto político nacional y provincial, (ii) provisión inadecuada e inoportuna de fondos de contrapartida, (iii) insuficientes capacidades de los gobiernos provinciales, y (iv) posibles efectos adversos del cambio climático. Un riesgo importante no identificado por el COSOP es el de estabilidad económica (incluyendo inflación moderada). Así, existen cinco supuestos clave que son la no materialización de estos riesgos.
13. **Temas clave.** La EEPP identificó algunos temas clave en los que se prestó particular atención: (i) respuesta del FIDA para la ejecución de programas en un contexto volátil, (ii) eficacia de la focalización del programa, y (iii) adicionalidad del FIDA en un país que es potencia agrícola. Estos temas clave están directamente vinculados con la teoría de cambio (ver documento orientación de la evaluación).

### **Abordaje metodológico**

14. **Metodología.** La evaluación recopiló información de distintos tipos y fuentes, como bases de datos, documentos escritos y entrevistas. Se utilizaron métodos cualitativos y cuantitativos, dando prioridad evaluativa a la información verificable (documentos y bases de datos consultables) y replicable. Una parte significativa de la información obtenida provino de entrevistas hechas expofeso para la EEPP. Esa información fue verificada, ajustada y complementada mediante el cruce de

información de múltiples fuentes sobre los mismos asuntos, incluyendo otras entrevistas e información documental. El anexo IX presenta información sobre las principales actividades realizadas para obtener evidencia.

15. **Proceso de evaluación.** El proceso de evaluación tuvo cuatro fases:

- a. **Diseño de la evaluación.** En esta fase se definieron los objetivos y alcance de la EEPP, en base a una revisión documental preliminar y entrevistas virtuales. El final de esta fase culminó con la elaboración de documentos de trabajo internos al equipo y el documento conceptual de la evaluación. La versión final se envió a la gerencia de FIDA y al Gobierno de Argentina, quienes aportaron sus comentarios.
- b. **Recolección de datos y misión principal en el país.** Durante la fase de ejecución se llevó a cabo el grueso de la revisión documental, de datos y de las entrevistas que informaron la evaluación. Esto incluyó entrevistas virtuales adicionales y una misión de terreno del 1 al 22 de marzo 2024. Las provincias y las organizaciones visitadas fueron seleccionadas de forma semi-aleatoria para cubrir una diversidad de situaciones, con énfasis en dos programas en ejecución (PROCANOR y PRODECCA)<sup>7</sup>. La razón para centrarse en estos dos programas es que se buscó maximizar la información que se obtendría. Por su antigüedad, sería muy difícil obtener información sobre PRODERPA y PRODEAR (por ello, el documento conceptual estableció que se evaluarían solo mediante revisión documental; PROSAF, por el contrario, es demasiado reciente para ofrecer información sobre eficacia y sostenibilidad; finalmente, PRODERI cuenta con un estudio de impacto. Aun así, también se procuró incluir visitas a beneficiarios de este programa.

Se visitaron un total de 60 organizaciones de productores y productoras en ocho provincias (Ver Anexo IX). El proceso de selección de localidades a visitar fue apoyado con análisis geográfico de las ubicaciones de las asociaciones de productores de PROCANOR y PRODECCA. En paralelo, se construyó un panel de datos de nivel departamental con seis indicadores socioambientales para comparar áreas con y sin presencia de inversiones/proyectos FIDA. Para ello se emplearon capas globales de información geográfica. También se realizaron intercambios virtuales con los equipos provinciales de otras provincias. El equipo realizó una reunión de cierre de la misión de terreno el 22 de marzo para compartir resultados preliminares con actores clave del gobierno y de la gerencia del FIDA.

- c. **Redacción del informe y revisión.** El equipo analizó datos de campo recopilados y triangulados de varias fuentes para generar hallazgos y preparó el borrador del informe. Las preguntas enumeradas en el marco de evaluación guiaron el análisis y ayudaron a elaborar las principales conclusiones y recomendaciones. El equipo realizó una segunda reunión virtual para discutir resultados preliminares con actores clave el 15 de mayo. Después de una exhaustiva revisión interna por pares de la IOE, el borrador del informe se compartió con el Gobierno de Argentina y la gerencia del FIDA para su revisión y comentarios.

---

<sup>7</sup> Las provincias a visitar en marzo 2024 fueron seleccionadas tomando la base de datos del ente ejecutor, donde se detallan las inversiones aprobadas (proyectos para productores) por los dos programas en curso (PROCANOR y PRODECCA). Se priorizaron las provincias que concentraban más proyectos con al menos un desembolso. Dentro de estas provincias, se ubicaron los proyectos en el mapa, se identificaron grupos de proyectos cercanos entre sí (*clusters*), y al interior de cada grupo se seleccionó, de forma aleatoria, aproximadamente la mitad de los proyectos. En total, se seleccionaron 50 proyectos, los cuales constituyeron la propuesta que la OIE consultó con la DIPROSE y el equipo de gerencia del FIDA. Debido a restricciones logísticas, se visitaron 46 de esos 50 proyectos, pero se agregaron otros 5 proyectos, incluyendo dos de PRODERI. Adicionalmente, el equipo visitó 9 proyectos más en otra provincia, en el marco de la evaluación temática sobre la igualdad de género.

- d. **Acuerdo en la fase de culminación (AFC).** Una vez finalizada la EEPP, los representantes de la gerencia del FIDA y el Gobierno firma el AFP, que es un documento que resume las medidas de seguimiento de las recomendaciones de la EEPP acordadas por el FIDA y el Gobierno (que se publicarán en el informe final). La OIE no es responsable de preparar el ACP, sino que facilita el proceso. También se organizó un taller virtual donde se discutieron los hallazgos principales y las recomendaciones.
16. **Limitantes.** Sólo uno de los programas cuenta con un análisis cuantitativo riguroso de los resultados de un programa del FIDA (el PRODERI) y se cuentan con pocos datos sobre el avance y/o los resultados del resto de programas evaluados. Para mitigar esta limitante, la evaluación trianguló datos e informaciones de múltiples fuentes y contactó a personas que estuvieron involucradas directa o indirectamente con el trabajo del FIDA en Argentina durante el periodo de evaluación. Por otro lado, la gran dispersión geográfica del trabajo del FIDA a lo largo y ancho del territorio argentino implicó muchas horas de transporte por carretera. Tres subequipos consiguieron visitar 60 organizaciones de productores y productoras.

#### **Puntos clave**

- Esta es la segunda evaluación de la estrategia y el programa del FIDA en Argentina. La anterior se publicó en 2010 y cubrió el periodo 1983-2010. La presente EEPP abarca el periodo 2011-2023
- La EEPP abarca seis operaciones de préstamo, por un monto total de US\$ 323,6 millones (de los cuales US\$ 97,8 son de financiamiento del FIDA) y siete donaciones regionales o globales.
- Las áreas evaluadas son la estrategia general (implícita y explícita), las actividades no crediticias (gestión del conocimiento, asociaciones, diálogo sobre políticas y donaciones), las operaciones de préstamo y el desempeño de los socios (GoA y FIDA).
- La evaluación recopiló información de distintos tipos y fuentes, como bases de datos, documentos escritos y entrevistas, utilizando métodos cualitativos y cuantitativos.

## II. Contexto del país y estrategia y operaciones del FIDA en el período comprendido por la EEPP

### A. Contexto del país

#### Indicadores de desarrollo económico y social

17. **Geografía y demografía.** Argentina es la tercera economía de América Latina en términos de PIB (US\$ 632 770 millones en 2022), el segundo país más grande en términos de extensión territorial (2 736 690 km<sup>2</sup>) y el cuarto más grande en términos poblacionales (46,2 millones en 2022). En 2022, la población presentaba la siguiente estructura: 50,5% eran mujeres, 23% tenía menos de 15 años y 92,35% vivía en áreas urbanas.<sup>8</sup> En Argentina, un centro poblado de más de 2.000 personas es considerado urbano (CEPAL 2013). En el país existen 35 pueblos indígenas reconocidos oficialmente, junto a la población afrodescendiente, representaban el 2,71% de la población total en 2010 (INDEC 2010). La mayoría de las 1 653 comunidades indígenas identificadas tienen personería jurídica en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y en los registros provinciales.
18. **Marco administrativo.** La República Argentina es un país federal integrado por 23 provincias, agrupadas en cinco grandes regiones (Patagonia, región del Cuyo, región Pampeana, región Noroeste y región Noreste; ver mapa 1 en anexo VI), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).
19. **Situación política.** Argentina es una democracia representativa. El presidente de la República es elegido por periodos de cuatro años y puede ser reelecto en una ocasión. El país atraviesa por un periodo de fuertes movimientos pendulares en la orientación política de sus gobiernos. Por otra parte, el poder legislativo federal y los gobiernos de las provincias tienen sus propias orientaciones políticas y han tenido cambios recientes. Esto hace que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo como entre el gobierno nacional y los provinciales, sean cambiantes.
20. **Economía.** Argentina está clasificado como un país de ingresos medios altos, al contar con un PIB per cápita de US\$ 13 344 (INDEC, 2024) valuado a precios corrientes (ver cuadro abajo y Anexo VI<sup>9</sup>). El país cuenta con grandes extensiones de tierra fértil, importantes reservas de hidrocarburos y minerales, así como con grandes potencialidades para el desarrollo de energías renovables, claves para la transición hacia una economía baja en carbono (MAyDS 2020). Su economía se ha ido diversificando e integrando sectores industriales, de servicios y de economía del conocimiento (como en el caso de las empresas biotecnológicas, donde Argentina está entre los 10 países del mundo con mayor cantidad de empresas de este tipo; ver Stubrin, et al., 2023).

Cuadro 3  
Indicadores macroeconómicos clave

Indicador	2010	2015	2020	2021	2022	2023
PIB per capita (US\$ corrientes) <sup>a</sup>	10386	13789	8496	10636	13686	13344
PIB per cápita – paridad de poder adquisitivo (PPP) <sup>a</sup>	18064	20105	20788	23754	26505	n/d
PIB per cápita - tasa de crecimiento anual (%) <sup>a</sup>	9,84	1,63	-10,81	9,36	4,27	-2,5
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB) <sup>a</sup>	18,93	10,71	16,61	18,03	16,78	20,00
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB) <sup>a</sup>	16,04	11,78	13,61	14,95	15,30	28,10

<sup>8</sup> Banco Mundial 2023. Los patrones de fecundidad se asemejan a los de los países desarrollados (1,8 hijos por mujer en 2019, por debajo de la media mundial), según Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Población, 2021.

<sup>9</sup> Un cuadro ampliado con variables adicionales se encuentra en el Anexo VI.

Exportaciones Agropecuarias y Agroindustriales US\$ corrientes (millones) <sup>b</sup>	32397	32734	35445	50318	55013	36956
Valor agregado de agricultura, silvicultura y pesca (% del PIB) <sup>a</sup>	7,13	5,16	6,13	7,13	6,44	5,83
Inflación (%) <sup>c</sup>	10,9	26,9	36,1	50,9	94,8	211,4

Fuente: elaboración propia con base a varias fuentes<sup>10</sup>.

21. **Crisis económica.** Pese a su nivel de ingresos, el país enfrenta importantes **desequilibrios macroeconómicos** originados, principalmente, por varios años de déficits fiscales (de hasta 6,1% del PIB en 2023). Esta situación ha generado una creciente tasa de **inflación** (que en el año 2023 alcanzó 211,4%; INDEC 2023<sup>11</sup>) y ha deteriorado la tasa de crecimiento de la economía. En el año 2018, debido a una **sequía** muy fuerte, persistentes **déficits fiscales**, una creciente pérdida de confianza y una importante salida de capitales, el **peso argentino se depreció** más de 50% entre abril y septiembre. Ello generó graves problemas de liquidez —ya que la deuda pública estaba denominada principalmente en dólares— por lo que en julio de 2018 el gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un financiamiento por más de US\$ 50 mil millones. Este acuerdo determinó un ambicioso programa de reducción de déficit fiscal (aproximadamente 6% del PIB).
22. **La pandemia del COVID-19 afectó aún más la economía**, contribuyendo a una caída del PIB del 9,9% en 2020. Luego de la pandemia, la actividad económica se ha recuperado, con un incremento del 10,4% del PIB en 2021. Sin embargo, en 2022 y 2023 la actividad económica se ha visto afectada negativamente por un estricto control de cambios y restricciones a las importaciones para sostener la acumulación de reservas. Aunado a esto, nuevamente una **sequía** de importante magnitud ha reducido la producción de granos casi en un 50%.<sup>12</sup>
23. **Argentina ha logrado reestructurar su deuda pública, pero las condiciones macroeconómicas continúan siendo complejas.** En el año 2020, el país llegó a un acuerdo para reestructurar la deuda pública con el sector privado y a comienzos de 2022 alcanzó un acuerdo con el FMI para establecer un nuevo Programa de Facilidades Extendidas. Este programa implica el compromiso de realizar un ajuste fiscal con equilibrio de cuentas públicas en 2025 y reducir el financiamiento del déficit por vías monetarias (Banco Mundial 2023; FMI 2022). Pese a estas reestructuraciones, la economía continuó mostrando desbalances macroeconómicos que limitaron las posibilidades de crecimiento económico sostenido (OECD 2023).
24. **La pobreza en Argentina ha aumentado mucho a lo largo del periodo** de evaluación. Al cierre de 2010, la tasa de pobreza se ubicaba en 9,9% de la población y la de indigencia en 2,5%. Trece años más tarde, al segundo semestre de 2023, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza alcanzó el

<sup>10</sup> a/ World Bank Data, <https://data.worldbank.org/country/argentina?view=chart>; b/ INDEC Estadísticas de Complejos Exportadores (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>); INDEC Informe de avance de nivel de actividad. Cuarto trimestre 2023 ([https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_03\\_24624724AF4B.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_24624724AF4B.pdf)); c/ IPC-INDEC e IPC Ciudad de Buenos Aires; [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_24DBD5D8158C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_24DBD5D8158C.pdf); [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir\\_2022\\_1667.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir_2022_1667.pdf); <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124>

<sup>11</sup> [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_24DBD5D8158C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_24DBD5D8158C.pdf)

<sup>12</sup> Argentina enfrenta una sequía desde 2018-2019, pero la de la campaña 2022/2023 es considerada la peor en 60 años y se estima que podría reducir el PIB en tres puntos porcentuales. Ver <https://elpais.com/argentina/2023-03-30/el-campo-argentino-da-por-finalizada-la-peor-sequia-en-60-anos.html> y <https://www.reuters.com/world/americas/historic-drought-argentina-seen-shrinking-gdp-by-3-points-2023-03-10/>

- 41,7% y el de personas por debajo de la línea de indigencia llegó al 11,9% (INDEC 2024).<sup>13</sup> La desigualdad no ha variado considerablemente durante el periodo<sup>14</sup>.
25. **Argentina no cuenta con estimaciones de pobreza rural.**<sup>15</sup> La incidencia de pobreza en el Noreste es del 42% de la población y 41% en el Noroeste, mientras que en la región Pampeana es de 36,8%, 40,7% en el Cuyo, 33,2% en la Patagonia y 41,4% en Gran Buenos Aires (INDEC 2023c).<sup>16</sup> Un mapa de pobreza realizado en 2019<sup>17</sup> muestra que la pobreza crónica se concentra en el Norte Grande (NG)<sup>18</sup> (CIPPEC 2019). Dado que las provincias del NG concentran, aproximadamente, el 46% de la población rural, resulta razonable pensar que la incidencia de la pobreza rural es mayor ahí que en el resto del país<sup>19</sup>.
26. **Índice de desarrollo humano.** Durante el periodo 2011-2023, Argentina ha mejorado en términos de su índice de desarrollo humano (IDH), aunque ha retrocedido ligeramente con relación a otros países. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2011, Argentina se ubicaba en el puesto 45 entre 187 países, con un IDH de 0,797. Más de diez años después, el informe indica que en el año 2022 Argentina se ubicó en el puesto 48 entre 193 países, con un IDH de 0,849. Este valor del índice es considerado "muy alto" y se explica principalmente por sus componentes de salud y educación. Para capturar la heterogeneidad de desarrollo al interior del país, el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) ajusta el IDH por desigualdad. El resultado es una reducción de 12% en el índice<sup>20</sup>.
27. **Nutrición y seguridad alimentaria.** En Argentina la probabilidad de experimentar riesgo crítico de inseguridad alimentaria es mayor en los entornos rurales (32%) que en los urbanos (10,4%).<sup>21</sup> La asistencia alimentaria en instituciones educativas mejora los niveles de cobertura alimentaria para niños de 5 a 12 años respecto a aquellos de 0 a 4 años. En términos de malnutrición, el sobrepeso y la obesidad constituyen los principales problemas, con prevalencias de 10% y 3,6%, respectivamente, en niños de 0 a 5 años, y de 20,7% y 20,4%, respectivamente, entre personas de 5 a 17 años.<sup>22</sup>
28. **Igualdad de género e inclusión social.** Las mujeres, los miembros de pueblos originarios y los jóvenes enfrentan condiciones de desigualdad y exclusión. Pese a que Argentina ha hecho avances importantes en materia de igualdad de género<sup>23</sup>,

<sup>13</sup> INDEC EPH Incidencia de la pobreza e Indigencia, resultados al segundo semestre de 2010 y de 2023. 27/03/2024 ([https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_2442F61D046F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2442F61D046F.pdf))

En términos absolutos, los porcentajes de 2023 implican 2 977 246 hogares (11 769 747 personas) en situación de pobreza, entre los cuales hay 686 076 hogares (2 724 942 personas) en situación de indigencia.

<sup>14</sup> Según BM, la situación mejoró de 0.427 a 0.407 (2011-2022), pero según datos del INDEC (distribución de ingreso en base a la encuesta permanente de hogares), se mantuvo en 0.433 (2011 y 2023), después de ligeras mejoras.

<sup>15</sup> La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) se realiza sólo para 31 aglomerados urbanos. Se estima que aproximadamente hay 4 millones de residentes rurales y unos 12 millones de habitantes de pequeñas áreas urbanas cercanas a zonas rurales que no son captadas en la encuesta y donde la incidencia de pobreza e indigencia puede ser incluso mayor que la de los grandes aglomerados urbanos (Banco Mundial, 2010).

<sup>16</sup> La línea de pobreza utilizada por el INDEC se define a partir de una canasta básica total (y una canasta básica alimentaria para la línea de indigencia).

<sup>17</sup> UNDP, 2019. Disponible en: <https://www.undp.org/es/argentina/comunicados-de-prensa/ods-1-un-mapa-para-conocer-fondo-la-pobreza-en-argentina> La pobreza crónica la definen como "el 10% de la población con menor probabilidad de salir de la pobreza, aun en periodos de crecimiento económico".

<sup>18</sup> La región del Norte Grande está conformada por el Noroeste argentino (NOA, provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) y el Noreste argentino (NEA: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones).

<sup>19</sup> Las estimaciones del CIPPEC se basan en datos urbanos (de la EPH), pero se proyectan a todo el territorio nacional, incluyendo áreas rurales.

<sup>20</sup> En términos comparativos, la pérdida media debido a la desigualdad en los países con IDH muy alto fue de 10,5 por ciento y para América Latina y el Caribe fue de 20,7 por ciento. PNUD <https://www.undp.org/es/argentina/noticias/que-puesto-ocupa-argentina-en-el-ranking-mundial-de-desarrollo-humano-2023-4>

<sup>21</sup> Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutrición al 2030. Documento 1 (2022). <https://argentina.un.org/es/227678-trabajo-para-fortalecer-la-agenda-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-san-en-argentina>

<sup>22</sup> Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud, 2019, Ministerio de Salud de la República Argentina.

<sup>23</sup> Por ejemplo, a través de la concientización, sensibilización y formación de la sociedad civil y funcionarios públicos, y la creación de un marco normativo e institucional en la materia: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, creado en 1985; el Ministerio de Desarrollo Social (2011) y su Secretaría de Inclusión Social (2013); el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2019); el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (2022).

las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo y subempleo que los hombres, realizan más trabajo no remunerado y perciben menores salarios (DNEIyG 2023)<sup>24</sup>. El Censo Nacional Agropecuario 2018 revela que las mujeres gestionan apenas poco más del 20% de los establecimientos agropecuarios. Entre la población indígena, las disparidades son más agudas y se reflejan en el ámbito educativo, de salud, de propiedad de la tierra e incluso de acceso a la justicia (INDEC 2023d). Un total del 23.5% de la población indígena tiene necesidades básicas insatisfechas, en comparación con el total nacional del 14.3%; y el 16.5% de los hogares indígenas son rurales (PAHO 2012).

29. **Empleo juvenil.** El 41,9% de los jóvenes se encuentra en situación de desocupación. Del otro lado, el 30,1% está empleado —incluyendo trabajos formales e informales—, el 12,4% realiza trabajos temporales y un 15,6% recibe asistencia de programas sociales estatales. La situación es más desafiante para las mujeres jóvenes, ya que el 45,3% declara estar desocupada, en comparación con el 35,6% de los hombres. Las altas tasas de desempleo y empleo precario, con consecuente pobreza e ingreso bajo, afecta la estabilidad económica de los jóvenes y, sobre todo, en las mujeres jóvenes y sus perspectivas a largo plazo.<sup>25</sup>
30. **Incidencia de desastres naturales.** Por su extensión y diversidad de ecorregiones, Argentina es un país expuesto a desastres naturales de distintas características, alcances y potencialidad de daños. En las últimas décadas se registran diversos fenómenos extremos, como incendios forestales de gran magnitud<sup>26</sup>, precipitaciones de gran intensidad, granizos y heladas repentinas, hasta erupciones volcánicas que afectaron ciudades y zonas rurales<sup>27</sup>. Se destaca una **sequía** de proporciones históricas entre 2018 y 2023. Desde 1980, la cantidad de eventos climáticos extremos se ha duplicado, provocando pérdidas económicas por unos US\$ 22 500 millones. En un escenario en el que la frecuencia de inundaciones y sequías se duplique debido al cambio climático, las pérdidas podrían aumentar un 125% (Banco Mundial, 2021).

### **Sector agropecuario y desafíos de desarrollo rural**

31. **Importancia de la agricultura.** La Agricultura<sup>28</sup> juega un papel muy importante en Argentina, a pesar de que el país tiene una tasa de ruralidad muy baja.<sup>29</sup> Entre 2000 y 2022, el PIB del sector representó, en promedio, 6,7% del PIB nacional<sup>30</sup>, y aunque esta participación presenta una tendencia decreciente, ha tenido un repunte importante desde 2019 (Ver tabla en Anexo VI). Adicionalmente, el sector representa 7,7% del empleo total del país y 60% de las exportaciones de bienes.<sup>31</sup> Argentina es una potencia agrícola: se ubica entre los primeros 10 exportadores a nivel mundial de 52 productos y es el primer exportador mundial de 6 de ellos. Asimismo, Argentina concentra el 14% de todas las exportaciones a nivel mundial de soja y derivados.<sup>32</sup> La producción argentina representa, aproximadamente, el

<sup>24</sup> Brecha a favor de hombres respecto a empleo (45% para mujeres vs 66% para hombres) e ingreso (26.3%) y a favor de las mujeres jóvenes en zonas rurales (58% permanecen más tiempo en el sistema educativo).

<sup>25</sup> Datos provenientes de la Encuesta Nacional de Juventudes (ENAJ), elaborada por el Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana (ISEPCi), septiembre de 2021.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en 2022 la Provincia de Corrientes perdió más de un 1 millón de hectáreas producto de los incendios, según informes del INTA y CONAE 2022.

<sup>27</sup> En 2011, la explosión de un volcán ubicado en Chile provocó una caída de cenizas que afectó dramáticamente varias zonas rurales de las provincias de Río Negro y Neuquén, causando la muerte de unas casi 800 mil ovejas de 1515 pequeños productores (SENASA, 2012).

<sup>28</sup> Agricultura según la definición amplia del sector: cultivos, ganadería, caza, pesca, acuicultura y silvicultura.

<sup>29</sup> 8% en 2022, de acuerdo con datos de Banco Mundial.

<sup>30</sup> Esta cifra es mayor que el agregado a nivel mundial (3,8%) y que la de los otros dos grandes productores agrícolas de la región: Brasil (5,0%) y México (3,3%).

<sup>31</sup> Las cifras de empleo y exportaciones son promedios de 2019 a 2021. Datos del WDI, Banco Mundial, 2023.

<sup>32</sup> Cálculos en base a datos de FAOSTAT, siguiendo la clasificación de productos CPC (Customs Procedure Code).

15% de la producción y el 16% de las exportaciones agropecuarias de toda América Latina y el Caribe.<sup>33</sup>

32. **El sector agropecuario argentino es dual.** El sector agropecuario argentino es diverso y heterogéneo, pero, de manera muy estilizada, se pueden identificar dos subsectores con marcadas diferencias: (a) grandes y medianas explotaciones, mayormente ubicadas en la pampa húmeda, con condiciones naturales altamente ventajosas<sup>34</sup>; y (b) pequeña producción y agricultura familiar, de gran importancia para el empleo y la seguridad alimentaria, en buena medida ubicada fuera de la región pampeana y que concentra la mayor parte de los pobres rurales y unidades de pequeña producción y agricultura familiar.
33. **Existe poca información sobre las características de los productores de la agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI).** Aunque no se encontraron cifras precisas y recientes, un estudio de 2009<sup>35</sup> estimaba que los productores de la agricultura familiar representaban 75% de las explotaciones agropecuarias (251 116), el 17,7% de la superficie agropecuaria, el 27% del valor de la producción y 64% del empleo total del sector. 87% de su producción estaba compuesta por oleaginosas, ganadería bovina, cereales, hortalizas a campo, frutales a campo y forrajeras. Muchos de estos productores están ubicados en el NG, donde los ingresos per cápita de la producción agrícola son menores que a nivel nacional (Ver Anexo VI). Según un estudio de 2021, los actores de la agricultura familiar muestran una diversidad de niveles de capitalización (capitalizado, en transición y de subsistencia) y sus integrantes han mejorado paulatinamente sus niveles educativos. También se observa que las organizaciones de la AF han ido ampliando el alcance de sus acciones, muchas veces restando tiempo o capacidad para enfocarse en sus objetivos iniciales. El estudio es optimista sobre las capacidades gerenciales de estas organizaciones, su grado de formalización y la creciente participación en ámbitos de discusión para la formulación y/o implementación de políticas públicas<sup>36</sup>.
34. **Los pequeños productores de la AFCI presentan múltiples desafíos productivos.** Algunos de ellos están asociados a la falta de provisión de bienes públicos (infraestructura vial y energética, obras de riego, conectividad y logística rural), a la insuficiencia de servicios para la competitividad y agregado de valor, así como a las implicaciones del cambio climático respecto a la disponibilidad y calidad de recursos hídricos para la producción agropecuaria (Anlló, et al. 2013; FAO 2014).<sup>37</sup> Estos pequeños productores también tienen un limitado acceso al financiamiento.<sup>38</sup> Los problemas más comunes según las 82 organizaciones de AF encuestadas en 2021 son el acceso a la tierra y la obtención de títulos de propiedad sobre ella, la disponibilidad de agua para consumo y producción, cuestiones relativas a la inserción de sus productos en el mercado, el resguardo de

<sup>33</sup> Cálculos propios basados en el valor agregado de la producción y el valor corriente de las exportaciones; promedio 2017 a 2021 con base en datos del *World Development Indicators*, del Banco Mundial.

<sup>34</sup> La región pampeana es la gran productora de granos (soja, maíz, trigo y girasol) y carnes para exportación, donde operan empresas agropecuarias comerciales dinámicas, modernas y relativamente prósperas (Lódola et al., 2021).

<sup>35</sup> Obschatko et al., 2009. El estudio definía a los pequeños productores (o productores familiares) como "aquellas en las que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes" y los clasificaba en tres tipos: "el tipo 1 abarca a los más capitalizados [21% del total]; el tipo 2, a aquellos que viven principalmente de su explotación pero no logran evolucionar [27%]; y el tipo 3 agrupa a los de menores recursos productivos, que no pueden vivir exclusivamente de su explotación [52%]".

<sup>36</sup> En 2021, la SAFCI y el INTA publicaron un estudio de alcance federal sobre 82 organizaciones de primer, segundo y tercer grado de la agricultura familiar en los procesos de desarrollo territorial, en base a entrevistas y talleres realizados en 2017-2018. El logo del FIDA aparece en la primera página, pero no se realiza un análisis de su contribución. Ver <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/9823#>

<sup>37</sup> De acuerdo con FAO 2014, el efecto del cambio climático en la agricultura de subsistencia puede ser más agudo al afectar la productividad del trabajo del agricultor e influir en la salud de la familia.

<sup>38</sup> Los productores de la AFCI tienen un acceso a financiamiento muy escaso y su informalidad dificulta la operación con instituciones bancarias comerciales. Existe una red importante de financiamiento informal (a través de vendedores locales de insumos y productos, acopiadores e intermediarios), pero opera a tasas reales de interés altas y limita fuertemente el uso de crédito para inversiones o capitalización.

la biodiversidad ("semillas") y el agregado de valor a la producción. Como problemáticas transversales, también identificaron cuestiones de género y de juventud vinculadas al arraigo de la familia en los territorios rurales.

35. **Recursos naturales y cambio climático.** Argentina es uno de los países que más diversidad biogeográfica alberga de todo el mundo, con 18 ecorregiones.<sup>39</sup> Sin embargo, el tipo de prácticas y tecnologías que se han privilegiado en el marco de la expansión agrícola del país han derivado en una reducción de la biodiversidad y de la cobertura forestal, así como en la degradación de suelos y aguas (FAO, 2014). Argentina se encuentra entre los diez países con mayor pérdida neta de bosques en el periodo 2000-2015. La expansión de la frontera agropecuaria en el país es el segundo foco de deforestación de la región, después del Amazonas (MAYDS, 2022). Entre 1988 y 2018 el país perdió casi 150 000 establecimientos agropecuarios, lo que representa una disminución del 39,6% (Azcu y Fernández, 2019). La fuerte dependencia de los pequeños productores de la AFCI en el estado y disponibilidad de recursos naturales les hace especialmente vulnerables a los impactos climáticos (FAO, 2017). Los eventos naturales adversos vinculados al cambio climático tienden a ser más severos y duraderos en los agroecosistemas donde se localizan los pequeños productores (Banco Mundial, 2021).

### **Política agrícola y marco institucional**

36. **Durante el periodo de evaluación, el país se ha dotado de diferentes marcos de política agraria.** El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial - Participativo y Federal (PEAA), rigió el marco de política agraria del país entre el 2010-2015, enfocado en el desarrollo de las economías regionales. En el 2014, la "Ley de Agricultura Familiar"<sup>40</sup> surge como un paso para apoyar el desarrollo de este subsector, pero la ley no ha obtenido el presupuesto acordado para su funcionamiento y se ha limitado a ser declarativa, sin incidencia real en el sector, pese a su reglamentación en junio 2023.<sup>41</sup> En el periodo 2020-2023 se revirtieron las prioridades de política económica y los arreglos institucionales. La política pública agrícola buscó, principalmente, responder a los desafíos de recuperación post COVID-19 y atender niveles crecientes de pobreza y vulnerabilidad de los productores de la AFCI. En este sentido se destaca el Plan Argentina contra el Hambre, el Plan de Recuperación Post COVID-19, el Plan En Nuestras Manos y el relanzamiento de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF).<sup>42</sup>
37. **La institucionalidad que rige el sector agropecuario ha sufrido múltiples cambios a lo largo del periodo de evaluación,** subiendo y bajando de nivel jerárquico dentro del organigrama gubernamental e incluso cambiando su orientación hacia el desarrollo agroindustrial y empresarial durante 2016-2019. La Unidad para el Cambio Rural (UCAR), creada en 2009 con el mandato de articular y coordinar todo el financiamiento externo al sector, se vio fuertemente afectada por todos estos cambios. A partir de 2018, se convirtió en Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) y entró en un proceso de debilitamiento y repetidos movimientos dentro del organigrama gubernamental (Lattuada, 2021; ver evolución institucional de UCAR/DIPROSE en el Anexo VI). El estancamiento del presupuesto de la DIPROSE y su consecuente reducción de personal debilitaron a la entidad e hicieron más difícil su trabajo. En paralelo, la

<sup>39</sup> Ver Dirección de Parques Nacionales, 2023.

<sup>40</sup> Oficialmente llamada "Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva ruralidad en la Argentina", la ley creó un banco de tierras para emprendimientos productivos, suspendió por tres años los desalojos y formó una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural.

<sup>41</sup> Cabrol, D.A.; Silvetti F.; Soto, G. y Cáceres, D.M. (2020). Agricultura familiar y políticas públicas en Argentina. Cuadernos del CEAR, N° 7. Diciembre, 2020, CEAR-Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://cear.blog.unq.edu.ar/documentos-del-cear/>

<sup>42</sup> El Plan Argentina contra el Hambre fue llevado a cabo por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el [Plan de Recuperación Post COVID-19](#) fue lanzado por la Jefatura del Gabinete de Ministros, mientras que el Plan 'En Nuestras Manos' fue lanzado por la Secretaría de

institucionalidad dedicada a la agricultura familiar también ha tenido múltiples cambios. Tras la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el MERCOSUR<sup>43</sup>, en 2008 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Tras múltiples cambios, esta fue remplazada, en 2022, por el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)<sup>44</sup>.

38. **Financiamiento del sector agropecuario argentino.** El financiamiento a través de bancos e instituciones financieras para el sector privado en Argentina es uno de los más bajos de la región, alcanzando solo el 10% del PIB en el año 2022.<sup>45</sup> El financiamiento al sector agropecuario alcanza menos del 1% del PIB. Esto se debe, principalmente, a las altas tasas de inflación, la creciente absorción de fondos por parte del sector público para financiar déficits fiscales y a una elevada imposición a las transacciones bancarias. El financiamiento externo para el sector agropecuario y el desarrollo rural a través de la UCAR/DIPROSE, incluyendo todas las operaciones ya cerradas y las que están en ejecución activa al momento, asciende a más US\$2,660 millones.<sup>46</sup>
39. El grueso de las inversiones externas se canalizó a través del Programa PROSAP, a través de líneas de crédito del BID y el BM<sup>47</sup>, y en menor escala el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Todos estos organismos han incidido también en la agricultura familiar: el BID a través de sus programas PRODAF y PROVIAR, dirigido a productores capitalizados en cadenas de valor; el Banco Mundial a través de sus programas PISEAR y AGRO XXI que incluyen entre sus beneficiarios grupos vulnerables y segmentos pobres de la agricultura familiar similares a los programas FIDA. El financiamiento del Fondo Español y de FONPLATA han complementado sobre todo las inversiones del FIDA. Al momento de esta evaluación, la cartera activa del sector ejecutada por la DIPROSE asciende a US\$1049.44 millones, que incluye las tres operaciones de FIDA (PRODECCA, PROCANOR y PROSAF) por un monto de \$54.74MM, o 5% del total de la cartera activa. El grueso de esta cartera concentra las operaciones del BM, sobre todo AGRO XXI por US\$ 400 millones (Ver Anexo VI).

## **B. Estrategia y operaciones del FIDA en el período comprendido por la EEPP**

40. **Estrategias país y evaluaciones anteriores.** La primera EEPP de IOE cubrió el periodo 1983-2009 y resaltó el contexto de alta volatilidad política y económica, incluyendo una grave crisis financiera y múltiples cambios ministeriales durante el periodo de evaluación. La estrategia del FIDA durante el periodo se focalizó en (i) la promoción de organizaciones de pequeños productores, (ii) la inserción de los beneficiarios en el mercado, (iii) el fortalecimiento de las instituciones para el desarrollo rural y (iv) la protección a grupos vulnerables.
41. Los instrumentos más eficaces para promover la agricultura familiar fueron las actividades de diálogo sobre políticas, consolidación de asociaciones y gestión de los conocimientos. Los buenos resultados incluyen aportes a cambios institucionales, la difusión de los programas y las actividades regionales a nivel de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR. La EEPP 2010 resaltó la importancia de las donaciones para alcanzar estos resultados.

<sup>43</sup> De acuerdo con Lattuada, el ingreso de la temática de la agricultura familiar en la agenda nacional argentina “no se produjo como consecuencia de la demanda de organizaciones de productores, sino que fue impulsada desde el Estado a partir de las iniciativas de los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el MERCOSUR.” (Lattuada, 2021, pp. 103-4). El FIDA tuvo un papel importante en este proceso.

<sup>44</sup> El INAFCI fue reducido a una Dirección General en el primer trimestre de 2024.

<sup>45</sup> Banco Mundial. Crédito interno al sector privado otorgado por los bancos (% del PIB) <https://datos.bancomundial.org/indicador/FD.AST.PRVT.GD.ZS?locations=PY-AR-BR-BO-CL>

<sup>46</sup> Según la base de datos de la DIPROSE [Programas y proyectos | Argentina.gob.ar](https://datos.bancomundial.org/indicador/FD.AST.PRVT.GD.ZS?locations=PY-AR-BR-BO-CL)

<sup>47</sup> EL PROSAP invierte sobre todo en grandes obras de infraestructura (riego, caminos rurales, energía rural, etc), incluyendo apoyos en diversos tipos de servicios agropecuarios para pequeños y medianos productores (tecnologías productivas, comercialización, asistencia técnica, etc).

También consideró el trabajo descentralizado con las provincias como una innovación institucional. Por último, encontró que las tecnologías propuestas a través de asistencia técnica de los sub-proyectos fueron adecuadas en relación al capital social disponible. Entre las áreas de mejora: el desempeño de la cartera, los procesos de consulta a nivel del país, el poco realismo de los objetivos de incorporación de los pequeños productores a la banca comercial, la provisión de servicios financieros rurales. Las recomendaciones de la EEPP se encuentran en el Anexo V.

42. **Estrategia del FIDA durante el periodo de evaluación.** Los primeros cinco años del periodo de evaluación (2011-2015) transcurrieron sin un COSOP vigente. Los objetivos y líneas de acción estuvieron determinados por las operaciones en ejecución. Los objetivos del Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) marcaron la pauta durante la mayor parte de ese periodo, pues es la única operación que se diseña y aprueba en ese lapso<sup>48</sup>. Los objetivos estratégicos del PRODERI eran: (i) inversión productiva y acceso a mercados, (ii) fortalecimiento de capital humano y social, y (iii) gestión y administración del programa (que incluye el fortalecimiento de las entidades ejecutoras).
43. A partir de octubre de 2016, los objetivos y líneas de acción están determinados por los lineamientos establecidos en el COSOP 2016-2021, que son una continuación de los objetivos específicos planteados en el PRODERI (y el PRODEAR). La nueva estrategia del FIDA con Argentina en este periodo enfatiza la mejora de las capacidades de los gobiernos provinciales, así como la inclusión social (igualdad de oportunidades). La finalidad última de la estrategia ha sido reducir la pobreza rural y aumentar la inclusión socioeconómica de la población rural, a través de tres objetivos específicos (ver Anexo VII). El COSOP incluyó entre sus cambios fundamentales en el programa del FIDA en el país la expansión geográfica en provincias fuera de la región del Gran Norte (párrafo 20). El COSOP identificó cuatro riesgos para el programa del FIDA en el país y medidas de mitigación, vinculados al contexto político nacional y provincial y las capacidades disponibles de ejecución<sup>49</sup>. El COSOP fue extendido hasta septiembre de 2024 para alinearse con el ciclo política y maximizar la apropiación del nuevo gobierno y para dedicar suficiente tiempo para tener una conversación informada entre el Gobierno y el FIDA para desarrollar una propuesta clara para ajustar el paquete de intervenciones del FIDA según el avance de desarrollo del país.<sup>50</sup>
44. **Cartera de proyectos.** El FIDA y el gobierno argentino aprobaron **seis operaciones crediticias** que estuvieron activas durante el periodo de evaluación (2011-2023). Dos de ellas, fueron aprobadas antes del periodo de evaluación (en diciembre de 2004 y 2006, respectivamente), pero ejecutaron más de 90% de sus recursos después de 2010 y concluyeron en 2014 y 2016 (ver la cronología del periodo de evaluación en el Anexo VII). El costo total estimado de esos seis proyectos es de USD\$ 323,6 millones, de los cuales US\$ 97,8 millones son financiados por el FIDA. El resto de los fondos provienen de los gobiernos nacional y locales, cooperantes internacionales y beneficiarios (ver Anexo IV).

<sup>48</sup> Los objetivos del Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) y del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) caracterizaron los objetivos del programa durante el primer año.

<sup>49</sup> Según las páginas 3-4 del COSOP: (i) cambios en el contexto político nacional y provincial que conllevaran cambios en la organización y el personal de organismos en políticas gubernamentales (el diálogo sobre políticas debería mitigarlo), (ii) provisión inadecuada e inoportuna de fondos de contrapartida a los programas (el compromiso del Gobierno con el desarrollo económico del Gran Norte y la reducción de la pobreza debería mitigarlo), (iii) la insuficiencia de capacidades de los gobiernos provinciales para la ejecución de los programas (la supervisión y el apoyo a la ejecución del FIDA, los controles internos y manuales de ejecución, el fortalecimiento de los gobiernos provinciales se mencionan como factores de mitigación), y (iv) efectos adversos del cambio climático en las actividades de los pequeños productores (para mitigarlos, los proyectos incluirán el financiamiento de pequeñas obras de infraestructura y tecnologías adecuadas, el desarrollo de seguros adaptados a los pequeños productores).

<sup>50</sup> Ver FIDA 2022b. Decision memo, 13 de julio de 2022, el cual menciona la necesidad de un diálogo con el gobierno sobre la política de graduación del FIDA para el siguiente COSOP.

45. También hubo **siete donaciones** financiadas total o parcialmente por el FIDA, todas de alcance regional o global por un total los US\$ 11.9 millones.<sup>51</sup> Estas donaciones han estado relacionadas con la gestión de conocimiento, cooperación sur-sur, la creación de asociaciones o partenariados y el diálogo de políticas públicas en apoyo a la agricultura familiar y transformación rural, así como apoyo a población indígena y mejoras de capacidades de organizaciones de productores.
46. **Presencia país de FIDA.** El programa del FIDA en Argentina fue manejado desde la sede en Roma hasta 2018. Siguiendo la descentralización, la gestión del programa pasó a estar a cargo de un director país basado en la oficina subregional de Lima, Perú. Durante el periodo de evaluación, cuatro directores de país estuvieron a cargo del programa país<sup>52</sup>.

### Observaciones principales

- Argentina es la tercera economía de América Latina en términos de PIB, el segundo país más grande en términos de extensión territorial y el cuarto más grande en términos poblacionales (46,2 millones en 2022). Argentina está clasificado como un país de ingresos medios altos.
- La República Argentina es un país federal integrado por 23 provincias, agrupadas en cinco grandes regiones.
- El periodo de evaluación fue complejo y volátil: déficits fiscales recurrentes llevaron a una crisis económica, acentuada por la pandemia del COVID-19 y fuertes sequías. La inflación alcanzó 211,4% en 2023. También hubo fuertes movimientos pendulares en la orientación política de sus gobiernos.
- En el país existen varias etnias de Pueblos Indígenas que, junto a la población afrodescendiente, representaban el 2,71% de la población total en 2010.
- Argentina ha hecho avances importantes en materia de igualdad de género, pero las mujeres enfrentan mayor desempleo y subempleo que los hombres, realizan más trabajo no remunerado y perciben menores salarios.
- La pobreza en Argentina ha aumentado mucho a lo largo del periodo de evaluación, pasando de 9,9% en 2010 a 41,7% en 2023. No hay estimaciones de pobreza rural.
- La Agricultura juega un papel muy importante en Argentina, alrededor del 6,7% del PIB nacional. El país es una potencia agrícola: se ubica entre los primeros 10 exportadores a nivel mundial de 52 productos y es el primer exportador mundial de 6 de ellos.
- El sector agropecuario argentino puede caracterizarse como dual: por un lado, grandes y medianas explotaciones bien integradas a mercados; por otro, pequeña producción y agricultura familiar, que concentra la mayor parte de los pobres rurales.

<sup>51</sup> Fondos totales de las donaciones, donde otros países, además de Argentina, son beneficiados.

<sup>52</sup> Paolo Silveri (inicio de periodo de evaluación-2013), Claus Reiner (2014-2017), Marco Camagni (2018-fin 2022) y Juan Diego Ruiz Cumplido (fin 2022- actualidad).

### III. Desempeño de la estrategia y del programa en el país e impacto en la pobreza rural

#### A. Pertinencia

47. Esta sección evalúa (i) en qué medida los objetivos estratégicos fueron relevantes o consistentes con las prioridades del país, con las estrategias y políticas del FIDA y con las necesidades de los beneficiarios, (ii) la calidad y relevancia del diseño de la estrategia y las intervenciones, y si los instrumentos propuestos y los enfoques de focalización fueron consistentes con sus objetivos, y (iii) la estrategia y las intervenciones se han (re)adaptado para abordar los cambios en el contexto.

#### **Pertinencia respecto a las prioridades del país, a las estrategias del FIDA y a las necesidades de los beneficiarios**

48. **Los objetivos estratégicos del FIDA estuvieron alineados en general con los planes de gobierno, con diferencias durante tres periodos.** Pese a no contar con un documento estratégico (COSOP) durante el **periodo 2011-2015**, las operaciones FIDA en el país estuvieron bien alineadas con el PEAA que resaltaba las necesidades insatisfechas de la agricultura no pampeana. Además, el FIDA tuvo una contribución activa a la aprobación de marcos legales e institucionales de apoyo a la agricultura familiar durante este periodo.
49. La falta de involucramiento del gobierno que tomó posesión en 2016 en la elaboración del COSOP **2016-2021** dificultó la apropiación del mismo y le hizo perder relevancia en relación con las prioridades de política de gobierno.<sup>53</sup> El Gobierno y el FIDA acordaron mantener la ejecución de PRODERI (iniciada el 2011), e incorporar dos nuevas operaciones (PRODECCA y PROCANOR) con foco en la agricultura familiar y la misma población meta, pero con un enfoque de cadenas de valor, más en línea con la visión comercial del nuevo gobierno. Pese a ello, estas operaciones no recibieron asignación presupuestaria del Gobierno Nacional, quien decidió que las operaciones deberían financiarse con **deuda provincial**. Estas decisiones se tomaron en un contexto de deterioro económico (2018 y 2019) y del rescate del FMI con condiciones de reducción de gastos y deuda pública, pero también reflejan la baja prioridad que el Gobierno Nacional le asignó al programa FIDA.
50. El nuevo gobierno (**2020-2023**) supuso un regreso a las prioridades del periodo 2011-2015, lo que restableció el alineamiento de los programas del FIDA. De hecho, el foco en los grupos más pobres y vulnerables fue reforzado en las prioridades gubernamentales. El FIDA demostró flexibilidad y relevancia respecto a los esfuerzos del gobierno durante la crisis del COVID-19 al modificar el PROCANOR para poder ejecutar, en el marco del mismo, el Plan en Nuestras Manos para apoyar a las mujeres fuertemente afectadas por la crisis económica y social generada por la pandemia.<sup>54</sup> Durante este periodo, PRODECCA y PROCANOR se reactivaron puesto que obtuvieron cuota presupuestaria. También resultó de relevancia la aprobación de la nueva operación (PROSAF) con foco en la agroecología, un año tras la creación de la Dirección nacional de agroecología, al interior del MAGyP.
51. **El uso de distintos mecanismos afectó a la coordinación de actividades y al alineamiento de las inversiones respecto a los planes de desarrollo provinciales.** Los programas FIDA en Argentina han contado con la coordinación

<sup>53</sup> El nuevo COSOP se preparó en el año 2015 (último año del gobierno de Cristina Fernandez, que finalizó en diciembre 2015); sin embargo, se aprobó en 2016, bajo el nuevo gobierno de Mauricio Macri, con diferentes prioridades de política, centradas en el desarrollo de infraestructura, esquemas de comercialización y acceso a mercados con mayor participación del sector privado y gobiernos locales (Plan de Gobierno Macri).

<sup>54</sup> El **Plan Argentina contra el Hambre** fue llevado a cabo por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el **Plan de Recuperación Post COVID-19** fue lanzado por la Jefatura del Gabinete de Ministros, mientras que el **Plan 'En Nuestras Manos'** fue lanzado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, con apoyo del PROCANOR financiado por el FIDA. También se destaca el relanzamiento de la REAF.

general de la antigua UCAR y actual DIPROSE a nivel nacional, a cargo de orientar y supervisar el cumplimiento de los requisitos y modalidades de ejecución de los programas. Por su parte, las Unidades de Ejecución de Provinciales (UEPs) ejecutan actividades a nivel provincial, en muchos casos en coordinación con otras instituciones gubernamentales relevantes a los sectores apoyados por los programas. Durante el periodo de evaluación, la DIPROSE también lanzó convocatorias centralizadas con el fin de cumplir con las metas de los programas considerando el poco tiempo restante de ejecución y las distintas capacidades operativas de las UEPs. Todas las modalidades de ejecución sufrieron retrasos debido a lentos procesos de adquisición y complejos procesos administrativos, vinculados a cambios institucionales en los últimos años.<sup>55</sup>

52. En 2018, cuando el gobierno federal decidió que las provincias asumieran el endeudamiento de los préstamos, actuando el Estado Nacional como garante, hubo una diferencia significativa respecto al interés de las provincias de adherirse a los préstamos del FIDA. Solo cinco provincias tomaron deuda con el FIDA, con garantía del gobierno federal: Corrientes, Jujuy y La Rioja, para el PROCANOR, y Córdoba y Neuquén, para el PRODECCA. En contraste, cuando en el 2020 se revierte al esquema anterior de endeudamiento por parte de la Nación se evidencia una adhesión significativa de las provincias. Es probable que la figura de endeudamiento provincial redunde en un riesgo de focalización para los programas del FIDA, pues las provincias relativamente más ricas, con menor incidencia de pobreza rural, son las que tendrían mayor capacidad de endeudamiento. La ejecución a través de las provincias presenta algunas ventajas, según las entrevistas para esta evaluación<sup>56</sup>.
53. El uso de convocatorias centralizadas desde la DIPROSE, con el apoyo sobre el territorio de las UEPs o los equipos del INTA y/o del INAFCI, parece responder más a una estrategia para agilizar la asignación de proyectos y PdN en un periodo corto, que a una estrategia de intervención territorial basada en las ventajas comparativas de cada entidad. Si bien este esquema ha permitido realizar desembolsos en momentos en los que se contó con cuota presupuestaria nacional, también ha contribuido a la dispersión geográfica y disminuido la posibilidad de incidir estratégicamente en las prioridades territoriales de las provincias. Según las entrevistas realizadas, estas convocatorias no están diseñadas necesariamente bajo el conocimiento de todas las partes y/o como parte de un plan de desarrollo territorial provincial. Además, ello ha contribuido a que los programas a menudo se ejecutaran en provincias distintas a las originalmente planeadas (ver focalización).
54. **El diseño del COSOP 2016-2021 y del programa de país ha sido consistente con las prioridades estratégicas del FIDA.** El foco explícito en atender las necesidades de las poblaciones más pobres y vulnerables está en línea con los mandatos de la política de focalización<sup>57</sup> y con el Marco Estratégico del FIDA 2016-2025. Igualmente, el COSOP y sus operaciones han priorizado los temas de género, grupos indígenas, jóvenes, sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático, siguiendo la priorización de temas transversales en el FIDA.
55. **El financiamiento del FIDA se ha vuelto más relevante para las necesidades de los pequeños productores durante el periodo, en función del deterioro general de la situación socioeconómica en el país.** La crisis económica que viene atravesando el país, la pandemia del COVID-19 y los eventos climáticos extremos (en particular, las sequías) han empeorado las condiciones de pobreza, inseguridad alimentaria y productivas de los productores de la AFCI, al tiempo que han reducido la capacidad del Estado argentino para ayudarles a hacer

<sup>55</sup> Según entrevistas con personal de UEPs y técnicos de instituciones gubernamentales.

<sup>56</sup> Estimula mayor apropiación provincial y participación de los actores locales, lo que contribuye a la sostenibilidad y responde con flexibilidad a diversas realidades geográficas en un país vasto a nivel de extensión.

<sup>57</sup> Tanto la anterior, de 2008, como la aprobada recientemente en 2023.

frente a estos problemas. Por ello, el apoyo del FIDA se ha vuelto aún más relevante durante la segunda parte del periodo de evaluación.

### **Calidad de diseños y relevancia de los instrumentos propuestos**

56. **Los diseños de los programas plantean objetivos muy ambiciosos que no se condicen con la magnitud de las inversiones y la realidad de la población beneficiaria.** Los programas presentan objetivos demasiado ambiciosos con relación a sus presupuestos y a las capacidades y condiciones reales de los beneficiarios.<sup>58</sup> Los diseños del PRODECCA y PROCANOR también muestran problemas de diagnóstico socioeconómico y productivo respecto a los beneficiarios a los que se dirige y al potencial comercial de las cadenas de valor priorizadas (ver Anexo VIII). El PROSAF apuesta a la innovación digital (por ejemplo, *blockchain*), cuando la población meta no cuenta con los servicios más básicos o un nivel mínimo de conocimiento y familiaridad con tecnologías digitales.
57. **Los instrumentos utilizados no responden adecuadamente a las necesidades de la población meta.** Los programas de préstamo evaluados han utilizado variantes similares de instrumentos de inversión para atender a los grupos meta. Los “proyectos integrales” (PRODECCA/PROCANOR) y los “planes de desarrollo” (PROSAF) no parecen tener grandes diferencias respecto a los planes de negocio (PdN) reportados en PRODERI y en los programas anteriores.<sup>59</sup> Todos ellos pretendían financiar proyectos de inversión productiva de organizaciones de pequeños productores. Una parte de la inversión se destina a bienes y servicios colectivos (que benefician a todos los miembros de la organización) y otra a inversiones individuales (o intraprediales). La identificación y formulación de estos PdN en el caso del PROCANOR/PRODECCA debía venir precedida de diagnósticos y de movilización de los actores relevantes de las cadenas de valor. Esta articulación se vio truncada por la parálisis de los programas durante sus primeros años de ejecución, dejando un tiempo real de ejecución muy limitado.
58. Según las visitas de terreno y revisión documental, gran parte de los beneficiarios de los programas FIDA en Argentina destina su producción al autoconsumo, y tiene una vinculación muy débil a los mercados. Para ellos, la producción agropecuaria es una estrategia de subsistencia, más que una decisión de emprendimiento tomada entre un abanico de posibles actividades económicas. Dado el contexto de alta marginación y múltiples necesidades básicas insatisfechas, limitar los apoyos a inversiones puramente productivas resulta incoherente con las principales preocupaciones de los beneficiarios. Varios técnicos y técnicas extensionistas entrevistados señalaron las dificultades asociadas a financiar, por ejemplo, la construcción de corrales y refugios para cabras cuando la principal preocupación de los productores es conseguir agua limpia para el consumo de sus familias.
59. Los informes de los programas FIDA no mencionan literatura empírica que justifique la utilización de PdN como instrumentos de decisión de qué inversiones realizar para apoyar a la población rural pobre<sup>60</sup>. Los informes de diseño no justifican la elección de este instrumento. El Informe de cierre del COSOP en 2021 los considera una metodología eficiente y eficaz en la etapa de preparación de las propuestas y de la implementación de las mismas, como parte de las lecciones

---

<sup>58</sup> Por ejemplo, el PRODERI —el programa más sencillo de los cuatro diseñados entre 2011 y 2023— planteaba en su marco lógico el propósito de “disminuir en 20% la desnutrición infantil en el ámbito de acción del programa”, lo cual no se refiere solo a los beneficiarios, sino a las áreas de intervención (de hecho, la línea de base sería obtenida de una “encuesta nacional de 2010” que sería publicada por el INDEC). El informe de validación del ITP del PRODERI también señala como una debilidad su alcance ambicioso en términos de cobertura nacional y volumen de financiamiento para un número limitado y disperso de beneficiarios.

<sup>59</sup> El COSOP 2016-2021 mencionaba entre sus indicadores de meta “60% de los **sub-proyectos** son exitosos-logran sus metas físicas” y de “el 60% las organizaciones rurales participantes incrementan sus capacidades de **gestión de negocios**”. El informe de cierre del COSOP en 2021 considera que se utilizaron dos modelos distintos de operaciones: **Planes de inversión y negocio (PdN)** ejecutados por organizaciones en PRODERI y el enfoque de cadena de valor en PROCANOR/PRODECCA (párrafo 22).

<sup>60</sup> Los PdN son el instrumento mediante el cual las organizaciones de productores deciden qué inversiones hacer.

recabadas, pero no ofrece más información (párrafo 22). En Argentina, el FIDA ha financiado los PdN mediante fondos no reembolsables con aportes de contraparte por parte de los beneficiarios (lo que comúnmente se conoce como *matching grants*). Los diseños de los programas tampoco ofrecen evidencia sobre la eficacia de los *matching grants* (*donaciones de contrapartida*). Tras una revisión documental, el equipo de evaluación ha encontrado poca evidencia sobre la eficacia de este instrumento de financiamiento y alguna evidencia de que sus resultados rara vez son sostenibles (ver Anexo VIII).

60. **Montos insuficientes para alcanzar los objetivos económicos de la población meta.** A diferencia de un plan de negocios típico, los PdN/proyectos financiados por los programas no determinan sus inversiones a partir de un análisis que establezca cuáles son los pasos económicamente viables para alcanzar un determinado objetivo productivo-comercial. Más bien, los PdN establecen montos máximos de inversión<sup>61</sup> y los beneficiarios deben decidir qué inversiones hacer sin superar esos montos. No hay evidencia de que los montos máximos que establecen los programas se determinen a partir de un análisis económico riguroso, y diferenciado según el costo de vida en las diferentes provincias priorizadas. Estos montos generalmente son insuficientes para contribuir a propiciar un salto cualitativo en la situación de los productores y/o sus organizaciones.
61. **El enfoque de cadenas de valor como vector de llegada al territorio no resultó pertinente para la población meta efectiva.** Desde su diseño, el PROCANOR y el PRODECCA presentaban una probabilidad muy baja de poder vincular a los beneficiarios con los mercados de forma significativa y sostenida. Esto se debe en parte a la baja integración de los productores de la AFCI a los mercados, al limitado alcance de las inversiones de cada PdN y a que las cadenas de valor y productos propuestos están principalmente destinados al autoconsumo y la mayoría<sup>62</sup> (ver Anexo VIII). En el caso del PRODECCA, la estrechez extrema de concentrarse en una sola cadena generó dificultades de focalización y exclusión de productores y productoras elegibles. Los requisitos del programa fueron considerados por la varios de los entrevistados como poco útiles e injustos.<sup>63</sup>

### Focalización

62. **La focalización geográfica a menudo fue distinta a la originalmente planificada.** De los cinco programas que terminaron (o están por terminar), tres lo hicieron en un territorio sustancialmente distinto al originalmente planeado. En su diseño, PRODEAR establecía que se ejecutaría en 10 provincias, pero el programa no se ejecutó en tres de ellas (Formosa, La Pampa y Santa Fe) y, a cambio, se añadió Santiago del Estero. PROCANOR estaba planeado para ejecutarse en las 10 provincias del Norte Grande, pero terminó ampliándose a nivel Nacional con la inclusión del Plan En Nuestras Manos (solo las provincias de Chubut y Tierra del Fuego y la ciudad de Buenos Aires no participaron). Por su parte, PRODECCA se ejecutaría en cinco provincias, pero una de ellas no participó (Formosa) y, a cambio, se sumaron otras 10 provincias. Solo PRODERPA y PRODERI lograron mantener la focalización geográfica planeada originalmente.
63. **Los instrumentos propuestos acarrear posibles factores de exclusión de pequeños productores rurales.** Los programas de préstamo apuntan hacia la población rural más pobre, pero la forma específica en que se ha formulado el financiamiento de los PdN o proyectos de inversión presenta potenciales vías de

<sup>61</sup> Se trata de una combinación de montos máximos por familia (inversiones individuales) y por organización (inversiones colectivas), pre-establecidos en los manuales operativos de los programas.

<sup>62</sup> De todas ellas, la cadena caprina es la que tiene mayor peso relativo entre las priorizadas por estos dos programas.

<sup>63</sup> El Reglamento operativo incluía como criterio no disponer de más de 200 madres. En la práctica, según varios entrevistados durante las visitas de terreno, algunos productores cuya principal actividad económica es el ganado caprino no fueron elegibles para participar en el PRODECCA porque no tenían el número mínimo de animales (50), debido a las características de subsistencia de la mayor parte de ellos, por lo que combinan varios rubros.

exclusión de miembros de la población objetivo. En primer lugar, satisfacer los requisitos para acceder a estos fondos puede ser difícil o acarrear costos transaccionales (monetarios y de tiempo) importantes para algunos beneficiarios. En particular, el requisito de tenencia formal de la tierra donde se planean hacer algunas inversiones puede resultar excluyente.<sup>64</sup> Muy a menudo, los productores de la AFCI —en especial las mujeres y otros grupos vulnerables— no tienen documentos formales que certifiquen su tenencia de la tierra.<sup>65</sup>

64. En segundo lugar, la **dependencia en los técnicos y técnicas extensionistas**<sup>66</sup> puede haber beneficiado a organizaciones con experiencia previa en apoyos similares y haber excluido a otras. Dentro de las diferentes modalidades de ejecución de los programas evaluados<sup>67</sup>, en muchos casos, las oportunidades de financiamiento se difunden a través de estos técnicos, quienes se acercan a los productores para comunicarles la existencia del programa y ofrecerles asistencia en la formulación de un PdN. Dado que los técnicos extensionistas cuentan con tiempo y presupuestos limitados, tienen el incentivo a acercarse a productores que están más cerca de su radio de trabajo o con los que ya han trabajado y tener mayores probabilidades de éxito. Durante las visitas de terreno, el equipo de evaluación encontró que la mayoría de las organizaciones de productores beneficiarias que se entrevistaron ya habían recibido en el pasado financiamiento de otros programas del FIDA o del Banco Mundial, principalmente. Al mismo tiempo, los técnicos extensionistas entrevistados unánimemente dijeron que existe una gran cantidad de productores de la AFCI, en condición de pobreza, que nunca han recibido financiamiento de ningún programa con financiamiento externo, aun cuando por sus características serían elegibles.<sup>68</sup>
65. En tercer lugar, pese a que los programas del FIDA suelen permitir que se trabaje con organizaciones informales (“de hecho”), durante la implementación el trabajo se sesga hacia **organizaciones formalizadas**. El trabajo con organizaciones informales suele ser más complejo y demandante para los técnicos y las unidades ejecutoras de los programas, por lo que existe una preferencia a trabajar con organizaciones formales de productores. Además, algunos de los ministerios de agricultura o de la producción provinciales (que conforman las UEPs) exigen la formalidad como un requisito, debido a sus objetivos de desarrollo de la productividad, la producción y la comercialización agropecuaria. Sin embargo, para el FIDA, estos objetivos son solo un medio para combatir la pobreza rural, por lo que dicho requisito puede ir en contra del mandato de apoyar a los más pobres.
66. **El COSOP y los diseños de los programas establecieron cuotas de subgrupos poblacionales vulnerables a atender.** Las mujeres rurales, grupos indígenas (pueblos originarios), jóvenes y asalariados rurales son considerados

<sup>64</sup> En ocasiones resultan innecesarios, pues se exigen para permitir inversiones catalogadas como “fijas” cuando en realidad son móviles y de bajo valor, como cercos de alambrado e invernáculos ligeros.

<sup>65</sup> El COSOP señala como uno de los “principales temas que afectan al grupo objetivo del FIDA” el que “la mayoría no tiene la tenencia segura de la tierra”. (p. 3). Existen formas alternativas de demostrar la tenencia legítima de la tierra, pero aun así pueden ser difíciles de obtener y los programas los han incorporado solo durante la ejecución.

<sup>66</sup> Se refiere a técnicos y técnicas extensionistas del INTA e INAFCI (antes SAFCI), productores asociados al INAFCI que fungen como punto de contacto en el territorio, personal de las UEPs provinciales (típicamente, personal técnico de los ministerios de agricultura o de la producción provinciales) e, incluso, consultores contratados ex profeso.

<sup>67</sup> Los programas han utilizado diferentes vías para identificar las organizaciones de productores elegibles y articular sus PdN/proyectos. Los programas recientes operaron principalmente a través de **convocatorias** para recibir propuestas de PdN a ser financiados. En algunos casos, esas convocatorias son **abiertas** y se publican en la página web de la DIPROSE (donde difícilmente pueden ser vistas por todos los grupos de la población objetivo); en otras ocasiones, las convocatorias son **cerradas**, lo cual quiere decir que los técnicos extensionistas tienen el encargo explícito de comunicarle a la población objetivo la existencia de los programas (Ver Anexo VIII). Los programas anteriores realizaron un trabajo de **articulación en el territorio** a través de las autoridades provinciales para identificar organizaciones y acompañarlos en la identificación de sus PdN/propuestas de inversión. Esta era la idea de base de los Foros de PROCANOR y las Mesas de Cuenca de PRODECCA, que no pudo ser implementada en su totalidad por la parálisis de los programas por la falta de cuota presupuestaria nacional durante sus primeros años de ejecución.

<sup>68</sup> Aunque no hay estadísticas, los técnicos entrevistados estiman que entre 30% y 70% de los productores de la AFCI no han recibido ningún apoyo de este tipo de programas. El rango es muy amplio debido a la falta de información estadística y a que las respuestas provienen de técnicos de diferentes provincias.

como la población más vulnerable a la que se pretende atender. Los indicadores de algunos de los marcos lógicos establecen metas de número de familias atendidas por cada programa representadas o encabezadas por mujeres u hombres o mujeres jóvenes o que se consideran indígenas, respecto al total de beneficiarios<sup>69</sup>. Se trata de metas bajas de mujeres jóvenes y adultas (25% en promedio) respecto al número total de beneficiarios. El promedio de cuota de personas indígenas para los seis programas (20%) parece razonable considerando la proporción de población nacional<sup>70</sup>. Los diseños preveían la utilización de fondos específicos para atender a pueblos indígenas, como los fondos reembolsables FACA en PRODEAR y PRODERI y la convocatoria de Senderos Caprinos en PRODECCA. Sólo el PROSAF menciona acciones para adaptar la formación a jóvenes con discapacidad.

67. **Para aumentar la inclusión social hacia los más vulnerables, el PROSAF incluye algunas características nuevas, basadas en los desafíos identificados en proyectos anteriores financiados por FIDA.** Por ejemplo, según su diseño: (i) excluirá de sus requisitos de elegibilidad el registro en RENAF y la prueba/título de propiedad de la tierra; (ii) permitirá financiamiento en especie (incluyendo mano de obra) por parte de SPOs y comunidades muy pobres; (iii) simplificará aún más los formularios de participación, incluyéndolos más accesibles para las comunidades nativas; (iv) adaptará los procedimientos y procesos para la formulación de planes (proyectos de inversión) dependiendo del grado de madurez de la organización y de las características de vulnerabilidad y pobreza de sus miembros, junto con el apoyo técnico adecuado.
68. **Resumen.** Los programas en general responden a las prioridades del Gobierno, a las prioridades estratégicas del FIDA y a las necesidades de los pequeños productores. El apoyo del FIDA resultó relevante y oportuno para un sector de población fuertemente afectado por el deterioro de la situación económica del país. La inclusión en los diseños de cuotas de grupos especialmente vulnerables también fue pertinente en relación a los objetivos de la estrategia y del programa país. Sin embargo, los objetivos de los programas fueron demasiado ambiciosos y poco realistas en el contexto rural del país. El uso de distintos mecanismos de intervención limitó el alineamiento de las inversiones con los planes de desarrollo territoriales y a la focalización geográfica original. La EEPP también encontró que la relevancia se vio reducida debido a la falta de adecuación de los instrumentos y enfoque utilizados, e identificó factores de exclusión asociados a los mismos. La EEPP califica la pertinencia de la estrategia y del programa país como **moderadamente satisfactoria (4)**.

## B. Coherencia

69. Esta sección evalúa la coherencia externa, que se relaciona con la coherencia de la estrategia y el programa con las intervenciones de otros socios en el mismo contexto. También evalúa la coherencia interna, en relación a la lógica interna, las sinergias y los vínculos entre los diferentes elementos de la estrategia y el programa del país. En consonancia con el Manual del FIDA (versión 2022), la sección también evalúa aspectos relacionados con la gestión del conocimiento, la creación de asociaciones y la participación en políticas.

### Coherencia externa

#### Valor añadido y ventaja comparativa del financiamiento del FIDA

70. **El FIDA ha tenido un reconocido valor agregado en la Argentina en el nicho de desarrollo de la agricultura familiar.** Hasta 2016, las operaciones de

<sup>69</sup> Los primeros programas evaluados (PRODERPA y PRODEAR) contenían indicadores sobre **jóvenes rurales**, mientras que ni el COSOP ni los diseños de los programas posteriores presentaron una estrategia o actividades específicas para atender a los jóvenes rurales.

<sup>70</sup> Resaltan el PRODECCA como programa más ambicioso respecto a sus metas para atender a subgrupos: 30% de personas indígenas y jóvenes como meta y 50% de mujeres.

préstamo se concentraron en el desarrollo productivo y comercial de la agricultura familiar, en general, sin limitarse a rubros o prácticas de producción específicos. Asimismo, algunas actividades no crediticias del FIDA contribuyeron al desarrollo y ampliación de plataformas nacionales y regionales sobre la agricultura familiar (REAF-MERCOSUR), así como al desarrollo de instrumentos legales y de política sobre el tema (Ley de Agricultura Familiar, Registro Nacional de Agricultura Familiar). Este esfuerzo integral del FIDA en apoyar la agenda de la agricultura familiar era ampliamente reconocido en el país, incluso por otros cooperantes que también apoyaban esta agenda (como la FAO y el Banco Mundial)<sup>71</sup>.

71. **Sin embargo, este valor agregado del FIDA se ha ido diluyendo durante el periodo de implementación del COSOP, al tiempo que se ha incrementado la dispersión temática.** Por un lado, PRODECCA y PROCANOR se han centrado en cadenas de valor específicas (lo cual implica indirectamente menos atención a la parte de la población objetivo que no se dedica a esas cadenas); PROSAF, se centra en la producción agroecológica. Por otro lado, las donaciones han abordado temas muy diversos, como adaptación al cambio climático en zonas áridas, patrimonios alimenticios en comunidades indígenas y la generación de estadísticas en sistemas pastoriles, entre otros. Si bien tienen un valor añadido, todos estos esfuerzos son puntuales, dispersos y con poca sinergia entre ellos. Además, no son temas en los que el FIDA tenga una ventaja comparativa muy contundente, pues muchos actores externos e internos también contribuyen al conocimiento sobre estos temas. Por ejemplo, la FAO tiene amplio conocimiento y ventaja comparativa en agroecología y desarrollo de estadísticas agrícolas; el BM y el BID, a través de algunas de sus operaciones de préstamo, tienen más experiencia en el desarrollo de cadenas de valor (con productores más capitalizados que los de la AFCI).

#### **Convergencia y complementariedad con el apoyo de otros organismos**

72. **No existe un mecanismo estratégico claro de coordinación entre los distintos financiadores que apoyan a la agricultura familiar.** El BM y el BID financian programas en el sector agropecuario cuya población objetivo coincide, al menos parcialmente, con la de los programas del FIDA, sobre todo en el caso del Banco Mundial (Ver Anexo VIII). La UCAR/DIPROSE se encarga de coordinar estas inversiones para evitar duplicidades y procurar un abordaje estratégico del apoyo al sector, sin que los organismos de financiamiento participen activamente en la coordinación. Las entrevistas realizadas para esta evaluación revelan una percepción ampliamente difundida de que dicha coordinación funcionó adecuadamente hasta 2018 y que, desde entonces, el debilitamiento de la entidad ha supuesto desafíos para mantener dicha función. Actualmente se aprecia una ausencia de coordinación estratégica del apoyo que aportan los distintos financiadores. Por ejemplo, según entrevistas, la DIPROSE canaliza algunas solicitudes de inversión hacia programas del BM o del FIDA dependiendo de las características puntuales de la solicitud y las reglas de operación de los programas, sin que haya, desde el diseño, una clara división del trabajo o complementariedad de los programas de uno y otro organismo. El FIDA, el BM y el BID mantienen contactos informales, así como algunas iniciativas que tratan de articular y crear sinergias entre sus programas, pero, mayormente, cada organismo parece operar en su propio silo dentro de la estructura de la DIPROSE.

#### **Contribución al sistema de la ONU**

73. **Con la FAO, el FIDA ha mantenido un trabajo coordinado en el marco de la REAF, fortaleciendo la agenda de la agricultura familiar.** La FAO mantiene su

---

<sup>71</sup> Algunos actores entrevistados consideran como un logro de sostenibilidad que el espacio regional de la AF fuese apoyado directamente por los gobiernos, por lo que el apoyo más focalizado del FIDA a la COPROFAM durante el periodo evaluado es considerado suficiente para mantener el *momentum*.

apoyo directo al funcionamiento de la REAF en calidad de Secretaría Técnica, mientras que el FIDA, luego del apoyo directo ofrecido a la REAF hasta el 2010, ha continuado apoyando esta agenda a través de donaciones regionales. También se destaca la coordinación FIDA/FAO en el trabajo conceptual y técnico para incorporar el tema de agroecología en la agenda de política y en el PROSAF, incluyendo el uso de la metodología TAPE como instrumento de evaluación y seguimiento a iniciativas agroecológicas. Sin embargo, el hecho de que el trabajo temático de la FAO se maneje desde Chile, que el FIDA no tenga representación permanente en el país y los cambios de personal clave cubriendo Argentina en ambas organizaciones han dificultado una coordinación estratégica más sinérgica.

74. Al no contar con presencia física en el país, la participación del FIDA al equipo país de Naciones Unidas en Argentina ha sido tangencial durante la mayor parte del periodo de evaluación. Desde mediados de 2022, una consultora país realiza seguimientos técnicos para el programa del sistema de Naciones Unidas, por ejemplo, participando en la revisión anual interna. El FIDA reporta en la dimensión de desarrollo económico en el Marco de cooperación de las Naciones Unidas en el país, en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros.<sup>72</sup>

## Coherencia interna

### Coherencia programática

75. **Las operaciones de préstamo no tienen una concepción programática común.** Los diseños de los programas aprobados no muestran una coherencia de enfoque y complemento sinérgico con el resto de las operaciones, en la que se refuercen mutuamente y se generen sinergias lógicas entre ellas. PRODERPA, PRODEAR y PRODERI tenían un enfoque de **apoyos productivos amplios**, aunque con distintas escalas geográficas. PRODERPA, precedido por el PRODERNEA y el PRODERNOA<sup>73</sup>, continuaba con una estrategia de **apoyo secuencial a distintas regiones de Argentina**. El PRODEAR (aprobado en 2006) rompía parcialmente con esa lógica, al priorizar distintas zonas de 10 provincias distribuidas en las regiones del NEA, Centro y Cuyo. El PRODERI (primer programa aprobado durante el periodo de evaluación), continuó con los apoyos productivos amplios, pero terminó de romper con la lógica secuencial geográfica al adoptar una escala nacional (aunque priorizando las provincias del Norte Grande).
76. Posteriormente, en 2018, se aprueba el PROCANOR, el cual priorizó nuevamente las **provincias del Norte Grande** y adoptó un **enfoque de cadenas de valor**. Unos meses después, el PRODECCA se aprueba también con un enfoque de cadena de valor, aunque esta vez concentrándose en un solo rubro (el caprino), y requiriendo un alineamiento con Planes de Cuenca entorno a un ente traccionador.<sup>74</sup> Finalmente, PROSAF se aprueba en 2021 bajo un nuevo concepto de **enfoque territorial agroecológico** con requisitos nuevos.
77. **Durante el periodo de evaluación no se fomentó ningún vínculo operativo concreto entre los préstamos, las donaciones y las actividades de CSST.** El FIDA financió siete donaciones (regionales o globales) que incluyeron a Argentina entre sus beneficiarios (ver Anexo IV), pero ninguna de ellas tuvo un vínculo

<sup>72</sup> Según entrevistas, el FIDA hace una gran contribución a nivel de financiamiento, pero no dispone de mucha narrativa en el informe puesto que no implementa directamente, como hacen otras agencias. La consultora de enlace del FIDA en Buenos Aires participa desde 2022 en un Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre seguridad alimentaria y nutrición, pero muchas de las discusiones se dan entre representantes de cada agencia, por lo que las realiza, si posible, el director país del FIDA durante sus misiones desde Lima.

<sup>73</sup> El PRODERNEA fue aprobado en 1996, el PRODERNOA en 1999, y el PRODERPA en 2004.

<sup>74</sup> La aprobación con unos meses de diferencia de dos programas distintos (PROCANOR y el PRODECCA), con un diseño similar (enfoque de cadena) y territoriales de implementaciones comunes, dio lugar a la duplicidad de costos operativos. Por otro lado, sus procedimientos separados dieron lugar a que se crearan confusiones de elegibilidad y no se dieran sinergias entre ellos. Por ejemplo, según apreciaciones de beneficiarios y ejecutores, muchos productores pobres dependen parcialmente de la actividad caprina, pero producen también otros productos que no son elegibles ni en PRODECCA ni en PROCANOR, por la rigidez de sus criterios).

tangible con alguna operación de préstamo. Si bien algunas donaciones atendieron temáticas distintas a las de los préstamos, otras trabajaron en áreas muy cercanas, pero de forma aislada<sup>75</sup>. La donación para generar información estadística sobre el pastoralismo de ganado menor, incluyendo el caprino, es el ejemplo más claro, puesto que no tuvo prácticamente ninguna relación con el PRODECCA. Es más, el personal de la DIPROSE y de las UEPs provinciales no parece tener conocimiento sobre esta y las otras donaciones.<sup>76</sup> En el Anexo VIII se presentan los principales resultados y áreas de mejora de estas donaciones.

78. **Los objetivos del COSOP de impulsar una agenda fuerte de Cooperación Sur-Sur y triangular no se han materializado.** El COSOP le asignó una importancia especial a la cooperación sur-sur y triangular (CSST), como un mecanismo para ampliar la escala de innovaciones y financiamiento, complementar los fondos de préstamo y difundir buenas prácticas e innovaciones. Sin embargo, durante el periodo de evaluación solo se avanzó en una iniciativa de CSST —con Túnez y Ruanda, a través del Fondo para la Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina—, que no logró materializarse debido a “limitaciones en los recursos a asignarse a gastos de viaje y [a] dificultades técnica/operativas”.<sup>77</sup> Las condiciones de volatilidad institucional, económica y política en Argentina durante el periodo, sumado a los cambios de dirección del FIDA en su relación con el país, debilitaron la alianza que tendría que haber existido con Cancillería para una planificación y programación estratégica de actividades de CSST. Por otra parte, los diseños de PRODECCA y PROSAF preveían el desarrollo de acciones de CSST, pero no existe evidencia de que se hayan llevado a cabo (aunque PROSAF aún está en una fase temprana de ejecución).

### Gestión de conocimiento

79. **Aunque el COSOP 2016-2021 destaca la importancia del tema de la gestión del conocimiento, no plantea un enfoque estratégico.** Tampoco su marco de resultados no incluye indicadores evaluables de productos y resultados sobre gestión de conocimiento. En su objetivo estratégico 3, el COSOP especifica la necesidad de “fortalecer actividades de gestión de los conocimientos con miras a seleccionar mejores prácticas y realizar estudios a fin de determinar factores y condiciones de éxito.” Para lograrlo, el COSOP propone desarrollar alianzas clave con “universidades, instituciones de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en temas relacionados con el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, incluido el cambio climático.” No obstante, la ausencia de indicadores para monitorear avances en gestión del conocimiento refleja un grado bajo de compromiso con el tema.
80. **El contexto de volatilidad institucional, económica y de restricciones presupuestarias durante el periodo ha afectado la ejecución de los objetivos de gestión de conocimiento.** A nivel de las operaciones de préstamo, las actividades de evaluación, seguimiento y monitoreo, y sistematización de datos sufrieron rezagos y recortes de ejecución. Igualmente, a nivel de las capacidades de la UCAR/DIPROSE, el contexto de cambios institucionales y recortes presupuestarios debilitó también sus capacidades originales de planificación, seguimiento, evaluación y gestión de conocimiento. Los cambios de referentes en

<sup>75</sup> La donación sobre pastoralismo, ejecutada por la FAO, buscó fortalecer las capacidades de política pública de organizaciones de productores-pastoralistas; la donación con Slow Food se enfocó en el patrimonio alimentario indígena; la donación DAKI-Semi Áridos estuvo enfocada en el intercambio y sistematización de experiencias regionales sobre agricultura en territorios semiáridos. Una donación adicional, con el CIPPEC y la CEPAL, ha permitido generar un estudio de alto interés sobre conceptos de nueva ruralidad y transformaciones del sector que permitirá elaborar una nueva estrategia bajo un marco actualizado de diagnóstico de la ruralidad.

<sup>76</sup> A pesar de haberse financiado una donación sobre estadísticas de pastoralismo y un programa centrado en el ganado caprino, el pastoralismo juega un papel menor en Argentina. La donación referida llega a cifras sobre la contribución del pastoralismo al sector agropecuario que están muy por encima de las cifras oficiales.

<sup>77</sup> Informe de Terminación COSOP 2016-2021.

la materia por parte del FIDA también fueron mencionados como causa de retrasos (ver sección de desempeño del FIDA).

81. **Casi todos los programas de préstamo incluyen en sus diseños acciones e indicadores para monitorear el avance en gestión de conocimiento.** De los cuatro programas aprobados durante el periodo de análisis, PRODERI es el único que no le presta suficiente atención al tema, mencionándolo únicamente como parte del sistema de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Aprendizaje y el Conocimiento (PSEyGC)<sup>78</sup>. En contraste, el PROCANOR incorpora una sección específica de aprendizaje y gestión del conocimiento, el PRODECCA especifica objetivos, acciones y metas de gestión de conocimiento con foco en la aplicación de políticas públicas y el PROSAF incorpora acciones nuevas respecto al manejo del conocimiento y diálogo de políticas. No obstante, todas las operaciones se apoyan en el supuesto de que la DIPROSE cuenta con el sistema idóneo de PSEyGC. Según entrevistas, el apoyo reciente del FIDA respecto a la gestión de conocimiento no ha sido consistente ni suficientemente reactivo.
82. **Los programas han realizado diversos productos de conocimiento, como guías metodológicas, talleres, capacitaciones y estudios.** En relación con el PRODERI se elaboraron productos de conocimiento, entre los cuales destacan "La organización de la agricultura familiar en los procesos de desarrollo territorial"<sup>79</sup> e "Implementación de fondos de capital operativo (FOCOs) en el marco de PRODERI".<sup>80</sup> En el caso de PRODECCA y PROCANOR, las acciones de evaluación, seguimiento y gestión de conocimiento solo se pudieron ejecutar de manera parcial, quedando gran parte de los compromisos como parte de la estrategia de salida. Aun así, la DIPROSE reporta una serie de publicaciones y sistematizaciones de diversas experiencias en el marco de ambos programas.<sup>81</sup> El PROSAF ha elaborado un Plan de gestión de conocimientos 2023-2024 y ha articulado actividades relacionadas con gestión de conocimiento y capacitaciones a través del convenio con la fundación Foro del Sur para la provincia de Misiones.
83. **El FIDA también contribuyó a la generación de conocimiento mediante operaciones de donación, todas ellas con carácter regional o global.** Las donaciones con CLAEH, COPROFAM y FIDA-Mercosur, orientadas a fortalecer el espacio de la REAF, son las que han tenido mayor impacto en términos de generación y difusión de conocimiento y formulación de políticas públicas orientadas a la agricultura familiar. Estas donaciones han permitido que el FIDA sea un actor relevante en el fortalecimiento de la REAF, en facilitar la participación de organizaciones de la agricultura familiar. En el Anexo VIII se presentan los principales resultados y áreas de mejora de estas donaciones.

### **Construcción de asociaciones/partenariados**

84. **Las alianzas entre el FIDA y los distintos gobiernos argentinos (nacional y provinciales) se han mantenido sólidas y funcionales pese a las vicisitudes del periodo.** La efectividad de estas alianzas ha estado afectada por el contexto de volatilidad institucional durante el periodo de evaluación y por las restricciones presupuestarias atribuibles a la crisis económica. Por el lado del FIDA, la limitada presencia de su personal en Argentina, así como los cambios directores y de

<sup>78</sup> En la sección que describe la estrategia de implementación del programa y en el Anexo 6.

<sup>79</sup> Documento preparado entre el 2017-2018, durante el período de PRODERI y publicado el 2021 por el FIDA, INTA, la SAFCI, DIPROSE y la SAyGP. Disponible en <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/9823>

<sup>80</sup> Este y otros productos de conocimiento del PRODERI se encuentran disponibles en el siguiente sitio:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/proderi/gestion-del-conocimiento-proderi>

<sup>81</sup> En los sitios web de DIPROSE dedicados al PROCANOR y al PRODECCA se reportan diversas publicaciones (PROCANOR: <https://www.argentina.gob.ar/ministerio-de-agricultura-ganaderia-y-pesca/procanor/publicaciones>; PRODECCA: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/prodecca/publicaciones>) y productos de gestión de conocimiento (PROCANOR: <https://www.argentina.gob.ar/gestion-del-conocimiento-procanor>; PRODECCA: <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/prodecca/gestion-del-conocimiento-prodecca>). Esos productos no necesariamente fueron financiados por el programa en cuya página aparecen.

personal en la oficina a cargo del trabajo con el país impidieron que la relación se fortaleciera (o incluso en ocasiones la debilitaron).

85. **El FIDA no ha establecido nuevas alianzas con otras áreas del gobierno.** Pese a la naturaleza multidimensional de la pobreza rural, el FIDA ha trabajado únicamente dentro de la órbita del sector agricultura. No se han establecido alianzas con ninguna otra área relevante del gobierno, como pueden ser las áreas de gobierno relacionadas con la protección social, la igualdad de género, la inclusión social y el medio ambiente, entre otras. Esto contrasta, por ejemplo, con las alianzas que mantiene la FAO con el gobierno argentino, las cuales son mucho más diversificadas e, incluso, podrían ser más estrechas con el ministerio de ambiente que con el de agricultura.
86. **El FIDA ha demostrado capacidad para establecer alianzas para el financiamiento de sus propias operaciones.** Durante el periodo de evaluación, el FIDA logró establecer tres acuerdos de cofinanciamiento<sup>82</sup> de sus operaciones de préstamo, que representan logros de escalabilidad de financiamiento de los esquemas de agricultura familiar impulsados por el Fondo y se ejecutan bajo sus procedimientos y políticas. El FIDA ha contado también con socios y alianzas en el marco de las donaciones regionales. Estas son alianzas clave y necesarias para el FIDA con instituciones especializadas que pueden contribuir a profundizar el conocimiento temático relevante. Sin embargo, las donaciones surgen y se ejecutan de manera aislada y dispersa, y no como un proceso estratégico asociado con las operaciones de préstamo.
87. **El FIDA no ha logrado establecer alianzas duraderas con actores del sector privado.** La ejecución del COSOP tuvo un vacío crítico en términos del involucramiento del sector privado en los programas y actividades del FIDA. Este es un problema de larga data, pues la Evaluación del programa en el país de 2010 recomendaba dicho involucramiento como elemento clave para atender las necesidades del desarrollo rural y la reducción de la pobreza. Si bien el PROCANOR y el PRODECCA buscaban fomentar la articulación de los productores de la AFCI con entes traccionadores, los esfuerzos hechos en este sentido son escasos e insuficientes (ver sección de eficacia). De acuerdo con la Administración del FIDA, dos esfuerzos adicionales en este sentido fueron la realización de pilotos para vincular a las empresas Hilton y Subway con una organización de productores de hortalizas de la zona peri-urbana de Buenos Aires. Estos pilotos no pudieron continuarse ni escalarse (Informe de Terminación COSOP 2016-2021).

### **Inserción en diálogo de políticas**

88. **El FIDA es reconocido como un actor importante para la implementación de políticas públicas en el ámbito de la agricultura familiar.** Varios de los entrevistados aprecian su contribución para dar visibilidad y ubicar firmemente la agenda de la agricultura familiar.<sup>83</sup> Desde inicios de los años 2000, el FIDA contribuyó a plantar la semilla del tema de la agricultura familiar, el cual fue tomando arraigo. De ese modo, el FIDA contribuyó a la aprobación de la Ley 27.118 de Agricultura Familiar, en 2015, y al posterior establecimiento del Foro Nacional de Agricultura Familiar (mecanismo de funcionamiento de la REAF). A través de esta agenda se fortalecieron también temas como el desarrollo de organizaciones de agricultura familiar, el diálogo entre países del MERCOSUR, la

<sup>82</sup> Estos cofinanciamientos son (i) del PRODERI, por parte de la Agencia de Cooperación Española, a través del Fondo Español (por US\$49.9 millones o 33% del programa); (ii) del PROSAF, por parte de FONPLATA (por US\$13.3 millones o 37% del programa); y (iii) del PROSAF, por parte de la Unión Europea y el Gobierno de Bélgica, a través del Programa Global para Pequeños Productores Agroecológicos y Transformación Sostenible de los Sistemas Agroalimentarios (por €23.2 millones).

<sup>83</sup> De acuerdo con Lattuada, 2021 (pp. 103-104), el ingreso de la temática de la agricultura familiar en la agenda nacional argentina "no se produjo como consecuencia de la demanda de organizaciones de productores, sino que fue impulsada desde el Estado a partir de las iniciativas de los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el MERCOSUR."

inclusión de temas clave (como los de género y tenencia de tierra), la reglamentación de la ley de Agricultura Familiar y la creación del INAFCI.

89. A partir de 2014, el FIDA continuó su apoyo a esta agenda a través de la gremial subregional de las organizaciones de productores y productoras, la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM).<sup>84</sup> El FIDA apoyó la coordinación interinstitucional en los territorios a través de Mesas de Desarrollo para recopilar información para el diálogo de políticas públicas. En el caso de Argentina, se reporta que tres provincias adoptaron Mesas Locales, adaptando la experiencia de Uruguay, pero no se detalla cuáles fueron. Los fondos de la donación sirvieron para compartir las experiencias sobre el modelo institucional de UCAR/DIPROSE para canalizar inversiones en la agricultura familiar con otros países (actividad de cooperación sur-sur). Algunos entrevistados consideraron este apoyo como una buena estrategia de continuación de los apoyos precedentes del FIDA a la REAF-MERCOSUR, puesto que fortalecieron y desarrollaron instrumentos y buenas prácticas de la agricultura familiar en el MERCOSUR. Sin embargo, la visibilidad del FIDA se ha visto diluida por su involucramiento más limitado y poco relacionado con los programas en ejecución, resaltándose más el papel de la COPROFAM y de la CLAEH que del FIDA.
90. A partir del 2017, el desempeño del FIDA ha estado afectado por condiciones de contexto adverso del país en lo político, institucional, económico y de salubridad (pandemia). Sin embargo, su compromiso con la reducción de la pobreza rural y la agricultura familiar no ha disminuido y las contrapartes argentinas así lo expresan. El COSOP identificó el diálogo de políticas como una prioridad para alcanzar sus objetivos estratégicos. Adicionalmente, el FIDA contribuyó a posicionar los temas de empoderamiento de la mujer y la igualdad de género (mediante el financiamiento del programa En Nuestras Manos) y de la agroecología (a través de la aprobación del PROSAF), así como al fortalecimiento de la Ley Caprina (en el marco de la ejecución del PRODECCA). El PRODECCA proponía realizar un estudio para orientar decisiones de política sobre género y juventud en el sector caprino y cerrar brechas de acceso. No hay constancia que se realizara, según la actualización del marco lógico del programa a finales de 2023.
91. **Resumen.** En el inicio del periodo de evaluación, la estrategia mostró una alta coherencia y valor agregado, que se fue diluyendo durante el periodo. Se observa un grado bajo (informal y no estratégico) de coordinación entre el FIDA y otros cooperantes, incluyendo la FAO, el BID y el Banco Mundial (con quien comparte el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza rural y cuyas poblaciones beneficiarias a veces coinciden). A nivel interno, las operaciones de préstamo no tienen concepción programática común y no hay vínculo con las donaciones. La EEPP califica el criterio de **coherencia** como **moderadamente satisfactorio (4)**.
92. Los criterios de **gestión de conocimiento, partenariados y diálogo de políticas** son calificados como **moderadamente satisfactorios (4)**. El FIDA contribuyó a la generación de distintos productos de conocimiento, a través de sus préstamos y donaciones, aunque se observan limitaciones en términos de la planificación y el seguimiento que se hace de esos productos. A nivel de partenariados, el FIDA ha mantenido una firme alianza con los gobiernos nacional y provinciales, aunque solo dentro del ámbito de los ministerios de agricultura o de la producción. También ha conseguido alianzas para el financiamiento (y escalamiento) de algunos de sus programas, pero no ha logrado formar alianzas con el sector privado. Tras la importante contribución a la agenda de la agricultura familiar desde la REAF MERCOSUR en el periodo anterior a esta evaluación, el FIDA mantuvo el apoyo a través de la sociedad civil, pero perdió visibilidad.

---

<sup>84</sup> A través de dos donaciones subregionales implementadas por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y la COPROFAM. Las donaciones no mencionan metas específicas de subgrupos vulnerables (por ejemplo, número de mujeres o de personas indígenas participando en dichos esfuerzos).

## C. Eficacia

### Alcance y focalización efectiva de la población rural pobre

93. **Los programas de préstamo reportan haber beneficiado de forma directa a más de 70,000<sup>85</sup> hogares de pequeños productores, en torno a unas 300,000 personas.**<sup>86</sup> Entre los programas finalizados, el PRODERPA y PRODEAR, que ejecutaron la mayor parte de sus recursos durante el periodo de evaluación, sobrepasaron/superaron sus metas de número de hogares a atender,<sup>87</sup> mientras que el PRODERI se quedó en el 84% de la meta que se había planteado de 25,520 hogares. Según las cifras reportadas por DIPROSE, el PRODECCA y el PROCANOR han alcanzado el 79% y 76% de su meta de hogares (ver Anexo VIII).
94. **En la mayor parte de los casos las metas de subgrupos fueron superadas.** Los datos disponibles permiten desagregar las metas de hogares alcanzados, obteniendo que un 38% (26315 hogares) estaría encabezado por **mujeres**, 21% por **indígenas** (14726) y 18% por **jóvenes** (12451).<sup>88</sup> Las metas de hogares encabezados por mujeres adultas se sobrepasaron en el caso de PRODERPA, PRODERI y PROCANOR, mientras que PRODERI y PRODECCA no lograron alcanzar sus metas de hogares encabezados por jóvenes (ver Anexo VII). Para alcanzar las cuotas de estos subgrupos, el ente ejecutor estableció un mecanismo de ponderación que ha sido aplicado para la aprobación de las propuestas recibidas. Además de trabajar con grupos de productores mixtos, los programas utilizaron varios mecanismos para atender a estos subgrupos (ver recuadro abajo).

Recuadro 1

#### Ventanillas y convocatorias en préstamos y donaciones dirigidas a subgrupos vulnerables<sup>89</sup>

- **Fondos para el Apoyo de las Comunidades Aborígenes (FACA)** para comunidades indígenas rurales en situación de vulnerabilidad. Se financiaron 39 grupos del PRODEAR (65% de la meta) y 6,244 familias indígenas del PRODERI (139% de la meta)<sup>90</sup>;
- **Convocatoria "En Nuestras Manos"** para mujeres rurales pobres financiada por el PROCANOR durante la pandemia. Una encuesta a un tercio de las mujeres a quienes se aprobaron proyectos confirmó su vulnerabilidad;<sup>91</sup>
- **Convocatoria "Senderos Caprinos"** para pueblos indígenas del PRODECCA, a través de una convocatoria centralizada que financió 50 proyectos.

**Donación DAKI focalizada en jóvenes rurales**, que promovió formación e intercambios de jóvenes de regiones semiáridas de América Latina<sup>92</sup>.

**Donación Slow Food para jóvenes y mujeres indígenas y sus comunidades** para promover su conocimiento sobre actividades agrícolas.

Fuente: revisión documental y entrevistas del equipo de evaluación

<sup>85</sup> Sin tomar en cuenta duplicidades (personas y organizaciones que se beneficiaron de más de un programa FIDA, esto representa un 28% de los establecimientos agropecuarios de la AFCl contabilizados por Obschatko et al. (2009).

<sup>86</sup> Las cifras provienen de los ITP del PRODERPA, PRODEAR y PRODERI, así como de la información provista por DIPROSE sobre el avance del PROCANOR, PRODECCA y PROSAF al 31 de diciembre de 2023. La estimación de número de personas considera el mismo promedio e integrantes para los hogares beneficiados por el PRODERPA y el PRODEAR (para los que no se cuenta con esta información), obteniendo un total de 308,000 personas.

<sup>87</sup> Aprobado en diciembre de 2004, el PRODERPA fue reformulado significativamente en 2009, cuando apenas había iniciado sus desembolsos. Entre los cambios, la meta de hogares directamente beneficiados pasó de 15,000 a 6,500.

<sup>88</sup> El equipo de evaluación supone que en esta desagregación se mezclan hogares encabezados por mujeres/jóvenes con hogares encabezados por un hombre adulto donde la mujer/joven de dicho hogar es el que participa en la organización o grupo apoyado. No se reportan cifras de personas asalariadas rurales entre los beneficios.

<sup>89</sup> PRODERPA reporta 121 familias aborígenes atendidas, pero no se detalla si fueron atendidas a través de FACA u otras actividades. Esto representa el 44% de las familias aborígenes que se querían atender.

<sup>90</sup> También se incluyeron en el PRODERNOA, fuera del periodo de evaluación. Según la documentación sobre los FACA, financiaron inversiones productivas intraprediales, pero también temas de vivienda y de acceso a tecnología

<sup>91</sup> La encuesta (a finales de 2021) se basó en entrevistas realizadas por los técnicos de INAFCl de ENM a 882 mujeres de los 182 proyectos seleccionados: el 65% no terminó la educación obligatoria (casi la mitad solo llegó a la escuela primaria), el 18% vive con personas con discapacidad, el 36% no tenía título de propiedad de la tierra (en el resto de la mayoría de los casos, está a nombre de sus maridos), el 65% informó haber modificado sus hábitos debido al cambio climático, el 33% utiliza agroquímicos en sus fincas (en este caso, los hombres son los que los aplican).

<sup>92</sup> Por ejemplo, en Santa Fe, participaron 23 jóvenes de Brasil, 3 de El Salvador y 1 de Honduras, junto con 15 jóvenes argentinos y más de 300 anfitriones. El intercambio abordó diversas temáticas, desde agroecología y producción

95. **Sin embargo, no se plantearon ni ejecutaron adaptaciones de las estrategias de intervención para considerar las necesidades de la población más vulnerable.** No se encontró evidencia sobre la adaptación de la asistencia técnica y financiera a las necesidades de las comunidades de pueblos originarios, tal como se proponía en el COSOP.<sup>93</sup> Las bases de la convocatoria de Senderos Caprinos no incluye ninguna adaptación concreta respecto a lo que el ente ejecutor llama "PRODECCA tradicional". Los criterios de selección de la convocatoria se flexibilizaron e incluyeron a grupos que no estaban reconocidos legalmente como comunidades originarias por las instituciones correspondientes a nivel nacional o provincial, permitiendo alcanzar a más personas auto reconocidas como indígenas asociados en organizaciones rurales.<sup>94</sup> Tampoco se encontró evidencia de esfuerzos para reconocer y valorar las prácticas propias de producción de los diferentes pueblos indígenas en las zonas de intervención, como mencionaban las bases de la Convocatoria.
96. **Algunas de las organizaciones visitadas compartieron estrategias para interesar a los jóvenes, pero se observó una marcada falta de oportunidades y arraigo de los jóvenes en las áreas rurales.** Las inversiones de los programas FIDA tienen una escala demasiado limitada para poder realizar una contribución significativa al respecto, considerando las numerosas necesidades básicas insatisfechas en las zonas de intervención. Además de la falta de infraestructura básica, las discusiones durante las visitas de terreno resaltaron la escasez de oportunidades laborales, educativas y económicas. Algunos programas mencionan el uso de la tecnología para la venta de los pequeños productores como un nicho para la inclusión de mujeres y hombres jóvenes en el trabajo de las organizaciones de productores. En algunos casos aislados se mencionó que los miembros adultos del hogar se dedican a la producción, mientras que sus hijos intentan aumentar las ventas a través del uso de whatsapp y otros medios telemáticos. Esta opción es viable en zonas periurbanas, pero difícil para muchos de los grupos visitados, con un acceso limitado a servicios de telecomunicación.
97. **Los programas del FIDA habrían beneficiado a más de 1,300 organizaciones de productores.** El PRODEAR es el programa que reporta haber beneficiado a más organizaciones (631), incluso muy por encima del PRODERI (el programa con mayor inversión), que benefició a 445 organizaciones. La información sobre el número de organizaciones beneficiadas por el PRODERPA no está disponible. Si la estimamos en 256,<sup>95</sup> el total de organizaciones beneficiadas entre 2011 y 2023 ascendería a 1,595. Dentro del total de organizaciones beneficiadas, al menos 231 pertenecen a pueblos originarios, aunque es muy probable que la cifra sea mayor, ya que sólo se cuenta con información de este indicador para PRODERI, PRODECCA y PROCANOR.<sup>96</sup>
98. **Las cifras reportadas están sobreestimadas (en una magnitud incierta), pues hay hogares y/o organizaciones que se han beneficiado de más de un programa.** Como se discutió en la sección de relevancia, el equipo de evaluación encontró que el 19.6% de las organizaciones de productores entrevistadas durante

---

animal hasta identidad cultural y estrategias de financiamiento colectivo. Como resultado los informes de la donación consideran que se sientan las bases para la creación de una Red de Jóvenes de las regiones Semiáridas de América Latina entorno a su necesidad compartida, la escasez de agua. Ver más información en el Anexo VIII.

<sup>93</sup> El COSOP proponía ofrecer asistencia técnica y financiera adaptada a sus necesidades, a través del fortalecimiento de sus capacidades organizacionales y de gestión para promover inversiones productivas (agrícolas y no-agrícolas) y actividades comunitarias y su acceso a servicios sociales y de asistencia jurídica. Por ejemplo, el componente 1 (página 30) proponía elaborar Planes de Fortalecimiento y Desarrollo Comunitario participativos y ofrecer becas a líderes jóvenes de pueblos originarios para participar de cursos de liderazgo comunitario.

<sup>94</sup> Los informes de supervisión de PRODECCA mencionan como destinatarios de esta convocatoria familias u organizaciones rurales, y no comunidades inscritas como indígenas.

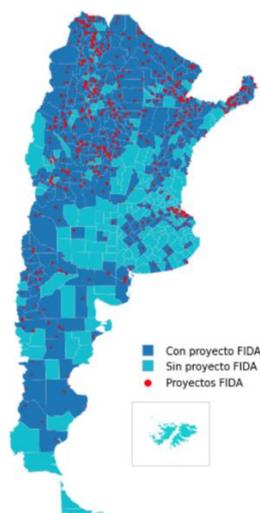
<sup>95</sup> La estimación está hecha a partir del número de hogares beneficiados por el PRODERPA y el promedio de hogares por organización en los otros cinco programas

<sup>96</sup> Un 23% de las organizaciones/grupos visitados por la misión de OIE fueron grupos/comunidades indígenas, un 21% grupos de mujeres rurales y un 56% grupos mixtos (hombres/mujeres, de diferentes etnias).

las misiones de campo habían recibido beneficios de más de un programa financiado por el FIDA.<sup>97</sup> No ha sido posible obtener el listado de beneficiarios y de organizaciones/grupos de productores de los seis programas evaluados (y de los dos programas del Banco Mundial con la misma población objetivo), por lo que no es posible determinar la magnitud de las duplicidades. Según entrevistas con el equipo de control interno de DIPROSE, desde 2018 se realizan verificaciones ex ante de las listas de productores en las propuestas de PdN o proyectos para evitar que un/a productor/a (o su cónyuge) reciban fondos para el mismo bien a través de varios programas. Los datos para PROCANOR, PRODECCA, PROSAF y los programas del Banco Mundial PISEAR y AGRO XXI (con un perfil de beneficiario idéntico a los programas FIDA) muestran que un 8% del total de beneficiarios potenciales habían solicitado apoyos más de uno de estos programas.<sup>98</sup>

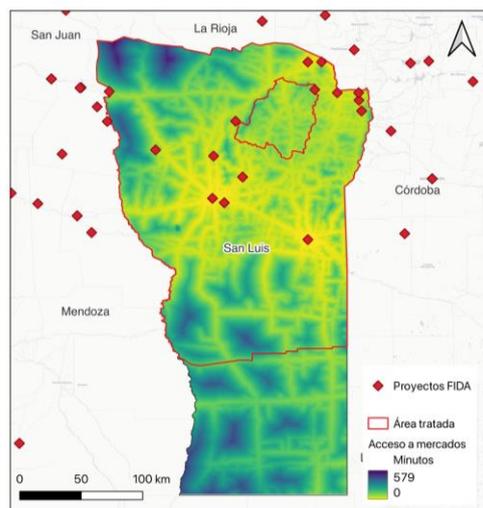
99. **El análisis de focalización geográfica realizado para la evaluación confirma la expansión en provincias fuera de la región del Gran Norte.** La EEPF en 2010 recomendaba continuar dando prioridad a las provincias del Norte del país (aún dentro de programas nacionales), concentrando esfuerzos en lugares de alta concentración de población rural y donde la dispersión de los beneficiarios no fuera muy significativa. El COSOP 2016 planteaba intervenciones fuera de la región del Gran Norte. Utilizando sistemas de información geográfica aplicados a los datos de los proyectos o PdN en ejecución (desembolsados o rendidos por los productores) financiados por PROCANOR y PRODECCA, el equipo de evaluación encontró que las organizaciones apoyadas se extienden en **66,1% del territorio nacional** (305 de los 527 departamentos del país), ver mapa abajo. Esto da cuenta de una dispersión geográfica de los esfuerzos, pero no quiere decir que se haya alcanzado a un porcentaje significativo de la población de esos departamentos. Ver mapa en el anexo VIII Los departamentos tratados presentan en promedio una **densidad poblacional** menor y una **elevación promedio** superior a los no tratados <sup>99</sup>.

Mapa 1  
**Departamentos tratados y no tratados por PRODECCA y PROCANOR**



Fuente: elaboración propia

Mapa 2  
**Acceso a mercados en San Luis**



Fuente: elaboración propia

100. Los departamentos donde PROCANOR y PRODECCA realizaron inversiones son más pobres que los departamentos donde no se realizaron inversiones. Esta diferencia

<sup>97</sup> Por ejemplo, varias de las organizaciones visitadas, además de ser beneficiarias ya sea del PROCANOR o del PRODECCA, habían recibido beneficios del PRODERPA, PRODEAR o PRODERI.

<sup>98</sup> Del total de 71,391 beneficiarios en esta base de datos, 4,910 (7%) solicitaron fondos para dos programas, 686 (0,96%) solicitaron para tres programas; 36 (0,05%) para cuatro programas y 7 (0,05%) beneficiarios solicitaron para más programas. No se cuenta con datos para saber si estos beneficiarios realmente recibieron estos desembolsos.

<sup>99</sup> La mayor elevación promedio de los departamentos tratados parece consistir con el énfasis de algunos programas del FIDA en regiones de montaña, altiplanos y terrenos pastoriles.

es mayor utilizando el **ingreso per cápita** que el **índice de deprivación** que mide múltiples indicadores de pobreza. También se observan diferencias en los **usos de suelo**, con menores coberturas de cultivo y mayores coberturas de pastizales en los departamentos tratados. Este último punto podría estar relacionado con la vocación pastoril del PRODECCA. Algunas provincias muestran resultados diferentes que los promedios de los departamentos. Los departamentos donde se realizaron inversiones están mejor conectados, considerando el tiempo de los habitantes en viajar a ciudades de 50,000 habitantes o más como un indicador de **conectividad física con** mercados (ver un ejemplo de mapa 2, más información en Anexo VIII). Esto podría estar relacionado con el hecho de que las comunidades más lejanas no son alcanzadas por las redes de asistencia técnica a través de los cuales se contacta a potenciales beneficiarios.

### **Resultados relacionados con las tres vías de impacto de la estrategia**

101. El COSOP y los programas durante el periodo de evaluación buscaron contribuir a reducir la pobreza rural y aumentar la inclusión socioeconómica a través de tres vías de impacto. La ejecución fue afectada, a partir de 2018, por la materialización de al menos tres riesgos (ver sección I.B): cambios político-institucionales, provisión inadecuada de fondos de contrapartida e inestabilidad macroeconómica. Los próximos párrafos analizan la evidencia encontrada sobre los esfuerzos realizados para alcanzar los objetivos del COSOP y de las operaciones del FIDA.

### **Resultado 1: aumento de los ingresos de los productores de la AFCI**

102. **Los programas han puesto más énfasis en los aspectos productivos que en los comerciales.** Aparte de lo financiado a través de los PdN, solo tres de los seis programas plantearon actividades de apoyo comercial a las organizaciones de productores y, de ellos, solo el PROCANOR ha realizado una actividad de apoyo comercial: financiar la participación de 33 organizaciones de productores en ferias de promoción (35% de la meta), ver Anexo VIII. Las visitas de campo de IOE y las interacciones con los productores también indican un mayor énfasis en financiar activos para mejorar la producción y productividad. Esto es coherente con la condición económica de la mayoría de los beneficiarios, quienes tienen sistemas de producción muy precarios y requieren fortalecerlos en múltiples aspectos —muchas veces los más básicos— antes de poder aspirar a mejorar la comercialización de sus productos (ver sección de impacto). Sin embargo, al no mejorar la vinculación de los productores con los mercados, los avances en términos productivos difícilmente pueden ser sostenibles a nivel de generar ingresos.
103. **En la mayoría de los proyectos visitados, los beneficiarios no están en camino de cambiar la forma de comercializar su producción.** La mayor parte de los grupos visitados de PROCANOR y PRODECCA siguen vendiendo de forma informal, con poco poder de negociación sobre el precio, en puntos de venta locales (de poca demanda) o a acopiadores monopsonistas, y sus productos carecen de certificaciones sanitarias y bromatológicas. Sólo una minoría mencionó tener acciones en curso o planes para agregar valor a los productos, incluido el uso de conocimientos indígenas y locales y la obtención de certificaciones (orgánicas)<sup>100</sup>.
104. **Los planes de negocio (PdN), financiados con donaciones de contrapartida, han sido el instrumento utilizado por los programas para aumentar los ingresos de los pequeños productores y mejorar la inclusión socioeconómica de los grupos más vulnerables, con limitados resultados.** Con diferentes apelaciones, los PdN, proyectos integrales o planes de desarrollo, o simplemente proyectos o sub-proyectos son variantes del mismo instrumento. Típicamente, los PdN incluyeron inversiones para reducir costos (por ejemplo, a través de la compra de silos que le permite a la organización comprar grano al

<sup>100</sup> Por ejemplo, vender miel en vasija elaborada utilizando conocimientos alfareros indígenas, incluyendo información sobre la cultura de la zona donde se produce, u otros proponiendo que sus compradores finales visiten sus parcelas hortícolas para certificar participativamente que producen orgánicamente.

mayoreo y revenderlo a sus asociados a precios más bajos), reducir pérdidas en la producción (por ejemplo, la adquisición de equipamiento de protección de cultivos), aumentar la productividad (como la instalación de invernaderos), mejorar la calidad de la producción (con mejoramiento genético, por ejemplo) e, incluso, en algunos casos, desarrollar nuevos productos con mayor valor agregado (mediante construcción de infraestructura y adquisición de equipo para elaborar productos derivados). Adicionalmente, algunos programas incluyeron actividades de apoyo comercial a las organizaciones. Los desembolsos de PROCANOR y de PRODECCA a organizaciones de pequeños productores/grupos de mujeres (ENM) por provincia, según datos de las bases de datos de DIPROSE,<sup>101</sup> se encuentran en el Anexo VIII.

105. **Muchos de los beneficiarios siguen necesitando más inversiones para poder alcanzar los objetivos económicos inmediatos que se habían planteado.** Algunas organizaciones de productores beneficiadas por programas anteriores visitadas por IOE mostraron que las inversiones realizadas entonces eran muy básicas o requerían de inversiones complementarias para poder ser aprovechadas. Además, la inflación fue un factor fuerte de disminución de la eficacia de PROCANOR y PRODECCA, y de PRODERI en menor medida. El rápido aumento de precios tuvo como resultado que la capacidad adquisitiva de los recursos entregados a los beneficiarios se viera fuertemente mermada<sup>102</sup>. A ello se sumó la lentitud de los procesos administrativos de revisión, aprobación y desembolso de cada PdN (procesos que no tienen una duración máxima establecida en los reglamentos operativos)- ver Anexo VIII. En promedio, entre la aprobación y el primer desembolso pasaron 245 días, con un máximo de 893 días<sup>103</sup>. Por todo ello, para una fracción importante de las inversiones de PRODECCA y PROCANOR visitadas no se pudieron cubrir todas las inversiones originalmente planeadas. En algunos casos, las inversiones quedaron truncas (por ejemplo, construcciones incompletas) o se cancelaron inversiones complementarias (por ejemplo, cuando se adquiere un tractor pero se cancela la compra de los aditamentos para realizar las labores deseadas). No se cuenta con datos para poder estimar el alcance de estas situaciones en el resto de las inversiones desembolsadas de esos programas. En algunos casos, hubo fondos locales o provinciales que se sumaron para contrarrestar la desvalorización de los montos aprobados en el PROCANOR o el PRODECCA, pero tampoco se cuenta con datos para saber en cuántos casos esto sucedió.
106. **Todos los programas han utilizado fondos rotatorios para favorecer aumentos temporales en ingresos y rentabilidad**<sup>104</sup>. Estos fondos son una cantidad de recursos monetarios que la organización utiliza para dar servicios a sus miembros (ver recuadro abajo). El uso de los fondos rotatorios está ampliamente difundido entre las organizaciones de productores participantes en los programas y los beneficiarios consideran que son extremadamente útiles. En total, el FIDA ha financiado fondos rotatorios a más de 155 organizaciones a través de sus programas (sin contar PROSAF). No existen datos sobre su efectividad de modo agregado. Según las visitas de terreno, algunas organizaciones que los utilizaron redujeron sus costos, pero no se pudo comprobar si grupos similares y no beneficiados por los programas FIDA consiguieron fondos por otras vías.

<sup>101</sup> Sólo se han reportado casos aislados en los que las inversiones se hayan realizado en rubros no agropecuarios. Por ejemplo, **turismo** (ITP PRODERPA), **artesanía** (ITP PRODERI). El diagnóstico de las organizaciones de AF incluye la artesanía como cuarta actividad productiva de este tipo de organizaciones.

<sup>102</sup> En 2022 y 2023, años en los que se concentró la ejecución de PROCANOR y PRODECCA, la tasa de inflación anual fue de 94,8% y 211,4%.

<sup>103</sup> Los PdN tuvieron que modificarse, eliminando inversiones y reduciendo la calidad o el tamaño de otras.

<sup>104</sup> También llamados fondos de capital operativo para organizaciones o de capitalización de organizaciones o FOCOs.

## Recuadro 2

**Usos los fondos rotatorios en las organizaciones de pequeños productores visitados**

Financiamiento de microcréditos;

Compra de insumos al mayoreo, revendidos a sus asociados (a menudeo) a precios de mayoreo, lo que restituye el fondo;

Compra de producción de los asociados para evitar que se malvenda por la urgencia de contar con ingresos a acopiadores locales y revenderla a precio más alto después, redistribuyendo el excedente a los asociados.

Fuente: equipo de evaluación de las visitas de terreno y revisión documental.

**Resultado 2: mejora de la gestión de las organizaciones de productores y participación en definición de políticas públicas<sup>105</sup>****107. El refuerzo de las capacidades de los productores para identificar, formular y presentar sus propuestas fue variable durante el periodo de evaluación.**

De acuerdo con el ITP, el PRODERPA proveyó asistencia técnica para la identificación y formulación de todos los proyectos financiados, lo cual generó entre los beneficiarios una actitud de empoderamiento sobre la formulación y administración de sus emprendimientos. En el caso del PRODEAR, el ITP reporta que 548 organizaciones (de 631 beneficiadas y de una meta de 1,400) recibieron asistencia técnica y capacitación para la formulación de proyectos. Las propuestas para promover la participación activa en los territorios para identificar las inversiones de PROCANOR y PRODECCA en los primeros años de su ejecución tuvieron diferente nivel de implementación y han sido sistematizadas de forma parcial hasta la fecha.<sup>106</sup> Según las visitas de terreno en marzo 2024 a grupos apoyados por PROCANOR y PRODECCA, la mayoría de los proyectos fueron formulados (en poco tiempo) por técnicos, ya sea de ministerios provinciales o de entes ejecutores como INTA o INAFCI para las convocatorias centralizadas.

**108. La realización de las metas de los programas en relación a la capacitación de los productores y sus organizaciones ha sido inferior a lo esperado.** En promedio, el cumplimiento de las metas fue de 42%, para el caso de organizaciones, y 30%, para el caso de productores individuales. El PRODERPA y el PRODEAR superaron (o estuvieron cerca de alcanzar) todas sus metas de producto<sup>107</sup>. La mayor parte de programas lograron capacitar a menos de la mitad de sus beneficiarios totales. La tasa de realización de las metas de capacitación para diferentes grupos meta para cada programa se presenta en el Anexo VIII.**Resultado 3: mejora de capacidad institucional****109. Los esfuerzos del FIDA por fortalecer la capacidad de las instituciones públicas vinculadas a la AFCI fueron escasos y muchos de ellos no se llevaron a cabo.** El COSOP pretendía mejorar las capacidades de las instituciones públicas de desarrollo rural, para que los programas del FIDA puedan ejecutarse de mejor manera y, en un ámbito más amplio, para que la política pública se focalice

<sup>105</sup> El programa buscó aumentar las capacidades de las organizaciones de pequeños productores para mejorar sus prácticas productivas, y gestionar servicios e inversiones y para participar activamente en la definición de políticas públicas locales. Para lograrlo, los programas han financiado capacitaciones a productores sobre temas productivos, de alfabetización financiera, de organización y gestión empresarial, entre otros (ver Anexo VIII).

<sup>106</sup> Los Foros de difusión del PROCANOR y las Mesas de Cuenca facilitadas por el PRODECCA como espacios de diálogo público – privado no incluyeron consultas previas con hombres y mujeres, ni diagnósticos participativos. Tampoco se han realizado trabajos previos de coordinación y preparación de los productores para que contaran con capacidades propias para enfrentar la negociación, el posicionamiento de necesidades y la participación efectiva.

<sup>107</sup> El ITP del PRODEAR menciona que las capacitaciones y asistencias técnicas promovieron la participación de los grupos más vulnerables (mujeres, jóvenes y personas pertenecientes a comunidades indígenas). A través de esta experiencia se aprendió que para incorporarles, se requieren estrategias específicas y personal calificado, con el fin de respetar las pautas culturales y locales de las organizaciones e introducir nuevos criterios sociales y productivos.

más en el sector de la AFCI<sup>108</sup>. El Anexo VIII resume las principales metas previstas y alcanzadas respecto a este resultado. Entre 2017 y 2019, el PRODERI financió un Plan de Fortalecimiento Institucional de las UEPs, mediante el cual se realizaron 51 capacitaciones virtuales sobre 7 temas distintos a un total de 235 técnicos y técnicas de las UEPs y 32 técnicos de la DIPROSE.<sup>109</sup> De acuerdo con una encuesta a las UEPs participantes, la opinión sobre la utilidad de las capacitaciones es favorable; sin embargo, el ITP del programa indica que los resultados fueron “mixtos [...] debido particularmente a la baja estabilidad y continuidad del personal de la UEPs de algunas provincias y los cambios de orientación y priorización político/institucional del contexto”.<sup>110</sup>

110. **La capacitación de autoridades y técnicos/as ha estado enfocada, principalmente, en mejorar la ejecución de los programas.** Las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación indican que los beneficiarios de esas capacitaciones son, en su gran mayoría, personal de las UEPs provinciales y, en algunos casos, las temáticas cubiertas han sido sobre políticas y procedimientos del FIDA. En otros casos, los temas cubiertos son de aplicación más amplia que los programas del FIDA —como, por ejemplo, igualdad de género y empoderamiento de la mujer—, pero también ahí las capacitaciones han estado enfocadas en la implementación de los aprendizajes en la ejecución de los programas. En consonancia con esto, el indicador que incluye COSOP para su objetivo específico número 3 es el porcentaje de las provincias participantes que ejecutan al menos 50% del POA provincial de los programas. Las personas entrevistadas expresaron, en general, una opinión positiva sobre las capacitaciones.

#### **Alcance de objetivos del COSOP**

111. **Las varias crisis por las que atravesó el país durante el periodo de evaluación actuaron fuertemente en contra del logro de las metas del COSOP.** El COSOP identificó cuatro riesgos principales: (i) cambios en el contexto político nacional y provincial, (ii) provisión inadecuada e inoportuna de fondos de contrapartida, (iii) insuficientes capacidades de los gobiernos provinciales, y (iv) posibles efectos adversos del cambio climático. Los primeros dos riesgos se materializaron y es posible que también el cuarto, en la medida que las fuertes sequías puedan ser atribuidas al cambio climático. La crisis fiscal dio lugar a que el Gobierno Nacional redujera mucho el financiamiento de contraparte en 2018 y 2019 (prácticamente congelándolo para PROCANOR y PRODECCA), lo cual ralentizó fuertemente la ejecución de los programas. Por otra parte, la crisis del COVID-19 y las fuertes sequías se sumaron a la crisis económica para profundizar las carencias económicas de la población objetivo, alejándolos aún más de los objetivos del programa. Un importante riesgo no previsto por el COSOP es el de la inflación, que afectó significativamente la eficacia de los programas. En efecto, la creciente inflación desvalorizó rápidamente los fondos aprobados (y después también los entregados) para los proyectos, con lo cual solo una fracción de las inversiones planeadas pudo realizarse.
112. **En su mayoría, las metas asociadas a la finalidad y a los objetivos estratégicos del COSOP no se cumplieron o no es posible determinarlo.** Los programas ejecutados durante el COSOP (PRODERI, PROCANOR y PRODECCA) alcanzaron a diciembre 2023 a un 68% de las 50,000 familias que se establecieron en la meta del indicador de finalidad de la estrategia (ver sección de eficacia). El

<sup>108</sup> Los programas se plantearon contribuir a este propósito mediante capacitaciones de autoridades y técnicos de dichas instituciones, incluyendo las UEPs provinciales. Adicionalmente, se realizarían estudios relevantes al sector, desarrollo de experiencias piloto sobre distintos temas, elaboración de planes de desarrollo y conformación de espacios participativos de diálogo, entre otras cosas.

<sup>109</sup> Estas actividades no aparecen en el marco lógico del programa y, por lo tanto, tampoco en el cuadro del Anexo VIII.

<sup>110</sup> Ver ITP de PRODERI (2021) p. 16/27. Ver también Informe del Relevamiento de las Capacidades Institucionales de las Unidades Ejecutoras Provinciales y del Impacto del Plan de Fortalecimiento Institucional, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, abril 2020 (documento provisto por DIPROSE).

indicador proponía medir el incremento de sus activos de manera sustentable, como proxy de reducción de pobreza rural y de inclusión socio-económica. El estudio de impacto del PRODERI no encontró evidencia de incremento de activos.<sup>111</sup> El único indicador de los objetivos estratégicos que es probable que se logre es el relacionado con la focalización de subgrupos considerados más vulnerables (relacionado con el primer objetivo estratégico de aumento de ingreso e igualdad de oportunidades). Para el resto de indicadores, la evaluación identifica problemas para su medición o no encontró evidencia para poder determinar el alcance de sus metas (ver Anexo VIII).

## Innovación

113. **Pocas de las innovaciones priorizadas en el COSOP fueron implementadas.**<sup>112</sup> Según la revisión documental y entrevistas de terreno, pocas de las cinco áreas de innovación del COSOP fueron ensayadas, aunque ninguna con éxito. Una de ellas, la negociación de contratos entre productores y compradores, no se materializó más allá de un piloto de corto plazo que involucró a una organización de productores.<sup>113</sup> Otra área de innovación, el desarrollo de nuevos productos financieros adaptados a las condiciones de los agricultores familiares, se propuso en el diseño de una operación, pero no se llevó a cabo. PROCANOR propuso desarrollar nuevos productos financieros, como seguros y la posibilidad de invertir en capital de riesgo (capital de empresas más capitalizadas dentro de la misma cadena de valor), pero el estudio y piloto de seguros no se llevaron a cabo y no hubo demanda por el instrumento de inversión en capital.
114. **Innovaciones tecnológicas.** Las tecnologías financiadas por los programas son de eficacia probada y conocida en el mismo contexto agroecológico y social. Por ejemplo, con el PRODERI, el PROCANOR y el PRODECCA se compraron silos, tractores, molidoras, equipos de cocina, materiales de construcción, tanques para el almacenaje de agua, etcétera. Aun así, dado su bajo nivel de adopción previo, hay algunos ejemplos que pueden mencionarse como innovadores para los beneficiarios y beneficiarias. Tal es el caso de los sistemas de riego por goteo (aunque instalados sin control del goteo) financiados por PROCANOR.
115. **Innovaciones financieras.** De acuerdo con las validaciones de los ITP (PCR) del PRODERPA y del PRODEAR, ambos programas innovaron con el uso de fondos rotatorios. El PCR del PRODERPA en 2016, por ejemplo, indica que "la introducción de fondos rotatorios FOCO también creó nuevas formas para que las organizaciones provean servicios de crédito en un área que presumiblemente no tenía disponibles esos servicios". No obstante, la encuesta empleada para elaborar el mismo ITP (2015) encuentra que 16% de las 57 organizaciones de productores entrevistadas ya operaban fondos rotatorios antes del programa,<sup>114</sup> por lo que no parecería ser novedoso. El informe de validación del ITP del PRODEAR (2019)

<sup>111</sup> El borrador del Informe final del COSOP en 2024 reporta un total de 14,134 familias que incrementaron sus activos (sin contar PROSAF), pero las fuentes de los datos no están detalladas para PROCANOR ni PRODECCA.

<sup>112</sup> En materia de innovación, el COSOP define las siguientes áreas prioritarias: i) desarrollar métodos para movilizar y fortalecer las organizaciones beneficiarias; ii) elaborar estrategias de acceso a mercados; iii) elaborar metodologías de trabajo adaptadas a poblaciones vulnerables; iv) desarrollar nuevos productos financieros adaptados a las condiciones de los agricultores familiares (por ejemplo, en materia de seguros); y v) desarrollar tecnologías y metodologías organizacionales para hacer frente a los efectos del cambio climático."

<sup>113</sup> En este sentido, la Revisión de Terminación del COSOP (2024) señala que "respecto a la asociación con el sector privado, se han registrado pocos (o nulos) avances" (p.12). Según el mismo tipo de documento en 2021, la experiencia más concreta tal vez sea la realización de un piloto para vincular a una organización de productores con las empresas Hilton y Subway en la ciudad de Buenos Aires. El piloto no pudo continuarse ni escalarse. Además de esto, el PROCANOR y PRODECCA intentaron otros métodos de vinculación (mediante la inversión por parte de las organizaciones de productores en capital de empresas más capitalizadas, en el PROCANOR, y mediante la participación de entes traccionadores en las Mesas de Cuenca y en los Planes de Cuenca, en el PRODECCA. No se logró establecer un vínculo comercial formal entre los grupos de productores y sus compradores.

<sup>114</sup> ITP PRODERPA (2016), p. 19, párrafo 71 (traducción propia). Ver también p. 72.

también califica la constitución y evolución positiva de los fondos rotatorios gestionados por las organizaciones formales como innovador.

116. **La inclusión de financiamiento para inversiones en capital de riesgo del PROCANOR constituye una innovación, pero no se materializó.** En su informe de diseño, el programa incluía la posibilidad de que las organizaciones de productores invirtieran en capital de empresas más desarrolladas para formar asociaciones estratégicas con ellas (empresas mixtas). "Esta línea de acción innovadora tendrá el objetivo de viabilizar la participación estratégica de organizaciones de productores familiares en emprendimientos de procesamiento y comercialización de sus productos"<sup>115</sup> La propuesta se basaba en experiencias recientes en Argentina y otros países, incluyendo "proyectos financiados por el FIDA. Sin embargo, esta línea de financiamiento no encontró demanda y no fue implementada, según entrevistas para esta evaluación.
117. **Innovación social e institucional.** Las Mesas de Desarrollo Territorial y los Comités Locales de Emergencia Rural promovidas por el PRODERPA y por el PRODEAR<sup>116</sup> representan "estructuras únicas, específicas de la Patagonia, que crearon una suerte de gobierno de cuarto nivel y deben resaltarse como innovadoras y locales"<sup>117</sup>.
118. **Resumen.** En general, los programas alcanzaron o superaron el número de hogares, con cuotas bajas para subgrupos vulnerables. Los programas invirtieron en departamentos más pobres (buena focalización geográfica). Sin embargo, sólo el PRODERI sobrepasó el número esperado de organizaciones a atender y la mayoría de los productores visitados sigue necesitando capacitación y más inversiones para poder alcanzar sus objetivos económicos inmediatos. La mayor parte de las metas de los objetivos estratégicos del COSOP no se cumplieron o no es posible determinarlo. El difícil contexto económico y sanitario jugó en contra de varios de los indicadores, mientras que otros adolecen de problemas de evaluabilidad. Pocas de las innovaciones propuestas durante el periodo fueron implementadas. La EEP califica la **eficacia** como **moderadamente satisfactoria** y la **innovación** como **moderadamente insatisfactoria**.

## D. Eficiencia

119. La sección de eficiencia evalúa en qué medida los programas durante el periodo de evaluación produjeron, o es probable que produzcan, resultados de manera económica y oportuna. La sección considera la eficiencia operacional y financiera (qué tan bien se gestionó el programa país, incluidos los plazos, las modalidades de ejecución y de monitoreo y evaluación) y la eficiencia económica (conversión de insumos en resultados de la manera más rentable posible).

### Eficiencia operacional y financiera

120. **Los costos de gestión de los programas muestran una tendencia decreciente, pero se mantienen por encima del promedio en ALC en el periodo**<sup>118</sup>. De los seis programas analizados, PRODERPA y PRODECCA presentan los porcentajes de costos administrativos **en diseño** más altos respecto al total del costo del programa (US\$ 5.9 millones, equivalente a 21% y US\$ 3.7 millones, equivalente a 15%, respectivamente). Los programas con menores costos administrativos en diseño son PROSAF y PRODERI, un 7%. Los tres programas finalizados han tenido revisiones presupuestarias, las cuales también han resultado

<sup>115</sup> Informe de Diseño final, PROCANOR, mayo de 2016, No. de informe: 4069-AR, p. 18, párrafo 69.

<sup>116</sup> Los Comités Locales de Emergencia Rural se establecieron únicamente en Neuquén. En Río Negro, las instancias homólogas se llamaron Comités de Emergencia Municipal (ver Informe de Terminación de Proyecto, PRODERPA, 2015, párrafo 116). Además, el PCRV menciona unos Comités de Desarrollo Territorial que el ITP no menciona, aunque sí recoge el aspecto innovador de las mesas de desarrollo territorial.

<sup>117</sup> Informes de validación de los informes de terminación de PRODERPA y PRODEAR, traducción propia.

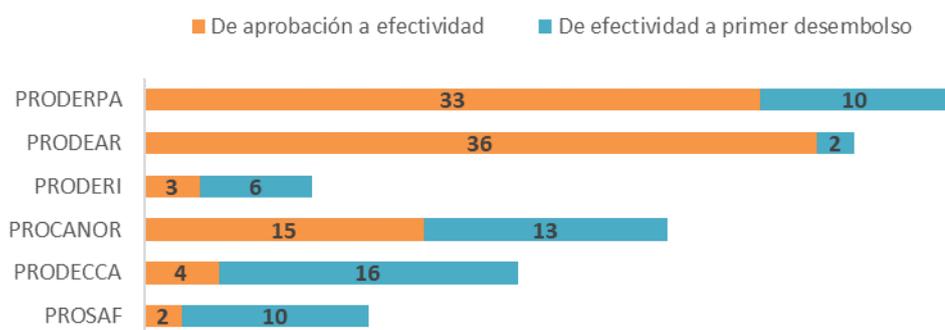
<sup>118</sup> En base a los diseños, el análisis considera el componente de gestión de proyectos como el costo administrativo.

en variaciones de los costos administrativos según diseño. Al final del programa, PRODERI resultó en costos administrativos **efectivos** del 23% y PRODEAR del 19% (superiores al estándar FIDA del 15%). Los últimos programas han reducido significativamente los costos administrativos, tanto en diseño como durante su ejecución. PRODECCA y PROCANOR muestran una tendencia descendente de dichos costos.<sup>119</sup> En promedio, los programas recientes tuvieron un costo administrativo de 15%, respecto al monto total, posterior a revisiones, mayor al de ALC de 11% (Ver Anexo VIII). La mayor parte de los gastos administrativos de los programas evaluados ha sido financiada por el Gobierno, especialmente para los últimos préstamos.<sup>120</sup>

121. **Los programas FIDA evaluados muestran lapsos largos entre su entrada en vigor (efectividad) y el primer desembolso, pese a la simplificación de condiciones previas, debido a factores de contexto.** Si bien los tiempos de puesta en marcha del portafolio de FIDA en Argentina han disminuido en los últimos programas, el promedio de meses entre **aprobación y entrada en vigor así como meses entre efectividad y primer desembolso** son mayores que el FIDA en la región de Latinoamérica y el Caribe y el global FIDA.<sup>121</sup> Esto está principalmente influenciado por factores contextuales, como por ejemplo la falta de asignación presupuestaria del gobierno nacional y cambios institucionales en el periodo analizado, que también afectaron a otros financiadores del sector.<sup>122</sup> PRODEAR y PROCANOR fueron los programas con mayores retrasos entre la aprobación y puesta en marcha debido a demoras en el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y cambios en gestión en las autoridades provinciales. Posterior a PRODEAR, los programas FIDA han reducido los requisitos necesarios para el primer desembolso, los cuales actualmente buscan cumplir con elementos fiduciarios y aprobación del manual operativo para las actividades de los programas.<sup>123</sup>

Gráfico 1.

**Tiempos entre la aprobación y el primer desembolso de programas FIDA en Argentina, en meses.**



Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos del IFAD's Operational Results Management System (ORMS).

122. **Los programas tuvieron extensiones de su periodo de vigencia para alcanzar las metas establecidas en diseño.** De los seis programas, PRODERI y PROCANOR son los programas con mayores extensiones, de 2 años y medio ambos, seguido de PRODECCA con 9 meses. Estas extensiones respondieron a

<sup>119</sup> Posterior a PRODERPA, los programas FIDA dejaron de asumir otros costos operativos que actualmente asumen las UEPs, como transporte, arreglos logísticos, asignaciones para asistencia técnica, entre otros. Dichos costos no forman parte de la estructura de costos de los programas.

<sup>120</sup> La contrapartida nacional cubrió el 2% de los gastos administrativos del PRODERPA, 12% del PRODEAR, 50% del PRODERI, 96% del PRODECCA y 100% del PROCANOR.

<sup>121</sup> En base a datos de ORMS, puesta en marcha de proyectos.

<sup>122</sup> Informes de desempeño de la cartera del BID y del BM en Argentina también señalan problemas de retrasos durante 2010-2019 debido a factores contextuales y cambios institucionales.

<sup>123</sup> Según convenios de financiamiento de programas analizados. Los aspectos fiduciarios incluyen la apertura de cuentas, aprobación del manual operativo, nombramiento del responsable técnico, habilitación de sistemas contables. En el caso de PROSAF, el primer desembolso también estuvo sujeto a la asignación de partida presupuestaria para el primer año de ejecución.

esfuerzos por alcanzar las metas propuestas y reducir la brecha de subejecución en los últimos años de su implementación. Los principales factores que motivaron estas extensiones incluyen las restricciones financieras del Gobierno Argentino y de las Provincias, así como cambios de autoridades nacionales. La pandemia COVID-19 también afectó el desarrollo de las actividades.

123. **La mayoría de los programas FIDA en Argentina han sido considerados en riesgo durante su implementación, a excepción de PRODEAR.** El PRODERPA, PROCANOR y PRODERI fueron calificados por FIDA como “programas en riesgo de implementación” durante gran parte de su vigencia. PRODECCA fue considerado en riesgo en sus primeros años de ejecución, clasificado como “el riesgo potencial” por dos años y salió de esta categorización en su último año. Argentina es el país que muestra mayor frecuencia de calificaciones de programas en riesgo de implementación entre los países de la región de América Latina y Caribe durante el periodo de evaluación, seguido de Haití, Honduras, Paraguay y Colombia.
124. **Las tasas de desembolso de los programas recientes estuvieron afectadas por el difícil contexto económico y cambios de autoridades gubernamentales.** PRODERPA y PRODEAR presentan tasas de desembolsos de fondos ascendentes en los primeros años de ejecución, con una disminución marcada en los últimos años. Esta tendencia muestra una tasa adecuada de desembolsos, con la mayor proporción concentrada en los primeros años de ejecución. Por su parte, PRODECCA y PROCANOR, actualmente en proceso de cierre, han alcanzado un desembolso de 99% y 91% respectivamente, con el mayor porcentaje de desembolsos en los últimos años de ejecución. Factores como cambios institucionales y la crisis económica nacional se encuentran entre los principales factores que generaron retrasos en los desembolsos.
125. **El promedio de la ejecución financiera de los programas cerrados es alta, a excepción del PRODERI.** Considerando las revisiones presupuestarias a medio término de los tres programas cerrados (PRODERPA, PRODEAR y PRODERI), consiguieron tener una ejecución financiera mayor al 90%, a excepción de PRODERI (68.3%)<sup>124</sup>. Los retrasos por cambios de autoridades nacionales y provinciales en el 2015 y la crisis económica y fiscal en 2018 que resultó en recortes en el presupuesto de gobierno para programas FIDA afectaron al PRODERI. Ante esta situación, el FIDA buscó mecanismos para mejorar el desempeño del programa, incluyendo un plan de mejora, revisión presupuestaria, extensión de vigencia de programa por dos años.<sup>125</sup> A pesar de esto, PRODERI tuvo una subejecución de todas las fuentes de financiamiento, de hasta un 77% de fondos FIDA, 86% fondos externos y 49% fondos de Gobierno Nacional.<sup>126</sup>

### **Eficiencia económica**

126. **El costo por beneficiario de los programas finalizados fue menor al planificado en diseño o el establecido en la reorientación.** En el caso de PRODERPA, el costo final por beneficiario fue 36% menor que al establecido tras la reorientación del programa, pese a los altos costes operativos de atender a familias en áreas remotas en la Patagonia.<sup>127</sup> Para PRODEAR y PRODERI, los costos por beneficiario fueron de 22% y 17% respecto a diseño, respectivamente. Para PRODEAR, el total de beneficiarios atendidos aumentó en un 25% pese a la disminución de su presupuesto global, según su ITP. Para PRODERI, los costos

<sup>124</sup> Las revisiones presupuestarias fueron significativas debido a contexto económico del país, el cual afectó la disponibilidad de contrapartida de Gobierno Argentino. PRODERPA logró una sobre ejecución posterior a revisión presupuestaria del 111%, y PRODEAR ejecutó el 99%

<sup>125</sup> Informe parcial de supervisión de PROCANOR. Enero 2022.

<sup>126</sup> Durante el periodo de evaluación, el BID y el BM también reportan retos similares en cuanto a la ejecución presupuestaria y retrasos de actividades, influenciado también por la crisis económica y financiera del país.

<sup>127</sup> PRODERPA establece metas de familias beneficiadas y no individuos. Se consideró un promedio de 4.82 personas por familia, como se hace en otros programas evaluados. La reorientación redujo el número de familias beneficiarias de 15,000 (diseño) a 6,500 según el ITP (2015).

finales del programa y el número final de personas alcanzadas fueron menores a las establecidas en diseño.<sup>128</sup>

127. **Se observa una disminución de los costos por beneficiario en los diseños de los programas recientes, respecto a los proyectos finalizados.** En promedio, PROCANOR, PRODECCA y PROSAF presentan un costo por beneficiario de US\$ 578<sup>129</sup>, menor al promedio observado para los proyectos finalizados de US\$ 1 194. Si bien esto podría indicar una ganancia en eficiencia operativa, es un indicador que debe matizarse fuertemente en el contexto hiperinflacionario. Como se analiza en varias secciones de este informe, los fondos recibidos por la mayor parte de productores (y sus organizaciones/grupos) visitados en 2024 no alcanzaron para financiar el total de sus PdN o proyectos integrales. El cálculo de la inversión por beneficiario tampoco tiene en cuenta las condiciones de partida de los diferentes subgrupos de población meta (ver sección de relevancia) ni la diversidad de coste de vida de las provincias de un país tan extenso como Argentina.
128. **En general, los programas presentan inversiones rentables.** Respecto a los programas finalizados, PRODERI logró una TIRe de 15.4% mayor que el descuento social estipulado (12%), un valor actual neto de US\$ 16.2 millones y una relación beneficio/costo de 1.17. Pese a que la TIRe en el diseño del programa era de 19.7%, este reporte considera los resultados como satisfactorios, considerando su contexto de implementación. El PRODERPA y el PRODEAR, no incluyen información relevante para calcular su rentabilidad<sup>130</sup>. De los proyectos bajo ejecución, PROCANOR, PRODECCA y PROSAF estiman tasas de TIRe superiores a 20%, de entre 24.4% a 21.4%. Mientras, la relación beneficio/costo es de 6.16 para PROCANOR, y 5.01 para PROSAF. PRODECCA presenta cifras menores, con 2.12. En dicho análisis económico financiero, los tres programas resaltan que no consideran los beneficios sociales y ambientales.
129. **Los programas en ejecución estiman retornos económicos y financieros favorables.** PROCANOR, PRODECCA y PROSAF estiman tasas de TIRe superiores a 20%, de entre 24.4% a 21.4%. Mientras, la relación beneficio/costo es de 6.16 para PROCANOR, y 5.01 para PROSAF. PRODECCA presenta cifras menores, con 2.12. En dicho análisis económico financiero, los tres programas resaltan que dichos resultados no consideran los beneficios sociales y ambientales y aquellos relacionados con la igualdad de género.
130. **Resumen.** La implementación de los programas FIDA en Argentina ha estado afectada significativamente por el contexto económico y cambios institucionales, influyendo de manera negativa la eficiencia operativa y financiera. A pesar de los esfuerzos realizados por el FIDA y Gobierno, se identificaron ineficiencias relacionadas con la falta de cumplimiento de requisitos para el arranque de programas, retrasos en desembolsos, concentración de ejecución en los últimos años para los programas recientes y distintas revisiones presupuestarias. Como resultado, la EEPP califica la eficiencia de los programas como **moderadamente insatisfactoria (3)**.

## E. Impacto en la pobreza rural

131. **La evaluación del impacto de los programas ejecutados durante el periodo de evaluación está limitada por la disponibilidad de información.** Sólo el PRODERI cuenta con un estudio de impacto, elaborado por la División de

<sup>128</sup> Esto debido a la reestructuración de fondos de proyecto y reducción de fondos asignados por Gobierno.

<sup>129</sup> A nivel de diseño, PROSAF presenta los menores costos por beneficiarios (US\$ 544), seguido por PRODECCA (US\$ 636) y PROCANOR (US\$ 1 139).

<sup>130</sup> El ITP del PRODERPA no incluye un análisis de rentabilidad en su finalización, por lo que no es posible presentar resultados. El documento de diseño del PRODEAR destaca los potenciales beneficios económicos en base a la estrategia de inversiones, los cuales podrían resultar en un aumento de ingresos y expansión de capital para sus beneficiarios. No obstante, el documento de diseño no presenta información detallada sobre los cálculos realizados y el ITP no presenta cálculos de la tasa interna de retorno al cierre o de los efectos de los beneficios económicos.

Investigación del FIDA (RIA), incluyendo el uso de grupos control para analizar la atribución de impactos. Los programas recientes (PROCANOR y PRODECCA) no han recogido información básica sobre la productividad, producción, ventas, ingresos y costos de producción de los beneficiarios. Esta sección ha utilizado toda la información documental encontrada, que se triangula con las opiniones de las personas encuestadas y las observaciones durante las visitas de terreno.

### **Ingresos y activos**

132. **Es posible esperar algunos incrementos de ingresos, debido a las mejoras productivas de los productores apoyados.** De acuerdo al estudio de impacto del PRODERI, el programa hizo que los beneficiarios incrementaran sustancialmente su producción agrícola (cultivos y ganadería), generando aumentos significativos en sus ingresos agrícolas. Según las visitas de terreno (focalizadas en el PROCANOR, PRODECCA, y en menor medida el PRODERI), las inversiones hechas por los programas pueden resultar, en algunos casos, en reducciones de pérdidas y de costos<sup>131</sup>. También es razonable esperar mejoras en la productividad y cantidad producida, no solo por reducción de pérdidas, sino por mejoramiento genético, mejoras en el manejo y, muy importante, mejoras en el acceso a agua (tanto para riego como para abrevar). Además, una de las actividades colectivas realizadas con mayor frecuencia por las organizaciones de productores visitadas es la compra de insumos al mayoreo, para después revenderlos a sus miembros en pequeñas cantidades, pero a precios de mayoreo. Esto ha sido posible gracias a las inversiones hechas por los programas (por la compra de silos, la construcción de galpones y el establecimiento de fondos rotatorios). Así, es probable que los beneficiarios experimenten una reducción en sus costos de producción que, sumado a los otros beneficios, aumente la rentabilidad de su producción. Los ingresos brutos también podrían verse aumentados (vía mayor excedente de producción vendido), pero en una menor magnitud que si los aspectos comerciales también hubiesen mejorado.
133. **El objetivo de mejorar el acceso a mercados sólo se ha alcanzado parcialmente.** Éste fue el hallazgo del estudio de impacto del PRODERI, además de notar que el aumento en la producción llevó a mayores ventas, pero no a mejores precios.<sup>132</sup> Dado que las inversiones y el contexto de los otros programas son similares, se puede suponer que esos hallazgos son aproximadamente extrapolables a los otros programas. Esto aplica, sobre todo, al PRODERPA y al PRODEAR, que se ejecutaron en un contexto de inflación mucho más moderada que PROCANOR y PRODECCA. No se puede descartar que, en pocos casos, el eventual aumento en ingresos sea suficiente como para superar la línea de pobreza. Sin embargo, al no mejorar las condiciones comerciales de los productores, no es razonable pensar que los eventuales aumentos de ingresos (y reducción de pobreza) sean duraderos (ver sostenibilidad).
134. **Los activos financiados por los programas del FIDA contribuyeron a reducir el esfuerzo y tiempo invertidos en realizar algunas actividades productivas.** Según las visitas de terreno, la mayor parte de las inversiones de PROCANOR y PRODECCA se concentran en equipamientos, insumos, maquinaria y herramientas de arrastre agrícola, riego/almacenamiento de agua, obras civiles, fondos rotatorios y equipamiento industrial. La mayor parte de este tipo de activos reducen el esfuerzo y tiempo de los pequeños productores en sus tareas de producción y/o procesamiento, como confirmaron los productores y las productoras durante las visitas del terreno. Sin embargo, no se encontró evidencia sobre el cambio en los activos económicos de los hogares de productores participantes.

---

<sup>131</sup> Por ejemplo, durante las visitas de terreno, el equipo evaluador observó varios proyectos de PRODECCA mediante los cuales se construyeron cobertizos para proteger a las cabras del viento frío durante el invierno y evitar la muerte de las crías recién nacidas.

<sup>132</sup> Steiner et al., 2022.

## Capital humano y social

135. **La mayor parte de las organizaciones de productores beneficiarias de PROCANOR y PRODECCA visitadas por el equipo de evaluación tiene un nivel de desarrollo bajo o muy bajo.** Durante las visitas de terreno, se les preguntó a los miembros de las organizaciones de productores sobre el origen y funcionamiento de la organización, las labores que realizan en conjunto, los servicios que le prestan a los miembros y los beneficios y obligaciones que implica estar asociados<sup>133</sup>. Con base en esa información, se le dio una calificación a cada organización de acuerdo su grado de madurez organizacional y de vinculación con mercados<sup>134</sup>. El resultado es semejante para ambos programas: de las organizaciones de productores visitadas, 72% no han alcanzado un nivel de desarrollo comercial mínimo (ni se espera que lo hagan como resultado de los programas), ver Anexo VIII. Se trata de grupos de productores individuales (mayormente de subsistencia) que, a lo sumo, su trabajo en conjunto les permite reducir costos de producción.
136. **Por otro lado, las organizaciones de productores no parecen estarse afianzando como actores económicos de acción colectiva.** La mayoría de las organizaciones visitadas —incluso muchas establecidas hace varios años y beneficiarias de programas ya cerrados, como PRODERPA, PRODEAR y PRODERI— tienen un nivel de desarrollo económico-comercial muy incipiente (ver sección sobre eficacia): no parecen tener estrategias para insertarse en el mercado, competir y multiplicar los efectos positivos de los proyectos financiados por los programas de FIDA. Incluso, muchas de ellas tampoco parecen estar afianzadas respecto a su sentido de pertenencia de grupo. Por ejemplo, varias de las organizaciones de productores visitadas por el equipo de evaluación y clasificadas como 1 o 2 (en la escala descrita anteriormente) dijeron haberse conformado para poder acceder a recursos de programas de financiamiento externo o del Gobierno Nacional, no por razones productivas o comerciales.<sup>135</sup>
137. **Los beneficiarios encontrados durante las visitas de terreno no parecen conocer el proceso del Consentimiento Previo Libre e Informado (CPLI).** Si bien la recomendación de realizar el proceso de CPLI existe en FIDA desde 2012, no es hasta la última versión de 2021 de los Procedimientos de evaluación social, ambiental y climática (SECAP, por sus siglas en inglés) del FIDA que se incluye como un requisito, incluyendo a todos los grupos objetivos. Algunas personas involucradas con la gestión de los programas desde el ente ejecutor opinan que la formulación de los proyectos (incluyendo la firma del formulario) son evidencia suficiente de que los beneficiarios dan su consentimiento previo, libre e informado a participar en el programa. El equipo de evaluación considera que el proceso de CPLI puede ser utilizado proactivamente para promover el diálogo, la consulta y el empoderamiento de la población meta<sup>136</sup>.
138. **Algunos de los productores y productoras de las organizaciones visitadas parecen tener un buen entendimiento y gestión de los fondos rotatorios.** La

<sup>133</sup> Casi todas estas organizaciones habían recibido los bienes o capacitaciones vinculadas a sus proyectos, algunas de forma muy reciente. Por ello, las preguntas se formularon considerando las nuevas actividades que realizan (o podrán hacer en un futuro cercano) gracias a las inversiones del programa.

<sup>134</sup> La escala es la siguiente: 1, si la asociación es básicamente una suma de productores individuales que no hacen nada o prácticamente nada en conjunto (por ejemplo, hay una organización donde la única inversión y activo colectivo es un kit veterinario básico que opera con un fondo rotatorio); 2, si la asociación está más organizada, pero aún en condiciones precarias y el trabajo colectivo se limita a reducir los costos de producción de los asociados (por ejemplo, las organizaciones que adquirieron silos para poder comprar maíz en mayoreo); 3, si la asociación ya está dando algunos pasos visibles (aunque sean incipientes) para mejorar su desempeño comercial (vendiendo bajo alguna marca común y/o en un lugar común, aunque solo en mercados locales, informales, y sin habilitaciones sanitarias o bromatológicas); y 4, si la asociación ya tiene acceso establecido a mercados formales a nivel provincial o mayor.

<sup>135</sup> Estas apreciaciones surgen de múltiples entrevistas con personal de las distintas unidades ejecutoras, técnicos extensionistas y con beneficiarios directos de los programas.

<sup>136</sup> <https://www.ifad.org/es/web/knowledge/-/acciones-en-fomento-del-consentimiento-libre-previo-e-informado-para-el-empoderamiento-de-america-latina>

operación y administración de los fondos rotatorios puede ser compleja y demandante para personas con bajo nivel de educación formal. Muchas veces los productores realizan toda la gestión de los fondos en papel. Aun así, algunas organizaciones visitadas describieron un buen sistema de gestión de los fondos, utilizando estrategias para reducir su desvalorización a causa de la inflación (como la indización de todas las transacciones a un precio de mercado de referencia y el cobro de intereses y/o cuotas de administración).

139. **La opinión de los beneficiarios sobre las capacitaciones recibidas no es unánime.** Ninguno de los seis programas previó mecanismos para estimar los efectos de las capacitaciones realizadas. Los marcos lógicos de los programas no incluyen indicadores sobre la calidad de las capacitaciones y no se encontró información sobre los contenidos, duración y/o métodos de enseñanza. La validación del ITP del PRODERPA indica que no existe una buena base de evidencia sobre los logros de las capacitaciones. El estudio de impacto del PRODERI tampoco es capaz de identificar los efectos de las actividades de capacitación y concluye que pese a haber capacitado a más de la mitad de sus beneficiarios, “el programa no incrementó significativamente la probabilidad de que los hogares reciban capacitación o asistencia técnica”. También señala que muchos beneficiarios no sabían qué capacitaciones estaban incluidas en sus PdN, lo cual “demuestra que a la capacitación no se le dio la importancia que merecía en la formulación de los PdN”.<sup>137</sup> El equipo de evaluación escuchó diferentes opiniones entre los beneficiarios del PROCANOR y PRODECCA, de modo muy semejante a lo referido por el estudio de impacto del PRODERI: entre las personas que dijeron haber recibido capacitación, una mayoría expresó una opinión positiva, pero hubo también quienes dijeron que fue insuficiente o demasiado compleja y teórica. El equipo de evaluación consiguió entrevistar vía telefónica a 11 productores beneficiarios de PRODERI. Diez de ellos dijeron que las capacitaciones recibidas (sobre técnicas productivas, principalmente) les resultaron de “ mucha utilidad”.

### **Seguridad alimentaria y nutrición**

140. **Para los programas del FIDA en Argentina, la seguridad alimentaria y la nutrición no fueron temas centrales.** Los primeros tres programas parecen haber abordado los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición más como un requisito corporativo que como una prioridad de desarrollo. Por ejemplo, sus marcos lógicos solo incluyen los indicadores de reducción de nutrición infantil y mejoramiento en la seguridad alimentaria del marco corporativo de la Gestión por Resultados e Impacto (RIMS)<sup>138</sup> y no se justifica adecuadamente la necesidad de cifrar esos objetivos (el documento de diseño del PRODERI indica que “los pueblos originarios del país tienen indicadores alarmantes en las tasas de [...] nutrición” (p. 47), pero no presenta ninguna cifra que lo justifique). El PROCANOR y el PRODECCA, por su parte, no incluyen ningún indicador de nutrición o seguridad alimentaria en sus marcos lógicos. El PROSAF incluye actividades de sensibilización sobre el consumo de una dieta saludable y sobre la base de que la agroecología puede mejorar el acceso a alimentos nutritivos y seguros. No obstante, su marco lógico incluye solo dos indicadores relacionados con nutrición: (i) hogares con conocimientos, actitudes y prácticas en materia de nutrición mejorados y (ii) hogares que han recibido apoyo específico para mejorar su estado nutricional.
141. **Se puede inferir un posible cambio positivo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, pero limitado posiblemente mayor para algunos beneficiarios de pueblos indígenas.** Los ITP del PRODERPA y del PRODEAR

<sup>137</sup> IE PRODERI, pp. 51-52, traducción propia.

<sup>138</sup> El PRODEAR incluía un indicador de capacitación en salud/sanidad/nutrición, pero no se reporta en el ITP y no hay evidencia de que esas capacitaciones se hayan hecho.

indican que los beneficiarios entrevistados para la elaboración de esos informes declaran haber mejorado su seguridad alimentaria (60% y 50% de los encuestados, respectivamente). El ITP del PRODERI reporta mejoras en alimentación en el 36% de los proyectos de inversión analizados, pero un impacto mucho mayor entre organizaciones de pueblos indígenas, pues 3 369 de las 7 608 familias involucradas en los informes de cierre de las organizaciones de la comunidad aborígen reportan mejoras en su seguridad alimentaria. El estudio de impacto del PRODERI no encuentra impactos estadísticamente significativos del programa en la diversidad de la dieta ni en la seguridad alimentaria, pero los miembros de comunidades indígenas (que representan solo 21% de la muestra analizada) reportan que su consumo y la calidad de sus alimentos mejoraron sustancialmente. Ambos informes sobre el PRODERI suponen que la razón por la cual no se observan impactos mayores a nivel agregado es que, al inicio del programa, la mayoría de los beneficiarios se encontraba en buenas condiciones de nutrición y seguridad alimentaria.

### **Instituciones y políticas rurales**

142. **Los esfuerzos por fortalecer la capacidad de las instituciones públicas vinculadas a la AFCI y al desarrollo rural fueron menores de los necesarios.** Estos estuvieron centrados en mejorar el desempeño de los programas FIDA (como establece el tercer objetivo del COSOP), considerando que esto también mejoraría sus capacidades para focalizar la política pública en el sector de la AFCI. Siguiendo esta lógica, el borrador de Revisión final del COSOP (2024) reporta en relación con esta dimensión el porcentaje de provincias que ejecutaron más de la mitad de sus Planes Operativos anuales e incluye algunos avances<sup>139</sup>. La evidencia encontrada indica que dichos esfuerzos se centraron en capacitar al personal de las UEPs provinciales y deberían haber sido mayores, considerando las capacidades dispares en varios gobiernos provinciales y la alta rotación de personal durante el periodo<sup>140</sup>.
143. **Los Foros de discusión alrededor de cadenas de valor al inicio de la ejecución del PROCANOR y las Mesas de Cuenca apoyadas por el PRODECCA fueron concebidas como espacios de diálogo para facilitar la participación de los pequeños productores en las políticas públicas.** Los resultados de estos esfuerzos no pudieron ser verificados por esta evaluación. El borrador del informe de Revisión final del COSOP en 2024 reporta un alcance de estas metas variado para los dos programas,<sup>141</sup> y añade que “la construcción de espacios de participación y concertación local dependió del apoyo brindado por los gobiernos provinciales, del dinamismo de los actores participantes, de su capacidad para construir una visión común de futuro, y de su habilidad para resolver problemas concretos. En algunas provincias estos espacios tienen potencial para consolidar las dinámicas catalizadas por los programas, pero en otras fueron entendidos como meros instrumentos formales para la aprobación de proyectos” (párrafo 47). Como se mencionó en la sección sobre diálogo de políticas, el FIDA también contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de funcionarios gubernamentales y de dirigentes y miembros de organizaciones de pequeños

<sup>139</sup> Este informe resalta que algunas de las UEPs establecidas por los gobiernos provinciales para inicialmente implementar exclusivamente los programas se han consolidado como instrumentos con capacidad técnica para impulsar el desarrollo rural más allá de los recursos del FIDA (párrafo 44).

<sup>140</sup> Existe información sobre algunas capacitaciones realizadas y el número de participantes, pero no hay información precisa sobre qué capacitaciones recibió cada persona, ni sobre si esas personas continúan en sus puestos. Además, las acciones de capacitación fueron relativamente pocas, por lo que su impacto difícilmente puede ser grande y fácil de detectar. Finalmente, el contexto de ejecución del programa de país fue adverso, incluyendo cambios políticos e institucionales que pueden haber afectado la permanencia del personal capacitado. En definitiva, los últimos dos factores apuntan a que el fortalecimiento de la capacidad institucional ha sido bajo.

<sup>141</sup> PROCANOR reporta haber alcanzado el 256% de su meta, a nivel de número de productores que participaron en los Foros; el PRODECCA un 48% respecto a las Mesas de Cuenca (párrafos 33).

productores para participar en el diálogo en políticas públicas sobre agricultura familiar y desarrollo rural a nivel subregional<sup>142</sup>.

144. **Resumen.** Existe muy poca evidencia robusta sobre los impactos de los programas del FIDA ejecutados en Argentina durante el periodo de evaluación. La información disponible indica que es posible que los programas hayan generado, en algunos casos, aumentos temporales en producción e ingresos (sobre todo cuando la inflación era mucho menor que la actual). En ese sentido, no se puede descartar que haya habido hogares que temporalmente hayan superado la línea de pobreza como resultado de los programas. No hay indicios claros de aumentos en el capital humano y social de los beneficiarios, ni de acciones significativas para incidir en las instituciones y políticas rurales. Los programas no han puesto suficiente atención a los temas de nutrición y seguridad alimentaria, pese que algunos beneficiarios declararon mejorías al respecto para los programas cerrados. La evaluación califica el criterio de impacto como **moderadamente insatisfactorio (3)**.

## F. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (IGEM)

145. **Los temas relacionados con IGEM tuvieron importancia en el programa país del FIDA en el país, como reflejo de la propia agenda pública.** Para lograr la estrategia de género del COSOP,<sup>143</sup> se proponía (i) fomentar las capacidades de las unidades de ejecución en materia de incorporación de aspectos de género, y (ii) medir la participación y los resultados específicos.
146. **Respecto a la primera estrategia, los programas FIDA se apoyaron en los esfuerzos de los entes ejecutores a nivel federal y provincial para transversalizar el IGEM y fomentar el empoderamiento de las mujeres.** El ente ejecutor, DIPROSE, dispone de un equipo social que realiza capacitaciones y sensibilizaciones en términos de género.<sup>144</sup> Sin embargo, este esfuerzo no ha sido cuantificado y en algunas provincias los equipos han ido cambiando a través del tiempo. El equipo social de DIPROSE apreció los aportes realizados por la consultora FIDA especializada en la materia que ha participado en las misiones desde 2014, ofreciendo consistencia en los apoyos. Algunos de los equipos técnicos en las provincias visitadas comentaron recibir capacitación periódica sobre aspectos ligados a género de la parte de DIPROSE, otros solicitaban más capacitación.<sup>145</sup> Las visitas de terreno de IOE apreciaron una alta proporción de mujeres entre los técnicos extensionistas asociados a programas FIDA, lo que fue apreciado positivamente por algunos grupos de mujeres productoras beneficiarias. En algunos de los equipos de ejecución provincial en las provincias visitadas, existen puntos focales sobre género entre su personal. El financiamiento de ENM también puede concebirse como una herramienta de sensibilización en comunidades rurales y sus organizaciones.

---

<sup>142</sup> La evaluación no encontró evidencia sobre la ejecución y resultados de otras actividades propuestas en el COSOP que podrían haber incidido indirectamente en políticas rurales a nivel local. Por ejemplo, el COSOP proponía destinar recursos a resolver problemas de tenencia de tierra, actividades de regularización de la situación dominial y fundiaria, incluyendo asesoramiento jurídico para diagnóstico y planificación de soluciones. Además, se esperaba promover la participación de los pueblos originarios en foros consultativos del desarrollo territorial, como las mesas de desarrollo sectoriales o territoriales.

<sup>143</sup> El COSOP menciona como estrategia de género el apoyo al **empoderamiento de las mujeres y su participación** en organizaciones rurales (a través del apoyo a grupos y organizaciones compuestas por mujeres y mixtas con una alta participación de mujeres) a fin de facilitar su **acceso a la asistencia técnica y al financiamiento**.

<sup>144</sup> Un equipo de cinco personas se ocupa de género y disponen de más de quince años de experiencia. Se encargan de incorporar la perspectiva de género en los formularios de selección de las propuestas recibidas. También desarrollaron una [guía práctica sobre género para los técnicos rurales](#), consultada el 20/5/2024. La guía está organizada en tres módulos: (i) El Concepto de género y enfoque de género en las políticas públicas, (ii) El enfoque de género en el desarrollo rural, y (iii) Guía de herramientas metodológicas. En este último capítulo se proponen métodos para obtener información relevante en el campo, como por ejemplo instrumentos para ver la distribución del tiempo de parte de los diferentes miembros del hogar en las actividades productivas.

<sup>145</sup> Esto aplica tanto a los equipos de las UEPs como a los equipos del INTA y del INAFCL (y del SENASA) que participaron en la identificación y acompañamiento de inversiones recientes de PROCANOR y PRODECCA.

147. **Respecto a la medición de la participación de las mujeres y sus resultados específicos, los datos de monitoreo y supervisión no aportan datos más allá del sistema de cuotas.** No se reportan cambios en la vida de la población objetivo ni en la reducción de brechas de género. La mayor parte de las metas de número de hogares “encabezados por mujeres” fueron conseguidas, o estuvieron cerca de hacerlo. Esta información no está disponible para el PRODEAR (ver sección de eficacia). No se encontró información específica sobre resultados para subgrupos de mujeres (jóvenes, indígenas). El análisis de los informes de supervisión del FIDA y las entrevistas tampoco no encontraron información sobre un análisis de las brechas de género que los programas pretendían atajar ni sobre sus resultados.<sup>146</sup> Los siguientes párrafos analizan la evidencia encontrada en relación con los tres objetivos de la política de género del FIDA<sup>147</sup>.
148. **Sólo para el PRODERI existe información (no positiva) sobre los efectos del programa en la reducción de la brecha de género respecto al acceso a activos.** El estudio de impacto del PRODERI encuentra que las mujeres beneficiarias podrían haber reducido su participación en la propiedad de activos al interior del hogar. Esta evaluación, utilizando hogares participantes en el PRODERI y otros similar (control) y concluyó que “la probabilidad de que las mujeres sean copropietarias con los hombres de la mayoría de los activos del hogar se redujo en seis puntos porcentuales”.<sup>148</sup> Por tanto, el programa financió principalmente actividades productivas que favorecieron ligeramente más a los hombres que a las mujeres. No existe evidencia similar para el resto de programas. La excepción sería la financiación de grupos de mujeres a través de PROCANOR (En Nuestras Manos), que estaba supeditada a que los activos estuvieran registrados a nombre de éstas.
149. **No es posible distinguir si las inversiones dirigidas a mujeres rurales fueron de menor escala (a las de los hombres).** Teniendo en cuenta el bajo nivel de capitalización de la mayor parte de las organizaciones mixtas visitadas, existe una cierta evidencia que algunas de las mujeres beneficiarias solicitaron (y obtuvieron) inversiones de menor magnitud. En algunos casos se trataría más bien de actividades generadoras de ingreso, complementarias a los ingresos familiares, o de producción para el autoconsumo familiar. PRODECCA preveía actividades de educación financiera, priorizando mujeres y jóvenes, pero no se pudo confirmar su ejecución.<sup>149</sup> No se encontró evidencia de intentos de promover servicios de ahorro, que podrían tener un buen potencial para beneficiar a las mujeres rurales, según varios entrevistados. Tampoco actividades específicas para promover el acceso a la tierra para las mujeres rurales atendidas o algún subgrupo de las mismas, más allá de algunos casos puntuales durante las visitas de terreno.<sup>150</sup>
150. **Los programas no realizaron esfuerzos concretos para favorecer que hombres y mujeres tengan igual voz e influencia en las organizaciones**

<sup>146</sup> Por ejemplo, la Estrategia Ambiental y Social de PRODECCA menciona la realización de estudios diagnósticos en áreas prioritarias para integrar la perspectiva de género (página 27). No se ha encontrado evidencia de la realización de estos estudios. Además se realizó un documento sobre el intercambio de experiencias de Mesas de Cuenca en el que cada provincia reporta sus resultados. En este documento se constata una baja participación de las mujeres en estos espacios, mencionando sólo en dos provincias la presencia de mujeres productores participando activamente.

<sup>147</sup> Promoción del empoderamiento económico para permitir que las mujeres y los hombres rurales tengan igualdad de oportunidades para participar y beneficiarse de actividades económicas rentables; favorecer que mujeres y hombres tengan igual voz e influencia en las instituciones y organizaciones rurales; y lograr un equilibrio más igualitario en las cargas de trabajo y en la distribución de los beneficios económicos y sociales entre mujeres y hombres.

<sup>148</sup> Steiner, Arslan y Paolantonio, 2022, p. 49; traducción propia.

<sup>149</sup> El borrador del informe de Revisión final del COSOP (2024), en su apéndice II, reporta que 545 personas de las zonas rurales fueron capacitadas en alfabetización financiero o en el uso de productos y servicios financieros.

<sup>150</sup> Por ejemplo, el PRODERI proponía dar asistencia legal a mujeres para la regulación de la tenencia de tierras, resolución de conflictos, con énfasis en el acceso al conocimiento sobre la legislación de herencia. No se encontró evidencia de resultados. En algunas provincias, los programas FIDA han aceptado formas alternativas de demostrar la posesión/acceso a la tierra por parte de las mujeres, como certificados de matrimonio y avales de los municipios. Si bien son avances, quedan lejos de las políticas de doble titularidad promovidas en Uruguay (también Brasil está trabajando en esta dirección, según entrevistas).

**rurales**<sup>151</sup>. El nivel de inclusión de mujeres rurales en los comités de dirección de las organizaciones o grupos es variado, pero no existe información sobre su participación en la toma de decisiones. No existen datos sistematizados sobre la composición entre hombres/mujeres y jóvenes/menos jóvenes de la membresía y los comités de gestión de las organizaciones/grupos apoyados antes y después de los apoyos recibidos.<sup>152</sup> El estudio de impacto del PRODERI encontró que la probabilidad que las mujeres pertenezcan a una organización de productores se redujo en seis puntos porcentuales. Algunos entrevistados durante las visitas de terreno dijeron que las mujeres generalmente no están interesadas en estos puestos porque requieren tiempo y les resulta difícil de combinar con las tareas del hogar (una de las barreras para la igualdad de género reconocida en la literatura). Los diagnósticos recientes muestran una distribución de las diferentes tareas entre hombres y mujeres<sup>153</sup>. El equipo de evaluación se reunió con algunas mujeres líderes de grupos mixtos.

151. Existe cierta evidencia sobre efectos de empoderamiento de mujeres rurales a través de algunos programas apoyados por el FIDA. El estudio de impacto del **PRODERI** encontró efectos positivos en el liderazgo femenino fruto de la participación de mujeres rurales en organizaciones de productores. En los hogares donde las mujeres son el miembro de la organización de productores, la probabilidad de que formen parte del equipo gerencial de la organización aumentó en diez puntos porcentuales. Otros programas (**PRODERPA**, **PRODECCA**) reportan ciertas mejoras, utilizando varias fuentes de información.<sup>154</sup>
152. **Existe poca evidencia cifrada sobre los efectos de los programas en la promoción de un equilibrio de cargas de trabajo en los hogares atendidos.** El PRODERI es el único programa evaluado que propuso un análisis del uso del tiempo de las mujeres y un presupuesto para tareas domésticas y cuidado de niños para permitir a las mujeres rurales participar en las actividades del mismo, liberando parte de sus cargas domésticas. El equipo de evaluación no encontró evidencia de su implementación, ya sea en informes o durante entrevistas. El diseño del PROCANOR (página 8) menciona que la ejecución tendrá en cuenta estas limitaciones al establecer los horarios de capacitaciones, reuniones y otros eventos, pero tampoco se obtuvo evidencia de ello cuando se preguntó sobre terreno. En algunos casos, los bienes adquiridos han reducido el trabajo penoso ligado a tareas productivas usualmente realizadas por las mujeres rurales. La adquisición de maquinaria y equipamientos ha reducido el trabajo o el esfuerzo para los productores atendidos, hombres y mujeres (ver sección de impacto).
153. **El FIDA apoyó, a través del PROCANOR, el Plan En Nuestras Manos (ENM), una iniciativa gubernamental para mejorar las condiciones de producción,**

<sup>151</sup> La metodología Cerrando Brecha se pretende probar en el marco del PROSAF. Cerrando Brecha, utilizada en la cartera FIDA desde el 2000, sobre todo en Centro América, trabaja intencionalmente para cerrar las brechas de género dentro de las organizaciones de productores rurales. Facilitadores externos aplican diferentes herramientas a las directivas de las organizaciones rurales y a los productores/organizaciones miembros. Luego calcula puntajes para hombres y mujeres (situación base), identifican acciones afirmativas/estrategia de género de la organización rural para reducir las brechas de género existentes y miden el progreso (ProGénero, 2003. Manual de Cerrando brecha”).

<sup>152</sup> Esto permitiría estimar cómo el sistema de cuotas de participación de hombres/mujeres rurales y las capacitaciones contribuyeron a cerrar brechas de género respecto a la representación y a la toma de decisiones de las mujeres al seno de estas organizaciones. Los puntos de partida para los varios tipos de organizaciones rurales parecen ser muy diferentes. Por ejemplo, los “consorcios” promovidos por algunos gobiernos provinciales tenían un porcentaje mucho menor de mujeres entre sus miembros que otras asociaciones y cooperativas de productores surgidas posteriormente. La convocatoria de ENM fue la única en la que se pretendía atender sólo a mujeres.

<sup>153</sup> El diagnóstico de las organizaciones de la AF en 2021 encontró diferencias en el tipo de actividades que realizan hombres y mujeres. Las mujeres adultas y jóvenes realizan más tareas administrativas, de comunicación y de limpieza, mientras que las tareas productivas y de agregado de valor, de comercialización, de gestión y relaciones institucionales, de formación y de mantenimiento del predio/infraestructura y maquinaria son principalmente o mayormente realizadas por los varones (jóvenes y adultos).

<sup>154</sup> Por ejemplo, un documento sobre buenas prácticas y logros del PRODECCA en 2023 da cuenta del aumento de liderazgo femenino en organizaciones de hilado y confección de prendas (pag.8, sobre el intercambio de experiencia del programa de desarrollo de las cadenas caprinas PRODECCA – 2023. El ITP de PRODERPA reporta un aumento de las mujeres en las respectivas comisiones directivas de las organizaciones

**agregado de valor y comercialización de mujeres de la AFCI y de la pesca artesanal.** El gobierno argentino formuló la estrategia del apoyo y el mecanismo de focalización del Plan en el contexto de post-pandemia. ENM fue lanzado a través de una convocatoria abierta de PROCANOR, destinada a mujeres productoras de la AFCI y sus diferentes formas asociativas (incluyendo las que no son formalizadas). La iniciativa permitía financiar la transferencia de tecnología, maquinaria y suministros a través de contribuciones no reembolsables para proyectos asociativos liderados por mujeres en todo el territorio nacional. El proceso de identificación de propuestas contó con una fuerte movilización en los territorios de técnicos y técnicas de INAFICI y demostró la fuerte demanda para este tipo de iniciativas.

Recuadro 3

**El Plan En Nuestras Manos, financiado por PROCANOR**

ENM operó a través de tres ventanas de financiamiento:

- **Tecnología para la mujer rural:** Esta ventana se enfocaba en facilitar el acceso a activos cruciales para el empoderamiento económico. La mayoría de las solicitudes se concentraron en esta ventana;
- **Asistencia post-pandemia/re-comenzar:** Dirigido a individuos o grupos que anteriormente habían recibido fondos de otro programa del FIDA para reactivar sus actividades económicas. No se recibió ninguna solicitud durante el período;<sup>155</sup>
- **Ventana Específica para Víctimas de Violencia de Género:** Diseñada para financiar unidades productivas para víctimas de violencia de género, con el objetivo de crear espacios seguros (viviendas comunitarias seguras) para ofrecer asistencia social, legal y técnica. Se recibió un número limitado de solicitudes, se aprobaron seis.

Fuente: [Página web del Plan](#) (acceso el 17/5/2024), revisión documental y entrevistas

154. Según las bases de datos internas de DIPROSE, se recibieron 715 propuestas y se aprobaron un 25% de ellas. Según la web del programa, los 182 proyectos aprobados (para 2,707 mujeres) equivalen a un total de \$807,664,078 pesos argentinos. A nivel de desembolsos, a diciembre 2023, y de nuevo según las bases de datos internas de DIPROSE, 143 de estos proyectos han sido desembolsados o rendidos por los grupos de mujeres, por un total de \$4,907 millones (a pesos constantes de diciembre 2023).<sup>156</sup>
155. **La ejecución de ENM supuso varios efectos de empoderamiento de las mujeres que participaron efectivamente.** ENM supuso romper con ciertos paradigmas al poner como titulares de los proyectos (e inversiones) a grupos de mujeres rurales. Algunos testimonios durante las visitas de campo así lo atestiguan<sup>157</sup>. Según las entrevistas, se consiguió servir a grupos de mujeres que nunca antes habían recibido financiamiento de un organismo externo a través de una convocatoria abierta de alcance nacional. Según datos de la base de datos SIIG del ente ejecutor, el promedio de los proyectos ENM financiados a través de PROCANOR que ya han sido desembolsados/rendidos es de aproximadamente USD 20,000 (deflactando a pesos constantes de diciembre 2023), para una media de 14 mujeres en cada grupo.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> No está claro si alguno de los grupos visitados formaría parte de esta ventana. Por ejemplo, un grupo de mujeres que forman parte de una asociación mixta de hombres y mujeres que producen pollos parrilleros. En este caso, las mujeres entrevistadas reportaron manejar el ingreso generado de estas actividades.

<sup>156</sup> Sólo se pudo realizar este cálculo para proyectos que contaban con la fecha de desembolso, a diciembre 2023.

<sup>157</sup> “En otros tipos de proyectos, las mujeres participan en segundo plano en las reuniones, pero no tienen la decisión final sobre qué hacer con los fondos. ENM cambió esto, los hombres también participan, pero las decisiones de inversión las toman las mujeres; algunas consultan a sus maridos, pero aun así tienen la última palabra.”

<sup>158</sup> La base de datos cuenta con dos proyectos con un financiamiento muy superior a la media, para grupos de unas 40 mujeres cada uno que no se tuvieron en cuenta en este cálculo. Se trata de un proyecto con equipamiento para el ordeño de vacas (la propuesta era de \$28 millones de pesos, equivalentes a \$178 millones a pesos constantes de diciembre 2023) y otro para la producción de miel, incluyendo un tractor (por \$20 millones, equivalentes a \$117 millones). No se dispone de información para saber si este monto fue totalmente desembolsado.

156. **Los requerimientos del PROSAF como programa género transformador según el FIDA no están claros a tres años de su aprobación.** El PROSAF, como primer programa transformador de género del FIDA en Argentina, espera contribuir a superar varias barreras enfrentadas por las mujeres rurales<sup>159</sup>. El informe de diseño menciona el uso del Índice de Empoderamiento de FIDA (IE) en su línea de base.<sup>160</sup> Sin embargo, hay confusión ya que este índice simplificado se asimila a Pro-WEAI (que comprende medir diez dimensiones de empoderamiento, incluido a nivel intra-hogar), en lugar del IE que requiere menos esfuerzo (y recursos financieros y experticia). A fecha del cierre de este informe, la licitación para realizar la línea de base aún no había sido lanzada, por falta de espacio presupuestal del PROSAF en 2024.
157. **Resumen.** Las acciones para mejorar la igualdad de género y fomentar el empoderamiento de las mujeres rurales se apoyaron fuertemente en las iniciativas y las capacidades gubernamentales en esta materia. La mayor parte de las metas relacionadas con las cuotas de participación de mujeres rurales se consiguieron. Sin embargo, existe muy poca evidencia sobre los resultados o los impactos diferenciales para hombres y mujeres. Las estrategias de género en los diseños del COSOP y de los programas consideraron aspectos relacionados con los tres objetivos de la política de género del FIDA, pero en su ejecución no se encontraron acciones ni resultados sobre varios de ellos. El apoyo del FIDA al Plan en Nuestras Manos facilitó procesos de empoderamiento de mujeres, con inversiones de limitada escala. Existe confusión entre los actores clave gubernamentales sobre lo que significa en términos prácticos que el PROSAF haya sido considerado como un programa género transformador y las implicaciones operativas. La evaluación califica el criterio de IGEM como **moderadamente satisfactorio (4)**.

## G. Sostenibilidad

158. El criterio de sostenibilidad evalúa en qué medida los beneficios netos inducidos por la estrategia y el programa continúan en el tiempo y son ampliados (o es probable que continúen y aumenten) por el Gobierno de Argentina u otros actores. Incluye aspectos de sostenibilidad social-económica, institucionales y técnicos. Otros aspectos específicos son (i) ampliación de escala y (ii) gestión del medio ambiente y los recursos naturales, y adaptación al cambio climático.

### Sostenibilidad de resultados

159. **Las inversiones hechas por los programas enfrentan serios desafíos de sostenibilidad.** No existe evidencia robusta sobre la sostenibilidad de las inversiones, pues no se han realizado estudios para analizar cómo han evolucionado las organizaciones beneficiarias en el largo plazo. No obstante, hay indicios y varias razones para pensar que la sostenibilidad de los resultados generados por los programas es baja.
160. El hecho de que los programas no estén logrando mejorar la situación comercial de los beneficiarios implica que su **condición socioeconómica no ha cambiado cualitativamente**. Las posibles ganancias económicas (ver eficacia) son vulnerables y estarán limitadas por las condiciones de mercado que enfrentan los productores.<sup>161</sup> Esto no es exclusivo de los programas ejecutados en Argentina. La evidencia empírica sobre los *matching grants* (*donaciones de contrapartida*), por

<sup>159</sup> Entre estas barreras, las limitadas oportunidades económicas, la alta carga de trabajo, la educación limitada y la reducida participación en la toma de decisiones. El programa promueve la igualdad de género mediante el desarrollo de habilidades, el liderazgo de las mujeres, la creación de redes y el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Incorpora en el diseño un análisis de masculinidades para promover el empoderamiento político y económico de las mujeres e incluye medidas para equilibrar las cargas de trabajo doméstico y de cuidado entre hombres y mujeres.

<sup>160</sup> El PDR asigna fondos para medir el empoderamiento en la línea base y al final del proyecto, aproximadamente USD 150,000, adicionales a los US\$ 100,000 para la línea base general del proyecto.

<sup>161</sup> No se descarta la posibilidad de que, en algunos casos, los aumentos en ingresos generados por los programas sean tan altos que logren poner a esos beneficiarios en un círculo virtuoso que les permita ir mejorando comercial y económicamente cada vez más. Pero esto es poco probable, sobre todo en un ambiente inflacionario.

ejemplo, muestra que estos instrumentos rara vez producen beneficios económicos que perduren en el tiempo (ver Anexo VIII). Muchas de las inversiones de PROCANOR y PRODECCA son tan **recientes** que no tendrán la oportunidad de establecerse antes de que cierren los programas. Algunas de las organizaciones visitadas dijeron haber desarrollado **reglamentos operativos para el mantenimiento y utilización de los bienes de uso en común**. Otras dijeron que esperan desarrollarlos en breve.

161. **Los fondos rotatorios son muy valorados por los beneficiarios, pero su funcionamiento es insostenible en contextos inflacionarios.** Los fondos rotatorios son necesarios para que muchas organizaciones puedan prestar servicios a sus miembros. Sin embargo, los ITP del PRODERPA en 2015 y el de validación del ITP del PRODEAR en 2019 advertían sobre sus desafíos para su replicación. Según las visitas de terreno de IOE en 2024, la mayoría de las organizaciones han indizado los pagos en términos reales (fijándolos al precio de algún bien o, incluso, de una canasta de bienes) y algunas más han añadido el pago de un interés. Pero estas medidas son insuficientes: en general, los pequeños productores no pueden invertir los ingresos del fondo en algún instrumento financiero que les pague una tasa real positiva (o, al menos, cercana a cero), lo que implica que el interés cobrado tendría que ser muy alto para compensar la desvalorización de los ingresos.<sup>162</sup> Además, no todas las organizaciones tienen la capacidad de gestión suficiente para adoptar estas medidas.<sup>163</sup>
162. **La mayoría de los beneficiarios siguen requiriendo asistencia técnica para poder aprovechar adecuadamente las inversiones realizadas, por lo que la sostenibilidad depende en buena medida de las instituciones que la proveen.** Las observaciones de campo y las opiniones de informantes clave coinciden en que, en muchas ocasiones, los beneficiarios siguen requiriendo asistencia técnica para poder emplear adecuadamente algunos de los equipos adquiridos o para implementar correctamente diversas prácticas productivas. Por ello, el trabajo y el compromiso de los funcionarios de las UEPs provinciales y de los técnicos extensionistas del INTA y del INAFCI es clave para la sostenibilidad de las inversiones de los programas. La limitación de presupuestos y de técnicos extensionistas en el territorio<sup>164</sup> ponen en jaque la posibilidad de continuar la **asistencia técnica** para mantener los nuevos niveles de producción, los cuales dependen fuertemente de aspectos climatológicos y del mercado de insumos.
163. **Tres de los seis programas de préstamo elaboraron estrategias de salida, hacia el final de sus periodos de ejecución.** El PRODEAR, PRODERI y PROCANOR elaboraron planes para tratar de consolidar sus resultados y tratar de hacerlos más sostenibles e, incluso, escalables. En el PRODEAR, la estrategia tuvo tres ejes: (i) la evaluación del programa; (ii) la consolidación institucional para alcanzar el empoderamiento de los actores; y (iii) las lecciones aprendidas para afianzar las acciones en cada provincia. El PRODERI basó su estrategia en la actualización de los planes de desarrollo territorial para establecer planes de acción

---

<sup>162</sup> Para ilustrar con un ejemplo, piénsese en un fondo de \$10,000 que se utiliza para comprar insumos al mayoreo. La organización compra 1,000kg a un precio \$10/kg. Los primeros días, un miembro de la organización compra 500kg a \$10/kg (el precio de mercado). Una semana más tarde, otro miembro compra 300kg a \$12/kg (el nuevo precio de mercado de mayoreo). Finalmente, una semana más tarde, otro miembro compra los 200kg restantes a \$14/kg (el nuevo precio de mercado). Así la organización tiene un ingreso de \$11,4000 (= 500x\$10 + 300x\$12 + 200x\$14), con el cual solo puede comprar 814kg de insumo (pues el precio en ese momento es de \$14/kg y porque recuérdese que los ingresos de las primeras ventas no pueden invertirse). Por supuesto, el fondo puede cobrar una tarifa de administración, pero esa tendría que ser demasiado alta en un contexto de alta inflación.

<sup>163</sup> La Validación del ITP del PRODEAR advertía en 2019 sobre esta problemática: “aunque se comparte la opinión de que [los fondos rotatorios] pueden ser replicados, se subraya que, como condición *sine qua non*, estos necesitan ser gestionados por organizaciones fuertes” (p. 14).

<sup>164</sup> En particular, un riesgo en este sentido es el cambio que pueda resultar de la reorganización del INAFCI que el Gobierno de Argentina está realizando (anunciada el 3 de abril de 2024). Ver <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/reorganizacion-profunda-el-gobierno-intervino-el-instituto-de-agricultura-familiar-por-90-dias-nid03042024/>

provinciales a partir de la evaluación de las acciones del programa. La estrategia de salida del PROCANOR, por su parte, establece una larga lista de acciones en torno a cuatro aspectos: desarrollo de mercados incluyentes, fortalecimiento de las organizaciones, desarrollo productivo y gestión del programa.

### **Ampliación de escala**

164. Como estrategia de ampliación de escala, el COSOP se fija como acciones prioritarias: "... i) preparar y divulgar estudios de caso y sistematizaciones de innovaciones y mejores prácticas, y fomentar el diálogo sobre políticas mediante plataformas existentes; ii) fomentar el análisis y la evaluación de prácticas y metodologías clave con el fin de determinar los factores y las condiciones que dan lugar a resultados comprobados, y garantizar la difusión de estos resultados entre los organismos gubernamentales y asociados en el desarrollo; y iii) compartir estas experiencias en plataformas nacionales y regionales, especialmente la REAF, con el fin de armonizar políticas regionales." Como ya se ha mencionado (ver Coherencia), en el marco del PROCANOR y del PRODECCA se realizó una serie de publicaciones y sistematizaciones de diversas experiencias. También la donación DAKI llevó a cabo una sistematización de experiencias regionales sobre agricultura en territorios semiáridos.
165. Algunos entrevistados consideran las operaciones recientes del Banco Mundial (PISEAR y Agro XXI), que incluyen componentes para atender a los pequeños productores pobres, como una ampliación de escala de las experiencias previas apoyadas por el FIDA en el país. Sin embargo, otros entrevistados consideran que los programas anteriores del propio Banco Mundial en el país contribuyeron a estas operaciones recientes. En este caso consideran que las autoridades nacionales articulan programas (préstamos) financiados por diferentes donantes. Por ejemplo, el trabajo realizado para reforzar la producción primaria de pequeños productores de miel en Chaco apoyado por el PRODEAR lo continuó el PISEAR a través de alianzas estratégicas con acopiadores para que algunos de ellos empezaran a exportar.
166. **Para la mayoría de las organizaciones de pequeños productores visitadas por la IOE, no existen indicios de que los beneficios obtenidos vayan a expandirse.** La falta de mejoras significativas en las condiciones comerciales de las organizaciones de productores implica que los programas no consiguieron generar condiciones para que las producciones primarias y las actividades comerciales no conexas puedan incrementar su escala de operaciones. En sus diseños, el PROCANOR y el PRODECCA buscaron ofrecer mecanismos de vinculación comercial con actores privados más capitalizados y bien establecidos en los mercados formales. Sin embargo, en su mayoría estas actividades no se materializaron. El PRODECCA dio financiamiento para la construcción o rehabilitación de cinco instalaciones que podrían actuar como "entes traccionadores" de organizaciones de productores caprinos, pero el alcance y efecto que esto pueda tener son aún muy inciertos. Durante las visitas de terreno, se encontraron algunos casos en los que los municipios o los gobiernos provinciales han puesto a disposición fondos adicionales para finalizar algunas inversiones o ampliar su escala. Sin embargo, estos apoyos han sido puntuales y no forman parte de una política o estrategia de mayor alcance o duración.

### **Gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y adaptación al cambio climático**

167. **A lo largo del periodo de evaluación, el enfoque ambiental ha ido ganando atención e importancia dentro de la estrategia del FIDA en el país.** Durante el periodo 2011-2016, primaba una perspectiva que atendía los temas de gestión de recursos naturales (GRN) y adaptación al cambio climático (ACC) de modo genérico, desarticulado y relegado al objetivo central de reducción de la pobreza

rural (donde las acciones se limitaban a la “reducción de daños ambientales”). El diseño del PRODERI es una excepción, pues integró los aspectos ambientales a través de varios indicadores y metas y asignó el 4% del presupuesto total del programa para su gestión. Sin embargo, durante la ejecución el énfasis ambiental del programa fue mucho más débil. A partir de la aprobación del COSOP 2016-2021, las cuestiones referidas a la GRN y CC se integran transversalmente y los objetivos del COSOP se alinean con estrategias y normativas nacionales.<sup>165</sup> Posteriormente, con la realización del SECAP para el PROSAF, la alineación se acentúa, al incluir también los planteamientos de las Contribuciones Nacionales Determinadas de 2019.

168. **Retrasos en la elaboración de las estrategias ambientales del PROCANOR y el PRODECCA.** De acuerdo al Análisis social, ambiental y climático del COSOP 2016-2021<sup>166</sup>, la jerarquización de temas ambientales debía evidenciarse con la elaboración de un Estudio Social, Ambiental y de Cambio Climático para cada programa. Las estrategias ambiental y social de PROCANOR y PRODECCA se terminaron de elaborar en mayo 2020, aproximadamente dos años después de los primeros desembolsos. Por ese motivo, los formularios de los PdN no contaban inicialmente con la información necesaria para el seguimiento y evaluación de los aspectos ambientales y tuvieron que ser reformulados.
169. **Las medidas para mejorar la resiliencia ambiental financiadas con los PdN tuvieron una pequeña escala, por lo que es probable que tengan una incidencia limitada.** Algunos proyectos financiaron medidas puntuales sobre resiliencia ambiental<sup>167</sup>. La gran dispersión de los proyectos y su baja escala limita su alcance y posible incidencia real. El enfoque en cadenas de valor del PROCANOR y el PRODECCA tampoco facilitó un abordaje integral y territorial de las cuestiones de GRN y ACC. El enfoque agroecológico de PROSAF, y su propuesta de trabajo en red, debería facilitar la inclusión de los aspectos ambientales, de gestión de recursos naturales y de adaptación al cambio climático, con metodologías de intervención y evaluación bien definidas.
170. **La información necesaria para estimar la magnitud del impacto de los programas del FIDA en la gestión de recursos naturales es insuficiente.** Por ejemplo, si bien se puede esperar que los programas hayan generado impactos positivos en el manejo de los recursos naturales, no contaron con indicadores para estimar cómo evitaron la degradación de los suelos, contribuyeron a mejorar la biodiversidad o a la generación de servicios ecosistémicos. Tampoco es posible conocer con certidumbre el grado de adopción de las prácticas, técnicas y/o tecnologías promovidas por los programas ni su adecuada implementación técnica.
171. **Los programas del FIDA tuvieron beneficios respecto al uso más eficiente del agua, con una concentración de inversiones en algunas provincias.** El PROCANOR lanzó una convocatoria específica PARYEE (plan ambiental de riego y eficiencia energética) que financió conexiones y equipo de riego por goteo en las parcelas de 275 productores en Catamarca y Tucumán. Estas inversiones aprovecharon la inversión en riego primario de un programa precedente financiado por el BID. Con ello, los productores dejaron de hacer riego por manto y adoptaron un sistema de riego más eficiente (aunque no tan eficiente como podría haber sido, pues no se invirtió en control del goteo. No ha sido posible cuantificar cuántos de los otros PdN o proyectos tuvieron también beneficios de este tipo, y cuántas de las

<sup>165</sup> Por ejemplo, la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos y los planes que de ella se desprenden, como el Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada.

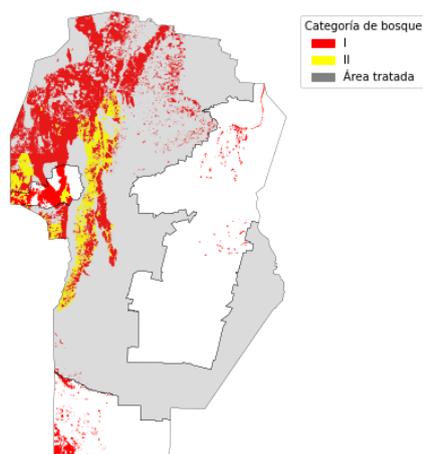
<sup>166</sup> COSOP 2016-2021, Apéndice IV Análisis social, ambiental y climático.

<sup>167</sup> En cada PdN en una organización de productores se consideraron indicadores de cumplimiento de actividades relacionadas a la resiliencia climática. Estos se analizan de forma un tanto aislada a los de GRN y no se contemplan indicadores referidos a la mitigación. En el PROCANOR y el PRODECCA se incluyeron mecanismos de seguimiento de acciones de GRN y ACC, vinculadas a los riesgos climáticos identificados por los propios productores.

mismas se financiaron de forma efectiva, debido a la dilación de los procedimientos administrativos y el contexto inflacionario.

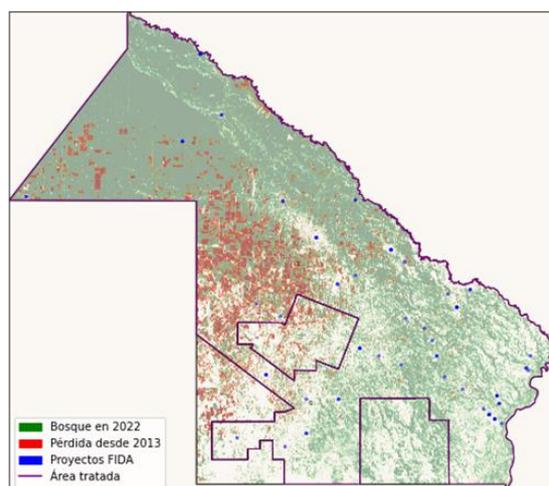
172. **La verificación de los impactos ambientales del PROCANOR y PRODECCA es particularmente relevante porque invirtieron fuertemente en zonas aledañas a bosques nativos y con altas tasas de deforestación.** Los departamentos tratados (donde financiaron proyectos el PROCANOR y el PRODECCA) presentan coberturas boscosas y tasas de deforestación mayores que los departamentos no tratados para el periodo 2013-2022<sup>168</sup>. Según entrevistas, las inversiones del FIDA facilitan la articulación de los productores con la Dirección Nacional de Bosques, el INTA o los técnicos provinciales. Dicha articulación cobra particular importancia porque los proyectos financiados por PROCANOR y PRODECCA cubren territorios cubiertos por bosques con alto valor ecológico y nivel de protección ambiental, incluso bosques nativos, ver mapa abajo y anexo VIII).

Mapa 3  
**Categorización de conservación de bosques nativos en Córdoba**



Fuente: elaboración propia<sup>169</sup>.

Mapa 4  
**Pérdida de bosque (2013-2022) en Chaco**



Fuente: elaboración propia<sup>170</sup>.

173. **Las mejoras de prácticas agropecuarias financiadas por el PROCANOR y PRODECCA están alejadas de los objetivos de sus estrategias ambientales, según observaciones de campo.** El mayor valor agregado del FIDA en materia ambiental no reside en la mitigación de daños ambientales de sus proyectos, sino en su capacidad de potenciar efectos positivos de *mainstreaming* ambiental, sobre todo en gestión del agua, uso del suelo, y energía renovable. Los programas del periodo de evaluación han sido clasificados como categoría B (riesgo moderado), según su bajo impacto ambiental y social.<sup>171</sup> Considerando las observaciones durante las visitas de campo, PROCANOR y PRODECCA parecen haber contribuido a reducir los daños al medio ambiente a través del mejoramiento de prácticas agrícolas. Sin embargo, esas mejoras se han dado en cuestiones de manejo muy básicas y elementales de los sistemas productivos abordados, por lo que los logros

<sup>168</sup> Se encontró cierta variación entre provincias respecto a esta variable. Por ejemplo, los proyectos financiados por programas FIDA en Corrientes, Chubut y Formosa no están en las zonas de alta deforestación, pero en otras provincias, la coincidencia es muy marcada.

<sup>169</sup> La clasificación de áreas de conservación se divide en tres categorías: I (rojo) incluye sectores de muy alto valor de conservación que deben permanecer como bosques inalterados; II (amarillo) abarca zonas de mediano valor de conservación que, aunque pueden estar degradadas, pueden ser restauradas para usos sostenibles, turísticos, de recolección e investigación científica; y III (verde) que comprende sectores de bajo valor de conservación que pueden ser transformados parcial o totalmente. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/bosques>

<sup>170</sup> En algunas partes del mapa, la pérdida de bosque (rojo) se visualiza como marrón. Los puntos geográficos de los proyectos apoyados por el FIDA (en azul) corresponden a las asociaciones o grupos de productores, no a las fincas de sus asociados.

<sup>171</sup> El FIDA realiza esta categorización a través de la implementación de los mecanismos preestablecidos en los procedimientos para la evaluación social, ambiental y climática (PESAC).

estarían aún muy lejos de los objetivos específicos planteados en las Estrategias Social y Ambiental de los programas. Además, la disminución de fondos reales recibidos por las organizaciones hizo que muchas veces las acciones de GRN no fueran finalmente financiadas.

174. **Hay indicios de que las operaciones han hecho aportes positivos a la adaptación al cambio climático de los pequeños productores.**<sup>172</sup> De las observaciones y entrevistas de campo, resaltan algunas posibles contribuciones de las inversiones de los programas FIDA a la capacidad de adaptación a los principales efectos del cambio climático entre la población beneficiaria.<sup>173</sup> Algunas de ellas están relacionadas con la gestión del acceso y optimización del uso del agua para la producción (sistemas de riego), la construcción de infraestructuras colectivas e individuales (como invernaderos, galpones de acopio o corrales y cobertizos para la protección del ganado), así como la compra de alimento para las épocas de bache alimentario en la producción animal, entre otras acciones. Por otra parte, tanto las organizaciones de productores como los técnicos extensionistas y los integrantes de las UEPs declararon de forma unánime estar satisfechos con las acciones de los programas en términos de ACC, lo que sugiere que podrían estar teniendo resultados positivos en este aspecto. Esto es congruente con varios informes de evaluaciones previas.<sup>174</sup>
175. **Las intervenciones del FIDA en Argentina han contribuido al desarrollo de las acciones de mitigación del cambio climático.** En congruencia con la evolución de los PESAC, la cartera del FIDA en Argentina ha dado progresivamente más importancia a las acciones de mitigación del cambio climático. Así, los objetivos del PRODERI señalaban la importancia de trabajar en alternativas para promover, por ejemplo, el empleo de fuentes de energías renovables. Si esto ya representaba un avance con respecto a los planteamientos del PRODERPA y PRODEAR, el PROCANOR y el PRODECA fueron más ambiciosos aún al integrar la descarbonización de los procesos productivos en sus planes de gestión ambiental y social. No se encontraron indicios de resultados tangibles respecto al tipo de inversiones de las 61 organizaciones visitadas. Finalmente, con el PROSAF las estrategias de mitigación son incluidas no solo de manera transversal, sino que se entienden como un elemento constitutivo de los mismos, ya que están integradas al enfoque agroecológico de producción y comercialización que promueve el programa.
176. **La gestión de las salvaguardas ambientales (y sociales) de los programas del FIDA fue laxa.** Los programas del periodo de evaluación han sido clasificados como riesgo moderado según su bajo impacto ambiental y social. Por un lado, durante la mayor parte del periodo de evaluación el FIDA no realizó un seguimiento estricto de los lineamientos establecidos en el PESAC debido a que no se contaba con planes de gestión ambiental y social. Esta situación cambió a partir de la elaboración de las Estrategias Ambiental y Social de PROCANOR y PRODECCA (mayo de 2020). Por otro lado, al menos desde 2019 el equipo ambiental y social de DIPROSE no cuenta con los recursos para realizar misiones de terreno que permitan constatar de primera mano las prácticas efectivamente implementadas, evaluar el nivel de cumplimiento de las salvaguardas y estimar la magnitud de sus impactos<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup> El equipo de evaluación no encontró información sistematizada sobre el nivel de implementación efectiva de las prácticas descritas en los formularios de los PdN/proyectos ni su efectiva implementación y resultados.

<sup>173</sup> Resulta difícil distinguir esta contribución de otras herramientas como el programa ProHuerta, del INTA, líneas de apoyo de la Fundación ArgenINTA para la incorporación de energías renovables, varios Planes Nacionales, como, el Plan Nacional de Manejo de Bosques y el Proyecto Paisajes del BM o el Programa MOHAIR, así como programas de financiamiento internacional, como el Proyecto Paisajes del BM, entre otros.

<sup>174</sup> Evaluación independiente del Programa en el País, República Argentina (2010), ITP PRODERPA (2016), ITP PRODEAR (2019), ITP PRODERI (2022).

<sup>175</sup> La dispersión geográfica de las inversiones en un territorio vasto dificulta que los equipos de supervisión o de apoyo a la implementación del FIDA puedan cubrir una muestra importante de las mismas.

177. **El contexto de cambios institucionales y crisis económica ha debilitado la capacidad del área ambiental y social de la UCAR/DIPROSE.** A inicios del COSOP, los proyectos del FIDA podían apoyarse en las capacidades fortalecidas que tenía el área ambiental de la UCAR, pero el debilitamiento de la entidad hace que el FIDA deba redoblar esfuerzos en la supervisión de las salvaguardas ambientales y sociales. Sería importante restablecer las capacidades de la DIPROSE en el marco del PROSAF y de las nuevas operaciones que surjan. El equipo ambiental y social de DIPROSE tiene buena experiencia adquirida y gracias a ello ha podido establecer los procedimientos para un adecuado manejo de los recursos naturales, así como la consideración de los riesgos climáticos y la incorporación de medidas para su gestión. La realización del PGSAC del PROSAF es evidencia de ello.
178. **Resumen.** La EEPP califica la **sostenibilidad** y la **ampliación de escala** como **moderadamente insatisfactorias**. Las inversiones hechas por los programas del FIDA enfrentan serios desafíos de sostenibilidad. Aunque no hay información que permita determinar con precisión el nivel de sostenibilidad, es razonable esperar que, en la mayoría de los casos, los eventuales resultados productivos y de ingresos solo se mantendrán en el corto plazo. Además, los fondos rotatorios no son sostenibles en contextos inflacionarios como el que vive Argentina actualmente y existen indicios de que los beneficiarios seguirán necesitando asistencia técnica para poder aprovechar plenamente las inversiones hechas. El equipo de evaluación no encontró indicios de que las intervenciones del FIDA estén siendo ampliadas o replicadas. Lo que se observa es una continuación del trabajo del FIDA y del BM (principalmente) en el financiamiento de inversiones productivas entre productores de la AFCI. Tampoco puede esperarse que los beneficios obtenidos por los programas vayan a ampliarse.
179. **La gestión de recursos naturales y el medio ambiente y la adaptación al cambio climático** es calificado como **moderadamente satisfactorio**. El enfoque ambiental ha ido ganando atención e importancia en el trabajo del FIDA durante el periodo de evaluación. En términos de los efectos generados, la información es insuficiente para determinarlo con precisión, pero es razonable esperar que sean reducidos debido a la escala pequeña de las intervenciones. Por el contrario, hay indicios de que ha habido aportes en adaptación del cambio climático (por ejemplo, mediante un uso más eficiente del agua, en algunos proyectos). La gestión de las salvaguardas ambientales y sociales fue laxa, resultado de los cambios institucionales y la crisis económica que han debilitado las capacidades de DIPROSE.

## H. Desempeño global de la estrategia y el programa en el país

180. La estrategia y el programa país del FIDA en Argentina durante el periodo de evaluación pretendía reducir la pobreza rural y aumentar la inclusión socioeconómica de la población rural, a través de: (1) el aumento de los ingresos de los productores pobres y la mejora de la inclusión, (2) la mejora de las capacidades de las organizaciones de los pequeños productores para gestionar negocios y participar activamente en la definición de políticas públicas, y (3) la mejora de las capacidades de las instituciones provinciales para implementar los programas del FIDA y focalizar la política pública en la AFCI. Según la evidencia encontrada, y como se presenta en las secciones precedentes, **el desempeño global de la estrategia y el programa en el país ha sido moderado**.
181. Las varias crisis por las que atravesó el país durante el periodo, principalmente desde la crisis fiscal en 2018, impactaron negativamente la consecución de resultados relacionados al aumento de los ingresos de los productores. La evaluación encontró resultados modestos en relación con la mejora de las capacidades de los productores y sus organizaciones, y de las instituciones públicas

que acompañan el desarrollo rural en los territorios. La mayoría de las metas relacionadas con la inclusión de subgrupos considerados vulnerables (mujeres, jóvenes, indígenas) se cumplieron, pero existe poca evidencia sobre los resultados diferenciados respecto al resto de la población meta. Hay un margen considerable para mejorar las acciones específicas a las necesidades de cada subgrupo y a la situación socio-organizacional de los diferentes tipos de organizaciones de productores que forman parte de la población meta del FIDA en Argentina.

182. Una mirada retrospectiva a las conclusiones de la EEPP precedente (2010) revela que persisten desafíos para la estrategia y el programa del país, relacionados con: eficiencia de la cartera, la diversificación de partenariados y la innovación. El desempeño durante el periodo evaluado fue menor respecto al impacto en pobreza rural y la sostenibilidad del programa país, así como el diálogo de políticas y la gestión de conocimiento. El desempeño respecto a la gestión de recursos naturales y la adaptación al cambio climático ha mejorado en este periodo.

**Cuadro 4**  
**Calificaciones de la EEPP**

<i>Evaluation Criteria</i>	<i>Current ratings</i>	<i>Calificaciones de la EEPP 2010</i>
○ Pertinencia	4	4
○ Coherencia	4	No calificado <sup>176</sup>
○ Gestión de los conocimientos	4	5
○ Creación de asociaciones/partenariados	4	4
○ Actuación en el ámbito de las políticas	4	6
○ Eficacia	4	3
○ Innovación	3	4 <sup>177</sup>
○ Eficiencia	3	3
○ Impacto en pobreza rural	3	4
○ Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	4	No calificado
○ Sostenibilidad de los beneficios	3	4
○ Gestión de recursos naturales y el medio ambiente y adaptación al cambio climático	4	3
○ Ampliación de escala	3	No calificado
<b>Evaluación global (media de calificaciones)</b>	<b>3,62</b>	<b>4 *</b>

\* Según el anterior Manual del FIDA, la calificación global de la EEPP fue calificada como 4, considerando el desempeño de la cartera (3), las actividades no crediticias (5) y la evaluación del COSOP (4). Ampliación de escala no era calificado, sino innovación y replicabilidad.

<sup>176</sup> La calificación dada era una calificación global de las operaciones no crediticias (5 para la EEPP en 2010), no sobre la coherencia tal como establece el actual manual de evaluación del FIDA.

<sup>177</sup> Evaluado junto a replicabilidad.

**Observaciones principales**

- Los objetivos estratégicos del FIDA estuvieron alineados en general con los planes de gobierno, aunque durante una parte del periodo de evaluación perdieron relevancia en relación con las prioridades de política de gobierno.
- El financiamiento del FIDA se volvió más relevante para los pequeños productores, a causa del deterioro general de la situación socioeconómica en el país.
- Los objetivos de los programas fueron demasiado ambiciosos y no se condicen con la realidad de la población beneficiaria.
- El FIDA ha tenido un reconocido valor agregado en promover la agenda de la agricultura familiar; sin embargo, este se ha ido diluyendo.
- El FIDA no es el único organismo que apoya a la agricultura familiar en Argentina y no existe un mecanismo estratégico claro de coordinación.
- Las operaciones de préstamo no tienen una concepción programática común y no hay vínculo operativo entre los préstamos, las donaciones y las actividades de CSST.
- Los programas de préstamo y las donaciones han realizado diversos productos de conocimiento, pero el contexto económico-institucional afectó la ejecución de los objetivos de gestión de conocimiento.
- Pese a la volatilidad y complejidad del periodo, las alianzas entre el FIDA y los distintos gobiernos, nacional y provinciales, se han mantenido sólidas y funcionales. Por otra parte, el FIDA no ha establecido alianzas con áreas del gobierno distintas a los ministerios de Agricultura o Producción, ni con actores del sector privado.
- Los programas de préstamo apuntan hacia la población rural más pobre, pero existen potenciales vías de exclusión de miembros de la población objetivo. Asimismo, existe una cantidad significativa de duplicidades (beneficiarios de más de un programa FIDA) y, al mismo tiempo, muchas personas que nunca han recibido beneficios de este tipo de programas.
- Los programas han puesto más énfasis en los aspectos productivos que en los comerciales, por lo que, en general, no se están generando cambios cualitativos en la condición económica de los beneficiarios. Las tareas de capacitación de productores y personal de las instituciones públicas vinculadas a la APCI fueron inferiores a lo esperado y muchas veces escasas.
- La eficiencia de la cartera es baja: los costos de gestión de los programas, así como los plazos transcurridos entre aprobación y primer desembolso estuvieron por encima del promedio regional. Además, la mayoría de los programas estuvo considerada a riesgo durante su ejecución.
- Es posible que los programas hayan generado algunos incrementos de ingresos y reducción del esfuerzo físico que demandan las actividades productivas. Por otro lado, la mayoría de las organizaciones de productores tiene un nivel de desarrollo bajo o muy bajo y no se están afianzando como actores económicos de acción colectiva.
- Las acciones para mejorar la igualdad de género y fomentar el empoderamiento de las mujeres rurales se apoyaron fuertemente en las iniciativas y las capacidades gubernamentales en esta materia. Resalta el apoyo del FIDA al Plan en Nuestras Manos, que facilitó procesos de empoderamiento de mujeres. Sin embargo, existe muy poca evidencia sobre los resultados o los impactos diferenciales para hombres y mujeres.
- Las inversiones hechas por los programas enfrentan serios desafíos de sostenibilidad. Es probable que los eventuales resultados productivos y de ingresos solo se mantengan en el corto plazo. Además, los fondos rotatorios no son sostenibles en contextos inflacionarios como el que vive Argentina. No hay indicios de ampliación o réplica de las intervenciones del FIDA.
- El enfoque ambiental ha ido ganando atención e importancia en el trabajo del FIDA. Dada la pequeña escala de las intervenciones, los efectos ambientales generados son pequeños. Del otro lado, hay indicios de aportes en adaptación del cambio climático.

## IV. Desempeño de los asociados

### A. FIDA

183. **El FIDA trabajó con el gobierno en el diseño del COSOP 2016-2021, pero hizo falta garantizar la apropiación de la nueva administración.** El COSOP 2016-2021 se preparó, principalmente, durante 2015, por lo que se alinea con las prioridades estratégicas del gobierno de ese momento. Con el cambio de administración en diciembre de 2015, el nuevo gobierno firmó el COSOP, pero no tuvo una apropiación real del mismo. Hubiera sido necesario discutir a fondo el documento con el nuevo gobierno y hacer las modificaciones necesarias para garantizar la alineación estratégica del FIDA con el gobierno. La administración del FIDA comparte esta observación y muestra un aprendizaje al respecto, pues la preparación del nuevo COSOP se pospuso hasta que el nuevo gobierno hubiera entrado en funciones.
184. **El FIDA respondió con flexibilidad para adecuarse a cambios de contexto.** Durante el periodo de evaluación, el FIDA delegó en la UCAR/DIPROSE las decisiones de coordinación de su financiamiento y la relación con las provincias y otras entidades del Estado, como el INTA, el INAFCI y el SENASA. Pese a los numerosos desafíos del contexto que afectaron la ejecución de los programas FIDA (y de otros donantes), y con las limitaciones detalladas en este informe, el FIDA consiguió desembolsar un buen porcentaje de su financiamiento. El FIDA aceptó varias modificaciones en sus programas para sortear los diferentes desafíos del contexto nacional. La mejor muestra de ello es el PROCANOR, cuyos fondos se utilizaron, en parte, para financiar inversiones no previstas en su diseño. Esta flexibilidad permitió responder mejor a situaciones coyunturales de gravedad (la crisis generada por el COVID-19, en el caso del programa En Nuestras Manos) y aprovechar sinergias con otro programa de financiamiento externo.<sup>178</sup>
185. **Es necesario que el FIDA mejore su coordinación y colaboración con otros donantes en el sector.** DIPROSE ha perdido la capacidad de coordinación que tenía originalmente la UCAR (aunque mantiene capacidades operativas para atender individualmente los proyectos de cada organismo).<sup>179</sup> Ante este vacío de coordinación, el FIDA necesita redoblar esfuerzos para coordinar y colaborar con el BM y otros organismos, sumar esfuerzos y aprovechar las sinergias que emanen de dicha colaboración, en beneficio de los productores en situación de pobreza de la AFCI. El FIDA puede aportar no solo financiamiento, sino experiencia y reputación ante una red de colaboradores públicos y de la sociedad civil con presencia en el territorio. Cabe resaltar que, pese a la falta de presencia país del FIDA durante el periodo de evaluación, consiguió apalancar fondos adicionales para el PRODERI y para el PROSAF (ver sección sobre asociaciones/partenariados).
186. **Una falencia importante durante el periodo es la desconexión entre las donaciones y las operaciones de préstamo.** El FIDA tiene escasos recursos a su disposición, lo cual exige un uso cuidadoso y estratégico de los mismos para maximizar su impacto en el desarrollo. Pese a eso, las siete donaciones ejecutadas durante el periodo no estuvieron vinculadas a ninguna de las operaciones de préstamo, incluso cuando temáticamente existían áreas claras de coincidencia (por ejemplo, la donación sobre información estadística del pastoralismo y el PRODECCA, ver sección de coherencia interna). La anterior evaluación de la IOE (2010) ya recomendó que se fomentara una más estrecha conexión de las donaciones con los diseños de los proyectos financiados por el FIDA.

<sup>178</sup> Dichas inversiones son el programa En Nuestras Manos, así como equipos de riego por goteo en el área de influencia de unas obras de riego construidas por otro programa (PROSAP).

<sup>179</sup> Entrevistas a funcionarios del BID y Banco Mundial.

187. **Varios factores limitan que los recursos humanos del FIDA puedan brindar servicios de calidad a los socios en el país.** La anterior evaluación de la IOE (2010) recomendó que se contratara, como mínimo, un oficial de enlace nacional “lo antes posible”. No es hasta mediados de 2022 que se contrató a tiempo parcial una consultora<sup>180</sup>. La alta carga de trabajo del personal clave<sup>181</sup>, que cubre varias estrategias y carteras en varios países, y la falta de presencia país dificulta atender las demandas reales que exigen las operaciones, así como la generación de conocimiento, la articulación de partenariados. Algunas entrevistas mencionaron la dificultad de mantener una continuidad en el apoyo a la implementación en algunas áreas, como la de gestión de conocimiento, por los cambios constantes de expertos durante las misiones<sup>182</sup>. Además, durante el periodo de análisis, el FIDA tuvo cuatro directores de país y, en 2022, cambió a todo el personal clave a cargo de Argentina de forma simultánea. Según entrevistas, esto dificulta el diálogo estratégico y ha tenido implicaciones en cuanto a la memoria institucional y la capacidad de diálogo con el Gobierno y con otros actores y socios en materia de seguimiento estratégico y coordinación.
188. **A través de su apoyo a la implementación, el FIDA es considerado como un asociado comprometido y reactivo, aunque se hubiera necesitado mayor orientación en algunas áreas.** Los informes de supervisión y ayudas memorias oficiales dan evidencia de que el FIDA ha prestado seguimiento cercano a la cartera en ejecución. Esta es también la opinión generalizada a nivel de la DIPROSE y asociados de gobierno. Por ejemplo, cuando ha sido necesario, el FIDA ha asignado más recursos de supervisión y ha colaborado con el país en modificar la extensión y el marco de financiamiento de los programas<sup>183</sup>. Una clara área donde se hubiera necesitado más apoyo es M&E. Una consultora basada en Buenos Aires fue contratada en septiembre 2023 para apoyar al ente ejecutor en esta área.<sup>184</sup>
189. **El desempeño del FIDA es calificado como moderadamente satisfactorio.** El Fondo es considerado por los actores nacionales como un aliado confiable y comprometido en visibilizar la agenda política para luchar contra la pobreza rural y en el apoyo a los pequeños productores de la agricultura familiar. Ha mostrado flexibilidad para adaptar sus intervenciones a un contexto difícil de alta volatilidad y ha ofrecido un seguimiento de calidad a la cartera. Sin embargo, sus capacidades humanas están al límite, agravadas con cambios simultáneos de todo el personal asignado al programa país. La coordinación con otros donantes para el sector agropecuario y desarrollo rural en el país y la articulación entre operaciones de préstamo y donaciones regionales son áreas de mejora.

## B. Gobierno

190. **Es importante contextualizar el desempeño del Gobierno de Argentina en el marco de volatilidad político-institucional y económica que se vivió durante el periodo de evaluación.** Durante el periodo 2016-2019 hubo una falta de apropiación de un COSOP que claramente se sustentaba en la institucionalidad y

<sup>180</sup> “Consultora país” o consultora de enlace del FIDA, basada en Buenos Aires. Sus tareas comprenden seguimientos técnicos de tareas relacionadas con el relacionamiento con otras agencias de Naciones Unidas en el país y asistencia logística y administrativa para misiones FIDA, coordinando con Gobierno y otros socios.

<sup>181</sup> Director País, Oficial de programa país y asistente de programa país.

<sup>182</sup> Según la revisión de los informes de supervisión con información sobre el rol y nombre de los expertos participantes, varios expertos cubrieron de forma conjunta fortalecimiento institucional, gestión de conocimiento y M&E. Otra área donde se apreciaron varios cambios de expertos durante el periodo fue la de comercialización y servicios financieros. Esta información no se reporta a partir de 2022.

<sup>183</sup> La ejecución del PRODERI es un buen ejemplo de ambas cosas. Ante diversas dificultades enfrentadas que ralentizaron su ejecución, el FIDA realizó 26 misiones de supervisión y apoyo a la implementación a lo largo de los ocho y medio años de ejecución del programa. También accedió a la extensión del programa por 29 meses y a una reducción en el monto del préstamo.

<sup>184</sup> Se encargó de actualizar los marcos lógicos de las operaciones en curso y alinearlas con los sistemas internos del FIDA (ORMS). Pese a este apoyo, el borrador del Informe de cierre del COSOP en 2024 reconoce los desafíos para evaluar eficacia debido a las limitaciones en datos cuantitativos de los sistemas de M&E y el poco alineamiento entre los indicadores del COSOP y los marcos lógicos de los programas.

la política pública impulsada por la administración anterior. En esos cuatro años se iniciaron cambios sustantivos de enfoque y de prioridades que afectaron directamente el desempeño de las operaciones financiadas por el FIDA: (i) la creación de un Ministerio de Agroindustria (dando una prioridad mayor a los temas agroexportadores y relativamente menor a los temas de agricultura familiar campesina); (ii) el cambio de ubicación de la UCAR bajo una de las secretarías del nuevo ministerio, con funciones y autonomía más limitadas, su transformación en DIPROSE y su debilitamiento<sup>185</sup>; y (iii) el cambio de modalidad de deuda en favor de la deuda provincial. Todo esto se reflejó en asignaciones presupuestarias limitadas, principalmente para continuar con la ejecución parcial del PRODERI, mientras que las nuevas operaciones, PRODECCA y PROCANOR, estuvieron virtualmente paradas.

191. Posteriormente, durante el periodo 2020-2023, se retomó el interés del Gobierno por los programas del FIDA, lo que permitió la reactivación del PRODECCA y del PROCANOR, así como la aprobación de una nueva operación (PROSAF). Sin embargo, esta reactivación se da un contexto de cambios adicionales, que dificultaron también la ejecución de los préstamos: (i) se revierte el Ministerio de Agroindustria al antiguo Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; (ii) los procesos y procedimientos de aprobación de proyectos pasan a depender del área administrativa central del nuevo Ministerio, generando tiempos burocráticos extendidos, y sobre todo incertidumbres para las provincias; (iii) se modifican y revierten las modalidades de préstamo con las provincias, permitiéndose nuevamente la opción de deuda nacional subsidiaria; (iv) se decide crear, en el último año, un superministerio de Economía, absorbiendo el área de agricultura como Secretaría y llevando a la DIPROSE a depender de otra secretaría nueva del ministerio con funciones de desarrollo territorial para las economías regionales; y (v) se crea el Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) como institución autónoma, en sustitución de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.
192. Sumado a estos procesos institucionales cambiantes, la ejecución de las operaciones del FIDA también estuvo afectada por el contexto inflacionario que ha vivido Argentina en los últimos años. Ello ha afectado negativamente todo el manejo presupuestario de las operaciones, impactando la planificación financiera de las inversiones, así como los procesos de compras y licitaciones. A lo anterior se suma el impacto de la pandemia y las restricciones que impuso al monitoreo y acompañamiento de las inversiones en el terreno. A pesar de este marco volátil, el Gobierno y el FIDA alinearon las tres operaciones en ejecución y se hicieron todos los esfuerzos en el 2022-2023 para agilizar la ejecución de los préstamos.
193. **Como ejecutor de las operaciones del FIDA, la UCAR/DIPROSE mantuvo su compromiso y dedicación para responder a sus funciones.** A pesar de las condiciones cambiantes y de debilitamiento que sufrió posteriormente, el ente ejecutor de los programas FIDA en Argentina ha observado los protocolos de seguimiento y monitoreo establecidos, y ha respondido en general a las recomendaciones y requisitos establecidos por el FIDA. El equipo de UCAR/DIPROSE ha sido un aliado confiable para la supervisión de las operaciones, asegurando el cumplimiento de los reglamentos operativos de las operaciones y de las políticas fiduciarias del FIDA. Durante la ejecución del PRODERI se presentaron algunos gastos hechos por organizaciones de productores que, en revisión posterior, fueron declarados no elegibles. Incluso en ese caso, la UCAR/DIPROSE contribuyó con la revisión y restitución de fondos al FIDA. La entidad también ha

---

<sup>185</sup> A diferencia de otras áreas del Gobierno Nacional, la UCAR “no [tuvo] despidos de personal, pero el cambio de las condiciones de contratación en la que se encontraba la mayoría de su personal, una actualización de salarios por debajo de las paritarias nacionales y la incertidumbre de las fechas de cobro de estos fueron desgastando su planta de profesionales, reduciendo su número al 50 % al decidir buscar nuevos rumbos en otras reparticiones del Estado y en el sector privado.” (Lattuada 2021, pp. 66-67). El mismo autor señala que, al convertirse en DIPROSE, la UCAR sufrió una reducción en su autonomía, funciones, personal y presupuesto (*ibidem*, p. 69).

llevado a cabo sus funciones de enlace y coordinación con los gobiernos provinciales y sus UEPs, así como con agencias especializadas como el INTA, INAFCI y SENASA. Los esfuerzos operativos para impulsar la ejecución y desembolsos de los proyectos han sido evidentes, aunque también se ha observado el debilitamiento de temas como la evaluación y seguimiento, y la gestión de conocimiento en general.

194. **Los recursos financieros de contrapartida reportados han sido sistemáticamente inferiores a los acordados al inicio de los programas.** La anterior evaluación de la IOE (2010) recomendó intensificar los esfuerzos para movilizar recursos de contraparte nacional (fondos públicos, contribuciones de beneficiarios y del sector privado). Sin embargo, estos han estado muy por debajo para los seis programas evaluados en esta evaluación para el periodo 2011-2023.<sup>186</sup> Según entrevistas, es posible que estos hayan sido superiores puesto que los recursos humanos aportados por varias instituciones gubernamentales para la ejecución de los préstamos (INTA, INAFCI, gobiernos provinciales) no han sido plenamente contabilizados.
195. **La UCAR y, posteriormente, DIPROSE, se ha caracterizado por tener un personal altamente capacitado y comprometido, aun a pesar del debilitamiento institucional.** Las capacidades técnicas de la UCAR/DIPROSE son ampliamente reconocidas por los diversos actores (nacionales e internacionales) vinculados con el desarrollo del sector agropecuario argentino. Esto se hace patente en todas sus áreas funcionales y en los servicios de capacitación que presta a las UEPs provinciales, lo cual ha sido un aspecto clave para la buena ejecución de los programas del FIDA. Las interacciones con otros actores clave de la ejecución de los programas en las provincias visitadas (de los equipos provinciales y técnicos/as extensionistas del INTA, el INAFCI y el SENASA) también revelaron un fuerte compromiso y motivación para trabajar por la mejora de las condiciones de vida de los pequeños productores de la agricultura familiar.
196. **Las visitas de campo de la evaluación encontraron casos de falta de claridad en cuanto a los requerimientos, procedimientos y criterios para determinar la elegibilidad de las inversiones de PROCANOR y PRODECCA.** En varias ocasiones, técnicos y técnicas extensionistas y beneficiarios expresaron que durante la formulación de los PdN muchos de los documentos de respaldo que entregaban eran rechazados por las UEPs o por la DIPROSE porque no cumplían con ciertos requisitos que ellos no conocían.<sup>187</sup> Asimismo, las opiniones que expresaron los técnicos al equipo de evaluación sobre algunos aspectos del diseño de los programas revelan que no hay entre ellos un entendimiento común de los mismos<sup>188</sup>. Varios de los técnicos consultados durante las visitas de terreno, mayoritariamente asociados a inversiones recientes de PROCANOR y PRODECCA, dijeron no haber recibido una capacitación propiamente dicha sino una breve explicación sobre el programa.
197. **La supervisión fiduciaria de las contrapartes argentinas ha sido satisfactoria.** Al cierre del PRODERI se presentaron diversas irregularidades en la ejecución de los fondos por parte de algunas organizaciones de productores. El FIDA hizo observaciones a varios de esos gastos. La DIPROSE elaboró un instructivo para las adquisiciones, contrataciones y rendición de gastos por parte

<sup>186</sup> La validación del ITP del PRODERPA (2016) indica que “Los recursos de contrapartida estuvieron muy por debajo de los niveles establecidos durante el diseño y el flujo de fondos estuvo retrasado en algunos casos por procedimientos administrativos a nivel provincial [...] “Hacia el final del proyecto, las misiones de supervisión reportaron múltiples fuentes de financiamiento de proyectos (nacional, provincial y local)” (p. 23, párrafo 89, traducción propia). La validación del ITP del PRODERA (2019) también señaló “la falta de contribuciones de contrapartida apropiadas por parte de las provincias en sus reportes de misiones de supervisión, situación que se revirtió hacia el final del programa” (p. 16).

<sup>187</sup> Varios de los técnicos también expresaron descontento porque esos requisitos se aplicaban de manera inconsistente respecto a su conocimiento de los reglamentos operativos.

<sup>188</sup> Por ejemplo, mientras algunos técnicos dijeron que los programas no financian los costos de flete de los materiales y equipos adquiridos en el marco de un PdN, otros dijeron que esos costos sí son elegibles.

de las organizaciones de productores beneficiarias, y les dio capacitación. De acuerdo con el ITP del PRODERI, ello "representó una mejora en los procesos de liquidación y rendición de gastos [...] Solo 4 proyectos fueron finalmente calificados como gastos No Elegibles, como consecuencia de aspectos formales relacionados las normas de adquisiciones y contrataciones y con la rendición de gastos."

198. **Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) presentan limitaciones importantes.** Estos sistemas son una función compartida entre el FIDA, la DIPROSE, las UEPs e incluso los técnicos/as extensionistas y los productores beneficiarios. Algunas falencias se observan en **el diseño**: en los marcos lógicos de los programas (por ejemplo, indicadores que no son SMART o no están vinculados con los del COSOP/estrategia), en la información productiva no solicitada (y, por tanto, no recogida) a nivel de finca (por ejemplo, productividad y producción) y en la falta de provisiones para llevar a cabo evaluaciones de impacto rigurosas.
199. **La información incluida en los sistemas de monitoreo no permite conocer el nivel de avance en la ejecución con suficiente oportunidad.** El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto (SIIG), manejado por la anterior UCAR desde 2009 y la actual DIPROSE, registra información clave de la ejecución de los programas evaluados<sup>189</sup>. El SIIG registra información de todos los programas de cooperación internacional gestionados bajo DIPROSE<sup>190</sup>. El SIIG reporta los productos alcanzados bajo los proyectos y en años recientes ha realizado mejoras para incluir módulos que se ajusten a los requerimientos y reportes de ejecución física de cada uno de los programas de inversión de distintos cooperantes. No obstante, dicho sistema aún presenta debilidades sobre la calidad y detalle de la información generada. El mismo no presenta reportes precisos sobre el tipo y número de inversiones realizadas, número de productores atendidos u otra información clave sobre los proyectos y la población atendida.
200. **Otras deficiencias se observan durante la recolección de datos durante la ejecución de los programas.** El SIIG es un sistema informático que ha estado en desarrollo constante a lo largo del periodo de evaluación. Su estructura modular le permite adaptarse a las necesidades específicas de cada uno de los programas que gerencia. A pesar de contener mucha información, aún hay faltantes importantes, como la información de ejecución financiera, que se registra en otro sistema nacional (UEPEX). Por otro lado, la alta especificidad y riqueza de información que requiere el SIIG a veces han podido resultar en una traba para la carga de información a nivel de las UEPs provinciales. Varias UEPs entrevistadas reportaron dificultades en registrar la información de proyectos en el sistema, debido a los ajustes realizados en los módulos de seguimiento que muchas veces no coinciden con las fichas de relevamiento de información previa de los programas. Estos factores afectan la generación de reportes adecuados para monitorear el proceso de los programas y observar el efecto de los mismos en la población meta.
201. **Problemas de comunicación entre la DIPROSE, los técnicos extensionistas y las UEPs provinciales dieron lugar a costos y tiempos adicionales en la formulación de proyectos.** De acuerdo con múltiples técnicos y técnicas extensionistas entrevistados por el equipo de evaluación, los requisitos para formular proyectos PROCANOR y PRODECCA, además de ser difíciles de cumplir en el contexto socioeconómico de los productores de la AFICI, no eran del todo claros ni consistentes. De acuerdo con estas personas, cuando se entregaba un documento, a menudo este era rechazado porque no cumplía con alguna característica que no había sido indicada originalmente, o entonces se notificaba la necesidad de entregar otro documento que hubiera podido obtenerse al mismo

---

<sup>189</sup> PRODERPA inició actividades sin contar con un sistema de M&E. Posterior a la creación de UCAR, datos del PRODERPA se incorporaron al SIIG, lo cual, según el ITP en 2015 FIDA, mejoró significativamente el reporte y seguimiento de resultados alcanzados.

<sup>190</sup> Unidad de Auditoría Interna. Programa Para El Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), Provincias de Neuquén y Jujuy. 29 de diciembre de 2017. Ministerio De Agroindustria. Presidencia de la Nación, Argentina.

tiempo que el primero. Tampoco estaba claro cuáles eran los criterios de elegibilidad de inversiones. Las fallas de comunicación resultaron en que los procesos de formulación de proyectos fueran largos y costosos (por la ubicación remota y aislada de muchos de los beneficiarios, la obtención de cualquier documento implica la realización de traslados largos y relativamente costos hasta alguna ciudad).

202. **La administración central de los proyectos aprobados fue lenta en los últimos años del periodo de evaluación, debido a cambios institucionales.** En la ejecución del PROCANOR y del PRODECCA, los tiempos transcurridos entre la aprobación de los sub-proyectos/proyectos integrales/PdN y el primer desembolso fue excesivamente lenta (en torno a 8 meses, 245 días de promedio entre 2018 y 2023). Debido a la casi parálisis de los dos programas por la falta de cuota presupuestaria, en 2020 y 2021 se llegaron a alcanzar casi 2.5 años. Esto tuvo que ver, en parte, con los cambios de ubicación de la DIPROSE en el organigrama del ministerio de adscripción y los nuevos requisitos administrativos (temporales) que acompañaron esos cambios y que excedían a la órbita de la DIPROSE.<sup>191</sup> En 2022 y en 2023, estas cifras mejoraron, hasta un promedio de 7 meses y 3,3 meses, respectivamente. Los datos desglosados se encuentran en el Anexo VIII. Esta lentitud, en un contexto de alta inflación, tuvo como consecuencia que los fondos aprobados y desembolsados tuvieran un poder adquisitivo mucho menor, con lo cual las inversiones realizadas se quedaron muy cortas con respecto a las originalmente planeadas en la formulación de los proyectos.
203. **Las visitas de terreno revelaron casos de descontento entre algunos técnicos extensionistas y los productores.** Como se ha señalado, la alta inflación y los tiempos transcurridos entre la formulación y la aprobación de los proyectos causaron la pérdida de valor de los fondos. Ante ello, a una cantidad significativa de beneficiarios (de En Nuestras Manos y PRODECCA, principalmente) se le prometió que se haría una “adenda” para darles más financiamiento y compensar, al menos parcialmente, la desvalorización. Sin embargo, esas adendas muchas veces no se concretaron. Esto generó descontento, no solo por el incumplimiento de una promesa, sino porque las decisiones de inversión que tomaron hubieran sido distintas si hubieran sabido que los fondos adicionales no iban a llegar. También el criterio de elegibilidad de PRODECCA de tener al menos 50 cabras generó descontento entre los productores que no lo satisficieron aun a pesar de que la cría de cabras fuera una de sus actividades económicas principales. En algunas ocasiones, se trataba de productores con menos animales, otros con un hato recientemente mermado a causa de robos o sequías, pero todos parecían formar parte de la población objetivo del programa.<sup>192</sup>
204. **El desempeño del gobierno es calificado como moderadamente satisfactorio.** El Gobierno ha asegurado su responsabilidad fiduciaria y ha puesto a disposición personal altamente capacitado. El compromiso de los funcionarios tanto a nivel federal como a nivel territorial fue una fortaleza para la ejecución de los programas. Como respuesta a las dificultades del contexto país durante el periodo, se diversificaron las modalidades de ejecución, con resultados diversos. Las áreas de mejora identificadas están relacionadas con la celeridad en los desembolsos a los productores y los sistemas de M&E.

---

<sup>191</sup> Según información de DIPROSE reportada en el borrador del Informe de cierre del COSOP (2024), para la firma de convenios de financiamiento, las organizaciones de productores debían presentar 38 documentos, que fueron reducidos a ocho en 2022.

<sup>192</sup> Otra situación reportada —aunque probablemente con muy baja frecuencia— es la de productores que tuvieron que inscribirse al régimen de monotributo para que su organización (no formalizada) pudiera abrir una cuenta bancaria y pudiera ejecutar algunos de los fondos del programa. Al hacerlo, estas personas habrían perdido el derecho a los beneficios que recibían a través de otros programas gubernamentales.

**Observaciones principales**

- El COSOP 2016-2021 tuvo una apropiación limitada de parte del gobierno durante sus primeros años debido a que se formuló durante la administración anterior. La lección ha sido aprendida y el diseño del nuevo COSOP se pospuso hasta después de las elecciones.
- El FIDA fue flexible ante los cambios de contexto, permitiendo distintas estructuras de ejecución, modificando sus programas y permitiendo cambios en la focalización geográfica.
- Existen debilidades de coordinación, tanto entre el FIDA y otros cooperantes, como al interior del programa de país (entre los programas de préstamo y las donaciones).
- El personal de FIDA ha ofrecido un seguimiento de calidad a la cartera (aunque se hubiera necesitado más apoyo en monitoreo y evaluación). Sin embargo, la atención al país se ve afectada por la falta de presencia país, porque el personal clave está sobrecargado, y por los cambios simultáneos de todo el personal asignado al programa país.
- El desempeño del Gobierno de Argentina estuvo fuertemente afectado por el complejo contexto económico e institucional del periodo de evaluación.
- Los recursos financieros de contrapartida han sido inferiores a los acordados al inicio de los programas, aunque se encontraron indicios que la contribución del personal de entes gubernamentales no ha sido contabilizada en su totalidad.
- Pese a un proceso de significativo debilitamiento, la unidad ejecutora centralizada mantuvo su dedicación y respondió a sus funciones, con personal altamente capacitado y comprometido.
- Los sistemas de M&E presentan limitaciones importantes y no es posible conocer el nivel de avance en la ejecución con suficiente oportunidad.
- También hubo fallas de claridad y comunicación en cuanto a los requerimientos, procedimientos y criterios para determinar la elegibilidad de las inversiones de algunos programas.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

205. De conformidad con la política del FIDA en materia de graduación (Doc EB 2021/133/R.5), Argentina ha alcanzado el umbral para someterse al proceso de graduación. Esta EEPP no hizo comentarios sobre el proceso de graduación, reconociendo que el mismo es objeto de un diálogo entre los gobiernos individuales y el FIDA. Las conclusiones y recomendaciones de este informe reflejan los hallazgos sobre las áreas de buen desempeño, así como las que necesitan mejoras.
206. **El contexto nacional durante el periodo de evaluación fue particularmente complejo para Argentina.** En materia económica, el país venía acumulando importantes déficits fiscales durante varios años y ello terminó por desatar una crisis fiscal y cambiaria en 2018. Las asignaciones presupuestarias para los programas de financiamiento externo prácticamente se congelaron. La pandemia del COVID-19 y fuertes sequías se sumaron a la crisis, afectando aún más a la población. Como resultado, las tasas de pobreza e indigencia a nivel nacional aumentaron fuertemente durante el periodo. En materia institucional, el Gobierno Nacional tuvo cambios pendulares de orientación política que fueron acompañados por varios cambios de jerarquía y orientación estratégica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), así como por un debilitamiento de la UCAR/DIPROSE, que contó cada vez con menos recursos humanos y materiales para ejecutar los programas de financiamiento externo. La inflación se aceleró fuertemente en los últimos años del periodo e hizo que los recursos entregados por PROCANOR y PRODECCA perdieran gran parte de su valor real. En suma, tres de los cuatro riesgos principales identificados por el COSOP más el de inestabilidad económica (riesgo no identificado) se materializaron.
207. **El reconocimiento de la agricultura familiar en Argentina y la creación de instituciones para apoyarla también tuvieron vaivenes.** Hacia mediados de la década de 2000, la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF), impulsada por organismos como la FAO y el FIDA, realzó la importancia de la agricultura familiar en los países del MERCOSUR. En Argentina, entonces se crearon diversas instituciones dedicadas a este grupo de productores (incluyendo la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar) y en 2014 se promulgó la ley 27118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina. Posteriormente, la REAF redujo la intensidad de su trabajo, el desarrollo institucional en torno a la agricultura familiar argentina se detuvo, y la subsecretaría recientemente creada transitó por cambios organizacionales y de jerarquía semejantes y asociados a los del MAGyP. Hacia el final del periodo de evaluación, la REAF volvió a activarse, la agricultura familiar recuperó importancia en la agenda del Gobierno Nacional y la ley 27118 finalmente fue reglamentada. Con todo, la agricultura familiar ha ganado visibilidad en el país, pero persiste una ausencia de información (estadísticas rurales) que permitan realizar estudios rigurosos y sistemáticos de ese grupo económico-demográfico y apoyen la formulación de políticas.
208. **El deterioro de la situación socioeconómica y los avances institucionales en torno a la agricultura familiar sugieren que el apoyo del FIDA continuará siendo relevante en el futuro cercano.** A la par del aumento en las tasas de pobreza, los productores de la AFCI siguen presentando múltiples desafíos productivos. La dualidad del sector agropecuario argentino, donde la política del sector tradicionalmente se orienta a la agroindustria, hace que el FIDA tenga un importante valor agregado en visibilizar la agenda de la agricultura familiar. Sin embargo, ese valor agregado se diluyó durante el periodo evaluado. Ante una significativa reducción en la actividad de la REAF, el apoyo del FIDA a la agenda de diálogo de políticas públicas en torno a la agricultura familiar se canalizó solo a través de la sociedad civil, mediante donaciones regionales. Las otras donaciones

abordaron temas muy diversos y no estuvieron vinculadas a los programas de préstamo. Los tres programas más recientes limitaron su apoyo a temas específicos y no se aplicó un enfoque estratégico a la gestión de conocimiento.

209. **Además de las cuestiones de contexto mencionadas, la limitada capacidad del FIDA ha afectado la ejecución del programa de país y la posibilidad de crear partenariados con otros actores del financiamiento del sector.** Las capacidades humanas del FIDA para atender la cartera y apoyar actividades no crediticias han estado y están al límite. Además, de cambiar tres veces el director país durante el periodo, en 2022, se reasignaron de modo casi simultáneo las tres posiciones clave del equipo FIDA a cargo de la cartera de Argentina. Esto afectó al seguimiento estratégico y a la coordinación del programa, lo que debería evitarse al futuro para asegurar la continuidad del trabajo y la memoria institucional. La recomendación de la anterior EEEP de contratar un oficial de enlace nacional solo se atendió, parcialmente, a partir de 2022. Pese a esto, el FIDA consiguió movilizar cofinanciamientos por más de US\$ 85 millones para dos de los seis programas evaluados e involucró a organizaciones no gubernamentales y otros actores a través de donaciones subregionales. Sin embargo, el FIDA no ha sido capaz de crear sinergias con otras instituciones financieras internacionales que apoyan la agricultura familiar, como el Banco Mundial.
210. **El partenariado entre el Gobierno de Argentina y el FIDA fue sólido, así como la participación efectiva de los gobiernos provinciales, pero persisten desafíos para mejorar el desempeño.** Dejando de lado las restricciones de las cuotas presupuestarias durante 2018 y 2019, el Gobierno de Argentina ha mostrado un buen compromiso con el programa de país acordado con el FIDA, poniendo a disposición personal altamente capacitado y comprometido, tanto a nivel federal como provincial. Gracias a ello, los promedios de ejecución financiera de los programas han sido altos, a pesar de la complejidad del contexto durante el periodo. Empero, los costos de gestión y los tiempos hasta el primer desembolso están por encima de la media regional. Además, la mayoría de los programas estuvieron considerados en riesgo y requirieron reestructuraciones y extensiones. A un nivel más micro, la formulación de los proyectos de inversión de las organizaciones de productores en ocasiones tuvo requerimientos excesivos para el contexto de los beneficiarios y enfrentó problemas de comunicación que redundaron en lentitud y altos costos transaccionales para los beneficiarios. La aprobación de esos proyectos y los desembolsos también fue excesivamente lenta.
211. **Para hacer frente a las diversas vicisitudes experimentadas durante el periodo, el FIDA mostró un alto grado de flexibilidad.** Se expandieron las modalidades de ejecución de los programas (más allá del mecanismo descentralizado previsto en el COSOP) para incluir la ejecución provincial (con deuda provincial) y el lanzamiento de convocatorias centralizadas desde DIPROSE. También se modificó uno de los programas (PROCANOR) para dar espacio al financiamiento de En Nuestras Manos y a una iniciativa para financiar equipo de riego por goteo para aprovechar sinergias con las inversiones de un programa financiado previamente por otro organismo. También hubo flexibilidad en cuanto a la cobertura geográfica y duración de los programas. Contar con flexibilidad es considerado como positivo por esta EEEP porque permitió responder a los cambios del contexto y ejecutar los programas manteniendo o incrementando su relevancia; sin embargo, es necesario establecer, ex ante, criterios técnicos que guíen la adopción de las distintas medidas de respuesta.
212. **En términos de eficacia, la mayoría de las metas asociadas a los objetivos del COSOP no se cumplieron o no es posible determinarlo.** El único indicador de los objetivos estratégicos del COSOP que es probable que se logre es el relacionado con las metas de subgrupos vulnerables a atender (jóvenes, mujeres y población indígena). Sin embargo, las visitas de terreno apuntan a que los apoyos

para estos subgrupos fueron de pequeña escala y no consideraron siempre requisitos o estrategias diferenciadas.

213. **Los programas han basado la mayor parte de su apoyo en un mismo enfoque, poco adaptado a las condiciones y necesidades de los beneficiarios.** En la forma en la que se diseñaron y ejecutaron, los planes de negocio (también llamados proyectos integrales) no resultaron adecuados para las necesidades de la población objetivo. Dadas las condiciones económicas de los beneficiarios, los montos máximos permitidos por los programas resultaron insuficientes para conseguir los objetivos productivos y comerciales planteados y no están adaptados a los diferenciales regionales de precios. Las *donaciones de contrapartida* (utilizados en el marco de auténticos planes de negocio) pueden resultar un mecanismo efectivo para sustituir la falta de financiamiento privado para las organizaciones de pequeños productores medianamente sólidas y con potencial comercial, pero no parecen ser un instrumento adecuado para sacar de la pobreza a la mayoría de los pequeños productores y productoras de la AFCI, cuya producción es principalmente de subsistencia.
214. **Los programas se han focalizado en la población rural agrícola en condición de pobreza, pero no hay un método estratégico de llegada a la población beneficiaria.** El valor añadido del FIDA según su política de focalización reside en atender a los más pobres y vulnerables, pero Argentina no cuenta con estadísticas sobre pobreza rural, ni una caracterización precisa y reciente de los productores de la agricultura familiar. Esto impide determinar con precisión un plan estratégico de inclusión de esta población a los programas del FIDA (y de otras fuentes de financiamiento). Durante el periodo de evaluación, la decisión de a qué productores se les comunica la existencia de los programas se dejó en manos de técnicos extensionistas, quienes enfrentan restricciones presupuestarias, de tiempo y posibles sesgos. Existe una opinión unánime de que una parte significativa de la población objetivo del FIDA (no contabilizada debido a la falta de estadísticas rurales) nunca ha recibido beneficios de algún programa de financiamiento externo y, al mismo tiempo, hay evidencia de que una parte importante de los beneficiarios de programas del FIDA han recibido apoyos de dos o más programas.
215. **Existen debilidades importantes a todo lo largo del sistema de monitoreo y evaluación.** Esta es una responsabilidad compartida entre el FIDA, la DIPROSE y las Unidades de Ejecución Provincial y otros ejecutores en el territorio. Las limitaciones están relacionadas con la baja evaluabilidad de los marcos lógicos de los programas, la falta de provisiones para hacer evaluaciones de impacto, información de producción de los beneficiarios que no se recoge, problemas de carga de información en los sistemas informáticos y desarrollo aún incompleto de estos. Así, durante el periodo de evaluación no se consiguió consolidar un sistema integrado de seguimiento a nivel de las operaciones para reportar el nivel de avance en la ejecución con oportunidad, ni los resultados del programa de país.
216. Los desafíos asociados a las disparidades de desarrollo regionales y la presencia de bolsas de pobreza rural justifican la continuación del apoyo enfocado en la agricultura familiar, campesina e indígena en Argentina, con un programa país focalizado y especializado. El desafío de agregado de valor para el FIDA es que su financiamiento sea eficaz, no tenga costos altos de administración, sea suficientemente flexible y llegue de forma ágil y oportuna a los productores.

## B. Recomendaciones

217. **Recomendación 1. Reforzar el valor añadido que ofrece el FIDA en Argentina.** El FIDA no es el único cooperante internacional que apoya a la agricultura familiar en Argentina. Es necesario que el FIDA redoble esfuerzos para mantener su relevancia y valor añadido y busque vías de colaboración y sinergias con otras instituciones de financiamiento que apoyan a la agricultura familiar. Para hacerlo, se proponen las siguientes líneas de acción específicas:
- Continuar el apoyo a la discusión y al desarrollo institucional y organizacional de la agricultura familiar.* Construyendo sobre los logros alcanzados en el marco de la REAF, el FIDA debería fortalecer el foco y las sinergias de sus operaciones crediticias y no crediticias para desarrollar instrumentos innovadores, capacidad institucional y política pública que fortalezcan la agricultura familiar, integrando instancias relevantes del gobierno nacional, las provincias y la sociedad civil.
  - Enfocar la generación de conocimiento en el diagnóstico de la agricultura familiar y asegurar su vínculo con los programas de préstamo y con las políticas públicas del sector.* Esto puede incluir, por ejemplo, el apoyo al GdA para que genere estadísticas rurales a través de partenariados con entes nacionales y/o internacionales. Dichas estadísticas deberían ser utilizadas en los diagnósticos de la población objetivo en las zonas de intervención de los programas FIDA.
  - Evitar las intervenciones demasiado específicas, como las enfocadas en unas pocas cadenas de valor.* Este tipo de enfoque puede resultar excluyente. Sin embargo, se puede mantener una priorización de áreas de intervención (de actividad económica o geográficas) si están alineadas con los planes de desarrollo de los territorios.
  - Fortalecer sustancialmente la coordinación y colaboración con otros organismos de financiamiento.* En particular, se recomienda hacer esto con el Banco Mundial, por ser el otro organismo que más directamente apoya a la agricultura familiar. En un contexto de recursos escasos y posiblemente insuficientes para atender a toda la población objetivo, la coordinación de esfuerzos es clave para evitar duplicidades no deseadas y aprovechar sinergias.
218. **Recomendación 2. Preparar la intervención del FIDA a la volatilidad del país mediante una flexibilidad planificada y mayor apoyo operacional y estratégico.** En específico, la recomendación va encaminada a que el FIDA:
- establezca, en el marco de la elaboración del nuevo COSOP, criterios técnicos que guíen las decisiones de flexibilización de sus operaciones. Esos criterios deberían abarcar, al menos, áreas de decisión como (i) la modificación de la cobertura geográfica de los programas, (ii) la modificación de los programas (por ejemplo, las actividades a financiarse y los marcos lógicos), y (iii) los requisitos fiduciarios a aplicarse en situaciones predefinidas como extraordinarias (por ejemplo, desastres naturales y altos niveles inflacionarios), en concordancia con las políticas fiduciarias del FIDA.
  - fortalezca la capacidad de apoyo operacional y estratégico al programa. Además de asegurar la continuidad del trabajo y la memoria institucional del personal clave a cargo del programa país, los especialistas temáticos deberían colaborar de manera más sistemática en la gestión de conocimiento y el diálogo sobre políticas públicas, además de proponer las adaptaciones necesarias al programa país, cuando sea necesario.

219. **Recomendación 3. Profundizar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural adaptando las intervenciones a las necesidades de diferentes grupos de población objetivo.** Es necesario repensar la estrategia que adopta el FIDA para contribuir a reducir la pobreza rural en Argentina. Para ello, se sugieren las siguientes líneas de acción:
- a. *Estimular y apoyar a las autoridades gubernamentales para establecer planes estratégicos territoriales de reducción de la pobreza.* Ese planteamiento debería incluir, entre otras cosas, una definición de subgrupos homogéneos de la población objetivo y un plan de acción definido en el tiempo y en el territorio, en el cual se integre el diseño de las operaciones individuales del FIDA.
  - b. *Establecer partenariados con distintas áreas de los gobiernos nacional y provinciales para poder apoyar de mejor manera la implementación de esos planes estratégicos territoriales.* Ello puede implicar ampliar la órbita de trabajo a otros ministerios además del de agricultura (o producción), como los de medio ambiente y desarrollo social, entre otros.
  - c. *Seleccionar y adaptar los instrumentos de apoyo más adecuados para esos planes estratégicos territoriales.* Con base en la evidencia empírica más rigurosa disponible, el diseño de los programas debería identificar y justificar la elección de los instrumentos de apoyo más adecuados para cada subgrupo de la población objetivo.
  - d. *Los planes de negocio pueden ser parte del conjunto de instrumentos seleccionados, pero se recomienda adaptarlos y usarlos con las asociaciones de productores que tengan un claro potencial comercial.*
220. **Recomendación 4. Fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación.** Ante la escasez de recursos, es doblemente necesario que el FIDA y el gobierno sean capaces de monitorear el uso de esos recursos y aprender, de forma concluyente, si sus intervenciones son eficaces, eficientes y sostenibles. En específico, el FIDA debería mejorar los siguientes aspectos:
- a. *Marcos lógicos de los programas.* Estos instrumentos deben ser parsimoniosos, contar con indicadores SMART, tener medidas de verificación claramente establecidas y contar con sus métricas (línea de base, metas) completas. También es necesario asegurar que la vinculación lógica de los distintos niveles de indicadores (producto, resultado e impacto) sea clara y justificada en la descripción del programa.
  - b. *Selección de información clave.* Como parte del mejoramiento de los marcos lógicos, es necesario asegurarse de que se contará con información básica, clave. Por ejemplo, en programas de apoyo productivo como los que ha financiado el FIDA, es fundamental contar con información sobre las actividades productivas de los beneficiarios (costos, insumos, rendimiento, producción, ventas, ingresos). También es necesario asegurarse que la recolección, carga y procesamiento de la información se realice de modo oportuno a través de los sistemas informáticos disponibles a nivel nacional.
  - c. *Provisiones de evaluación de impacto.* Se recomienda realizar un análisis profundo y sistemático para comprender la eficacia, eficiencia y sostenibilidad del uso de los Planes de Negocio (o proyectos integrales) como instrumento para reducir la pobreza rural, en contextos semejantes al argentino. Dichas evaluaciones podrían realizarse a través de partenariados con instituciones nacionales e internacionales.

## Definición de criterios de evaluación utilizados por IOE

---

### Criterios de evaluación

---

#### Pertinencia

Medida en que i) los objetivos de la intervención o estrategia son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y los donantes; ii) el diseño de las intervenciones o la estrategia\* y las estrategias de focalización adoptadas se ajustan a los objetivos, y iii) la intervención o estrategia se ha (re)adaptado para responder a los cambios del contexto.

\*En las evaluaciones se analizará la estrategia seguida, ya sea explícita (escrita) o implícita.

#### Coherencia

Engloba los conceptos de coherencia externa e interna. La coherencia externa es la congruencia de la estrategia con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. La coherencia interna se refiere a la lógica interna de la estrategia, incluido el carácter complementario de los objetivos crediticios y no crediticios dentro del programa en el país.

Las actividades no crediticias son ámbitos específicos para evaluar la coherencia.

Se evalúa la **gestión de los conocimientos**: medida en que el programa financiado por el FIDA en el país recoge, crea, extrae, difunde y utiliza los conocimientos.

También se evalúa la **creación de asociaciones**: medida en que el FIDA establece asociaciones oportunas, eficaces y sostenibles con instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, el sector privado, organizaciones que representan a grupos marginados y otros asociados para el desarrollo a fin de cooperar, evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar la ampliación de escala de las buenas prácticas e innovaciones reconocidas en apoyo de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural.

Además, se evalúa la **colaboración en el ámbito de las políticas**: medida en que el FIDA y las partes interesadas en el país colaboran, y los avances de esa colaboración, para apoyar el diálogo sobre las prioridades en materia de políticas o el diseño, la aplicación y la evaluación de las instituciones, las políticas y los programas oficiales que determinan las oportunidades económicas generadas para que un gran número de personas de las zonas rurales puedan salir de la pobreza.

#### Eficacia

Medida en que la intervención o la estrategia en el país ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y resultados al momento de la evaluación, incluido cualquier resultado diferencial entre grupos. Un subámbito específico de la eficacia se refiere a la innovación, es decir, la medida en que las intervenciones han aportado una solución (práctica, enfoque o método, proceso, producto o norma) que es novedosa con respecto al contexto específico, el marco temporal y las partes interesadas (usuarios previstos de la solución), con la finalidad de mejorar el desempeño y/o hacer frente a uno o varios problemas relacionados con la reducción de la pobreza rural.

#### Eficacia

Medida en que la intervención o la estrategia en el país ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y resultados al momento de la evaluación, incluido cualquier resultado diferencial entre grupos. Un subámbito específico de la eficacia se refiere a la innovación, es decir, la medida en que las intervenciones han aportado una solución (práctica, enfoque o método, proceso, producto o norma) que es novedosa con respecto al contexto específico, el marco temporal y las partes interesadas (usuarios previstos de la solución), con la finalidad de mejorar el desempeño y/o hacer frente a uno o varios problemas relacionados con la reducción de la pobreza rural.

#### Eficiencia

Medida en que la intervención o estrategia consigue, o es probable que consiga, resultados de forma económica y oportuna. "Económica" se refiere a la conversión de insumos (por ejemplo, fondos, conocimientos técnicos, recursos naturales, tiempo) en productos, efectos directos e impacto de la manera más rentable posible, en comparación con las alternativas viables en el contexto. La consecución "oportuna" es la que se produce en el plazo previsto, o en un plazo razonablemente ajustado a las demandas provenientes de la evolución del contexto. Esto puede incluir la evaluación de la eficiencia operacional (grado en que se ha gestionado adecuadamente la intervención).

#### Impacto

Medida en que una intervención o estrategia en el país ha generado, o se espera que genere, efectos significativos de nivel superior, positivos o negativos, previstos o no previstos. Este criterio comprende los ámbitos siguientes:

- cambios en los ingresos, los activos y la capacidad productiva;
- cambios en el capital social/humano;
- cambios en la seguridad alimentaria y la nutrición de los hogares, y
- cambios en las instituciones y las políticas.

En la evaluación del impacto se tratará de determinar si los cambios han sido transformadores, generando modificaciones que pueden llevar a las sociedades a vías de desarrollo fundamentalmente diferentes (por ejemplo, debido a la magnitud o a los efectos distributivos de los cambios para los grupos pobres y marginados).

#### Sostenibilidad

---

Medida en que las autoridades gubernamentales, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos mantienen y amplían de escala (o es probable que mantengan y amplíen de escala) los beneficios netos de la intervención o la estrategia.

Nota: Esto incluye un examen de la capacidad financiera, económica, social, ambiental e institucional de los sistemas que se necesitan para mantener los beneficios netos a lo largo del tiempo. Implica el análisis de la resiliencia, los riesgos y las posibles contrapartidas.

Un ámbito específico de la sostenibilidad es la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y adaptación al cambio climático: medida en que las intervenciones o la estrategia de desarrollo contribuyen a mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático en la agricultura en pequeña escala.

La ampliación de escala\* se produce cuando i) los asociados bilaterales y multilaterales, el sector privado y las comunidades adoptan y difunden la solución probada por el FIDA; ii) otras partes interesadas invierten recursos para llevar la solución a escala, y iii) el Gobierno aplica un marco normativo para generalizar la solución probada por el FIDA (de la práctica a la política).

\*Téngase en cuenta que la ampliación de escala no solo se refiere a las innovaciones.

#### **Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres**

Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido a una mayor igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, por ejemplo en lo que respecta al acceso de las mujeres a los bienes, recursos y servicios y a su propiedad; la participación en la adopción de decisiones; el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida de las mujeres, y la promoción de cambios sostenibles, inclusivos y de gran alcance en las normas sociales, las actitudes, los comportamientos y las creencias que sustentan la desigualdad de género.

En las evaluaciones se valorará en qué medida las intervenciones y estrategias han sido transformadoras en materia de género con relación al contexto, al i) abordar las causas profundas de la desigualdad y la discriminación de género; ii) actuar sobre los roles de género, las normas y las relaciones de poder, y iii) promover procesos más amplios de cambio social (más allá de la intervención inmediata).

Los evaluadores tendrán en cuenta los efectos diferenciales en función del género y la forma en que estos interactúan con otras formas de discriminación (como por motivos de edad, etnia, condición social y discapacidad), lo que también se conoce como interseccionalidad de género.

#### **Desempeño de los asociados** (evaluado de forma separada para el FIDA y el Gobierno):

Medida en que el FIDA y el Gobierno (incluidas las autoridades centrales y locales y los organismos de ejecución) han apoyado el diseño, la ejecución y el logro de resultados, un entorno normativo propicio y el impacto y la sostenibilidad de la intervención o el programa en el país. Se evalúa la idoneidad del sentido de apropiación y la responsabilidad del prestatario durante todas las fases del proyecto, incluidos el Gobierno y el organismo de ejecución, para garantizar la calidad de la preparación y la ejecución, el cumplimiento de los convenios y acuerdos y el apoyo a un entorno normativo propicio y para sentar las bases de la sostenibilidad y fomentar la participación de las partes interesadas en el proyecto.

---

Fuente: Manual de Evaluación del FIDA (2022).

## Matriz de evaluación

a) Criterios de evaluación	b) Preguntas clave de evaluación	c) Métodos y fuentes
<b>1. PERTINENCIA</b>	<b>j) Sobre los objetivos</b>	m) Fuentes:
d) Medida en que:	1.1. ¿Se han cumplido, o es probable que se cumplan, los objetivos de la intervención o la estrategia y el programa en el país en el momento de la evaluación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión</li> </ul>
e) <b>i) los objetivos</b> de la intervención o estrategia son consistentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y los donantes;	1.2. ¿Cuál es la alineación de estos objetivos con (i) las estrategias y políticas del FIDA, (ii) los planes de gobierno y (iii) las necesidades de la población objetivo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos de programas                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas de memoria</li> <li>• Minutas de reuniones</li> </ul> </li> </ul>
f) <b>ii) el diseño</b> de las intervenciones o estrategia <sup>1</sup> y las estrategias de focalización adoptadas son consistentes con los objetivos, y	1.3. ¿Ha habido alguna consecuencia inesperada como resultado de las operaciones FIDA (ya sea individualmente o en su conjunto)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)</li> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul>
g) <b>iii) la intervención o estrategia se ha (re)adaptado para responder</b> a los cambios del contexto.	<b>k) Sobre el diseño</b>	n)
h)	1.4. Análisis del diseño/TdC (ex ante y ex post). (a) ¿Objetivos alcanzables/suficientemente ambiciosos, con indicadores SMART? (b) ¿Actividades/insumos suficientes para alcanzar objetivos? (c) ¿Pasos intermedios bien definidos? (d) ¿Riesgos bien identificados y mitigados; supuestos (explícitos e implícitos) realistas? (e) ¿Los esquemas de ejecución eran conducentes a un buen desarrollo de las operaciones? (f) ¿El diseño de COSOP y de las operaciones estuvo basado en experiencias previas, incluyendo literatura científica (cuando aplique)? (g) ¿Cambios en los diseños estuvieron bien justificados y mejoraron la lógica causal?	o) Métodos:
i) 1/ En las evaluaciones se analizará la estrategia seguida, ya sea explícita (escrita) o implícita.	1.5. ¿Cuál es el grado de definición de los beneficiarios (tanto del COSOP como de las operaciones)? ¿Se ha definido una población objetivo (PO) específica o existe ambigüedad? ¿Se han diseñado estrategias diferenciadas o están incluidas acciones de interconexión de los 5 temas transversales del FIDA (género, jóvenes, nutrición, pueblos indígenas, personas con discapacidad)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental</li> <li>• Entrevistas individuales o grupales:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de IFAD</li> <li>○ Personal del OEP y UEP</li> <li>○ Autoridades de GdA</li> <li>○ Beneficiarios</li> <li>○ Personal de otros cooperantes</li> <li>○ Miembros de academia y sector privado</li> </ul> </li> </ul>
	1.6. ¿Cuál es el grado de relevancia/pertinencia de apuntar hacia esa PO? 1.7. Focalización: ¿qué método se planteó? ¿Se hizo un análisis crítico y empírico para definir grupos prioritarios de focalización en cada proyecto o se le dio la misma prioridad a todos los grupos? ¿El análisis fue participativo? ¿El método de focalización es adecuado o da lugar a altas tasas de filtración/bajas tasas de cobertura?	
	1.8. ¿Puede decirse que la estrategia de trabajo en cadenas de valor específicas (como hacen los programas PROCANOR y PRODECCA) es una estrategia de focalización? De ser así, ¿qué ventajas y qué desventajas presenta?	
	1.9. ¿En qué medida el COSOP o las operaciones apoyan o promueven innovaciones que se ajustan a las necesidades o los problemas de las partes interesadas?	

2. COHERENCIA	u) Sobre la coherencia externa	pp) Fuentes:
p) Engloba los conceptos de coherencia externa e interna. La <b>coherencia externa</b> es la congruencia de la estrategia con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto.	v) 2.1 ¿Cómo afectó el trabajo de otras agencias/organismos de desarrollo la formulación del COSOP y de los programas evaluados? ¿Con qué agencias/organismos de desarrollo tuvo el FIDA un diálogo durante la formulación del COSOP y de los programas para definir áreas de especialización o colaboración y para aprender de sus experiencias? ¿Qué papel jugó el GdA en ese diálogo? ¿En este diálogo se tomaron en cuenta los 5 temas transversales del FIDA, el CC y GRN, el desarrollo y priorización de cadenas de valor?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión</li> </ul>
q) La <b>coherencia interna</b> se refiere a la lógica interna de la estrategia, incluido el carácter complementario de los objetivos crediticios y no crediticios dentro del programa en el país. Las actividades no crediticias son ámbitos específicos para evaluar la coherencia.	w) 2.2 ¿Qué valor agrega FIDA al desarrollo del país (cuál es su ventaja comparativa)? ¿Qué valor es capaz de agregar a futuro?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos de programas</li> <li>• Ayudas de memoria</li> <li>• Minutas de reuniones</li> </ul>
r) <b>Gestión de los conocimientos.</b> Medida en que el programa en el país financiado por el FIDA capta, crea, destila, difunde y utiliza los conocimientos.	x) 2.2b ¿Cómo se ha asegurado la complementariedad con otros donantes con inversiones en desarrollo rural focalizado en la AFCI?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)</li> </ul>
s) <b>Creación de asociaciones.</b> Medida en que el FIDA establece asociaciones oportunas, eficaces y sostenibles con instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, el sector privado, organizaciones que representan a grupos marginados y otros asociados para el desarrollo a fin de cooperar, evitar la duplicación de esfuerzos y aprovechar la ampliación de escala de las buenas prácticas e innovaciones reconocidas en apoyo de la agricultura en pequeña escala y el desarrollo rural.	<p>y)</p> <p>z) <b>Creación de asociaciones</b></p> <p>aa) 2.3 ¿Existen ejemplos concretos de colaboración entre el FIDA y otros actores (organismos de desarrollo, instituciones gubernamentales, movimientos y redes sociales, sector privado, organizaciones civiles) durante el periodo de evaluación? ¿Cuál ha sido el rol de FIDA?</p> <p>bb) 2.4 De las asociaciones/colaboraciones planeadas en el COSOP, ¿cuáles se materializaron y cuáles no? ¿Por qué no se materializaron las que no lo hicieron? ¿En qué medida los fuertes y activos movimientos nacionales de mujeres y pueblos indígenas presentes en el país han generado alianzas con el proyecto y cómo FIDA los ha podido apoyar en el diálogo político nacional?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul>
t) <b>Actuación en el ámbito de las políticas.</b> Medida en que el FIDA y las partes interesadas en el país se comprometen, así como los progresos realizados, en el apoyo al diálogo sobre las prioridades en materia de políticas o el diseño, la aplicación y la evaluación de las instituciones, las políticas y los programas oficiales que conforman las oportunidades económicas para que un gran número de personas de las zonas rurales salgan de la pobreza.	<p>cc)</p> <p>dd) <b>Sobre la coherencia interna</b></p> <p>ee) 2.5 ¿En qué medida las operaciones financiadas por el FIDA cubren todos los ámbitos planteados en el COSOP? ¿En qué medida el conjunto de operaciones financiadas por IFAD son suficientes para alcanzar los objetivos establecidos en el COSOP?</p> <p>ff) 2.6 ¿En qué medida las operaciones de FIDA comparten un abordaje metodológico?</p>	<p>qq)</p> <p>rr) Métodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental</li> </ul>
	gg) 2.7 ¿Los mecanismos de convocatorias (abiertas o cerradas) de los programas FIDA, así como el sistema de acompañamiento central o regional de las instituciones involucradas, son instrumentos coherentes con la focalización deseada?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas individuales o grupales: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de IFAD</li> </ul> </li> </ul>
	hh) 2.8 ¿En qué medida se han producido sinergias, duplicidades y vínculos entre los distintos elementos de la estrategia o el programa en el país (es decir, los proyectos y las actividades no crediticias)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal del OEP y de las UEP</li> <li>○ Autoridades de GdA</li> <li>○ Beneficiarios</li> </ul>
	ii) <b>Sobre la gestión de conocimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de otros cooperantes</li> </ul>
	jj) <b>Sobre la gestión de conocimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Miembros de academia y sector privado</li> <li>○ Movimientos y redes del territorio</li> </ul>
	kk) 2.9 ¿Qué iniciativas de generación, captación, utilización y difusión de conocimiento ha tenido FIDA durante el periodo de evaluación? ¿Cómo han influido en los debates locales, nacionales o internacionales?	<p>ll)</p> <p>mm) <b>Sobre la actuación de políticas</b></p>

	<p>nn) 2.10 Con base en su experiencia programática y de gestión de conocimiento, ¿en qué medida ha contribuido el FIDA al debate sobre diseño, aplicación y evaluación de políticas, programas y reformas institucionales?</p> <p>oo) 2.11 ¿Cómo se valora la adicionalidad del FIDA en Argentina en términos de generar condiciones de sostenibilidad, innovación y conocimiento en la AFCI?</p>	
<p><b>3. EFICACIA</b></p>	<p>ww) Sobre el alcance de resultados</p>	<p>iii) Fuentes:</p>
<p>ss) Medida en que la intervención o la estrategia en el país ha logrado, o se espera que logre, sus objetivos y resultados en el momento de la evaluación, incluido cualquier resultado diferencial entre grupos.</p>	<p>xx) 3.1 ¿Cuál es la evaluabilidad (ex ante y ex post) de los objetivos (indicadores de resultado) del COSOP y de los programas financiados por FIDA?</p> <p>yy) 3.2 ¿Se han cumplido, o es probable que se cumplan, los objetivos de la intervención o la estrategia y el programa en el país en el momento de la evaluación? ¿Qué evidencia existe?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de datos administrativas de los programas</li> <li>• Bases de datos relevados para la evaluación de los programas</li> </ul>
<p>tt) Un sub ámbito específico de la eficacia se refiere a:</p>	<p>zz) 3.3 ¿Ha cumplido la intervención o la estrategia otros objetivos o ha tenido alguna consecuencia inesperada? ¿Las estrategias diferenciadas y/o las acciones de interconexión de los 5 temas transversales han logrado resultados medibles?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otras bases de datos públicas (ej., encuestas, censos)</li> <li>• Análisis de evaluabilidad realizados por IFAD</li> </ul>
<p>uu) La <b>innovación</b>, es decir, medida en que las intervenciones han aportado una solución (práctica, enfoque o método, proceso, producto o norma) que es novedosa con respecto al contexto específico, el marco temporal y las partes interesadas (usuarios previstos de la solución), con la finalidad de mejorar el desempeño y/o hacer frente a uno o varios problemas relacionados con la reducción de la pobreza rural.<sup>2</sup></p>	<p>aaa) 3.4 ¿En qué medida pueden atribuirse los resultados observados a la actuación del FIDA? ¿Qué otros factores existen que pudieran haber generado dichos resultados?</p> <p>bbb) 3.5 Para aquellos resultados que no pudieron/podrán ser alcanzados, ¿a qué se debe? ¿Qué medidas se implementaron para remediar la situación y qué medidas se pudieron haber tomado?</p> <p>ccc) 3.6 ¿De qué manera la falta de presencia de FIDA en el país, así como las grandes distancias y la diversidad del territorio han impactado sobre el cercano monitoreo y acompañamiento a los programas para garantizar resultados, la integración a cadenas de valor rentables, la inclusión, la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y adaptación al cambio climático?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones de impacto</li> <li>• COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión</li> <li>• Documentos de programas</li> <li>• Ayudas de memoria</li> <li>• Minutas de reuniones</li> </ul>
<p>vv) 2/ Condiciones que caracterizan una innovación: novedad para el contexto, los usuarios previstos y el propósito de mejorar el desempeño. Por otro lado, en la evaluación a nivel institucional de 2020 sobre el apoyo del FIDA a las innovaciones se definen las innovaciones de carácter transformador como "las que elevan a los agricultores pobres por encima de un umbral desde el que no pueden retroceder fácilmente después de una crisis". Estas innovaciones tratan simultáneamente múltiples dificultades a las que se enfrentan los pequeños agricultores. En los contextos operacionales del FIDA, lo que se hace es aglutinar o agrupar varias pequeñas innovaciones. La mayoría de las veces, se trata de soluciones o enfoques holísticos que se aplican o se ponen en práctica en las operaciones respaldadas por el FIDA.</p>	<p>ddd) <b>eee) Sobre la innovación</b></p> <p>fff) 3.7 ¿En qué medida el programa o proyecto apoya o promueve innovaciones que se ajustan a las necesidades o los problemas de las partes interesadas?</p> <p>ggg) 3.8 ¿Han sido las innovaciones inclusivas y accesibles para una diversidad de agricultores (con relación al género, personas con discapacidad, pueblos indígenas, jóvenes y la diversidad de grupos socioeconómicos)?</p> <p>hhh) 3.9 ¿Cuál es el origen de esas innovaciones y por qué no habían sido implementadas antes entre la población objetivo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)</li> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul> <p>iii) Métodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de datos (cuantitativo y cualitativo)</li> <li>• Revisión documental</li> </ul>

- Entrevistas individuales o grupales:
  - Personal de IFAD
  - Personal del OEP y de las UEP
    - Autoridades de GdA
    - Beneficiarios
    - Personal de otros cooperantes
  - Miembros de academia y sector privado

#### 4. EFICIENCIA

III) Medida en que la intervención o estrategia consigue, o es probable que consiga, resultados de forma económica y oportuna.

mmm) “Económica” significa la conversión de insumos (por ejemplo, fondos, conocimientos técnicos, recursos naturales, tiempo) en productos, efectos directos e impactos de la manera más rentable posible, en comparación con las alternativas viables en el contexto. La consecución “oportuna” es la que se produce en el plazo previsto, o en un plazo razonablemente ajustado a las demandas provenientes de la evolución del contexto. Esto puede incluir la evaluación de la eficiencia operacional (grado en que se ha gestionado adecuadamente la intervención).

- nnn) 4.1 ¿Qué relación existe entre beneficios y costos (ej., valor actual neto, tasa interna de retorno)?  
¿Cómo es en comparación con intervenciones similares (si la comparación es plausible)?
- ooo) 4.2 ¿Los costos unitarios de las intervenciones específicas son coherentes con las prácticas reconocidas y los resultados obtenidos?
- ppp) 4.3 ¿Las ratios de los costos de gestión del programa son justificables con respecto a los objetivos de la intervención y los resultados alcanzados, teniendo en cuenta el contexto y los acontecimientos imprevisibles?
- qqq) 4.4 ¿El plazo del diseño y la ejecución de la intervención es justificable, teniendo en cuenta los resultados alcanzados, el contexto específico y los acontecimientos imprevisibles?

rrr) Fuentes:

- Bases de datos administrativas de IFAD (tiempos de preparación y ejecución de programas; productos entregados; resultados alcanzados).
- Bases de datos administrativas de los programas
  - Análisis de evaluabilidad realizados por IFAD
  - Evaluaciones económicas ex ante y ex post de los programas
- COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión
  - Documentos de programas
    - Ayudas de memoria
    - Minutas de reuniones
  - Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)
  - Documentos estratégicos del GdA

- Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa

sss)

ttt) Métodos:

- Análisis de datos (cuantitativo y cualitativo)
  - Comparación con las experiencias de FIDA en otros países (y, en la medida que la información esté disponible, comparación con las experiencias de otras agencias/organismos de desarrollo)
  - Revisión documental
  - Entrevistas individuales o grupales:
    - Personal de IFAD
    - Personal del OEP y de las UEP
    - Autoridades de GdA
      - Beneficiarios
    - Personal de otros cooperantes
    - Miembros de academia y sector privado

**5. IMPACTO**

uuu) Medida en que una intervención o estrategia en el país ha generado, o se espera que genere, efectos significativos de nivel superior, positivos o negativos, previstos o no previstos. Este criterio comprende los ámbitos siguientes:

vvv) cambios en los **ingresos, los activos y la capacidad productiva;**

- cccc) 5.1 ¿Cuál es la evaluabilidad (ex ante y ex post) de los objetivos (indicadores de impacto) del COSOP y de los programas financiados por FIDA?
- dddd) 5.2 ¿En qué medida cambiaron/o es probable que cambien las variables indicadas en (i) a (iv) (ingresos, activos, capacidad productiva, capital social/humano, seguridad alimentaria, nutrición, instituciones y políticas)? ¿Qué evidencia existe?
- eeee) 5.3 ¿En qué medida pueden atribuirse los impactos observados a la actuación del FIDA? ¿Qué otros factores existen que pudieran haber generado dichos impactos?

**bbbb) Sobre el alcance de impactos**

kkkk) Fuentes:

- Bases de datos administrativas de los programas
- Bases de datos relevados para la evaluación de los programas
- Otras bases de datos públicas (ej., encuestas, censos)
- Análisis de evaluabilidad realizados por IFAD

www) (ii) cambios en el **capital social/humano**;

xxx) (iii) cambios en la **seguridad alimentaria y la nutrición** de los hogares;

yyy) (iv) cambios en las **instituciones y las políticas**.

zzz)

aaaa) En la evaluación del impacto se tratará de determinar si los cambios han sido transformadores, generando cambios que pueden llevar a las sociedades a vías de desarrollo fundamentalmente diferentes (por ejemplo, debido a la magnitud o a los efectos distributivos de los cambios para los grupos pobres y marginados).

ffff) 5.4 ¿Qué impacto se observa entre las organizaciones que han recibido apoyo más de una vez del FIDA u otros programas de donantes aliados?

gggg) 5.5 Para aquellos impactos que no pudieron/podrán ser alcanzados, ¿a qué se debe? ¿Qué medidas se implementaron para remediar la situación y qué medidas se pudieron haber tomado?

hhhh) 5.6 ¿Existen impactos negativos que hayan resultado/o es probable que resulten del trabajo del FIDA?

iiii) 5.7 ¿Cuáles son las implicaciones de los impactos (positivos y negativos) alcanzados en términos de equidad y vulnerabilidad?

jiji)

- Evaluaciones de impacto
- COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión
  - Documentos de programas
    - Ayudas de memoria
    - Minutas de reuniones
- Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)
  - Documentos estratégicos del GdA
- Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa

llll)

mmmm) Métodos:

- Análisis de datos (cuantitativo y cualitativo)
  - Revisión documental
- Entrevistas individuales o grupales:
  - Personal de IFAD
  - Personal del OEP y de las UEP
    - Autoridades de GdA
      - Beneficiarios
  - Personal de otros cooperantes
  - Miembros de academia y sector privado

## nnnn) 6. SOSTENIBILIDAD

oooo) Medida en que las autoridades gubernamentales, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos mantienen y amplían de escala (o es probable que mantengan y amplíen de escala) los beneficios netos de la intervención o la estrategia.

## yyyy) Sobre la sostenibilidad social, material y económica

zzzz) 6.1 ¿Cuál es el nivel de compromiso, participación y sentido de apropiación del gobierno, los movimientos, las comunidades y autoridades indígenas locales, las organizaciones de base y la población rural pobre con respecto a las acciones implementadas por la actuación del FIDA?

aaaaa) 6.2 En el caso donde las acciones implementadas impliquen inversiones en bienes tangibles, ¿cuál es la vida esperada de las inversiones? ¿En qué medida puede decirse que las acciones implementadas habrán de continuar en el futuro (incluyendo costos de operación y mantenimiento) con recursos propios de la población beneficiaria?

ooooo) Fuentes:

- COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión
  - Documentos de programas
    - Ayudas de memoria
    - Minutas de reuniones

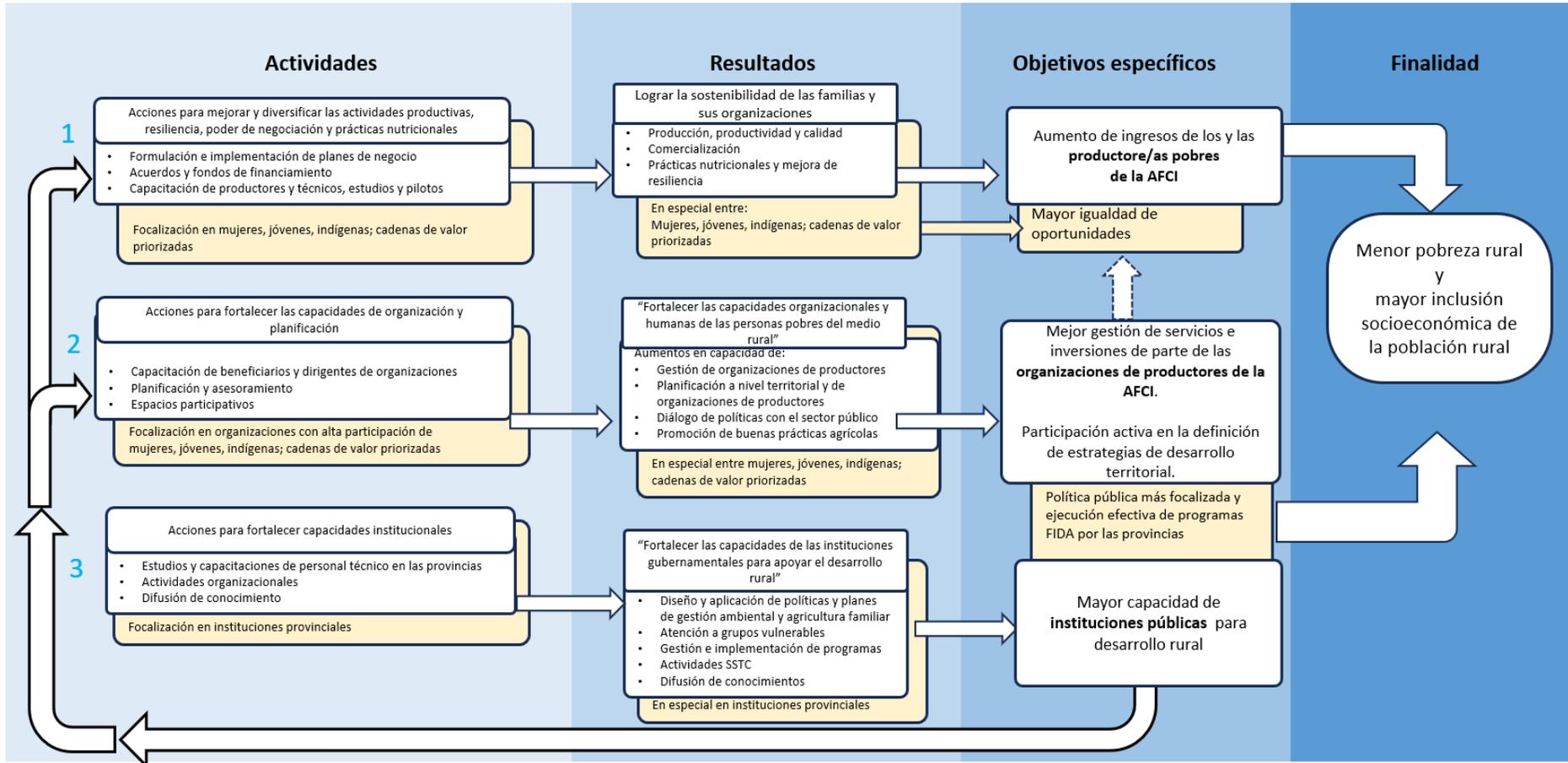
<p>pppp) Nota: Esto incluye un examen de la capacidad <b>financiera, económica, social, ambiental e institucional</b> de los sistemas que se necesitan para mantener los beneficios netos a lo largo del tiempo. Implica el análisis de la resiliencia, los riesgos y las posibles contrapartidas.</p>	<p>bbbb) 6.3 ¿Ha garantizado el gobierno las asignaciones presupuestarias para cubrir las operaciones y el mantenimiento de las acciones implementadas?</p> <p>cccc) 6.4 ¿En qué medida la actuación del FIDA ha contribuido a la sostenibilidad/estabilidad institucional?</p> <p>dddd) 6.5 ¿Se han instalado capacidades en los jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas con discapacidad para que puedan ser autónomos en la búsqueda de nuevos fondos y/o en la gestión de nuevos proyectos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)</li> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul>
<p>rrrr) <b>Gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y adaptación al cambio climático.</b> Medida en que las intervenciones o la estrategia de desarrollo contribuyen a mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático en la agricultura en pequeña escala.</p>	<p>ffff) <b>Sobre la sostenibilidad ambiental</b></p> <p>gggg) 6.6 ¿En qué medida la actuación del FIDA ha mejorado las prácticas agrícolas, minimizado los daños al medio ambiente e introducido compensaciones para contrarrestar los daños causados por esas prácticas agrícolas?</p> <p>hhhh) 6.7 ¿En qué medida la actuación del FIDA ha apoyado una productividad agrícola sostenible e integrada en los ecosistemas y respetando los saberes y las prácticas ancestrales indígenas?</p> <p>iiii) 6.8 ¿En qué medida la actuación del FIDA ha canalizado la financiación para el clima y el medio ambiente a través de la intervención o el programa en el país para los pequeños agricultores?</p> <p>jjjj) 6.9 ¿En qué medida la actuación del FIDA fomenta la resiliencia al cambio climático mediante la gestión de sistemas competitivos de uso de la tierra y territorios?</p>	<p>ppppp) Métodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental</li> <li>• Entrevistas individuales o grupales: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de IFAD</li> <li>○ Personal del OEP y de las UEP</li> <li>○ Autoridades de GdA</li> <li>○ Beneficiarios</li> <li>○ Personal de otros cooperantes</li> <li>○ Miembros de academia y sector privado</li> </ul> </li> </ul>
<p>uuuu) <b>La ampliación de escala<sup>3</sup></b> se produce cuando: i) los asociados bilaterales y multilaterales, el sector privado y las comunidades adoptan y difunden la solución probada por el FIDA; ii) otras partes interesadas invierten recursos para llevar la solución a escala, y iii) el gobierno aplica un marco normativo para generalizar la solución probada por el FIDA (de la práctica a la política).</p>	<p>kkkk) <b>Sobre la ampliación de escala</b></p> <p>llll) <b>Sobre la ampliación de escala</b></p> <p>mmmm) 6.10 ¿En qué medida se han ampliado de escala o es probable que se amplíen en el futuro los resultados? ¿Hay algún indicio de compromiso por parte del gobierno y de las principales partes interesadas para ampliar de escala las intervenciones y los enfoques?</p> <p>nnnn) 6.11 ¿Qué evidencia existe sobre el escalamiento de otras intervenciones en los ámbitos de actuación del FIDA en el país? ¿Esas intervenciones tienen características semejantes a los programas del FIDA?</p>	
<p>vvvv) <b>3/</b> Téngase en cuenta que la ampliación de escala no solo se refiere a las innovaciones.</p>		
<p>rrrrr) <b>7. IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER</b></p> <p>sssss) Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido</p>	<p>yyyyy) <b>Sobre el diseño</b></p> <p>zzz) 7.1 ¿El COSOP y las operaciones de FIDA contaron con un diagnóstico completo de la situación prevaleciente en términos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer entre las poblaciones-objetivo potenciales de los programas del FIDA?</p>	<p>mmmmm) Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión</li> <li>• Documentos de programas</li> </ul>

<p>a una mayor igualdad de género y al empoderamiento de la mujer.</p>	<p>aaaaaa) 7.2 ¿En qué medida estuvieron presentes las consideraciones de igualdad de género y empoderamiento de la mujer en el COSOP y las operaciones FIDA?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas de memoria</li> <li>• Minutas de reuniones</li> </ul>
<p>ttttt) Por ejemplo, en lo que respecta al acceso de las mujeres a los bienes, recursos y servicios y a su propiedad; la participación en la adopción de decisiones; el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida de las mujeres; y la promoción de cambios sostenibles, inclusivos y de gran alcance en las normas sociales, las actitudes, los comportamientos y las creencias que sustentan la desigualdad de género.</p>	<p>bbbb) 7.3 ¿Las acciones y objetivos planteados en términos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer fueron suficientes en relación con la problemática presente entre la población objetivo?</p> <p>ccc) 7.4 ¿Cuál es la evaluabilidad (ex ante y ex post) de la actuación del FIDA en términos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer?</p> <p>dddd) 7.4b ¿Cómo se consideraron los requerimientos sobre igualdad de género, empoderamiento de las mujeres e inclusión de grupos especialmente vulnerables en los programas (hombres y mujeres indígenas, diferentes grupos de edad, otros)?</p> <p style="text-align: center;"><b>eeeeee)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>ffffff) Sobre los logros (eficacia)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de valor, sobre cambio climático, sobre género)</li> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul> <p style="text-align: center;">nnnnnn)</p> <p style="text-align: center;">oooooo) Métodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental</li> </ul>
<p>uuuuu) En las evaluaciones se valorará en qué medida las intervenciones y estrategias han sido transformadoras en materia de género con relación al contexto, al: i) abordar las <b>causas profundas de la desigualdad y la discriminación</b> de género; ii) actuar sobre los <b>roles de género, las normas y las relaciones de poder</b>, y iii) promover <b>procesos más amplios de cambio social</b> (más allá de la intervención inmediata).</p>	<p>ggggg) 7.5 ¿Cuáles han sido los logros del proyecto en cuanto a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, incluidas las cuestiones de interseccionalidad?</p> <p>hhhhh) 7.6 En particular, ¿se han producido cambios en (i) el acceso de las mujeres a los recursos, las fuentes de ingresos, los activos (incluida la tierra) y los servicios; (ii) la influencia de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar y la comunidad; (iii) la distribución de la carga de trabajo (incluidas las tareas domésticas), y (iv) la salud, las aptitudes y la nutrición de las mujeres?</p> <p>7.7 ¿Se han producido cambios notables en las normas sociales, las actitudes, los comportamientos y las creencias, así como en las políticas y leyes relativas a la igualdad de género?</p> <p>) 7.8 ¿Se ha prestado atención a los recursos de ejecución del programa y al seguimiento desglosado con respecto a los objetivos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer?</p> <p>kkkkk) 7.9 ¿Hubo una atención a la diferencia entre mujeres indígenas y no indígenas y sus diferentes culturas, conocimientos y prácticas en el sector rural/agrícola?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas individuales o grupales: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de IFAD</li> <li>○ Personal del OEP y de las UEP</li> <li>○ Autoridades de GdA</li> <li>○ Beneficiarios</li> <li>○ Personal de otros cooperantes</li> <li>○ Miembros de academia y sector privado</li> </ul> </li> </ul>
<p>wwwww) xxxxx)</p>	<p>lllll) 7.10 ¿En qué medida la apertura/interés del gobierno central (y en algunos regionales) y la concientización de la sociedad civil argentina sobre el género han influenciado/maximizado los logros de los proyectos en igualdad de género y empoderamiento de la mujer?</p>	

<p><b>pppppp) 8. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS</b></p> <p>qqqqqq) (evaluado de forma separada para el FIDA y el gobierno)</p> <p>rrrrrr) Medida en que el FIDA y el gobierno (incluidas las autoridades centrales y locales y los organismos de ejecución) han apoyado el diseño, la ejecución y el logro de resultados, un entorno normativo propicio y el impacto y la sostenibilidad de la intervención o el programa en el país.</p>	<p style="text-align: center;"><b>uuuuuu) Sobre el desempeño del FIDA</b></p> <p>vvvvvv) 8.1 ¿En qué medida ha sido eficaz el apoyo del FIDA a la calidad general del diseño, incluidos los aspectos relacionados con el enfoque del proyecto, el cumplimiento y los aspectos operacionales?</p> <p>wwwwww) 8.2 ¿En qué medida el FIDA ha determinado y enfrentado de forma proactiva las amenazas al logro de los objetivos de desarrollo del proyecto?</p> <p>xxxxxx) 8.3 ¿Qué tan adecuado fue el diagnóstico de FIDA sobre la capacidad de ejecución de los organismos ejecutores?</p> <p>yyyyyy) 8.4 ¿En qué medida ha sido eficaz el apoyo del FIDA al organismo de ejecución en la gestión del proyecto, la gestión financiera y el establecimiento de sistemas de M&amp;E a nivel de proyecto? ¿Qué tan adecuado fue el acompañamiento de FIDA a las unidades ejecutoras, en términos de tiempos y magnitud del apoyo y con relación a las necesidades particulares?</p>	<p style="text-align: center;">nnnnnnn) Fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• COSOP, revisión de terminación del COSOP, justificación de la extensión</li> <li>• Documentación administrativa de programas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudas de memoria</li> <li>• Minutas de reuniones</li> </ul> </li> <li>• Documentos estratégicos del FIDA (ej. Política/lineamientos sobre cadenas de</li> </ul>
---	--	--

<p>ssssss)</p> <p>ttttt) Idoneidad del sentido de apropiación y la responsabilidad del prestatario durante todas las fases del proyecto, incluidos el gobierno y el organismo de ejecución, para garantizar la calidad de la preparación y la ejecución, el cumplimiento de los convenios y acuerdos, el apoyo a un entorno normativo propicio y para sentar las bases de la sostenibilidad y fomentar la participación de las partes interesadas en el proyecto.</p>	<p>zzzzzz) 8.5 ¿Qué tanto control tiene FIDA sobre la ejecución de los programas? ¿Qué tanto seguimiento puede darle los equipos de FIDA a la ejecución de las operaciones?</p> <p>aaaaaaa) 8.6 ¿Qué postura ha adoptado el FIDA y su labor en asociación con otros asociados para el desarrollo?</p> <p>bbbbbbb) 8.6b ¿En qué medida FIDA contribuyó a reforzar las capacidades provinciales y a establecer estrategias de sostenibilidad institucional para atender a los productores agrícolas en condiciones de pobreza?</p> <p style="text-align: center;"><b>ccccccc)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>ddddddd) Sobre el desempeño del Gobierno de Argentina</b></p> <p>eeeeeee) 8.7 ¿En qué medida ha sido tangible el compromiso del gobierno con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y el sentido de apropiación de la estrategia o el proyecto?</p> <p>ffffff) 8.8 ¿El gobierno ha hecho partícipes y ha consultado a los beneficiarios o las partes interesadas de forma adecuada en el diseño y durante la ejecución?</p> <p>ggggggg) 8.9 ¿Qué postura ha adoptado el gobierno y su labor en asociación con otros asociados para el desarrollo?</p> <p>hhhhhhh) 8.10 ¿En qué medida el organismo ejecutor de los programas FIDA (OEP/DIPROSE) ha gestionado adecuadamente los procedimientos de puesta en marcha, las disposiciones sobre la ejecución, el nombramiento del personal clave y la asignación de recursos o la financiación?</p> <p>iiiiiii) 8.11 ¿En qué medida el OEP ha detectado y resuelto oportunamente los problemas de ejecución? ¿Ha reaccionado la gestión del proyecto a los cambios en el entorno o a las recomendaciones formuladas durante las misiones de supervisión o por el comité de dirección del proyecto?</p> <p>jjjjjjj) 8.12 ¿Qué diferencias hay entre la ejecución llevada a cabo por las provincias, el INTA, la SAFCI y la DIPROSE? Cuando los programas fueron ejecutados a través de convenios subsidiarios con las provincias (2018 - 2019) ¿cómo cambió la ejecución y, con ello, la focalización y el alcance de productos y resultados?</p> <p>kkkkkkk) 8.13 ¿En qué medida han sido útiles las distintas herramientas de gestión del proyecto, el plan de trabajo anual y presupuesto y el sistema de información de gestión, desarrollados durante la ejecución? ¿Ha utilizado la gestión del proyecto estas herramientas de forma adecuada?</p> <p>lllllll) 8.14 ¿Cómo ha cumplido el OEP con sus responsabilidades fiduciarias? ¿Qué utilidad ha tenido el plan de adquisiciones y contratación y cómo se ha utilizado durante la ejecución?</p> <p>mmmmmmm) 8.15 ¿En qué medida han sido adecuadas las disposiciones sobre M&amp;E adoptadas por el OEP, incluido el plan de M&amp;E, y la utilización de los datos de M&amp;E en la toma de decisiones y la asignación de recursos?</p>	<p>valor, sobre cambio climático, sobre género)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos estratégicos del GdA</li> <li>• Literatura especializada en pobreza rural y en los temas específicos abordados por cada programa</li> </ul> <p style="text-align: center;">ooooooo)</p> <p style="text-align: center;">ppppppp) Métodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental</li> <li>• Entrevistas individuales o grupales:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Personal de IFAD</li> <li>○ Personal del OEP y de las UEP                 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Autoridades de GdA</li> <li>○ Beneficiarios</li> </ul> </li> <li>○ Personal de otros cooperantes</li> <li>○ Miembros de academia y sector privado</li> </ul> </li> </ul>
---	--	--

## Teoría de cambio de la Evaluación de la Estrategia y del programa país (2011-2023)



**SUPUESTOS:**

Organización y personal de organismos gubernamentales clave se mantiene, fondos de contrapartida están disponibles y .  
 Los gobiernos provinciales tienen interés y capacidades para participar activamente y/o ejecutar los fondos de los programas FIDA en su territorio.  
 Los productores y productoras y sus organizaciones tienen interés en participar en los programas y no hay bloqueos para que reciban los fondos, los ejecuten y reporten sus resultados.  
 No existen factores externos que impidan la mejora en las variables indicadas (ej., mercados son competitivos, no ocurren desastres naturales).  
 FIDA y gobierno argentino consiguen realizar la focalización propuesta en los diseños de los programas, tanto a nivel poblacional (mujeres, jóvenes, indígenas, agricultores de la AFCl); como de cadenas de valor priorizadas.

## Operaciones crediticias del FIDA en Argentina

Nombre del Proyecto	No. de Proyecto	Costo total en millones de US\$	Financiamiento FIDA en millones de US\$	Cofinanciamiento en millones de US\$	Co-financiador	Fecha de aprobación	Fecha de culminación	Estatus del Proyecto
Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA)	1100000225	23.20	10.60	5.00	BID	15/sep/1988	30/jun/1996	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA)	1100000506	36.3	16.50	0.00	BID	18/abr/1996	30/jun/2007	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA)	1100001098	24.96	17.50	0.66	Gobiernos locales	8/sep/1999	30/jun/2010	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	<b>1100001279</b>	<b>29.00</b>	<b>20.00</b>	<b>0.00</b>		<b>2/dic/2004</b>	<b>1/mar/2014</b>	<b>Cerrado</b>
Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)	<b>1100001364</b>	<b>44.68</b>	<b>19.30</b>	<b>0.00</b>		<b>14/dic/2006</b>	<b>31/dic/2015</b>	<b>Cerrado</b>
Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)	<b>1100001610</b>	<b>149.52</b>	<b>7.81</b>	<b>50.00</b>	<b>Fondo Español</b>	<b>15/sep/2011</b>	<b>31/dic/2020</b>	<b>Cerrado</b>
Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR)	<b>1100001749</b>	<b>38.86</b>	<b>24.32</b>	<b>0.00</b>		<b>17/dic/2015</b>	<b>30/sep/2024</b>	<b>Vigente</b>
Programa de Desarrollo de las Cadenas Caprinas (PRODECCA)	<b>2000001527</b>	<b>25.43</b>	<b>13.31</b>	<b>2.97</b>	<b>Gobiernos locales</b>	<b>10/dic/2016</b>	<b>30/sep/2024</b>	<b>Vigente</b>
Programa para la Promoción de Sistemas Agroalimentarios Resilientes y Sostenibles para la Agricultura Familiar (PROSAF)	<b>2000001530</b>	<b>36.10</b>	<b>13.10</b>	<b>13.30</b>	<b>FONPLATA</b>	<b>15/sep/2021</b>		<b>Vigente</b>
<b>TOTAL</b>		<b>408.05</b>	<b>142.44</b>	<b>71.93</b>				

Los montos presentados consideran 'current' data de OBI IFAD total financing.

PROCANOR: incluye donaciones dentro de préstamo.

PRODECCA: incluye donaciones dentro de préstamo.

PROSAF: incluye recursos BRAM del FIDA, a ejecutarse a través de FONPLATA.

**En negrita, las evaluadas en esta EEPP.**

## Donaciones financiadas por el FIDA en Argentina

	<i>Nombre de la donación</i>	<i>Número de donación</i>	<i>Montos en miles de US\$</i>	<i>Receptor de fondos/entidad ejecutora</i>	<i>Co-financiador</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de culminación</i>	<i>Alcance de la Donación</i>
Donaciones consideradas bajo esta EEPP 2024	1. DAKI: Dryland Adaptation Knowledge Initiative	2000002810	1 924	Associação Um Milhão de Cisternas/ FUNDEPAZ	Associação Um Milhão de Cisternas/ FUNDAPAZ/ FUNDE	2019	2024	Regional
	2. New Narratives for Rural Transformation in Latin America and the Caribbean	2000001856	1 800	La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	-	2018	2023	Regional
	3. EX-ACT Platform, Mainstreaming Ex-Ante Greenhouse Gas Accounting into Investments in Agriculture/ASAP portfolio	2000002004	1 538	Food and Agriculture Organization of the United Nations	N/A	2018	2022	Global
	4. Diálogo sobre Políticas para la Transformación Rural-COPROFAM	2000001783	2 671	COPROFAM <sup>193</sup>	CLAEH, COPROFAM, otros	2017	2021	Regional
	5. Empoderamiento de los jóvenes indígenas y sus comunidades para que defiendan y promuevan su patrimonio alimentario	2000001632	900	Slow Food International	-	2017	2020	Regional
	6. Pastoralists driven data <sup>194</sup>	2000001308	450	Food and Agriculture Organization of the United Nations	-	2016	2020	Global
	7. Profundización y Ampliación de la Plataforma para Diálogo en Políticas Públicas sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe	2000000497	2 700	Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)	COPROFAM y FAO	2014	2019	Regional

<sup>193</sup> La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM).

<sup>194</sup> Según GRIPS: la donación apoyaría de manera directa a PRODECCA e indirecta a PROCANOR y PRODEFI.

	<i>Nombre de la donación</i>	<i>Número de donación</i>	<i>Montos en miles de US\$</i>	<i>Receptor de fondos/entidad ejecutora</i>	<i>Co-financiador</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Fecha de culminación</i>	<i>Alcance de la Donación</i>
Donaciones consideradas bajo EEPP 2010	8. Programa Multi-donante para la Eliminación de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe	N/A	778	MERCOSUR	N/A	2002	2004	Nacional
	9. Programa Regional de Apoyo a la Red de Desarrollo de Plantas Medicinales en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	710 UNOPS	1 000	UNOPS	N/A	2004	2009	Sub-Regional
	10. Programa de Apoyo Institucional y Normativo con Objeto de Reducir la Pobreza Rural en la zona del MERCOSUR	459-MERCOSUR	800	MERCOSUR	N/A	1999	2004	Sub-Regional
	11. Programa de Apoyo Institucional y Normativo con Objeto de Reducir la Pobreza Rural en la zona del MERCOSUR	658-MERCOSUR	800	MERCOSUR	N/A	2003	2007	Sub-Regional
	12. Fortalecimiento de la Participación de las Organizaciones de Pequeños Agricultores en el Diálogo sobre Políticas en el Marco de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR- REAF	804-MERCOSUR	1 090	MERCOSUR	N/A	2005	2007	Sub-Regional
	13. Fortalecimiento de Organizaciones Rurales para su Participación en el Diálogo sobre Políticas en el Contexto de América del Sur y MERCOSUR	934-FAA	150	MERCOSUR	N/A	2006	2008	Sub-Regional
	14. Programa de Consolidación Institucional de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur	GR 1056-MERCOSUR	1 080	MERCOSUR	N/A	2008		Sub-Regional
	15. Programa Regional de Fomento de los Camélidos Sudamericanos	256-IICA	800	IICA	N/A	1993	1997	Regional
	16. Programa Regional de Fomento de los Camélidos Sudamericanos - Fase II	256A-IICA	500	IICA	N/A	1993	1997	Regional
	17. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos de Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe	302-IICA	790	IICA	N/A	1995	1998	Regional
18. Red de Proyectos Financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe	310-RIMISP	650	RIMISP	N/A	1995	1998	Regional	
19. Institución Regional de Capacitación en Desarrollo Rural en la Argentina, Bolivia, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay	324-GIA	800		N/A	1996	2001	Regional	

20.	Red FIDAMERICA - Fase II	310A-RIMISP	800	RIMISP	N/A	1998	2003	Regional
21.	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe - Fase II	468-DESCO	1 550		N/A	1999	2007	Regional
22.	Programa Regional de Fomento de los Camélidos Sudamericanos (Argentina, Bolivia, Chile y Perú) - Fase III	469-IICA	500	IICA	N/A	1999	2006	Regional
23.	Programa Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay)	470-PROCASUR	800	PROCASUR	N/A	1999	2007	Regional
24.	Red FIDAMERICA - Fase III	583-RIMISP	913	RIMISP	N/A	2002	2005	Regional
25.	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe - Fase III	700-DESCO	850		N/A	2004	2009	Regional
26.	Red FIDAMERICA - Fase IV	822-RIMISP	1 320	RIMISP	N/A	2005	2009	Regional
27.	Diversificación Productiva y Generación de Renta en la Región de Cultivo de Tabaco	N/A	135	N/A	N/A	2007		Regional
28.	Aprendizaje Global de Innovaciones y Talentos Jóvenes Rurales en el Mundo Rural	N/A	197	N/A	N/A	2007		Regional
29.	Fortalecimiento del Acceso a Mercados de Pequeños Productores Pobres en América Latina: Asistencia Técnica.	N/A	175		N/A	2008		Regional
<b>Totales donaciones FIDA en Argentina</b>			25 790					

## Recomendaciones de la EEPP 2010

<i>Idea de la recomendación (2010)<sup>195</sup></i>	<i>Análisis de su implementación / estado durante 2011-2023</i>
<p><b>1. Nivel de recursos y financiamiento.</b> Considerar opciones para aumentar los recursos disponibles para financiar el desarrollo rural y la agricultura familiar en el país. Para esto se requiere:</p> <p>a) tomar medidas para mejorar el desempeño de la cartera,</p> <p>b) revisar las definiciones de población rural para la asignación de recursos del FIDA en el marco del PBAS,</p> <p>c) intensificar esfuerzos para movilizar recursos de contraparte nacional (fondos públicos, contribuciones de beneficiarios y del sector privado) y</p> <p>d) recursos de cofinanciación de otros organismos de cooperación)</p>	<p>a) El complejo contexto en el que se ejecutó el país impidió que mejorara el desempeño de la cartera (ver II.A, III.D y IV.B).</p> <p>b) A nivel nacional, no se hizo una revisión de la definición de población rural (ver II.A).</p> <p>c) Problemas persistentes con la contraparte nacional de fondos federales, sin contribuciones del sector privado;</p> <p>d) Cofinanciamiento movilizado para PRODERI (Fondo Español) y para PROSAF (FONPLATA)</p>
<p><b>2. Fortalecer el apoyo técnico, concentrándose en innovación y gestión de conocimiento.</b> Para esto se requiere:</p> <p>a) Implementar un número limitado de actividades con alto contenido de innovación,</p> <p>b) Asegurar la calidad del apoyo técnico durante el diseño e implementación de los proyectos,</p> <p>c) incrementar la visibilidad de las actividades mediante la GC;</p> <p>d) promover la replicación o ampliación de su alcance por el GdA u otros organismos de financiamiento,</p> <p>e) desarrollar una agenda de innovación en una forma sistemática, estratégica y concentrada en áreas prioritarias, como por ejemplo, jóvenes y micro-finanzas rurales.</p>	<p>a) no se implementaron actividades con alto contenido de innovación en las intervenciones aprobadas en 2011-2023 (ver II.C);</p> <p>b) los programas diseñados durante el periodo adolecen de algunas falencias de diseño (ver II.A y II.B- coherencia interna), el apoyo técnico durante la implementación fue satisfactorio (ver IV.A);</p> <p>c) los productos de conocimiento generados desde 2011 fueron puntuales y no lograron incrementar la visibilidad de las actividades financiadas por el FIDA y su valor añadido (ver II.B),</p> <p>d) no se relevaron casos de ampliación del alcance de los enfoques seguidos en programas apoyados por el FIDA (ver III.G);</p> <p>e) no se encontró evidencia de una agenda sistemática y concentrada en áreas prioritarias, ni tampoco en los temas sugeridos en la recomendación de la EEPP de 2010.</p>
<p><b>3. Apoyar las modalidades exitosas de proveer servicios financieros rurales,</b> a través de:</p> <p>a) un diagnóstico de la situación de las entidades financieras que atienden al sector pecuario;</p> <p>b) replicar y ampliar las experiencias exitosas del FIDA en financiamiento rural en otros países en el contexto argentino (créditos otorgados a través de fideicomisos gestionados por agencias públicas o semipúblicas para proveer asistencia técnica, comercial y financiera a pequeños productores y créditos otorgados a cooperativas de pequeños productores rurales)</p>	<p>a) no se tiene constancia de dicho diagnóstico;</p> <p>b) no se tiene constancia de la ningún piloto sobre este tipo de experiencias. PRODERI y PROCANOR propusieron instrumentos como seguros, líneas de garantía, capital de riesgo, pero no se materializaron. El COSOP considera los planes de negocio como un instrumento exitoso que se está replicando y ampliando (er III.A, III.C y Anexo VIII).<sup>196</sup></p>

<sup>195</sup> Resumen elaborado por el equipo de evaluación, versión completa disponible en <https://ioe.ifad.org/en/w/argentina-country-programme-evaluation-2010->

<sup>196</sup> El borrador del Informe de revisión final del COSOP en 2024 considera que la propia aprobación del PRODERI y del PROCANOR respondía a la recomendación del EEPP 2010 sobre la ampliación e servicios financieros para pequeños productores y la inserción en cadenas de valor (párrafo 14).

Idea de la recomendación (2010)<sup>197</sup>

Análisis de su implementación / estado durante 2011-2023

**4. Cobertura geográfica de los programas.** Dada la escasez de recursos disponibles, el GdA y el FIDA deberían continuar dando prioridad a las provincias del Norte del país (aún dentro de un programa nacional como el PRODEAR), concentrando sus esfuerzos en lugares de alta concentración de población rural y donde la dispersión de los beneficiarios no sea muy significativa.

Los programas han mantenido en general la focalización geográfica en el Norte Grande, pero ampliaron a otras provincias posteriormente. La falta de estadísticas sobre pobreza rural en el país dificulta la concentración de inversiones. La modalidad de ejecución descentralizada es considerada por la EEPP en 2024 como más efectiva para evitar la dispersión de inversiones en el territorio, en comparación con la ejecución centralizada vía convocatorias que se utilizó en las últimas fases del PROCANOR y del PRODECCA.

**5. Mayor uso de donaciones y más estrecha conexión con los proyectos.**

- a) El FIDA debe continuar financiando donaciones en Argentina para promover actividades crediticias altamente satisfactoria en relación al diálogo de políticas y a la gestión de conocimiento;
- b) en apoyo a la agenda de innovación, el FIDA debería profundizar sus alianzas con instituciones de investigación en el sector agrícola argentino (por ej. INTA);
- c) asegurar la conexión de las donaciones con los diseños de los proyectos financiados por el FIDA

- a) Presupuesto para donaciones FIDA disminuyó en general, y drásticamente en la región de América Latina y el Caribe. Este punto está relacionado con restricciones corporativas, está, más allá del control del equipo a cargo del programa y la cartera;
- b) no se encontraron alianzas con institutos de investigación (III.B),
- c) la EEPP en 2024 encontró el mismo desafío (las donaciones no estuvieron vinculadas a los programas de préstamo) y recomienda reforzar este punto (III.B)

**6. Coordinación con entidades de gobierno involucradas en el programa.** Asegurar la participación activa en el diseño e o implementación de los proyectos financiados por el FIDA de instituciones gubernamentales federales y provinciales. Además de los socios tradicionales del FIDA, también de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los ministerios de producción de las provincias beneficiadas por el programa.

En diseño no se involucra a las provincias, puesto que es el gobierno nacional quien toma el crédito. Durante las visitas de terreno, el equipo de evaluación pudo confirmar el involucramiento de los equipos provinciales de los ministerios de producción y otros durante la ejecución. Este involucramiento fue algo menor en algunos casos de ejecución centralizada vía convocatorias, cuando la identificación y el acompañamiento se delegó a entes ejecutores en el terreno, como el INTA y el INAFCI. El personal del INTA al que se involucró forma parte del sistema de extensión y desarrollo rural, no de investigación.

**7. Modalidad descentralizada de la ejecución.**

- a) Se recomienda mantener (la modalidad descentralizada de ejecución) para las provincias con demostrada capacidad institucional y de gestión y con buen nivel de coordinación con el Gobierno Federal a través de proyectos vigentes;
- b) para las provincias con capacidad institucional débil, considerar modelo de gestión desconcentrada respaldada por componentes de desarrollo y fortalecimiento institucional,
- c) a largo plazo, considerar préstamos directos del FIDA, con garantía del Gobierno Federal, a aquellas provincias con suficiente capacidad institucional y fiscal.
- d) para la gestión descentralizada de los proyectos, la coordinación de las reglas y procedimientos de operación federal, provincial y del FIDA deben ser parte integral del diseño inicial de los proyectos, previo a la firma de los contratos de préstamo.

- a) y c) Durante el periodo, y debido a restricciones fiscales, se utilizaron varias modalidades de ejecución (centralizada y descentralizada con garantía soberana federal y préstamos a las provincias con garantía del Gobierno federal en el caso de Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Rioja y Neuquén (Ver IV.B)
- b) En algunas provincias solo se ejecutó vía convocatorias centralizadas de PROCANOR/PRODECCA, bajo el supuesto de no contar con equipos provinciales. La evaluación en 2024 no pudo determinar si se ofreció más capacitación a las provincias con capacidades más débiles, pero sí les dieron capacitación a muchas provincias (ver III.C).
- d) los contratos de préstamo se modificaron durante el periodo de evaluación para adaptarse al contexto.

**8. Presencia física en el país.** Se recomienda, en el marco de un significativo incremento de la cartera, se discutan las modalidades de presencia del FIDA en el país y tiempos de implementación, como mínimo contratar, lo antes posible, un oficial de enlace nacional.

No tuvo constancia de esto hasta mediados de 2022, con la contratación de una consultora a tiempo parcial.

<sup>197</sup> Resumen elaborado por el equipo de evaluación, versión completa disponible en <https://ioe.ifad.org/en/w/argentina-country-programme-evaluation-2010->

## Información adicional sobre el contexto país (sección II.A)

Mapa A 1  
Regiones de Argentina



Fuente: elaboración del equipo de evaluación

Cuadro A 1  
**Indicadores macroeconómicos clave**

Indicador	2010	2015	2020	2021	2022	2023
PIB per cápita (US\$ corrientes) <sup>a</sup>	10386	13789	8496	10636	13686	13344
PIB per cápita – paridad de poder adquisitivo (PPP) <sup>a</sup>	18064	20105	20788	23754	26505	n/d
PIB per cápita - tasa de crecimiento anual (%) <sup>a</sup>	9,84	1,63	-10,81	9,36	4,27	-2,5
PIB en US\$ corrientes (millones) <sup>a</sup>	423627	526320	385540	487227	632770	622646
PIB crecimiento anual (%) <sup>a</sup>	10,13	2,73	-9,94	10,40	5,24	-1,6
Impuestos sobre exportaciones (% de ingresos fiscales) <sup>a</sup>	20,78	9,76	12,30	16,97	n/d	n/d
Ingresos fiscales del gobierno central (% del PIB) <sup>a</sup>	12,85	12,34	10,87	11,48	n/d	n/d
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB) <sup>a</sup>	18,93	10,71	16,61	18,03	16,78	20,00
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB) <sup>a</sup>	16,04	11,78	13,61	14,95	15,30	28,10
Total de Exportaciones US\$ corrientes (millones) <sup>b</sup>	68174	56784	54884	77934	88446	66789
Exportaciones Agropecuarias y Agroindustriales US\$ corrientes (millones) <sup>b</sup>	32397	32734	35445	50318	55013	36956
Inversión extranjera directa, flujo neto (% del PIB) <sup>a</sup>	2,68	1,98	1,27	1,42	2,44	n/d
Valor agregado de agricultura, silvicultura y pesca (% del PIB) <sup>a</sup>	7,13	5,16	6,13	7,13	6,44	5,83
Valor agregado de industria, incluyendo construcción (% del PIB) <sup>a</sup>	25,26	23,15	22,18	23,58	23,40	24,16
Valor agregado de la manufactura (% del PIB) <sup>1</sup>	15,84	14,18	14,37	15,48	15,39	16,29
Valor agregado de servicios (% del PIB) <sup>a</sup>	51,50	55,81	55,29	52,51	53,02	53,60
Inflación (%) <sup>c</sup>	10,9	26,9	36,1	50,9	94,8	211,4

Fuente: elaboración propia con base en: a/ World Bank Data, <https://data.worldbank.org/country/argentina?view=chart>

b/ INDEC Estadísticas de Complejos Exportadores (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>)

INDEC Informe de avance de nivel de actividad. Cuarto trimestre 2023 ([https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib\\_03\\_24624724AF4B.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_24624724AF4B.pdf)) c/ IPC-INDEC e IPC Ciudad de Buenos Aires [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_24DBD5D8158C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_24DBD5D8158C.pdf)

[https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir\\_2022\\_1667.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir_2022_1667.pdf)

<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124>

Cuadro A 2  
**Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia, nacional y por regiones**

	<i>Pobreza</i>	<i>Indigencia</i>
<b>Total del País</b>		
Segundo Semestre 2010	9.9	2.5
Segundo Semestre 2023	41.7	11.9
<b>Noreste</b>		
Segundo Semestre 2010	18.5	3.7
Segundo Semestre 2023	42	10.7
<b>Noroeste</b>		
Segundo Semestre 2010	11.8	2.1
Segundo Semestre 2023	41	14.5
<b>Región Pampeana</b>		
Segundo Semestre 2010	9.6	3
Segundo Semestre 2023	36.8	11.6
<b>Cuyo</b>		
Segundo Semestre 2010	9.8	2.3
Segundo Semestre 2023	40.7	10.5
<b>Patagonia</b>		
Segundo Semestre 2010	5.8	2.5
Segundo Semestre 2023	33.32	7.2
<b>Gran Buenos Aires</b>		
Segundo Semestre 2010	9.1	2.2
Segundo Semestre 2023	41.4	12.5

Fuente: Elaboración propia en base a EPH- INDEC

Cuadro A 3  
**Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

	<i>IDH</i>	<i>IDH Ampliado*</i>
2009	0.83	0.74
2023	0.85	0.75

\* IDH ajustado por desigualdad de ingreso

Fuente: elaboración propia en base a PNUD

### **Desempleo Juvenil**

De acuerdo con los de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)<sup>198</sup>, en el cuarto trimestre de 2023, las **personas entre 14 y 29 años fueron las más afectadas por la desocupación**. Las estadísticas oficiales reflejaron tasas de desocupación del **13,4% para mujeres y del 11,5% para hombres** en este rango etario, mientras que el promedio general de desocupación alcanza el 5,7%. La mayoría de los nuevos empleos generados son informales: **sólo el 16% de jóvenes de 18 a 26 años tiene un trabajo formal en Argentina**. Sin embargo, debe destacarse que las estadísticas de empleo de Argentina sólo recogen

<sup>198</sup>[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim23BB05224E02.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim23BB05224E02.pdf)

información de 31 aglomerados urbanos y grandes regiones, lo que hace que estos datos sean limitados para caracterizar la situación de empleo entre jóvenes de zonas rurales.

Estudios recientes (Salvia, 2018)<sup>199</sup> muestran que en promedio la tasa de desocupación de los jóvenes ubicados entre los 16 y los 24 años casi cuadruplica a la de la población que se sitúa de los 25 a los 64 años y que esta diferencia ha persistido desde 2003 hasta la actualidad. Aunque después de la crisis de 2001-02 la tasa de desocupación de los jóvenes descendió, ésta se ha mantenido en torno al 19 por ciento, mientras que la tasa de desempleo de los adultos declinó de manera importante (de 13 por ciento a 5/6%).

También, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>200</sup> coincide en la estimación que el desempleo afecta más a los jóvenes argentinos que a los adultos. Casi un cuarto de los jóvenes argentinos de entre 16 y 24 años estaba desempleado en 2017 (24,7%), mientras que el desempleo general era del 8,7%. Es decir: la tasa de desempleo en los jóvenes casi triplica a la de la población adulta en general y viene ampliándose desde 2004. Así, la Argentina era en 2017 el país con mayor desempleo juvenil del Cono Sur, por encima de Uruguay (24,5%), Chile (16,8%), Paraguay (12,8%) y Bolivia (6,6%).

Si bien no se dispone de información estadística sistemática sobre empleo en zonas rurales, se puede obtener alguna información de estudios de casos a nivel local para caracterizar la situación de empleo de los jóvenes. Por ejemplo, en un estudio realizado en la provincia de San Juan (Castilla et al, 2011)<sup>201</sup> se mencionaba que los jóvenes rurales se inician a temprana edad en el trabajo. En el 52% de los casos analizados en una encuesta, comenzaron a trabajar con menos de 15 años, lo que indica que sus primeras experiencias laborales las efectúan cuando aún se encuentran en el sistema educativo con escolaridad obligatoria. El 43% comienza a trabajar en el intervalo que va de los 16 a los 20 años; y sólo un 5% se incorpora al mercado después de los 21 años. Asimismo, en la muestra realizada el 68% de los jóvenes se encontraba trabajando, mientras el 32% restante no registraba ocupación alguna. Del 68% de los ocupados, más de la mitad se desempeñan en el sector agrícola y el resto (42%), se distribuía en las ramas de comercio, servicios varios y construcción. Se observa además que el 66% de los jóvenes se encuentra en un empleo no registrado. **Estos datos sugieren que los porcentajes de desempleo en de jóvenes en zonas rurales tienen un nivel superior a los observadas en aglomerados urbanos y grandes regiones, confirmando también el diferencial con el empleo en adultos.**

Por otra parte, en un trabajo basado en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000 y encuestas locales, Román (2003)<sup>202</sup> encuentra que, con respecto de sus pares urbanos, los jóvenes rurales se diferencian por mayores niveles de ocupación, aunque no asociados a mayores ingresos. **El análisis coincide con lo mencionado anteriormente en el sentido que esa ocupación se inicia a edades tempranas: entre un cuarto y un tercio de los varones y entre un sexto y un quinto de las mujeres se encontraban ocupados a los 14 años.**

**También que, en términos generales, si bien los niveles de ocupación de jóvenes resultan altos en comparación con áreas urbanas (50%), son siempre inferiores a los de los adultos para el total del país. Sin embargo, los niveles de desocupación eran bajos y no superaban el 5%.**

Entre los varones ocupados, la rama agraria era predominante para el total del país (77%) y en la mayoría de las provincias. En cambio, entre las mujeres esa rama seguía

<sup>199</sup> Agustín Salvia (2013) Desempleo en Jóvenes. Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina. Estudio Friedrich Ebert Stiftung. [https://ceyds.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/215/2014/06/Juventudes\\_salvia\\_2013.pdf](https://ceyds.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/215/2014/06/Juventudes_salvia_2013.pdf)

<sup>200</sup> <https://www.cippec.org/textual/la-argentina-es-el-pais-con-mayor-desempleo-juvenil-de-la-region/>

<sup>201</sup> Castilla, Alejandra María; María Eloísa Buigues; Elida Beatriz Crocco (2011) Jóvenes Rurales Y Trabajo: Análisis De Sus Recorridos Laborales. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. [https://aset.org.ar/congresos-antiores/10/ponencias/p15\\_Castilla.pdf](https://aset.org.ar/congresos-antiores/10/ponencias/p15_Castilla.pdf)

<sup>202</sup> Román, Marcela (2003) Los Jóvenes Rurales En Argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural. PROINDER. Ministerio de la Producción Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos Serie Estudios E Investigaciones 4, Buenos Aires.

siendo predominante para todo el país (53%), pero no en la mayoría de las provincias. Esas diferencias entre géneros se explicarían por el desempeño de actividades domésticas y ligadas al autoconsumo entre las mujeres, no registradas como ocupación.

Cuadro A 3

**Valor agregado bruto de la producción agrícola y características de las explotaciones agropecuarias, por región**

Región	VAB agrícola %	VAB agrícola por EAP Pesos a precios de 2004	VAB agrícola por residente Pesos a precios de 2004	EAP	EAPs 0 a 10 ha % del total de EAPs en la región	EAPs 10,1 a 50 ha % del total de EAPs en la región	EAPs 50,1 ha o más % del total de EAPs en la región	EAPs que usan internet % del total de EAPs en la región
Cuyo	4,1	62 269	12 402	30 717	46	28	26	28
NEA	4,3	37 208	8 384	53 890	13	42	45	14
NOA	13,3	119 565	25 876	51 810	46	19	35	11
Pampeana	76,1	358 359	81 540	98 800	7	13	79	61
Patagonia	1,8	57 524	15 544	14 446	22	23	54	27
Nacional	100	186 408	41 485	149 663	20	23	57	34

Fuente: elaboración propia con datos de VAB de CEPAL 2022 y el resto del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2018.

Nota: En el CNA 2018, el número de EAPs reportadas junto al número de residentes (INDEC, 2021, cuadros 7.3 y 7.4) es menor que el número total de EAPs reportado en el resto del documento. Por tal motivo, la cuarta columna de este cuadro ajusta por el porcentaje de EAPs faltante en cada región.

Cuadro A 4

**Evolución institucional del ente ejecutor de programas FIDA**

Nivel/Periodo	2010-2014	2015-2018	2019-2022	2022-2023
Ministerio	MAGyP ➤ UCAR	AGROINDUSTRIA	MAGyP	ECONOMIA
Secretaría		SAGyP ➤ UCAR		SECPLAN SAGyP
Sub-secretaría			SSGA (*) ➤ DIPROSE	SSGFD ➤ DIPROSE

Fuente: elaboración propia.

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SSGA: Subsecretaría de Gestión Administrativa

SECPLAN: Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal

SSGFD: Subsecretaría de Gestión Federal para el Desarrollo

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

DIPROSE: Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales

a) Nota: la UCAR, creada el 9 de diciembre de 2009 mediante Resolución No. 45 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Ver <http://www.prosap.gob.ar/webDocs/ManualOrganizacionYFuncionesUCAR-Junio2014.pdf> p. 12

b) (\*) la UCAR dependió de la SSGA a partir de 2018.

Cuadro A 5  
**Financiamiento externo en el sector agropecuario**

<i>Programa</i>	<i>Financiador</i>	<i>Monto Prestamo</i>	<i>Aporte nacional</i>	<i>Total programa</i>	<i>Status</i>
AGRO XX1	BM	400	150	550	ACTIVO
GIRSAR	BM	150	37.5	187.5	ACTIVO
PROSAP-ACTIVE	BID	100	31	171	ACTIVO Cofinanc.
PROSAP-ACTIVE	CAF	40			ACTIVO
PROVIAR II	BID	40	10	50	ACTIVO
AGRO EXP FRUT	CAF	75	4	79	ACTIVO
<b>PRODECCA</b>	<b>FIDA</b>	<b>13.32</b>	<b>12.11</b>	<b>25.43</b>	<b>ACTIVO</b>
<b>PROCANOR</b>	<b>FIDA</b>	<b>24.32</b>	<b>14.54</b>	<b>38.86</b>	<b>ACTIVO</b>
<b>PROSAF</b>	<b>FIDA</b>	<b>13.1</b>	<b>9.7</b>	<b>36.1</b>	<b>ACTIVO Cofinanc.</b>
<b>PROSAF</b>	<b>FONPLATA</b>	<b>13.3</b>			<b>ACTIVO</b>
REC RUR POST EMER.	BCIE	55	0	55	ACTIVO
PROSAMA SENASA	BID	125	49	174	ACTIVO
DES. SOST FORESTAL	BID	60	14.8	74.8	CERRADO
PISEAR	BM	52.5	14.37	66.87	CERRADO
PROICSA-AZUCAR	CAF	100	40	140	CERRADO
CAMBIO CLIM ADAPT	FONDO DE ADAPT	5.2	0	5.2	CERRADO
PRODAF	BID	22.7	2	24.7	CERRADO
<b>PRODERI</b>	<b>FIDA</b>	<b>7.81</b>	<b>91.69</b>	<b>149.5</b>	<b>CERRADO Cofinanc</b>
<b>PRODERI</b>	<b>FONDO ESPAÑOL</b>	<b>50</b>			<b>CERRADO</b>
PROSAP CERRADO	BID	753.4	247	1000.4	CERRADO
PROSAP CERRADO	BM	441.9	192.8	634.7	CERRADO
PROSAP CERRADO	CAF	60	20	80	CERRADO
PROSAP CERRADO	FONPLATA	18.4	6.1	24.5	CERRADO

<b>PRODERPA</b>	<b>FIDA</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>29</b>	<b>CERRADO</b>
<b>PRODEAR</b>	<b>FIDA</b>	<b>19.3</b>	<b>25.38</b>	<b>44.68</b>	<b>CERRADO</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2660.25</b>	<b>980.99</b>	<b>3641.24</b>	

Cuadro A 6  
**Proporción del financiamiento por financiador**

<i>Préstamos por entidad financiera</i>	<i>Monto</i>	<i>% del total</i>
<b>BCIE</b>		
REC RUR POST EMER.	55	
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>2%</b>
<b>BID</b>		
PROSAP-ACTIVE	100	
PROVIAR II	40	
PROSAMA SENASA	125	
DES. SOST FORESTAL	60	
PRODAF	22.7	
PROSAPS CERRADOS	753.4	
<b>Total</b>	<b>1101.1</b>	<b>41%</b>
<b>BM</b>		
AGRO XX1	400	
GIRSAR	150	
PISEAR	52.5	
PROSAP CERRADO	441.9	
<b>Total</b>	<b>1044.4</b>	<b>39%</b>
<b>CAF</b>		
PROSAP-ACTIVE	40	
AGRO EXP FRUT	75	
PROICSA-AZUCAR	100	
PROSAP CERRADO	60	
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>10%</b>
<b>FIDA</b>		
PRODECCA	13.32	
PROCANOR	24.32	
PROSAF	13.1	
PRODERI	7.81	
PRODERPA	20	
PRODEAR	19.3	
<b>Total</b>	<b>97.85</b>	<b>4%</b>
<b>FONDO ADAPT. CC</b>		
CAMBIO CLIM ADAPT	5.2	

<b>Total</b>	<b>5.2</b>	<b>0%</b>
<b>FONDO ESPAÑOL</b>		
PRODERI	50	
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>2%</b>
<b>FONPLATA</b>		
PROSAF	13.3	
PROSAF CERRADO	18.4	
<b>Total</b>	<b>31.7</b>	<b>1%</b>
	<b>2660.25</b>	<b>100%</b>

Cuadro A 7  
Resumen por Fuente de financiamiento

<i>Financiadore</i>	<i>Monto total</i>	<i>Porcentaje del total</i>
BID	1101.1	41%
BM	1044.4	39%
CAF	275	10%
FIDA	97.85	4%
BCIE	55	2%
FONDO ESPAÑOL	50	2%
FONPLATA	31.7	1%
FONDO ADAPT. CC	5.2	0%
<b>TOTAL CARTERA</b>	<b>2660.25</b>	<b>100%</b>

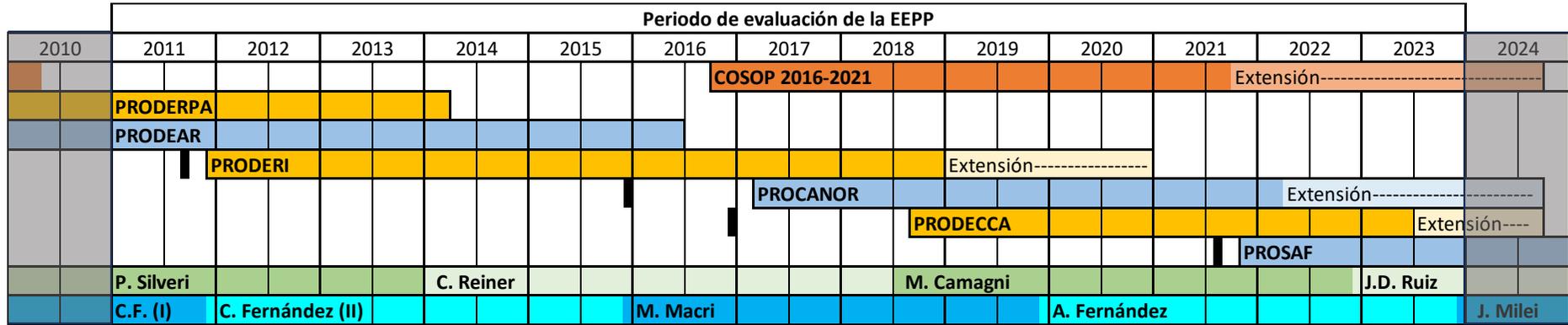
## Información adicional sobre la estrategia y las operaciones (sección II.B)

Cuadro A 8  
Objetivos de la Estrategia del FIDA con Argentina, 2011-2023

	Periodo sin COSOP			COSOP 2016-2021
	enero a septiembre 2011	Sep 2011 a sep 2016		Oct 2016 a sep 2024
	PRODERPA	PRODEAR	PRODERI	
Finalidad	Reducción en la vulnerabilidad económica y ambiental de los pobres rurales en Patagonia [...]	Reducción de la pobreza entre los pobres rurales de zonas priorizadas en 10 provincias de Argentina	Contribuir a la reducción de la pobreza rural en la República de Argentina	Contribuir a la reducción de la pobreza rural y la inclusión socio-económica de la población rural pobre asegurando igualdad de oportunidades de manera sostenible económica y ambientalmente.
Objetivo específico 1	Las actividades económicas agrícolas y no agrícolas de subsistencia se transforman en negocios rurales sostenibles	Desarrollo de negocios rurales	Inversión productiva y acceso a mercados	Ingreso e igualdad de oportunidades
Objetivo específico 2	Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades organizacionales de la población objetivo en términos de actividades económicas y sostenibles	Desarrollar capital humano y social	Servicios de asistencia técnica, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capital humano y social	Capital humano y social
Objetivo específico 3	Fortalecimiento de vínculos interinstitucionales para reforzar el desarrollo rural en Patagonia	Desarrollo institucional	Programa de gestión y administración	Desarrollo de las capacidades de gestión, con énfasis en las instituciones provinciales

Fuente: Equipo de evaluación

Gráfico A 1  
Cronología del periodo de evaluación



Fuente: elaboración propia.  
Para las operaciones, se distingue la fecha de aprobación con una raya negra, y la fecha de efectividad con el periodo coloreado

## Información adicional sobre el desempeño de la estrategia y el programa país (sección III) y desempeño de los asociados (sección IV)

### Diagnóstico de las cadenas de valor priorizadas en los programas FIDA

#### 1. Cadena de valor: definiciones y usos

La noción de cadena de valor constituye una conceptualización de los entrelazamientos que se generan entre diversos agentes económicos, en torno a la producción, comercialización y consumo de un bien o servicio.

Una definición ampliamente aceptada y difundida de cadena de valor señala que ésta comprende toda la variedad de actividades que se requieren para que un producto o servicio transite a través de las diferentes etapas de producción, desde su concepción hasta su entrega a los consumidores y la disposición final después de su uso.<sup>203</sup> Cada una de las etapas —concepción y diseño, producción del bien o servicio, aprovisionamientos de insumos, contratación de servicios, tránsito de la mercancía, consumo y manejo, y reciclaje o deposición final— son comúnmente conocidas como eslabones. Independientemente de su tamaño, toda empresa participa en al menos una cadena de valor local; por ejemplo, un productor agrícola, aun cuando se oriente al autoconsumo, compra insumos (semillas, herramientas, fertilizantes y otros) que lo hacen interactuar con otros eslabones de la cadena.

Dentro de esta concepción de la idea de cadena de valor, se identifican dos aspectos centrales que son inherentes a la propia idea: la regularidad en los intercambios y la solidez de la vertebración interna, entre los distintos agentes intervinientes.<sup>204</sup>

A partir de mediados de la década de 1980, el concepto se relacionó con el de modelo de negocios, y se convirtió en una herramienta para el diseño de la planificación estratégica empresarial.<sup>205</sup> En la década siguiente comenzó a utilizarse dicho concepto para orientar y enmarcar la definición y ejecución de políticas públicas de cuño productivo.

En el caso argentino, desde mitad de la década de 1990, el uso de este concepto se fue extendiendo por diversos ámbitos públicos, guiando la definición de políticas y el diseño de programas y proyectos.<sup>206</sup> Ya entrado el siglo XXI, el concepto fue amplia y sólidamente asimilado por todos los estamentos públicos, y pasó a constituir una referencia ineludible en todo accionar estatal en el campo de la producción económica. Líneas de trabajo ministeriales, planes estratégicos sectoriales, o programas de trabajo plurianuales de diversas instituciones públicas tomaron la noción de cadena de valor como objeto de atención y guía para la acción.<sup>207</sup>

Con mayor o menor nivel de complejidad expositiva, los diferentes usos del concepto de cadena de valor en la política productiva argentina remiten a contemplar en ella las articulaciones horizontales y verticales en torno a una actividad o a un producto-madre<sup>208</sup>, que se establecen entre diferentes agentes económicos: investigación y

<sup>203</sup> Michael Porter. **Ventaja competitiva**, Madrid, Pirámide, 1985.

<sup>204</sup> Marcelo Posada (coord.). **Complejos productivos y territorio en la Argentina**, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.

<sup>205</sup> El promotor de esta concepción de cadena de valor fue Michael Porter, a través de su libro. **Ventaja competitiva** (Buenos Aires, Pirámide, 1985).

<sup>206</sup> Damián Gianmarino. "Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina", en H. Adriani et al. (coords). **Abordajes de la actividad industrial argentina**, La Plata, UNLP, 2021.

<sup>207</sup> Por ejemplo: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; Plan Estratégico Industrial 2014-2020, del Ministerio de Industria; Programa Nacional de Desarrollo de Cadenas de Valor, 2015, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial; los Programas Nacionales de Investigación basados en Cadenas Agroindustriales, del INTA.

<sup>208</sup> La idea de producto-madre remite al enfoque de la cadena de valor centrado en un producto que organiza al conjunto de las actividades relacionadas, desde la producción primaria hasta el consumo final. Por ejemplo, el producto-madre "leche bovina" involucra a la cadena que va desde los proveedores de equipos de ordeño y el proveedor de material genético de calidad lechera, hasta las fábricas de quesos y los canales comerciales de acceso al consumidor minorista. Un ejemplo mucho más complejo es el del producto-madre "maíz", que comprende desde el

desarrollo, diseño, producción, transformación primaria, transformación secundaria, distribución, comercialización, consumo y reciclaje.<sup>209</sup>

La aplicación de la noción de cadena de valor ha sido, según el producto-madre y según el usuario, sumamente laxa, aplicándose a encadenamientos plenamente vertebrados, perfectamente identificables dentro del panorama del entramado productivo argentino, pero a la vez utilizándose para referirse a actividades apenas esbozadas en el contexto productivo regional, que funcionan desarticulada y aisladamente, pero que eran objeto de impulso público, como algunos casos que se analizarán más adelante. A la vez, en algunos casos, se contempla la cadena desde una perspectiva de organización vertical, mientras que en otras se amplía la óptica de análisis hacia los nexos horizontales que se establecen entre los agentes integrantes de la cadena.

El FIDA, por su parte, que viene utilizando esta noción desde hace unas décadas, considera que una cadena de valor es una alianza vertical de empresas que colaboran de distinta forma a lo largo de la gama de actividades necesarias para llevar un producto desde la etapa inicial de suministro de insumos, a través de las distintas fases de producción, hasta su destino final en el mercado.<sup>210</sup> Debe señalarse, a la vez, que una evaluación interna del FIDA señaló que pese a conocerse esa concepción básica de las cadenas de valor, la revisión de proyectos diseñados con ese enfoque expone la ausencia de un marco común para abordar los sistemas de cadenas de valor en distintas regiones del mundo.<sup>211</sup> De ahí que se sugiera que institucionalmente se preste mayor atención al diseño, incorporando un conocimiento más profundo de la situación del territorio, la sociedad y la economía en donde se aplicaría el vector de las cadenas de valor como instrumento de focalización. La evaluación de FIDA señala que es factible llegar a la población objetivo mediante enfoques de cadena, pero que estos deben tener en cuenta ese conocimiento requerido para obtener mejores resultados.

Según se aprecia, el enfoque conceptual de FIDA hace hincapié en la verticalidad organizativa, pese a lo cual, como también se verá más adelante, sus líneas de trabajo junto al Estado argentino contemplan una perspectiva mixta, donde el producto-madre es el articulador central, en torno al cual las relaciones entre los agentes económicos intervinientes son tanto verticales como horizontales.

## 2. Las cadenas de valor de PROCANOR y PRODECCA

Para PROCANOR, durante el diseño del proyecto se priorizaron las siguientes siete cadenas<sup>212</sup>:

- Papas y ocas<sup>213</sup>
- Quinoa
- Maíz<sup>214</sup>
- Amaranto
- Yacón
- Chía

---

proveedor de maquinaria agrícola hasta la elaboración de pienso ganadero, desde los proveedores de equipos de generación de biodiesel hasta las redes de distribución de dicho combustible, desde el productor de maíces especiales hasta las fábricas de bioplásticos, etc.

<sup>209</sup> Marcelo Posada. Territorio, infraestructura y economía en la Argentina, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

<sup>210</sup> <https://www.ifad.org/es/web/knowledge/-/toolkit-commodity-value-chain-development-projects-1>

<sup>211</sup> OIE, 2019. "IFAD's Engagement in Pro-Poor Value Chain Development", Corporate-Level Evaluation, IFAD.

[https://ioe.ifad.org/documents/38714182/41260694/cle\\_valuechain.pdf/7f0ae37d-5c57-10a2-b14d-0593f08a03d0](https://ioe.ifad.org/documents/38714182/41260694/cle_valuechain.pdf/7f0ae37d-5c57-10a2-b14d-0593f08a03d0)

<sup>212</sup> En la web del gobierno argentino, aparecen incluidas dentro del PROCANOR otros dos cadenas priorizadas: isaño y kiwicha. El isaño es una tuberosa que puede englobarse en la misma cadena de las papas y ocas andinas, y la kiwicha es, en realidad, el nombre local del amaranto, cadena ya mencionada entre las priorizadas por el Programa.

<sup>213</sup> Atento al área geográfica de trabajo del Programa, se hace referencia a las papas andinas.

<sup>214</sup> De igual modo que con las papas, esta cadena está referida a los maíces andinos tradicionales.

- Camélidos (carne y fibra)

Por su parte, y tal como su nombre lo indica, PRODECCA está centrado en la cadena caprina, tanto en sus líneas de valor de carne, como de leche y de fibra.

En las líneas siguientes se efectuará un breve paneo de la situación general de cada una de esas cadenas priorizadas, elaborado a partir de la información disponible (estadística pública, estudios sectoriales, y entrevistas con informantes calificados).<sup>215</sup>

## 2.a. Cadena de valor de papas y ocas

La producción de tubérculos andinos<sup>216</sup> es una actividad ancestral en el Noroeste argentino, donde la población indígena, a través de los siglos, fue domesticando numerosos tipos de tubérculos para su cultivo, básicamente destinado al autoconsumo.<sup>217</sup>

En Argentina, y particularmente, en las provincias de Salta y Jujuy, hay tres zonas de producción de estos tubérculos (principalmente papas y ocas): la Quebrada de Humahuaca, la Puna, y los Valles de Altura. En las últimas décadas, por diversas iniciativas públicas, se expandió el área de cobertura de estos cultivos hacia localizaciones puntuales en otras provincias, como Tucumán, Catamarca y Mendoza. Las áreas salteñas y jujeñas de producción encierran una variada gama de ambientes naturales, que van desde los 1.800 msnm hasta los 3.000 msnm, con precipitaciones que cubren el abanico de entre 200 mm y 1.000 mm anuales.

La producción de tubérculos andinos tradicionales no está identificada en la estadística oficial del país, por lo cual los datos de superficie implantada y volumen obtenido son muy aproximados. La última estimación oficial data de 2010, y consideraba que en Salta y Jujuy se tienen en producción unas 1.500 ha. En ellas se produce una amplia gama de variedades de papas y ocas, alrededor de 40, si bien esa diversidad está en declive, en tanto que medio siglo atrás se consignaba la producción de 75 variedades.

En Salta, las variedades más difundidas son: Tuni, Negra ojosa, Colorada, Oca, Azul, Moradita, y Runa. En Jujuy se produce, principalmente: Oca, Oca rosada, Collajera negra, Collajera roja, Chacarera, y Amajana.

La producción se destina, principalmente, para autoconsumo, para reserva como semilla y para destinar al mercado (una vez cubiertos los otros dos destinos). El mercado al que se dirige la producción es, inicialmente, el local y regional, y solo una pequeña parte se destina a otros mercados nacionales (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, etc.). Según las áreas de producción, los rendimientos alcanzados van entre las 5 tn/ha y las 12 tn/ha.<sup>218</sup>

Los sistemas productivos (siembra y cosecha) se desarrollan por medio de una combinación de técnicas y herramientas tradicionales con otras aportadas por el Estado nacional o provincial, a través de la prestación de servicios de labranza a cargo de maquinaria pública, y por medio de la asistencia técnica de las unidades locales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). La aplicación de insumo químicos

<sup>215</sup> En la ejecución de PROCANOR, los gestores de la Unidad Ejecutora Central, fueron acordando con las provincias abordar a otras cadenas de valor. El patrón de elección de ellas no fue explicado claramente por los entrevistados, más allá de difusas referencias a que eran "cadenas con impacto regional". En el trabajo sobre el territorio que se efectuó para la elaboración de este informe, se relevó que el Programa trabaja con cadenas diversas, alejadas del listado original (vitivinícola, avícola, etc.); incluso, se hizo referencia a que se está analizando el diseño de estrategias de trabajo dentro del sector minero. En esta segunda sección del documento se presenta el panorama de las cadenas originalmente seleccionadas por FIDA en concurrencia con el Gobierno argentino.

<sup>216</sup> Papas andinas (*Solanum tuberosum* var. *Adigenum*); ocas (*Oxalis tuberosa*); e isaños (*Tropaeolum tuberosum*).

<sup>217</sup> Esta sección se nutre principalmente de: R. Muchut. Análisis de la producción de papa andina de las provincias de Salta y Jujuy, Salta, UCSAL, 2017; M. Delpino. Saberes tecnológicos de papa andina en el Noroeste argentino, Buenos Aires, FAUBA, s/f; E. Jiménez et al. "Revalorización del cultivo de papas andinas", en La alimentación latinoamericana, n° 268, Buenos Aires, 2007; M. Arzeno. "Conocimientos geográficos en torno a los alimentos alternativos", en A. Padawer (comp.). El mundo rural y sus técnicas, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2020; S. Alvarez. Descripción de sistemas productivos de papa andina, La Plata, UNLP, 2015; Fundación ProYungas. Pueblos originarios, guardianes de la historia genética de las papas, Salta, Fundación ProYungas, 2020.

<sup>218</sup> En relación con esta productividad, nótese que las áreas vecinas de Bolivia, donde se producen las mismas variedades de tubérculos, generan entre 12 y 14 tn por hectárea, y en las áreas papeiras de Perú el rendimiento es de entre 14 y 16 tn por hectárea.

es muy reducida (tanto nivel de fitosanitarios como fertilizantes), lo que induce a algunos analistas a considerar al grueso de esa producción como orgánica, aunque no se cuente con la certificación oficial correspondiente.

La cosecha se realiza mayormente en forma manual, en Salta, y mecanizada en Jujuy. La producción que se destina al autoconsumo o a semilla, es acondicionada en el establecimiento y preservada según los usos y costumbres de la población local. La porción de la producción que se destina al mercado, puede seguir dos caminos que pueden identificarse como de "cadena corta" y de "cadena larga". El primero conlleva a un sencillo acondicionamiento de esos tubérculos, en el mismo establecimiento, para luego ser llevado por el propio productor al mercado local (feria), donde es intercambiado por dinero o por medio del trueque. En ocasiones, y particularmente en los casos de los productores asentados en parajes más aislados, dentro de esa "cadena corta" interviene un acopiador itinerante, que va adquiriendo por los establecimientos la producción que vuelcan al mercado, y luego este agente la revende en dicho mercado local.<sup>219</sup>

La "cadena larga" es aquella en la que la producción obtenida se destina al mercado formalizado -regional o nacional- y debe respetar las disposiciones de policía sanitaria vigentes.<sup>220</sup> En esta vía de acceso al mercado, los productores envían a galpones de empaque y acondicionamiento autorizados (propiedad de empresas individuales, de cooperativas o de Organizaciones No Gubernamentales) su producción. Allí los tubérculos se tipifican, lavan, clasifican y embolsan para luego ser comercializados. Esta comercialización la realiza el productor en forma individual con un comprador acopiador, o bien la venta se canaliza en forma conjunta, a efectos de ganar volumen y capacidad de negociación. En esta última línea, el apoyo público es determinante para la organización y capacitación de los productores. El intermediario o el comprador final, según el caso, se ocupa de transportar y distribuir el producto en los mercados de destino, el cual ejerce un poder de selección hacia atrás en la cadena, exigiendo cumplimiento de determinados estándares de presentación, calidad, higiene, trazabilidad, etc. Esas exigencias obligan, por consiguiente, a adecuar los procesos involucrados en la etapa de postcosecha y acondicionamiento.

La producción de tubérculos andinos argentinos debe enfrentar la competencia, a nivel local y de los mercados de destino final, de los tubérculos provenientes de Bolivia, generalmente introducidos en forma irregular ("contrabando hormiga" y contrabando de mayor escala), que se ofrecen en los mercados a menor precio.

En términos generales, puede observarse que la cadena de estos productos andinos tiene un desarrollo incipiente, aunque se trate de producciones de muy larga data y gran arraigo local. Su acceso a los mercados, particularmente a nivel de los productores de menor escala y menores recursos, es irregular en el tiempo y en volúmenes, en tanto que el destino principal de la producción es aún el autoconsumo; solo los nuevos productores de papas andinas, de mayor escala y capacidad empresarial (asentados sobre todo en Tucumán y Catamarca) tienen por eje de la producción la colocación en el mercado. A la vez, la articulación de la cadena (en el caso de la "cadena larga") se da impulsada por agentes externos, principalmente organismos públicos o de organizaciones privadas, quienes apuntalan no solo la comercialización sino, como se mencionó, el propio desenvolvimiento del sistema productivo primario.

## 2.b. Quinua

La quinua (*Chenopodium quinoa*) es un cultivo de origen andino, domesticado hace varios miles de años en la zona en torno al lago Titicaca, entre los actuales países de

---

<sup>219</sup> En determinadas zonas se organizan ferias de mayor dimensión, donde concurren productores directos, acopiadores itinerantes, y compradores-acopiadores de mayor escala de operaciones; por ejemplo: la Feria de Humahuaca, la de Tumbaya, la de la Olla, la de la Unión de Pequeños Productores Aborígenes de Jujuy y Salta, y la de la Fiesta de Alfarcito.

<sup>220</sup> Resolución 180/2003 y sus modificatorias emitidas por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Perú y Bolivia. Se trata de una especie con gran cantidad de variaciones genéticas, distribuidas entre los 5º Latitud Norte y los 43º Latitud Sur, y desde los territorios costeros hasta los 4.000 msnm. De ahí que se lo agrupe en cinco grandes ecotipos: costero, del valle, subtropical, del salar, y del altiplano. Esta diversidad de ecotipos (expresiva de aquella diversidad genética) es clave de ser tenida en consideración, porque se suele asociar estrecha y unívocamente a la producción de quinua con la región del Altiplano, siendo que se la puede cultivar en muy diversos ambientes.<sup>221</sup>

Este cultivo ha adquirido una reciente centralidad a nivel mundial, al comenzar a considerárselo –como a varios otros– un “super alimento”, al cual se le asignan numerosas propiedades benéficas a nivel nutricional y de salubridad, a la par que se deposita en él la esperanza de poder contribuir a paliar el hambre en el mundo.

La quinua constituye una parte esencial de la dieta de las comunidades andinas, complementada con otros productos locales o introducidos con posterioridad a la llegada española. Y en tanto esto, es en esas comunidades donde su consumo per capita es más elevado. Por ejemplo, en Bolivia, el consumo aparente de quinua ronda los 4 kg/hab./año, con mayor peso en las zonas rurales y menor en las áreas urbanizadas, al tiempo que en Perú ese consumo a nivel nacional ronda 1 kg/hab./año, casi duplicándose en las áreas rurales. Este peso en la dieta andina de la quinua explica que casi el 60% de la producción se destina al autoconsumo. El restante 40% se remite al mercado, comercializándose localmente cerca de la mitad y el resto orientándose al mercado internacional.

A lo largo de la última década, la demanda internacional de quinua se ha ido incrementando notablemente, originando un incremento en su precio dado la parte menor que se destina al mercado. Esa demanda ha sido impulsada por la revalorización de sus propiedades nutricionales y de sus potenciales efectos benéficos sobre la salud humana.

El uso de la quinua es tradicionalmente alimenticio, preparándose con ella varias decenas de platos distintos entre las comunidades que las producen, tanto apelando al grano en forma directa como a la harina derivada del mismo. Fuera de la zona andina, el consumo alimenticio –en particular en los países desarrollados– es más acotado y está motivado, como se indicó, en factores de nutrición y salubridad antes que en sus cualidades culinarias. Además de los productos alimenticios (granos, harinas, hojuelas, extruidos y expandidos), de la quinua pueden obtenerse derivados de uso cosmético y farmacéutico gracias a su elevado contenido de saponina.

La producción mundial (algo menos de 150.000 tn.) se concentra en su lugar de origen; así, Perú produce el 53,3% del total y Bolivia el 44%. En muy menor medida, otras áreas productivas relevantes son Ecuador, Colombia, Chile y Estados Unidos (donde este cultivo se introdujo en la década de 1970). En concordancia con la concentración productiva en Perú y Bolivia, también en ambos países se concentra la exportación –47% y 31%, respectivamente–, siguiéndoles en importancia las exportaciones facturadas desde Estados Unidos y Holanda, si bien en ambos casos, pero en particular en el segundo, se trata de reexportaciones.

El lugar de Argentina en la producción de quinua a nivel mundial es insignificante, y aún menor es su importancia exportadora. La estadística oficial no releva desde hace mucho a esta producción, y los datos disponibles se elaboran a partir de estimaciones en base a informantes calificados o encuestas de muy acotado alcance territorial. De acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario, levantado en 2018 (y que es el primero en

<sup>221</sup> Esta sección se nutre principalmente de: M. Posada. “Quinua”, en <http://restaurarg.blogspot.com/2019/02/quinua.html>; M. Posada. “Quinua”, en <http://www.laprensa.com.ar/473886-Quinua.note.aspx>; D. Bazile et al. (eds.). **Estado del arte de la quinua en el mundo**, Santiago de Chile, FAO, 2013; G. Oris. **Informe de comercio exterior: quínoa**, Salta, ProSalta, 2021; A. Alarcón García. **Mercado de la quínoa**, Buenos Aires, PROSAP, 2012; J. Cladera. **Los programas de estímulo a la producción de quinua en Jujuy**, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2015; D. Roisinblit. **Acceso y uso de semillas en Argentina: el caso de la quinua**, Quilmes, UNQ, 2020; J. Scalise. **Caracterización y diagnóstico de la cadena de valor de la quinua en la Argentina**, Buenos Aires, UCAR, 2016; M. Suquilanda (ed.). **Producción orgánica de cultivos andinos**, Lima, FAO, s/f.

considerar a la quinua), la superficie implantada con este producto es de 765 ha, de las cuales, el 91% se contabilizaron en Jujuy y el 4% en Salta.

En cuanto al volumen producido, estimaciones privadas consideran que la producción argentina de quinua es cercana a las 1.000 tn., y es obtenida por un conjunto de alrededor de 500 productores distribuidos en Jujuy, Salta y Catamarca. No obstante, debe considerarse que lo relevado corresponde a lo que se considera quinua con orientación netamente comercial, por lo cual la producción real total puede llegar a más que duplicar ese valor.

La producción primaria de quinua en la Argentina se concentra en pequeños productores, en particular en las zonas de altura, ascendiendo hacia una escala de productores medianos en los valles (especialmente, en Salta). Los productores más pequeños trabajan superficies menores a una hectárea de quinua, en combinación con otros cultivos (papas, maíz, habas, hortalizas, etc.), a la par que en general practican una ganadería rudimentaria en base a camélidos sudamericanos y ovinos. El grueso de la producción de quinua se destina al autoconsumo y los excedentes se venden en los mercados de las poblaciones cercanas. Por su parte, el segmento de productores medianos, netamente minoritarios en el total de agentes primarios estimados, trabajan mayores superficies con quinua, entre las 20 y las 40 has., y en algunos casos superando las 50 has., cuya producción se destina íntegramente al mercado.

Si entre los pequeños productores la quinua forma parte de su tradición productiva, en los de mayor escala, la adopción del cultivo se dinamizó como reemplazo parcial de la producción tabacalera, a la par que también influyó la aparición de una demanda en firme para el producto a partir de cierto volumen asegurado, la cual se conecta con la producción primaria a través de la firma de contratos de aprovisionamiento. Por medio de estos, los productores se aseguran la colocación de su producción a un precio conocido (y fijado con anterioridad a la cosecha), a cambio de producir con un estándar definido por el comprador, y muchas veces controlado por este a través de asistencias técnicas y/o provisión de los insumos requeridos.

La producción en las pequeñas explotaciones es netamente manual, tanto la siembra como la cosecha y el tratamiento inicial postcosecha (escardillado). En las unidades de mayor escala de operaciones se contrata maquinaria para la cosecha (especialmente adaptada para este cultivo) y el procesamiento postcosecha también está mecanizado.

La producción obtenida es "beneficiada", es decir, desaponificada, a mano y apelando a sucesivas lavadas, mientras que también se la vende sin beneficiar, y es el comprador-acopiador quien se encarga de desaponificar. Esta figura del acopiador está representada tanto por agentes individuales, que van recorriendo las zonas productivas, como por asociaciones que trabajan con grupos de productores. En el caso de los productores de mayor escala que cultivan bajo contrato, el acopiador no interviene, pues la quinua cosechada es directamente remitida al contratante, sin intermediación.

Según el tipo de acopiador interviniente, la producción se distribuye localmente o regionalmente, y en algunos casos llega a venderse a distribuidores que colocan el producto en Buenos Aires y otras grandes ciudades nacionales. Las industrias que producen subproductos de la quinua se proveen minoritariamente de quinua argentina y, mayoritariamente, de quinua importada de Bolivia. En el caso de la firma procesadora de mayor envergadura, se ha planteado una política de producción propia de quinua en el territorio boliviano, a través del alquiler de tierras o, en determinados casos, por medio de la celebración de contratos de producción.

La cadena de la quinua está fuertemente desvertebrada, con elevada atomización en la fase primaria, un rudimentario desarrollo en la etapa de intermediación comercial, y un muy limitado desarrollo industrial, tanto alimenticio como farmacéutico y cosmético. La producción para autoconsumo y la comercialización en muy pequeños volúmenes en las ferias y mercados locales por parte de los propios productores primarios contribuye a ese panorama general de la cadena, retroalimentando su desarticulación interna. Pese a la

presencia de instancias asociativas que intentan agrupar a productores y generar escala para la desaponificación y posterior venta, su peso relativo es bajo, pese a los recursos públicos que se destinan, tanto nacionales como provinciales, a fortalecer a esas asociaciones.

Desde el Estado nacional se han dirigido recursos para constituir y fortalecer un “clúster” de la quinua en Jujuy; desde el Estado provincial de Catamarca se ha fomentado la constitución de una empresa que trabaje con quinua, con el acicate de adquirirle la producción que ofrezca; el Estado jujeño, por su parte, aportó fondos para la conformación de una planta procesadora de quinua que puso en manos de una asociación de agricultores locales, a la par que les compra su producción. Estos son solo algunos ejemplos de cómo los distintos Estados provinciales y el propio Estado nacional intervienen para fortalecer la producción de quinua en el Noroeste argentino.

Los ministerios y agencias públicas, el INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), las Universidades, entre otros organismos, apuntalan al sector productivo primario involucrado en el cultivo de la quinua, procurando fortalecerlo para que avance en la cadena de valor, tratando de que llegue directamente al consumidor final, absorbiendo las etapas de desaponificación y transformación.

Los distintos análisis revisados coinciden en señalar que la producción de quinua tiene un gran horizonte expansivo, máxime si se alcanza un volumen y una calidad de producción tal que permita su exportación hacia los principales mercados demandantes, como los de la Unión Europea. Y también tales análisis remarcan que esa producción debe hacer hincapié en su diferenciación por su cuasi-condición de orgánica (dado el reducido uso de insumos extra-parcelarios por parte de los pequeños productores) y por su origen andino, con el halo ambiental y sociocultural que ello aparece.

Este panorama potencialmente expansivo de la producción argentina de quinua, se debe matizar considerando que los mercados demandantes más dinámicos (los europeos) ya están abastecidos por las exportaciones de Bolivia y Perú, a la par que en los últimos años ha habido inversiones directas de firmas europeas en Bolivia para la producción quinua. La productividad de la quinua tradicionalmente cultivada en Bolivia es de 0,7 tn/ha, y en las tierras manejadas por esas firmas europeas se eleva a 2 tn/ha. Frente a esto, debe considerarse que las estimaciones de rendimiento del grueso de la superficie cultivada en Argentina -la que manejan las explotaciones de menor escala y menores recursos- ronda los 0,5 tn/ha.

La producción de quinua -en lo referente a la priorización que realizó PROCANOR al momento de diseñarse la intervención- se desenvuelve dentro de una cadena de valor orientada, fundamentalmente, para el autoconsumo, destinándose el excedente al mercado, principalmente local, sea directamente, o a través de acopiadores locales. Los volúmenes volcados al mercado son, por ende, irregulares, a la par que en los intercambios que se generan, como en el caso de los tubérculos andinos, predomina el esquema de “cadena corta”.

### 2.c. Maíz

Como se indicó anteriormente, la cadena de valor a la que hace referencia esta priorización del Programa es a la del maíz andino (*Zea mays* var.).<sup>222</sup>

Los maíces andinos son variedades nativas de la zona cordillerana y se caracterizan por tener diferentes colores (blanco, morado, amarillo, negro, azul, etc.), siendo cultivos, principalmente, en la zona de la Quebrada de Humahuaca y en la Puna jujeña y salteña. Se trata de variedades locales (etnotaxas), que fueron generadas a partir de la selección

<sup>222</sup> Esta sección se nutre principalmente de: Ministerio de Agroindustria. **Cultivos andinos: economía regional**, Catamarca, Ministerio de Agroindustria, 2018; L. Bugallo. **Los puneños y la cría de sus cultivos. Prácticas agrícolas en la Puna jujeña durante el siglo XX**, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2019; P. Soler y R. Bernal. **El maíz en la provincia de Jujuy**, San Salvador, UNJ, 2017; J. Cámara. **Un recurso para el futuro: la agrobiodiversidad de los maíces nativos de la Argentina**, Buenos Aires, Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, 2013; R. Ramos et al. “Agricultura tradicional y riqueza de maíces”, en **Boletín de la Sociedad Argentina de Botánica**, 48:3-4, 2013.

natural y artificial, adaptadas al manejo y a las características locales. Se trata de cultivos llevados adelante en pequeñas parcelas, de manera rudimentaria, con sistemas y herramientas tradicionales, y empleando semillas obtenidas localmente, por resguardo de la producción propia o por obtención en el mercado local.

La gama de etnotaxas identificadas dentro del conjunto de maíces andinos es muy amplia, destacándose como la más conocida fuera del Noroeste, la llamada Colorado. Se identifican también Amarillo chico, Amarillo grande, Blanco, Bolita, Canario, Capia, Capia rosado, Charrochillo, Culli, Garrapata, Macanacho, Morocho, Overo, Pisincho, Bolita chiquito, Chiquito para cavar, Chuipe, Naranjita, Bola grande blanco, Capia medianito, Rojito chico, etc.

La producción de estos maíces se concentra, como se señaló, en explotaciones de pequeña escala y manejo familiar, con baja capitalización y tecnología rudimentaria, y orientación principal al autoconsumo y el mercadeo local. Estos maíces forman parte de una canasta de productos cultivados en esos establecimientos, como verduras de hoja, quinua, tubérculos, etc. La parte de la producción que no se destina al autoconsumo se dirige al mercado local, sean transportado y vendido directamente por el productor, o a través de intermediarios de actuación en la zona.

En los casos en que la producción de los maíces andinos se oriente predominantemente al mercado, como lo que realizan algunos productores de mayor escala, particularmente de Salta, ahí actúan intermediarios que colocan la mercadería en mercados más grandes, fuera de la zona de producción, y con volúmenes de operación mayores.

La estadística censal ubica a estos maíces en el grupo de cereales denominado "maíz incaico", y consigna, para 2018, una superficie implantada de 2.215 ha en Salta, y de 448 ha en Jujuy. Sin embargo, como ya se indicó, ese relevamiento considera principalmente a la producción con orientación comercial. Los estudios sectoriales consultados, consideran que la superficie total de maíces andinos debe rondar entre las 3.500 ha y las 5.000 ha, considerando la producción esparcida en las numerosas pequeñas parcelas productivas de la Puna y la Quebrada de Humahuaca.

Como cadena de valor, la del maíz andino presenta rasgos más propios de las "cadenas cortas" que de las "cadenas largas". La dinámica de los flujos entre fases es irregular y depende de la satisfacción previa de la demanda intrapredial de autoconsumo. A su vez, la especialización de los agentes intervinientes es débil, pudiendo encontrarse productores que son a su vez transformadores (muelen su maíz) y vendedores (lo comercian en los mercados locales, en forma directa), a la par que se encuentran intermediarios que operan de manera disímil, en ocasiones como compradores directos y revendedores, en otras oportunidades como consignatarios, y en otras, como financiadores del ciclo productivo, recuperando el dinero adelantado bajo la forma de producción entregada.

El sistema de precios que impera al interior de la sucesión de intercambios no es transparente, y no cuenta con valores de referencia de ningún tipo. La presencia de organizaciones que agrupan a productores o que intentan practicar con ellos algún tipo de "comercio justo", generalmente sostenidas en apoyo estatal, no ha logrado transparentar el mercado, aunque sí genera un escenario con nuevas alternativas de colocación de la producción excedente de maíces andinos por parte de las explotaciones familiares que lo producen.

En la actualidad, como se ha venido señalando, la producción y comercialización de estos maíces andinos se orienta, centralmente, hacia los mercados locales -a nivel de los excedentes generados, luego de satisfacer las previsiones de autoconsumo-. La orientación hacia mercados que demanden mayor volumen de estos productos es netamente de nicho, puesto que se trata de un producto de consumo no masivo, centrado en segmentos de consumidores preocupados por cuestiones que van más allá de la nutrición o la mera ingesta de alimentos (rescate de productos típicos; revalorizaciones de productos con arraigo territorial tradicional; prácticas alimentarias

snobs). Estos maíces, en tanto que productos para segmentos específicos de la población, no “compiten” con los maíces desarrollados por la industria semillera y que son los que utilizan los productores que se orientan netamente al mercado, en tanto que, por un lado, los consumidores masivos no están habituados a estos maíces -o directamente, desconocen su existencia-, y por otro, los rendimientos de los maíces tradicionales son reducidos en relación a los alcanzados por los maíces comerciales.

## 2.d. Amaranto

El amaranto o kiwicha (*Amaranthus* Spp.) es una planta de origen americano, ampliamente difundida en el área andina de Sudamérica, pero también presente en zonas de México y América Central.<sup>223</sup> Se trata de una planta rústica, con limitadas exigencias hídricas y de temperaturas, de la cual se consumen las semillas (bajo la forma de harina, principalmente) y también las partes verdes, tanto para alimentación humana como para consumo animal.

Durante la conquista europea, su utilización por parte de las poblaciones indígenas fue combatida y su cultivo supervivió en las áreas más alejadas e inaccesibles. A lo largo del siglo XIX y XX, comenzó a recuperar espacios productivos, pero orientada centralmente al autoconsumo. A partir de la década de 1970, comenzó una valorización -primero científica, y luego comercial- del amaranto, particularmente en Estados Unidos y Europa, con lo cual las áreas de producción comenzaron a revitalizarse, principalmente en México, Perú y Bolivia, pero siempre dentro de márgenes muy estrechos de superficie implantada y de producción.

En Argentina, la producción se orientó hacia el autoconsumo, básicamente en las regiones de Purmamarca y Humahuaca (en Jujuy), Pampa Grande (Salta), y en los Valles Calchaquíes (Catamarca y Tucumán). En estas zonas los sistemas productivos de siembra y cosecha son tradicionales, y como en el caso de los tubérculos andinos, se desenvuelven estimulados por la asistencia estatal, provincial y nacional.

Dada la amplitud de ambientes en que puede desenvolverse este cultivo, y considerando los precios elevados que comenzaron a obtenerse en el mercado internacional, a fines de la década de 1990 comenzó a investigarse la configuración de planteos productivos modernos, maximizadores de ingresos y minimizadores de costos. Así, en el ámbito universitario se generó conocimiento y propuestas de desarrollo para las áreas del Oeste de Buenos Aires, Este de La Pampa, Córdoba, Santiago del Estero y Jujuy; más tardíamente, se comenzó a trabajar con la posibilidad de este cultivo en la zona del valle inferior del río Negro, en la provincia de Río Negro. Estos planteos se orientan a empresas de una escala media de operaciones, capitalizadas y que consideren al amaranto como una alternativa a la diversificación de la producción, siempre orientada al mercado.

En las áreas andinas del Noroeste continúa siendo un cultivo de autoconsumo, volcando al mercado solo los excedentes; y en el caso de aquellos productores de mayor tamaño relativo, en ocasiones realizan producciones especiales, bajo contrato, para compradores determinados.

La estadística oficial no contempló relevamientos de este producto hasta el Censo de 2018, cuando se contabilizaron 43 ha implantadas en todo el país, de las cuales, el 97% se concentraba en la provincia de Buenos Aires, mientras que en Noroeste se observó el 1% del total. La información censal se referencia a la producción con orientación comercial, por lo cual la superficie total realmente destinada a este producto puede ser mucho mayor, aunque se desconoce su magnitud. Del mismo modo, las estimaciones de rendimientos son muy variables, según se trate de producción para autoconsumo o para

---

<sup>223</sup> Esta sección se nutre principalmente de: M. Suquilanda (ed.). **Producción orgánica de cultivos andinos**, Lima, FAO, s/f; C. Paredes y V. Sato. **Proyecto Kiwicha en Argentina (Amaranto)**, San Salvador, UNJ, 2010; Secretaría de Agroindustria. **Amaranto: una pequeña gran semilla**, Buenos Aires, Secretaría de Agroindustria, 2018; M. Zubillaga et al. **Amaranto: una alternativa de diversificación productiva de calidad nutricional**, Viedma, UNRN, 2021.

volcar al mercado; en este último destino, se estiman rindes variables entre las 0,35 y las 3 tn/ha.

En Argentina no hay una cadena de valor del amaranto, expresado esto en la ausencia de un sistema de comercialización medianamente estructurado, en buena medida derivado de la inexistencia de una demanda por el consumo de este producto. Lo que se comercializa en los mercados importantes del país (Buenos Aires, Rosario, Córdoba) son producciones realizadas bajo contrato a productores de mayor escala, no necesariamente asentados en el Noroeste. La producción comercializada en las ferias de esta región, como se mencionó anteriormente, es el excedente de producción que no se destina al autoconsumo. El arribo de esa producción a tales ferias se da, en general, de modo directo por parte del productor, y en menor medida, llevado por acopiadores itinerantes que trabajan en las áreas de producción.

## 2.e. Yacón

El yacón (*Smallantus sonchifolius*) es un tubérculo andino que se cultiva desde tiempos prehispánicos en las laderas de los Andes, desde Ecuador hasta el Noroeste argentino. Predominantemente, se cultiva en pequeños huertos y jardines caseros, a muy pequeña escala.<sup>224</sup>

Es una planta herbácea que alcanza algo más de 2,5 ms de altura, de ciclo anual; soporta altas temperaturas si se le proporciona suficiente agua, aunque es sensible a las heladas. Es una planta fuerte frente a las amenazas sanitarias, por lo cual no requiere tratamientos fitosanitarios excesivos, y particularmente, no de origen sintético, lo cual torna su cultivo propenso a ser considerado orgánico (más allá de detentar o no la certificación correspondiente).

Tradicionalmente, se lo consume en fresco, como una fruta, y se lo emplea como hidratante -dado su elevado contenido de agua- durante las jornadas de trabajo en el campo por parte de labradores o pastores. También se lo consideraba una planta con propiedades medicinales, lo cual fue confirmado en el siglo XX con estudios específicos, que identificaron sus propiedades benéficas para los enfermos de diabetes, dada su alto contenido de fructooligosacáridos. Del yacón se consume su raíz, en fresco o deshidratada, y con sus hojas se preparan tizanas.

Perú, en la zona de Cajamarca, es el único productor mundial que lo cultiva con destino claramente comercial (apalancándose en sus propiedades benéficas para la salud humana). En Ecuador, Bolivia y Argentina, en cambio, no es una producción orientada al mercado, sino que se lo cultiva para el autoconsumo y, esporádicamente, los excedentes se destinan al mercado local.

En Argentina, la zona de Bárcena, en Jujuy, y del Valle de Lerma, en Salta, son las áreas agroecológicas más adecuadas para el desarrollo del yacón, y en donde la tradición de su cultivo perduró más tiempo. Distintos estudios señalan que a inicios de la década de 1990 el cultivo disminuyó notoriamente (producto de la combinación de diversas circunstancias extra-agrícolas) y recién fue retomado a inicios del presente siglo.

En el renacimiento del cultivo intervinieron distintas organizaciones civiles, como así también apoyos públicos provinciales y nacionales, que buscaron rescatar el cultivo y generar valor agregado en las mismas localidades. En la estadística oficial no hay registros de la superficie cultivada con yacón ni del volumen producido; estimaciones de técnicos locales consultados, consideran que actualmente no debe haber más de 4 ha en total, sumando las dos áreas mencionadas. El volumen obtenido también es incierto; las

---

<sup>224</sup> Esta sección se nutre principalmente de: S. Ebber. Rescate y promoción de cultivos tradicionales de la región andina y conservación de la biodiversidad: el yacón, Buenos Aires, CFI, 2011; S. Cañón. El anclaje territorial y la construcción del discurso para la recuperación del yacón, Buenos Aires, FLACSO, s/f; S. Sivila Soza. Proceso de producción del yacón en Bárcena, Jujuy, Buenos Aires, CEIL-CONICET, 2021; S. Sivila Soza. El diseño y la agricultura familiar: estudio de caso de la cadena de valor de productos derivados del yacón, La Plata, UNLP, 2016; Secretaría de Agroindustria. Yacón: cultivo de raíces dulces, Buenos Aires, Secretaría de Agroindustria, 2018; S. Maldonado et al. Producción y comercialización de yacón, San Salvador, UNJ, 2008.

referencias a ensayos técnicos realizados por organismos públicos cubren un abanico que va entre las 10 y las 100 tn/ha.

Como ocurre con otros productos andinos, el yacón no presenta una cadena de valor estructurada, con flujos regular, y con agentes económicos especializados en determinadas fases de la cadena. Los productores, que cultivan pequeñas parcelas de yacón, guardan la raíz para autoconsumo y, en ocasiones, venden en ferias locales, por intercambio dinerario o trueque. En Jujuy fue tradicional, hasta la década de 1990, que el destino extra-parcelario del yacón fuese su venta en la estación ferroviaria, a los pasajeros del tren que paraba allí. Fuera de ese "circuito", no había otro mecanismo de comercialización que excediera los límites de la localidad.

La constitución de una cooperativa, con apoyo público, en Jujuy sirvió para que los productores pudieran incrementar la producción teniendo cierta seguridad de que la misma sería adquirida por dicha organización. Allí se acondicionaba el producto o se lo transformaba en alimentos en base a yacón: caramelos, fruta deshidratada, té, etc. La cooperativa, con esos productos y a través del apoyo del INTA y del gobierno provincial, coloca esos productos en mercados de la misma provincia de Jujuy.

Fuera de esto, como se señaló, la cadena de valor del yacón no existe en la práctica, más allá de la potencialidad que pueda tener este producto para alcanzar los grandes mercados nacionales, particularmente, en base a sus efectos benéficos para la salud humana.

## 2.f. Chía

La chía (*Salvia hispánica* L.) es una planta domesticada en Mesoamérica y que formó parte importante de la dieta de las poblaciones indígenas de esa área, como así también de las zonas andinas por donde se expandió su cultivo.<sup>225</sup> Sobrevivió a la transformación social y productiva de la etapa colonial siendo cultivada en pequeñas parcelas para el autoconsumo por parte de las comunidades indígenas, y continuó de la misma manera hasta finales del siglo XX.

A partir de fines de la década de 1980 se desarrollan estudios académicos acerca de las ventajas para la salud humana que apareja el consumo de las semillas de chía, y con ellos se despierta el interés comercial por las mismas. Así, a través de una iniciativa internacional, que combinó interés académico e interés comercial privado, a partir de 1991 comienzan a instrumentarse en Argentina, particularmente en la provincia de Salta, contratos de producción, por medio de los cuales el productor recibe semillas e insumos para la siembra de chía y cobra, al momento de la cosecha, el precio pagado al inicio del contrato, entregando a cambio la producción obtenida. Este esquema de agricultura contractual es el que predominó hasta fines de la primera década del siglo XXI, e interconectaba a productores de escala mediana a grande con una empresa de capital internacional, que adquiría esa producción y lo exportaba.

La expansión del consumo de chía, tanto en semilla como en aceite, se centró en Estados Unidos y, en menor medida, en la Unión Europea, lo que hizo que sus precios se elevaran y así se estimuló las decisiones de inversión en esta actividad, como también la aparición de nuevas zonas productivas (Australia, México, Bolivia, Paraguay). A partir de 2011, la combinación de diferentes circunstancias (incremento del precio internacional de la chía, efectos negativos de la sequía sobre los cultivos tradicionales de la Argentina, particularmente en el Noroeste, necesidad de diversificar el riesgo por parte de los productores primarios) condujo a una expansión de la superficie implantada, operada no

---

<sup>225</sup> Esta sección se nutre principalmente de: J. Scalise. **Caracterización y diagnóstico de la cadena de valor de la chía en la Argentina**, Buenos Aires, UCAR, 2018; S. Adet Samán. **Producción de chía en Argentina**, Salta, UCASAL, 2019; V. Toledo. **Estudio de comercio inteligente para las exportaciones de chía, quinoa y sésamo**, Buenos Aires, CFI, 2019; IDEP. **Supergranos y semillas: chía**, San Miguel de Tucumán, IDEP, s/f; H. Busilacchi et al. **La chía como una nueva alternativa productiva para la región pampeana**, Rosario, UNR, 2015; R. Zavalía et al. **Desarrollo del cultivo de la chía en Tucumán**, San Miguel de Tucumán, EEAOC, 2010.

bajo formas contractuales, sino de libre disponibilidad y comercialización de la producción.

Argentina se transformó en el primer productor y exportador del mundo, y hacia 2014 la superficie implantada con chía alcanzaba las 170.000 ha, concentradas en Salta y Tucumán, principalmente, aunque también en Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa y Entre Ríos (si bien en estas dos últimas, de modo marginal). La expansión productiva no fue solo de Argentina, sino que se vivió en otros países como Paraguay, Bolivia y Australia, con lo cual el volumen producido y volcado al mercado se incrementó notablemente, impulsando un natural declive de precios.

Esta situación impactó en la rentabilidad de la actividad, dando lugar a la salida de producción de numerosas explotaciones que volvieron a sus cultivos tradicionales. Así, de las 170.000 ha mencionadas estimadas para 2014, en 2018 el Censo releva una implantación de solamente 12.800 ha, de las cuales el 98% estaban en Salta. La información censal, como se señaló anteriormente, recaba la situación de las producciones básicamente orientadas comercialmente, por lo cual se carece de información oficial sobre el peso relativo de la producción de chía para autoconsumo o mercadeo local entre las comunidades indígenas del Noroeste argentino.

La producción primaria de chía engloba a dos conjuntos de agentes. Por un lado, productores de mediana escala, capitalizados y cuya actividad se centra fundamentalmente en cultivos tradicionales (caña de azúcar, limón, tabaco) y que se volcaron a la chía por la oportunidad de rentabilidad que identificaron en su momento. Son los que entraron en la actividad a partir de 2011, y se ubican principalmente en la zona del piedemonte de Tucumán y en el Valle de Lerma, en Salta. Por el otro, se encuentra el grupo de los grandes productores extensivos de granos y oleaginosas de exportación, que fueron quienes entraron inicialmente en el negocio, estimulados por los contratos mencionados. Son productores muy capitalizados, propietarios de grandes extensiones y con capacidad de alquiler de tierras en distintas provincias; se concentran en Salta, básicamente, pero se extienden por Santiago del Estero, Tucumán y Formosa. Para ejemplificar el perfil de los mismos, basta señalar que para 2014, en pleno auge del cultivo, se identificó un productor que tenía sembradas 18.000 ha de chía.

Con el declive de la actividad, a partir de 2015, muchos de los productores de ambos grupos abandonaron la producción y se abocaron a los cultivos tradicionales, según la rentabilidad relativa de cada momento.

La cadena de valor de la chía se prolongaba, una vez realizada la cosecha, en los galpones de acondicionamiento y despacho, donde se clasifica a la semilla, se la limpia, se la embolsa, y se la despacha a su destino. Durante la etapa de auge del cultivo, dos plantas ubicadas en Salta concentraban más del 80% del total del acondicionamiento del producto, y en la actualidad procesan casi la totalidad de la producción.

El destino de la producción es, centralmente, la exportación, en tanto que el consumo nacional es muy reducido: no llega al 2% del total de lo producido. El despacho a los puertos de salida del país es efectuado por cuenta de las mismas plantas de acondicionado, que son también exportadoras, mayormente.

Según información cualitativa actual, la mayor parte de la producción argentina ha vuelto a hacerse bajo la modalidad contractual, con un dinamismo mucho más apaciguado que el experimentado en la segunda década del siglo, en tanto que las condiciones contextuales nacionales, y sobre todo internacionales, han variado sustancialmente. En particular, debe marcarse que Argentina fue desplazada de los primeros lugares de producción y exportación por nuevos países productores como China, Canadá o Paraguay, donde se desarrolló una política de fomento a la producción y de posicionamiento del producto a escala internacional.

Como señalan diversos estudios sectoriales, el mercado actual de la chía es poco transparente, producto de la vigencia de contratos con condiciones solo conocidas entre

las partes, y porque las transacciones a nivel nacional, tal como se indicó anteriormente, son muy reducidas, y no generan precios de referencia.

A diferencia de otras cadenas de productos andinos, como el amaranto o el yacón, en el caso de la chíá hay un caso particular de "cadena corta", conformada por el contratante (acondicionador y/o exportador) y el contratado (productor primario). Colateralmente, se observa el accionar de eventuales acopiadores itinerantes, que compran chíá a pequeños productores, para luego revenderlos directamente en mercados locales, o bien acondicionar el producto, envasarlo y distribuirlo por sí o por un tercer agente, a la red de comercios minoristas que lo ofrecen, generalmente en los mercados más grandes (Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, etc.).

## 2.g. Camélidos

En el actual territorio argentino se detectan cuatro especies de camélidos sudamericanos, dos silvestres, vicuña (*Vicugna vicugna*) y guanaco (*Lama glama guanicoe*), y dos domesticados, llama (*Lama glama*) y alpaca (*Vicugna pacos*).<sup>226</sup> Las dos primeras son aprovechadas bajo parámetros especiales, constituyendo un tipo específico de explotación de los recursos naturales, actividad conceptual y operativamente distinta de la ganadería. La cría y aprovechamiento regular y manejado por decisiones de gestión específicas, se concentra en las otras dos especies. En Argentina el número de alpacas registradas es muy reducido, con una producción acotada a unos pocos establecimientos (mayormente asentados en la provincia de Catamarca), mientras que la ganadería de camélidos se concentra en el manejo de rodeos de llamas.

Como en tantas otras áreas productivas, la ganadería de camélidos también carece de estadísticas precisas y actualizadas. En el Censo Nacional Agropecuario de 2018 se consigna un total de casi 195.000 cabezas en todo el país, de las cuales el 80% se asientan en Jujuy, el 11% en Salta y el 6% en Catamarca. No obstante este guarismo, los estudios consultados estiman un stock mucho mayor, que rondaría las 300.000 cabezas.

Las áreas productivas destinadas a camélidos en Jujuy, Salta y Catamarca son tierras de Puna, de rasgos marginales para otro tipo de producción ganadera o agrícola. Distintos estudios señalan que algo menos de una quinta parte del total de explotaciones ganaderas que trabajan con llamas tienen una orientación al mercado, y de ellas, la mayoría realiza una combinación productiva entre llamas y ganado ovino. El resto de las explotaciones realiza esta ganadería con una estructura centrada en la autosubsistencia. La llama brinda fibra, cuero, carne y excrementos, todo lo cual es aprovechado por las unidades familiares que poseen un pequeño hato para subsistir en los parajes más aislados de la Puna argentina.

El sistema productivo predominante en esta ganadería es el tradicional de las regiones andinas, con producción estacional y manejo cíclico y trashumante. Los pastores (la mayor parte de las veces, las mujeres de la familia) acompañan el desplazamiento de sus animales hacia las alturas durante la época estival, aprovechando los pastos nuevos y tiernos, y descienden durante el invierno hacia los valles donde aún pueden encontrar pastos de cierta calidad para la alimentación animal. Las principales actividades

<sup>226</sup> Esta sección se nutre principalmente de: M. Posada. "Ganadería de camélidos", en <http://restaurarg.blogspot.com/2018/11/ganaderia-de-camelidos.html>; F. Echazú. **Estrategias para el fortalecimiento de la producción de camélidos**, Buenos Aires, CFI, 2007; G. Vila Melo. "Por qué criar llamas y alpacas", en *El Federal*, nº 832, Buenos Aires, 2015; FAO. **Situación actual de los camélidos sudamericanos en Argentina**, Roma, FAO, 2005; A. Flores y A. Saravia. **Sistematización del Plan Estratégico Camélidos del Noroeste Argentino**, Salta, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, s/f; F. Rigalt. **Situación de los camélidos en Catamarca**, San Fernando, INTA, 2016; M. Agostinho. **Aportes a las cadenas de valor de los derivados de camélidos en Jujuy**, San Salvador, INTI, 2013; Ministerio de Agroindustria. **Carne de llama**, Buenos Aires, Ministerio de Agroindustria, 2016; Ministerio de Agroindustria. **Regionalización de la problemática de los camélidos**, Buenos Aires, Ministerio de Agroindustria, 2018; Programa Norte Grande. **Plan de competitividad del conglomerado camélidos de la provincia de Jujuy**, Buenos Aires, Programa Norte Grande, 2010; E. Quispe et al. "Producción de fibra de alpaca, llama, vicuña y guanaco en Sudamérica", en *Animal Genetic Resources Information*, nº 45, 2009; D. de Lamo. **Camélidos sudamericanos**, Buenos Aires, SENASA, 2011; G. Vila Melo. Por una ganadería de camélidos autóctona y sustentable, Salta, Fundación Biodiversidad, 2007; B. Vilá. "Nota sobre la utilización sustentable de camélidos", en *Ciencia Hoy*, nº 28, 2019.

relacionadas con el manejo se concentran en primavera-verano, coincidiendo con la época de servicio, la esquila (que se extiende unos meses más allá del verano) y la parición (si bien no hay estacionamiento del servicio y por ende las pariciones pueden darse en cualquier época del año, es en el verano donde se concentra la mayoría).

Las llamas del Noroeste argentino se corresponden con un denominado "morfotipo argentino", que conlleva características que la hacen un animal muy adaptado a las condiciones agroecológicas de la zona de distribución, implicando así mejores rendimientos de fibra y carne que otros morfotipos que eventualmente se llegasen a utilizar.

El tiempo de gestación de las llamas es de casi un año y se obtiene una cría por hembra, en razón de lo cual el manejo reproductivo adquiere importancia para el mantenimiento del stock en cada hatu. Del mismo modo, el manejo de la sanidad es considerado un punto crítico, específicamente por los problemas de parásitos externos e internos que afectan a las llamas, provocando pérdidas en la producción de fibra y de carne. Los informes analizados señalan que más del 20% de la producción de ambos subproductos se pierden por la presencia de esos parásitos.

La producción de fibra es la principal actividad de esta ganadería, y en particular, en el estrato de productores que tienen una orientación en mayor o menor medida hacia el mercado. La esquila se realiza, en general, cada dos años, si bien en las unidades más especializadas se llega a la esquila anual. Esta se realiza a tijera y al aire libre; el vellón recolectado se acumula en cestos o sobre un paño y posteriormente transita por tres instancias: a) el acondicionamiento, que implica revisarlo y quitar los elementos indeseables; b) la clasificación, durante la cual se separan las fibras en clases o grupos, según el criterio que se adopte (diámetro de la fibra, tipo de vellón, colores); y c) la tipificación, la cual consiste en el agrupamiento de las fibras según los resultados de la clasificación.

Dada la heterogeneidad en la composición de los hatos, los parámetros de rindes de fibra y carne son muy disímiles. Grosso modo, se estima que cada llama puede entregar por esquila anual entre 1,5 y 2,5 kg. Considerando que los animales doble propósito (fibra y carne) son faenados a los 20-22 meses, se calcula que en su vida productiva entregaron entre 3 y 5 kg de fibra en vellón. A su vez, cada cabeza faenada lo es con un peso de carcasa de entre 35 y 50 kg, con un rinde limpio del 54%. Como producto de la faena se debe contabilizar también el cuero, si bien, inicialmente, no es un producto objetivo de esta crianza.<sup>227</sup>

La carne de llama que no se consume en el hogar recorre dos carriles diferentes. Por un lado, el más transitado, implica la venta local del producto de la faena, con los controles bromatológicos mínimos. Los animales son sacrificados y faenados en el mismo establecimiento o, más recientemente, en el matadero provincial de Jujuy, de la localidad de Yavi. El otro canal, de mucha menor significancia en cuanto a volumen, pero que aparea un mayor valor monetario, es que lleva la carne de llama a los circuitos gourmet, donde se la considera una carne exótica, de alto valor nutricional y elevada potencialidad culinaria. Las estimaciones oficiales consultadas consignan que el consumo argentino total anual es de alrededor de 210 tn. de carne de llama (equivaliendo a una faena de aproximadamente el 4-5% del stock).

Como se mencionó, el subproducto de la faena es el cuero, el cual generalmente es utilizado por las familias productoras para la realización de utensilios de uso propio, y en otras ocasiones sufre algún proceso de curtido, vendiéndose posteriormente, por canales informales, a artesanos locales.

Como se desprende de lo anterior, la fibra es, por lo tanto, el producto de mayor valor comercial y que posee, a la vez, una potencialidad expansiva muy elevada. Desde mediados de la década de 1990 comenzaron a constituirse centros de acopio en la zona productora, de modo de generar escala para la comercialización, buscando obtener

---

<sup>227</sup> Las fuentes analizadas señalan que esos valores son levemente inferiores a los obtenidos en las áreas productoras de camélidos de Bolivia y de Perú.

mayor margen de negociación y mejores precios. Esos centros, organizados en forma cooperativa mayormente, intentan elevar la calidad de la fibra que reciben y venden, para lo cual con apoyo de organismos públicos (INTA e INTI) y de otros no gubernamentales (muchas veces con financiamiento del exterior) brindan capacitaciones y asistencias técnicas para que el productor en su establecimiento, y luego los propios centros de acopio, efectúen un mejor manejo del vellón y la fibra.

Sin embargo, del total de la producción anual de fibra (alrededor de 60 tn), los centros de acopio solo canalizan una sexta parte, comercializándose el resto por el tradicional sistema de "al barrer", en el cual un comerciante acopiado por cuenta propia o por encargo de terceros, recorre la zona productiva y va adquiriendo toda la fibra que ofrece un productor individual o uno de los centros de acopio comunitario que no trabaja en red con el resto. Esta modalidad mayoritaria de comercialización hace hincapié en el volumen de la fibra y no tanto en su calidad, lo cual no contribuye a que se eleven los estándares nacionales de calidad de fibra, tal como sí ocurre en Bolivia, Perú o Chile. Y esto pese a que el diferencial de precio que obtiene el productor es sustancial: vendiendo por los centros de acopio agrupados llega a cobrar un 45% más que si vende "al barrer".

La cadena de valor centrada en la producción de llamas es del tipo de "cadena corta", pese a los esfuerzos de organismos públicos y de organizaciones privadas que intentan integrar actividades desde la base primaria, para que sean los mismos productores quienes transformen la fibra (hilando y tejiéndola) o comercialicen la carne y sus subproductos. Estas iniciativas cubren una parte menor del volumen que mueve el sector, siendo el grueso administrado a través de los mecanismos de compra/venta tradicionales, donde los ingresos de los productores son muy bajos (pero acorde a la estrategia que desenvuelven de inserción marginal en el mercado).

## 2.h. Caprinos

La cría de cabras (*Capra hircus*) fue introducida en América por los españoles durante la etapa de la conquista, y se convirtió en una actividad rápidamente adoptada por los pueblos indígenas de todo el territorio.<sup>228</sup>

En general, se practica esta actividad en áreas de reducido nivel de desarrollo económico relativo, con recursos naturales acotados, y con poblaciones -indígenas y criollas- de reducido acceso a capital y tecnologías.

La cadena de valor caprina incluye la producción de fibra (pelo), de cuero, de leche y de carne, e involucra a una heterogénea lista de agentes que confluyen y se articulan con múltiples estructuras, tanto en los eslabones de la producción primaria como en las etapas de transformación y comercialización. Sin embargo, esa heterogeneidad se da dentro de parámetros generales de reducida escala, escaso nivel tecnológico y producciones que circulan en los márgenes de la dinámica económica general del país. A su vez, dada su dispersión territorial, constituye una cadena de relevancia económica para determinadas zonas, como muchas áreas del Noroeste, de Cuyo y de Patagonia, más allá del reducido peso relativo en la estructura económica provincial y regional.

La cadena caprina es la única de las consideradas en este documento que está incluida en los estudios oficiales de peso relativo de los complejos productivos en la estructura económica del país. Su Valor Bruto de Producción calculado para el año 2021 fue de \$

<sup>228</sup> Esta sección se nutre principalmente de: S. de la Rosa et al. **Documento de problematización de la cadena ganadera en el Gran Chaco Americano**, Washington, Fontagro, 2021; A. Wane et al. **The economics of pastoralism in Argentina**, Chad and Mongolia; Rome, FAO, 2020; INTA. **Documento base de Programa Nacional: Fibras Animales**, Buenos Aires, INTA, 2011; M. Lanari. "Producción de fibras caprinas -mohair y cashmere- en Argentina", en **Revista Argentina de Producción Animal**, 28:3, 2008; G. Martínez. **Lechería caprina**, Buenos Aires, INTA, 2019; Planet Finance. **Caracterización del sector caprino en la Argentina**, Buenos Aires, Planet Finance, 2011; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. **Principales indicadores del sector caprino**, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2021; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. **Informe de cierre del Programa Mohair**, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2022; G. de Gea. **El ganado caprino en la Argentina**, Río Cuarto, UNRC, 2005; M. Posada. **Descripción y caracterización de las cadenas de valor bovina, ovina y caprina de la Patagonia argentina**, Buenos Aires, INTA, 2024.

2.477 millones, representando el 0,01% del total, en tanto que su Valor Agregado fue de \$ 1.622 millones (0,02% del total). La participación en el Valor Agregado de los principales núcleos en donde se agrupan los agentes intervinientes en el flujo de bienes y servicios relacionados con esta actividad se calculó para 2021 arrojando: 33% corresponde a la fase primaria, 65% a la fase manufacturera, 1% a la fase comercial, y 1% a la fase del transporte y logística. Considerando la generación de trabajo, se estima que la cadena da lugar al 0,01% del total del empleo nacional (asalariado y no asalariado), con un grado de informalidad superior al 80% del total. La cadena de la carne caprina es una de las de mayor distribución territorial, exponiendo un Índice Herfindahl-Hirschman de solo 0,16. Esto debe matizarse, en tanto que la dispersión territorial se debe más a la línea de valor cárneo, mientras que la línea de valor de fibra está mucho más concentrada en la región patagónica.

La producción caprina en Argentina está mayormente ligada a pequeños productores, de escasos recursos y bajos niveles socioculturales, y se desarrolla en áreas de menor desarrollo relativo y de baja productividad. Las explotaciones (más allá del tamaño relativo del rodeo) son predominantemente de tipo familiar, muchas de ellas con características de subsistencia, con tenencia precaria de la tierra, y que realizan un manejo del entorno natural escasamente sostenible. La combinación de reducido acceso a tecnologías que mejoren la producción y la productividad sin alterar negativamente el ambiente, con casi nula capacidad empresarial, genera una debilidad intrínseca a la globalidad de la cadena caprina, más allá de cuál sea la línea de generación de valor que se siga: leche, carne o fibra.

La actividad caprina se distribuye por prácticamente todo el territorio nacional, si bien presenta nodos de concentración importantes. El 57% del hato caprino nacional se distribuye entre cuatro provincias: Mendoza, Neuquén, Chaco y Santiago del Estero (en ese orden, con cifras a diciembre de 2023). Sin embargo, la cantidad de establecimientos que practican algún tipo de ganadería caprina presenta una mucho mayor dispersión: el 50% de los establecimientos se distribuye entre nueve provincias (Chaco, Santiago del Estero, Córdoba, Formosa, Corrientes, Salta, Santa Fe, San Luis y Entre Ríos).

El hato promedio nacional es de 89 caprinos por establecimiento, pero el abanico de situaciones es muy amplio, abarcando desde el caso de Neuquén, con un hato promedio de 577 animales, al caso de Misiones, con un hato de solo 12 animales.

Tradicionalmente, la actividad caprina está orientada a la producción de carne, asentada mayormente en las áreas áridas y semiáridas, especializándose en la producción de chivito (o cabrito mamón), de 7 a 12 kg de peso de faena. Los sistemas productivos son netamente extensivos, basándose la alimentación en el recursos forrajero del campo natural. En general, la producción es estacional, concentrándose la remisión de animales para faena entre mediados de primavera y mediados de enero.

La comercialización de la carne caprina posee características de precariedad acorde al estándar de la producción primaria. No posee tipificación, ni tampoco un mercado concentrador de referencia. En general, el cabrito se vende vivo ("en pie"), en el mismo establecimiento, a acopiadores que recorren la zona productiva, para luego encargarse ellos de la faena y comercialización. Asimismo, el equivalente a una parte importante de la faena registrada, se realiza en el mismo establecimiento productor y se vende en forma directa a consumidores finales o bien, a pequeños comerciantes locales.

El principal destino de la carne caprina es el mercado interno y constituye un producto de consumo ocasional y estacional (en lugares turísticos durante el período estival, en las festividades de fin de año, etc.).

En cuanto a la línea de valor de la producción láctea caprina, es una actividad relativamente moderna, en comparación a la producción cárnea. Está concentrada en establecimientos de pequeñas dimensiones pero mayor nivel de capitalización que los orientados a la producción de carne. Su especialización productiva se agudiza en relación

a la medida en que puedan articularse a los canales comerciales de colocación de la leche fluida y, particularmente, de los quesos que se elaboren. Si bien no hay cifras oficiales actualizadas, se estima que la producción de leche de cabra y sus derivados, con orientación netamente comercial, es realizada por entre 150 y 200 establecimientos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las explotaciones carniceras también pueden volcar algunos excedentes lácteos al mercado informal local, al igual que los quesos que puedan llegar a producir.

Las cuencas caprinas lácteas se distribuyen en distintas provincias del país: Santiago del Estero, Salta, Tucumán, principalmente. Por supuesto, en las otras regiones argentinas donde las condiciones agroecológicas son adecuadas para la producción caprina, hay también desarrollos de producción láctea de menor escala operativa y de alcance netamente local (por ejemplo, en Neuquén).

En términos generales, la producción de leche de cabra se destina a aprovisionar a establecimientos que producen quesos, o bien se transforma en la misma explotación, produciéndose quesos caprinos artesanales. Los canales de comercialización de la leche fluida varían entre los acuerdos (formales o informales) de aprovisionamiento a una planta elaboradora de quesos de cabra, y la venta informal en el mismo tambo caprino. Y la comercialización de los quesos producidos en los mismos establecimientos primarios también se da informalmente, destinándose a consumidores directos, a comercios locales, o a acopiadores y revendedores.

Más allá de que los tambos caprinos poseen un mayor nivel de capitalización relativa, dada la inversión realizada en la adquisición de los equipos requeridos para operar, igualmente el nivel tecnológico general de los establecimientos es bajo, tanto en lo relativo al manejo del rodeo como en lo referido a la eficiencia productiva láctea. Del mismo modo, la elaboración artesanal de quesos que se efectúa en esos establecimientos apela a tecnologías y a instalaciones rudimentarias, lo que lleva a que la operación se realice fuera del marco normativo vigente. Complementariamente, la capacidad de manejo comercial de los productores es muy limitada, lo que redundará en una baja rentabilidad de la actividad.

La línea de valor caprina centrada en la producción de fibra mohair se desarrolla en la región patagónica (Neuquén, Río Negro y Chubut). Es llevada adelante por productores de pequeña escala de operaciones, con rodeos reducidos, y alcanzando producciones también reducidas (de 0,8 kg a 1,2 kg de fibra por animal cada año).

Los rodeos con esta orientación productiva se componen, centralmente, de animales cruza entre la raza Angora y la Criolla. Dicha cruza se realizó a fin de dotar de mayor rusticidad y capacidad adaptativa al entorno a esos animales, en tanto que la Angora por sí misma es débil frente a las características agroecológicas patagónicas. Sin embargo, dicha cruza origina también que la fibra producida no alcance los estándares de calidad que busca el mercado internacional, lográndose por ella, en consecuencia, menores precios. A la vez, el rodeo formado por los animales de la mencionada cruza, experimenta una productividad menor que los rodeos puros.

En concordancia con las otras líneas de valor caprinas, la del mohair también es desenvuelta por productores con reducida dotación de capital, apelando a prácticas de manejo rudimentarias y con escasa capacidad de operación en el mercado. El momento clave del proceso productivo es la esquila, la cual se realiza por lo general en el posparto, a tijera y en condiciones e instalaciones poco propensas a conservar la calidad del material. La comercialización de la fibra obtenida es realizada a través de organizaciones incentivadas por la política pública sectorial (que posteriormente se comentará), y la que se realiza por fuera de ese sistema, se realiza en forma individual y desventajosa para el productor (ofertando escasa cantidad de fibra, no teniendo referencias de precios, y obteniendo magros ingresos).

De todas las cadenas de valor seleccionadas para la evaluación de los Programas de FIDA, a la cual contribuye este documento, la caprina es la de mayor extensión

territorial, mayor peso económico relativo y la que tiene, pese a sus debilidades, una estructura de cadena productiva más articulada y regular, pese a lo cual, las condiciones de desenvolvimiento de la misma, como se infiere del panorama descrito, no permiten un crecimiento armónico de todos los agentes involucrados, particularmente de los productores primario.

### **3. Perspectiva evaluativa de las cadenas de valor priorizadas**

En el **Documento de Orientación para la Evaluación de la Estrategia y el Programa País** de FIDA en Argentina, se han definido ocho criterios de evaluación sobre los cuales dimensionar los análisis de los distintos aspectos de los Programas seleccionados.

Cada uno de esos criterios operacionaliza a través de un conjunto de preguntas de evaluación, las cuales guían —a través del proceso de responderlas— las tareas de indagación, sistematización y análisis de la información relevada entre la documentación disponible y las entrevistas que se efectúen.

En el documento aquí presentado se exponen los resultados alcanzados en el proceso de respuesta a tales preguntas, elaborados poniendo el eje analítico en la definición y las operaciones que se hicieron en los Programas, partiendo de la línea de trabajo de promoción de cadenas de valor.

Seguidamente, entonces, se presentan las respuestas esbozadas desde la óptica de este documento a las preguntas de evaluación de cada criterio, según correspondan (o no) a la línea de trabajo aquí abordada.

#### **Criterio 1: Pertinencia**

##### **Sobre los objetivos**

Las intervenciones llevadas adelante por cada línea de trabajo han impactado positivamente en algunos aspectos de las cadenas, mejorando la situación relativa de los mismos respecto de la situación sin proyecto.

Ahora bien, ¿se ha logrado el desarrollo de las cadenas de valor? Tal como se expuso en la presentación del panorama de dichas cadenas, ese desarrollo es irregular, con numerosos nodos de debilidad operativa, particularmente cuando se centra la observación en la "cadena larga". A nivel de las cadenas cortas, puede decirse que los Programas han contribuido a mejorar las condiciones objetivas de desempeño —en términos generales— para los intercambios iniciales, básicamente cuando las organizaciones de productores respaldadas por los Programas se erigen como vertebradoras de las relaciones. Pero estos cambios no implican transformaciones significativas en el funcionamiento de las cadenas. Un ejemplo puede clarificar esto: en alguna situación puntual, el trabajo del PRODECCA puede haber facilitado que los productores caprinos beneficiarios de sus acciones puedan mejorar la capacidad de negociación de venta de su producción (cabritos, en este caso), ¿pero esto se ha replicado en el conjunto de la cadena? No, el grueso del movimiento de la cadena caprina, en la línea de valor carnicera, sigue desenvolviéndose por los carriles tradicionales. La transformación de esos carriles conlleva acciones que escapan a las posibilidades de impacto de los Programas analizados, y aún más importante, esa transformación no es un objetivo planteado, *stricto sensu*, por tales Programas.

Las intervenciones han mejorado determinadas interfases en la cadena, han contribuido a facilitar el acceso a financiamiento por parte de los productores, o han ayudado a que esos productores adquieran asistencia técnica para sus actividades, y todo eso, de un modo directo o indirecto, podría repercutir en incrementar los ingresos de los productores directamente alcanzados por el Programa.<sup>229</sup> Pero si se pregunta, siempre

---

<sup>229</sup> A este respecto, debe señalarse que en las entrevistas realizadas a productores en el marco de esta evaluación, la muy amplia mayoría de ellos no han podido estimar una cuantificación -aunque sea somera- de los impactos positivos de los proyectos, en relación a su ingreso presente. En algún caso puntual hubo referencias a disminuciones de costos

desde la perspectiva de las cadenas de valor, si el enfoque que guio al PROCANOR (promover el desarrollo de las cadenas de valor emergentes) se concretó, la realidad actual de la cadena como un todo, es que no se logró su desarrollo, pese a los avances experimentados en los casos puntuales de productores y sus asociaciones beneficiados directamente por la intervención estatal canalizada a través de estos Programas. Y lo señalado aquí es válido tanto para referirse a las cadenas de valor originalmente seleccionadas durante el diseño programático, como también para aquellas cadenas que fueron abordadas a lo largo del ciclo de vida de la intervención, que fueron siendo seleccionadas de común acuerdo entre la DIPROSE y las provincias, justificando aquel abordaje en el supuesto impacto regional de tales cadenas.

### **Alineación de los objetivos**

Respecto de las estrategias y políticas de FIDA (expresadas en el caso argentino, a través de COSOP vigente al momento de esta evaluación), los objetivos de los Programas están plenamente alineados con las mismas, en tanto persiguen una mejora en la situación socioeconómica relativa de la población rural, como así también buscan fortalecer la formación capital social, orientado a la mejora productiva.

Tanto a nivel de la formulación de los Programas, como así también durante la ejecución de las acciones planificadas, el desenvolvimiento se hizo dentro de los parámetros de FIDA y guiado por las estratégicas y políticas del Fondo.

En cuanto a la relación de los objetivos de los Programas y los planes del gobierno argentino, también es posible afirmar que son condicentes, en tanto que la gestión nacional en ejercicio del Poder Ejecutivo en los años de formulación y de ejecución de los mismos, se planteaba impulsar el desarrollo de entramados productivos con arraigo en el territorio, procurando desencadenar procesos de inclusión social y mejora general de las condiciones sociales y económicas de vida de la población rural.

Si bien en 2016, año en que se formulan PROCANOR y PRODECCA, no estaba en vigencia un "plan estratégico" sectorial que defina con claridad el rumbo de desarrollo rural que se deseaba impulsar, las políticas del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, de una forma u otra estaban orientadas a desarrollar iniciativas productivas integrales, que excedían la sola producción primaria.

En general, a lo largo del siglo XXI, el Ejecutivo Nacional, vía su Secretaría o Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (según el momento), impulsó por diversas vías el desenvolvimiento de cadenas de valor, en particular cuando tuviesen fuerte arraigo territorial (de ahí la promoción de iniciativas que se denominaron "Generar valor en origen"). En tanto esto, los lineamientos programáticos de FIDA implementados por estas líneas de intervención fueron totalmente compatibles con la estrategia y las políticas del gobierno nacional.

En relación a las necesidades de la población objetivo, sin duda alguna los Programas fueron formulados en concordancia con dichas necesidades. El fin último de ellos se fijó en mejorar la situación económica y social de esa población, la cual vivía —y vive— en condiciones de pobreza rural. No obstante, puede reflexionarse si era factible —al momento de la formulación— establecer un nexo unívoco en cuanto a que la mejora en las condiciones de inserción en la cadena de valor correspondiente repercutiría directamente en las condiciones de vida de la población beneficiaria. En primera instancia, en teoría, dicha mejora insercional corregiría positivamente las condiciones de vida; pero poniendo en perspectiva las líneas de intervención programática sobre el contexto de la historia socioeconómica reciente del país, y en particular, de las regiones de desenvolvimiento de los Programas, se abre un campo de dudas sobre si, efectivamente, era posible tal objetivo a partir de esas herramientas.

---

operativos, gracias a los bienes recibidos por parte del proyecto del cual fueron beneficiarios, y esa reducción puede entenderse que tendrá alguna influencia positiva en el nivel de ingresos. No obstante, se remarca que ningún entrevistado ha podido expresar una referencia en firme sobre el impacto cuantitativo derivado de los proyectos analizados.

### **Cadenas de valor específicas como estrategia de focalización**

Seleccionar una cadena de valor para encauzar una serie de actividades programáticas no constituye, en sí misma, una acción de focalización social; sin embargo, puede darse el caso de que determinadas cadenas sean desenvueltas mayoritariamente por conjuntos poblacionales claramente pobres, lo cual sí permitiría concebir que la priorización de esas cadenas sea entendida como una práctica de focalización programática.

La priorización de cadenas de valor para orientar la formulación y posterior ejecución de líneas programáticas puede responder a diversos motivos: interés en fomentar el desarrollo social, económico y productivo de un territorio determinado; estimular el crecimiento productivo de una actividad o producto-madre definido; diversificar las actividades productivas de un cierto territorio; etc. Pero, en términos generales, esa priorización no es, básicamente, un mecanismo de focalización de la población objetivo del Programa de que se trate.

Quizás el ejemplo de la cadena de la chía sirva para ilustrar esto que se señala. Tal como se describió anteriormente, la evolución de la cadena involucró en forma predominante y dinámica, a productores con gran dotación de capital (recuérdese que se indicó el caso de productores que manejaron miles de hectáreas de dicho cultivo), que realizaban planteos productivos modernos y planificados, con una orientación netamente hacia el mercado, los cuales convivían con la producción de chía en fincas para el autoconsumo. Priorizar a la cadena de la chía no implica que las acciones del Programa (PROCANOR, en este caso) estén focalizadas en la población objetiva, acorde al RENAF, puesto que la cadena de valor realmente existente está conformada por aquellos otros productores, no por esos productores familiares.

Por otro lado, si se plantea la priorización de cadenas como instrumento de focalización, se parte del supuesto que tales cadenas preexisten a la decisión de tal priorización. Sin embargo, buena parte de las cadenas priorizadas originalmente en los Programas evaluados expone encadenamientos apenas esbozados, siendo mayormente producciones de autoconsumo que vuelcan, excepcionalmente, excedentes al mercado, en donde los comercian en forma irregular. Esa debilidad de los encadenamientos —incluyendo el caprino, que es dentro del conjunto priorizado, el que más estructura de cadena expone— constituye un hándicap negativo para entender a este enfoque de cadenas como instrumento de focalización directa.

La priorización de cadenas de valor no constituye en sí un mecanismo de focalización social para los programas que se planteen concretar fines y objetivos de cariz social (mejora en las condiciones de vida la población, incremento en los ingresos familiares, etc.). En todo caso, la priorización de cadenas puede ser un vector para canalizar actividades programáticas destinadas a concretar aquellos fines y objetivos.

Por supuesto, puede alegarse que si se desea impulsar el desarrollo económico y social de un territorio determinado (expresado a través de la mejora de las condiciones de vida de la población) puede contemplarse la priorización de determinadas cadenas, de cuyo desenvolvimiento se derivaría, por derrame, una mejora generalizada en aquellas condiciones. Pero esta idea no se corresponde con los documentos de FIDA analizados, donde la focalización parece ser un aspecto previo a la priorización de las cadenas.

### **Complementariedad del FIDA con otros donantes con inversiones en desarrollo rural focalizado en la AFCI**

La variabilidad de la gestión política del Estado argentino y de la situación económica impide señalar que haya aseguramiento alguno en la ejecución de acciones planificadas. La propia dinámica de alguno de los Programas evaluados, como PROCANOR, expone cómo se pueden ralentizar o modificar trayectorias planificadas. Del mismo modo, entonces, es difícil concebir que la planificación de operaciones complementarias en Argentina, entre FIDA y otros organismos de financiamiento internacional, haya podido estar asegurada.

Lo contemplado en el COSOP respecto de la complementariedad de las inversiones de FIDA con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF), la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), es una enunciación de posibles sinergias entre las acciones desenvueltas por esos organismos y lo que haría el FIDA, pero no hay un compromiso en firme -a modo de aseguramiento- para un trabajo conjunto, necesariamente.

El devenir de las ejecuciones de los distintos proyectos y programas financiados por esas instituciones tuvo (y tiene) puntos de contacto con los objetivos y actividades que desarrollan los Programas evaluados. Tales puntos de contacto pueden generar sinergias positivas, potenciándose mutuamente, pero de un modo coyuntural. A modo de ejemplo, las acciones de PROCANOR son compatibles con las que desarrolló PROICSA, en lo atinente al fortalecimiento de la cadena de valor de la caña de azúcar, en tanto que ambos Programas tienen por objeto de trabajo a cadenas de valor que se desarrollan en un mismo territorio. Ahora bien, ¿esa coincidencia y potencial sinergia, estaba asegurada? Definitivamente, no, puesto que ambas líneas de intervención operaban por separado, y la compatibilidad o sinergia fue un señalamiento ex ante, al momento de la formulación del COSOP, no una definición o acuerdo institucional entre ambos Programas o entre las instituciones financiadoras.

### **Sobre el alcance de resultados**

Los indicadores relativos a las cadenas de valor consignados en el COSOP y los documentos de diseño de los Programas analizados son enunciados que no se pueden verificar stricto sensu, en tanto que se carecen de líneas de base fidedignas; sus métricas de verificación son incompletas. Lo relevado en las entrevistas mantenidas durante el trabajo en el terreno, con técnicos y funcionarios gubernamentales, no permite entrever que se haya planificado en algún momento levantar una línea de base, ni directa ni aproximativa, con lo cual se refuerza el carácter formalista de la enunciación mencionada.

Ahora bien, considerando la perspectiva de las cadenas de valor (objeto central de este documento), y tal como se mencionó anteriormente, se han registrado avances en el sentido de los objetivos programáticos perseguidos, pero la concreción plena de los mismos no se ha logrado ni es probable que se cumplan en el corto o mediano plazo. Y como se mencionó anteriormente, esta afirmación es válida tanto para las cadenas priorizadas originalmente, como para las que fueron abordadas posteriormente, durante el transcurrir de la ejecución programática. El funcionamiento de las cadenas de valor priorizadas continúa siendo desvertebrado en general, más allá de mejoras puntuales producto de las acciones de los Programas. Buena parte de los productos- no han conseguido constituirse en una cadena estructurada, fluida, ágil y moderna, sino que siguen perdurando situaciones tradicionales que impactan negativamente en los ingresos realmente obtenidos por los productores (las "compras al barrer", las ventas a compradores itinerantes, etc.).

Recuadro A 1

#### **Ejemplo donde los beneficiarios no están en camino de cambiar su forma de comercializar.**

En la provincia de **Catamarca**, PRODECCA benefició a un grupo de productores locales, previamente integrantes de la Comisión de Tierras de dicha área. Dicho grupo, a instancias de un técnico estatal que los agrupó y les planteó y formuló el proyecto, solicitó los fondos para construir un **punto de venta de carne caprina**. El tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la monetización degradaron la capacidad adquisitiva del monto otorgado, por lo cual solo pudo adquirirse algunos equipamientos para el futuro local de venta y algo de materiales de construcción.

Pero más allá de lo inconcluso del proyecto, pudo recabarse que el grupo no se planteó un esquema de utilización del futuro local como grupo, sino que señalan que será operado por los distintos productores, según tengan animales para ofrecer al mercado. Además, no contemplan la posibilidad de ventas conjuntas. Consultados acerca de los mecanismos de regulación de uso de esas instalaciones, dijeron no tener nada definido aún.

En la actualidad venden en forma irregular los excedentes que logran, sea en sus mismas fincas (donde faenan domésticamente), o bien recibiendo las visitas de compradores que recorren la zona para luego faenar por su cuenta en plantas habilitadas.

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las cadenas de valor priorizadas evidencia que la situación de las mismas no ha variado sustancialmente a lo largo del siglo pese, como se mencionó, a mejoras puntuales productos de algunas acciones programáticas. Un ejemplo podría ser la cadena caprina, en cualquiera de sus líneas de valor (carne, fibra o leche), para la cual, los estudios sectoriales revelan una estructura atomizada en la producción primaria, de débil articulación con la fase de transformación industrial, de prácticamente nula capacidad de negociación, y con una participación en el mercado interno de alimentos y fibras muy limitada, a la par que la exportación es reducida y canalizada por agentes con los cuales los productores primarios prácticamente no poseen contacto directo. Del mismo modo, y siguiendo con otro ejemplo, la cadena del yacón no ha podido constituirse formalmente en torno a un producto-madre con un potencial de crecimiento y de inserción en los mercados nacionales e internacionales muy alto.

### Sobre la innovación

Los Programas buscan mejorar las magnitudes de ingresos de la población rural pobre, y con ello persiguen mejorar sus condiciones de vida, constituyendo el fortalecimiento de las cadenas de valor priorizadas el vehículo para conseguir esos objetivos. En pos de dicho fortalecimiento, los Programas impulsan acciones de tipo institucional (organizaciones de productores, mesas sectoriales, etc.).

Esas acciones pueden ser entendidas como innovaciones organizacionales, y se constituyen en el elemento central de esta pregunta: ¿son los instrumentos adecuados para mejorar la situación de la población objetivo de los Programas? En términos generales, y dada la estrategia institucional de FIDA, la respuesta es positiva, puesto que la organización de los productores constituye uno de los pilares de actuación del Fondo, claramente señalada en el COSOP vigente. Desde el punto de vista de la población, la información contenida en distintos documentos que reseñan opiniones y perspectivas de referentes de la misma, parecería también que —narrativamente— la innovación organizacional es un factor positivo y contributivo a la mejora de las condiciones de vida de esa población. Lo vertido en algunas entrevistas realizadas con promotores de base, relativizan esto, fundado en que la dinámica sociopolítica imperante en muchos territorios, donde quien organiza y dirige a los organizados es un actor del poder político, torna débiles a las organizaciones nacidas de la promoción programática.

Recuadro A 2

#### Ejemplo de grupo con nivel de desarrollo organizacional bajo

En la provincia de **Catamarca**, a instancias de una funcionaria municipal local, se reúne a un **grupo de viticultores** a efectos de poder presentar un proyecto ante una convocatoria de PROCANOR; dicho proyecto fue formulado y gestionado por un técnico provincial.

El grupo se armó reuniendo a 38 productores de la zona, y el proyecto consistía, exclusivamente, en recibir un kit de postes y alambrados para renovar las conducciones de sus plantaciones de vid. Tal como señalaron algunos entrevistados, “no hay ningún grupo aquí, sino que nos anotamos en el listado que armó el ingeniero, y luego nos entregaron el material”.

Todos los integrantes del proyecto recibieron la misma cantidad de postes, alambres y otros implementos, más allá de la superficie implantada que tuvieran, por lo cual hay postes sin utilizar y que los beneficiarios decidieron vender.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el Estado argentino viene impulsado desde la década de 1990, por sí y a través de numerosas organizaciones de la sociedad civil a las que financió en mayor o menor medida, estrategias de asociativismo entre productores, en las distintas regiones del país. La estrategia asociativa que impulsa FIDA, entonces, no es una innovación stricto sensu en el campo de los programas de intervención en el ámbito rural. En todo caso, es innovativo la forma en que impulsan las formas asociativas (a través del

agrupamiento para acceder a los fondos que les permite la adquisición de determinados bienes), pero sería una innovación solo de forma, no de fondo.

## Sobre el alcance de impactos

Las líneas de trabajo de FIDA en Argentina procuran incrementar el ingreso de las familias rurales pobreza, de modo de amortiguar, precisamente, el efecto de la pobreza en sus miembros. Desde el punto de vista de este documento —el de las cadenas de valor—, esos ingresos deberían derivarse del fortalecimiento del funcionamiento de dichas cadenas y de una mejor inserción en ellas de los productores.

La consolidación de las cadenas priorizadas es algo que no puede afirmarse como un logro, no por falencias de los Programas, sino porque esa finalidad es algo que excede a la capacidad de impacto de un programa determinado. Es algo que deriva de la interacción de múltiples factores que no pueden abordarse desde una intervención específica. Sí, en cambio, puede observarse que ocurrieron mejorías en la estructura y funcionamiento de las cadenas en nodos territoriales determinados, donde los Programas trabajaron más intensamente. Por ejemplo, en los casos en que las organizaciones de productores pudieron avanzar hacia la administración de ventas conjuntas, el ingreso resultante fue mejor que si se recurría a la venta individual. Es decir, hubo mejoras a nivel de ingresos prediales, derivados de la producción que forma parte de la cadena priorizada, en determinados casos. ¿Pero eso conlleva a sostener que el ingreso de la unidad productiva, o si se quiere, el ingreso de la familia se incrementó como un todo? No se puede derivar una cosa de la otra por diversas razones: una, que los planteos productivos no son únicos, sino que cada finca desenvuelve un conjunto de actividades productivas, algunas de forma tradicional y para autoconsumo, otras para venta local, y otras que son llevadas a cabo con mayor tecnificación relativa —por ejemplo, la de los productos-madre de las cadenas de valor priorizado— y que pueden canalizarse por medio de organizaciones de pares o sistemas de mercadeo más ventajosos, impulsados por los Programas.

Ese mayor ingreso por el producto-madre de la cadena, puede impulsar al resto de las actividades, al servir de incentivo para la readecuación de la asignación de recursos (tierra, capital, y/o trabajo) hacia la actividad centrada en dicho producto-madre. Pero también es posible que la fuerza de la tradición productiva, o la estrategia de diversificación de riesgos, lleven a que esas unidades mantengan acotado (o con un leve crecimiento) la asignación de recursos hacia dicho producto, por lo cual el ingreso extra que genera queda diluido en el ingreso total de la unidad, conformado por las múltiples producciones que se llevan a cabo.

En cuanto a la dotación de activos productivos y a la capacidad de producción, los Programas de FIDA influyeron positivamente en ambos factores. Básicamente, mejoraron a ambos en lo referente al producto-madre de la cadena de valor priorizada, aunque de esa mejora se desprendan externalidades positivas (disponibilidad de agua, contar con herramientas, mejora en la organización de los planteos, etc.) hacia otras actividades productivas dentro y fuera de la finca.

Recuadro A 3

### Ejemplo de proyecto afectado por el proceso inflacionario

En la provincia de **Salta**, se constituyó una asociación de 16 productores de **frutilla**, que representan a más del 80% del total de frutilleros locales. Su composición resalta por el fuerte peso relativo de integrantes jóvenes y de mujeres, todos con ingresos extraprediales y que se iniciaron más o menos recientemente en la actividad del cultivo y la comercialización de frutillas.

A instancias de técnicas del INTA, se conformaron como grupo y presentaron un proyecto a PROCANOR solicitando un tractor, una alomadora y materiales diversos para la producción y transformación de frutillas. El proceso inflacionario que vive el país desvalorizó el monto asignado al proyecto, y solo alcanzó para que se adquiriese el tractor y la alomadora.

Al momento de la visita del equipo de evaluación, el grupo aún no había resuelto cómo sería el reglamento de uso de la maquinaria al interior del grupo, los entrevistados manifestaron que está en sus planes que esa maquinaria esté al servicio de los asociados, pero también pueda ser utilizada para vender servicios a otros productores de la zona, de modo de generar un ingreso.

Fuente: elaboración propia.

Considerando la perspectiva de las cadenas de valor, los impactos positivos relevados –en cuanto a mejoras productivas, a capacidad de organización, a capacidad de negociación, etcétera– son claramente equitativos, puesto que las acciones de los Programas se destinaron a todos los agentes que conforman cada población focal, estructurada en torno a la cadena de valor del producto-madre priorizado. Las intervenciones tienen una base de derrame equitativa, a la par que manifiesta una cierta discriminación positiva al fomentar el desenvolvimiento de las comunidades indígenas, de las mujeres, y de los jóvenes, pero sin que esto represente inequidad alguna, desde la perspectiva que se sigue en este documento.

Del mismo modo, las acciones del Fondo, al orientarse a la población rural pobre, productora estructurada en torno a los productos-madre priorizados, buscaron contribuir a paliar situaciones de vulnerabilidad social, a través de incrementar los ingresos de las familias productoras. Desde el punto de vista de las cadenas, entonces, los Programas redujeron la vulnerabilidad de los beneficiarios a través de fortalecer su inserción puntual en tales cadenas. Sin embargo, eso no implica que las condiciones generales de vulnerabilidad social de esa población hayan mejorado por la acción del Fondo.

### **Sobre la sostenibilidad social, material y económica**

Al igual que en otras líneas de intervención, la entrega de bienes tangibles a organizaciones de productores o a productores individuales, sin que exista una contraparte importante de parte de ellos, enfrenta un escenario incierto una vez finalizado el ciclo de vida del programa o proyecto. Si se trata de bienes de uso colectivo, las perspectivas de mantenimiento en el tiempo son aún más inciertas que cuando se trata de bienes de apropiación individual, puesto que con estas se genera un sentimiento de propiedad, y quien la detenta desea mantenerlo y usufructuarlo, en tanto que propio (experimentándose así el llamado “efecto dotación”, descrito por Khaneman).

Cuando se trata de bienes de uso colectivo, la apropiación es más endeble, puesto que se desarrolla un débil sentimiento de pertenencia (“lo que es de todos, no es de nadie”), dependiendo de la voluntad de algunos líderes locales, o del promotor técnico de la organización, que dicho bien se mantenga bien conservado y en uso. En las entrevistas realizadas, los productores individuales y los referentes de las organizaciones manifestaron estar dispuestos a mantener los bienes a los que accedieron, pero estas afirmaciones deben matizarse en función de lo señalado en las líneas previas.

Recuadro A 4

#### **Ejemplo de potenciales problemas de sostenibilidad / mantenimiento de la maquina adquirida**

En la provincia de **Jujuy**, se conformó un grupo de 36 productores, todos integrantes de una comunidad indígena local formada por 70 familias. El grupo se constituyó a instancias de un técnico provincial que también formuló el proyecto presentado ante PROCANOR, solicitando maquinaria, herramientas e instalaciones, para apoyar a la producción agrícola local (la cual es mayormente para autoconsumo de las familias productoras, volcando al mercado solo los excedentes, en forma irregular y por fuera de los canales formales).

Dado el tiempo transcurrido entre la aprobación y la monetización, el monto asignado se desvalorizó y pudieron adquirir solamente un tractor y una rastra. Esos bienes son utilizados para prestar servicios a los productores de la comunidad, no solo a los integrantes del grupo beneficiario, a cambio del pago de una tarifa que cubra los gastos operativos.

Consultados sobre el mantenimiento que le efectúan al tractor (que recibieron en la segunda mitad de 2022), los entrevistados señalaron que la realización de ese mantenimiento en el representante oficial de la firma productora es muy costosa, por lo cual realizan las revisiones técnicas y las reparaciones eventuales con un técnico de una localidad cercana (con la consiguiente pérdida de la garantía de fábrica).

Fuente: elaboración propia.

## **Evidencia sobre la efectividad del uso de Planes de Negocio y matching grants (donaciones de contrapartida) para reducir la pobreza rural**

Gran parte de los fondos de los programas del FIDA en Argentina durante el periodo de evaluación (en términos de número y monto invertido) se ha canalizado a través de inversiones productivas de pequeños productores agrícolas y sus asociaciones. Dichas inversiones son elegidas por los propios beneficiarios y propuestas en planes de negocio (PdN).

Una vez aprobados, estos PdN son financiados a través de los préstamos del FIDA y mediante contrapartes del Gobierno Nacional, de los gobiernos provinciales (en algunos casos) y de los beneficiarios mismos.<sup>230</sup> Estos PdN han tomado diferentes nombres en la cartera del FIDA en Argentina (por ejemplo, "proyectos integrales") y distintas formas (por ejemplo, algunas veces se ha incluido la posibilidad de financiar seguros y en otras las inversiones han tenido que estar destinadas a cadenas de valor específicas), pero todos ellos constituyen matching grants.

Este instrumento se ha utilizado ampliamente a nivel mundial como un medio para reducir la pobreza rural; sin embargo, la evidencia empírica sobre su efectividad es limitada. Existe un acotado número de trabajos que han intentado arrojar luz sobre este aspecto utilizando metodologías rigurosas (experimentales o cuasi experimentales) y sus conclusiones son diversas.

Algunos han resaltado la dificultad de una correcta implementación y asignación de estos mecanismos (Phillips 2001, Hossain et al. 2022, McKenzie 2015). En esta línea, se ha destacado que uno de los principales problemas es la sostenibilidad de los negocios desarrollados una vez que el proyecto finaliza. La evidencia muestra que estos instrumentos rara vez producen beneficios económicos que perduren en el tiempo y que justifiquen el reemplazo del financiamiento privado por el público (Campos et al. 2012). Otros trabajos señalan que estos instrumentos no promueven una relación continua entre los productores y el sistema financiero una vez que el proyecto ha concluido. Es común observar que los productores acceden al financiamiento ofrecido en el marco del proyecto, sin establecer vínculos posteriores con otras instituciones financieras del país (banca pública y/o privada) (Sberro-Kessler 2019), por lo que los beneficiarios siguen dependiendo del financiamiento público.

Una revisión realizada sobre matching grants en base a una muestra de 106 proyectos financiados por el Banco Mundial (incluyendo dos proyectos en Argentina) concluye que, con base en la evidencia disponible, la dificultad de medir los resultados de estos proyectos radica en que carecen de fundamentos económicos que justifiquen su implementación. El uso de este instrumento debe adoptarse cuando se haya determinado que son la herramienta más adecuada y de menor costo para alcanzar el objetivo del proyecto en el contexto local. Sin este análisis, otros instrumentos (como las transferencias directas) podrían ser más adecuadas para reducir la pobreza rural.<sup>231</sup> El estudio resalta también la necesidad de dedicar más recursos al diseño del proyecto, así como al análisis riguroso de los fundamentos que justifican (o no) su implementación.

Por último, destaca que entre las principales carencias de los proyectos analizados están la falta de monitoreo —para poder identificar posibles fallas en su implementación y minimizar el riesgo de fraude— y la falta de evaluaciones de impacto rigurosas que proporcionen evidencia empírica, útil para futuros proyectos (Hristova y Coste, 2016).

Una evaluación de la IOE en 2019 sobre servicios financieros incluyentes para los pobres rurales indica que en el FIDA hay una tendencia a utilizar excesivamente los matching grants. El estudio señala que los matching grants son un instrumento de apoyo de una

<sup>230</sup> FIDA define a las donaciones de contrapartida como una transferencia única y no reembolsable a los beneficiarios de los proyectos con un propósito específico con la condición de que el beneficiario realice una contribución para el mismo propósito. (IFAD 2012. Nota técnica sobre *matching grants*)

<sup>231</sup> Ver, por ejemplo, la revisión de literatura empírica hecha por ODI: <https://odi.org/en/publications/cash-transfers-what-does-the-evidence-say-a-rigorous-review-of-impacts-and-the-role-of-design-and-implementation-features/> Ver también <https://www.givedirectly.org/research-on-cash-transfers/>

sola ocasión, y que pueden distorsionar y desplazar las inversiones públicas y privadas. Pese a ello, "muy pocos diseños de proyecto tomaron los matching grants como una solución de una sola ocasión" (IOE, 2019, p. 72). Además, la evaluación también señala que "no hay información sobre el grado al cual los matching grants se estén aplicando del mismo modo que un "subsidio inteligente" y que por tanto estén contribuyendo al acceso sostenible a financiamiento y a su provisión" (Íbidem, p. 41). Por todo ello, la evaluación indica que este instrumento requiere "más atención" por parte del FIDA.

La presente EEPP se suma a esa conclusión y plantea la necesidad de que FIDA realice un análisis profundo y sistemático para comprender la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de los matching grants como instrumento para reducir la pobreza rural, específicamente en el contexto argentino. El análisis de esta EEPP sugiere que los PdN podrían servir las necesidades de asociaciones de productores con mayor potencial comercial, con varios ajustes:

**Montos de inversión.** Los montos máximos de inversión deberían determinarse a partir de un diagnóstico cuantitativo de la condición (en promedio) de este tipo de asociaciones de productores y del costo que tendrían las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos que el programa busca que alcance una organización promedio de este tipo. Si los niveles de precios varían significativamente a lo largo del territorio, los montos máximos deberían ajustarse para reflejarlo.

**Estudios de mercado.** Los planes de negocio formulados por las asociaciones de productores deberían incluir un diagnóstico cuantitativo de su situación productiva y comercial, una declaración cuantitativa de los objetivos productivos y comerciales deseados, y una explicación de cómo las inversiones propuestas les permitirán alcanzar esos objetivos, incluyendo un estudio de mercado que justifique la factibilidad económica de las inversiones.

**Agilizar la ejecución.** Es necesario agilizar todas las partes de la ejecución de estos instrumentos: asegurarse que los requisitos para aprobar las inversiones sean el mínimo necesario y no generen trabas o costos transaccionales innecesarios, comunicar claramente y con oportunidad los criterios de elegibilidad de las inversiones, simplificar los trámites de aprobación de proyectos y desembolsos.

## **Análisis del financiamiento del Banco Mundial y del BID respecto al nicho de intervención del FIDA en Argentina**

### **INTRODUCCIÓN**

En este documento se analiza el financiamiento del Banco Mundial y del BID en relación con la población meta y el tipo de intervenciones de los programas del FIDA en Argentina. Se trata de una cartera administrada de manera común por la DIPROSE. Se describen las operaciones en cuanto a sus objetivos de desarrollo, su población meta (beneficiarios), su alcance geográfico, los instrumentos utilizados y los criterios de llegada a los productores como así también el esquema de ejecución. También se incluye un cuadro comparando las convocatorias lanzadas por los tres organismos. No se encontró información en línea sobre las últimas convocatorias centralizadas por DIPROSE para PROCANOR y PRODECCA a través de INTA e INAFICI (2023). Las principales fuentes de información son los Reglamentos Operativos de las respectivas operaciones y bases de convocatorias publicadas (documentos que se publican con la convocatoria y que son accesibles a los beneficiarios).

### **A. BANCO MUNDIAL**

#### **A.1 Programas de financiamiento del Banco Mundial en Argentina con relevancia a la agricultura familiar**

El Banco Mundial tiene una presencia histórica y substantiva en el sector agropecuario en Argentina, sobre todo a través del programa PROSAP que dio lugar también a la creación y fortalecimiento de la UCAR/DIPROSE. A través del PROSAP, el Banco Mundial enfocó su financiamiento en obras y bienes públicos de envergadura regional y provincial, como son los sistemas troncales de riego, caminos rurales y electrificación, entre otros, y servicios de apoyo y asistencia técnica de pequeños y medianos productores rurales capitalizados y/o con alto potencial productivo y comercial.

En años recientes, el Banco Mundial aprobó dos nuevas operaciones (PISEAR y AGRO XXI), con un enfoque diferente al del PROSAP, para atender también necesidades de pequeños productores vulnerables y no capitalizados, incluyendo comunidades indígenas, y fortaleciendo actividades dirigidas al empoderamiento de la mujer rural y la atención del cambio climático. Estas operaciones son las siguientes:

- **Proyecto de Inclusión Socio-económica en áreas rurales (PISEAR)**, aprobado en el 2015 y finalizado en el 2022, por un monto de US\$ 52.50 millones (US\$ 66.87 millones monto total del programa). El objetivo de desarrollo del PISEAR fue aumentar la inclusión socio-económica de las familias rurales pobres (pequeños/as productores/as familiares, pueblos originarios y trabajadores/as rurales) a través de: a) el fortalecimiento de su capacidad de organización, planificación y gestión para alcanzar las metas de reducción de la pobreza; b) la mejora de su acceso a infraestructura y servicios comunitarios; y c) la implementación de un modelo piloto para desarrollar formas sostenibles de acceso a los mercados. Esta operación se asemeja mucho a las operaciones del FIDA, en especial a PRODERI, en cuanto su población meta y tipo de intervenciones y actividades financiadas.
- **Proyecto de Sistemas Agroalimentarios Climáticamente Inteligentes e Inclusivos (AGROXXI)**. Este es un préstamo de US\$400 millones, aprobado en el 2021 y aún en ejecución. Sus objetivos son: (i) contribuir a la recuperación económica promoviendo prácticas climáticamente inteligentes entre los beneficiarios de los sistemas de producción agroalimentarios; y (ii) responder efectivamente en caso de una crisis o emergencia. Sus componentes incluyen: (i) infraestructura pública para el desarrollo agroindustrial; (ii) desarrollo agroindustrial y fortalecimiento de sistemas de vida rural; y (iii) innovación para una transformación verde e inclusiva de los sistemas agroalimentarios (ejecutado por el INTA). Este es un programa mucho más amplio que los anteriores, ya que cubre y aumenta la gama de acciones

financiadas bajo PROSAP y PISEAR. Su componente 1 es esencialmente un proyecto PROSAP de infraestructura pública, mientras que su componente 2 cubre de manera ampliada el tipo de operaciones financiadas bajo PISEAR, coincidentes con los proyectos que financia el FIDA. El componente 3 es un componente nuevo que busca desde el lado de la innovación tecnológica agregar valor a las operaciones, con un ejecutor también distinto a la DIPROSE, el INTA. Para permitir esta flexibilidad, la operación define ventanillas especiales de financiamiento:

- Ventanilla 1, dirigida a **productores en transición de subsistencia a comercial, con foco en grupos vulnerables.**
- Ventanilla 2. Para financiar **infraestructura pequeña para el manejo del agua**, en el marco del Plan Agua.
- Ventanilla 3: Dirigido a apoyar micro y pequeños emprendimientos con foco comercial de alto valor agregado y alianzas productivas.
- Ventanilla 4. Dirigido a medianos productores con foco comercial de alto valor agregado y alianzas productivas.

## **A.2 Poblaciones metas que atienden las operaciones del Banco Mundial**

En el caso de PISEAR, al igual que con los proyectos del FIDA, el principal grupo destinatario se definió como la población rural con altos niveles de pobreza y/o vulnerabilidad, que incluye a pequeños/as productores y productoras familiares, jóvenes rurales, pueblos originarios y trabajadores rurales. Los productores en una mejor situación económica, pero aun así vulnerables, denominados "productores/as familiares transicionales" fueron también beneficiarios del programa, sobre todo a través del Componente 3 de Acceso a los Mercados. En el caso de AGROXXI se amplía el alcance de beneficiarios del programa bajo su esquema de ventanillas de financiamiento. La ventanilla 1 de AGROXXI mantiene su foco en los productores más pobres y vulnerables.

## **A.3 Alcance geográfico de las operaciones del Banco Mundial**

El alcance geográfico de PISEAR fue nacional, aunque en su etapa inicial, la ejecución priorizó a las provincias del Noreste (NEA), del Noroeste Argentino (NOA) y de la Patagonia. Con carácter piloto, en su etapa inicial, el Componente 3 de PISEAR concentró su ejecución en la región del NEA debido a la mayor concentración de pequeños/as productores/as transicionales y la variedad e importancia de cadenas de valor agrícolas en las que participan. Posteriormente, la intervención se amplió a otras regiones y provincias, considerando criterios de elegibilidad socio-económicos.

Para el caso de AGROXXI, se define un alcance geográfico de nivel Nacional abierto para corresponder con la amplitud de sus componentes y con las diferentes ventanillas de financiamiento. Considerando que el programa se fija metas de llegar a grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y comunidades indígenas, se entiende que bajo el componente 2 y la ventanilla 1 habrá una concentración natural de intervenciones en las regiones del NEA y NOA.

## **A.4 Instrumentos y formas de llegada a los productores y organizaciones**

Las operaciones del Banco Mundial parten con una condición para el primer desembolso a cada una de las Provincias, que es contar con un Plan de Implementación Provincial, con aprobación de la DIPROSE y No objeción del Banco. A partir de este Plan, según los tipos de proyectos específicos que se quieran impulsar, los Reglamentos Operativos de las operaciones contemplan el uso de diversos y variados tipos de convocatorias (abiertas, cerradas, y otros mecanismos de levantamiento de demanda), con sus criterios específicos de elegibilidad, selección y evaluación. Bajo estos instrumentos, las operaciones del Banco Mundial en el caso de proyectos que llegan a poblaciones meta similares a la del FIDA, incluyen condiciones comparables. Por ejemplo,

- Podrán ser destinatarios/as directos/as elegibles:

- Grupos y organizaciones **informales** de productores y productoras familiares, cuyas familias posean **ingresos netos anuales que no superen** el límite de 2 veces el salario del Peón Rural anualizado.
- **Comunidades de Pueblos Originarios.**
- Organizaciones **formales** de productores/as familiares

El Recuadro más abajo ofrece mayor información sobre las similitudes y diferencias entre las convocatorias lanzadas por los tres organismos de financiamiento (BM, BID y FIDA). El análisis se dirige específicamente hacia el componente de proyectos de inversión de las convocatorias abiertas de los siguientes programas: PROCANOR del FIDA, PISEAR y AGRO XX1 del Banco Mundial y el PROSAP del BID.

### **A.5 Procedimientos y esquemas de administración de las operaciones.**

El esquema de ejecución de las operaciones del Banco Mundial tiene las siguientes características:

- Se ejecuta y coordina desde la **DIPROSE**, apoyándose en su estructura general de servicios transversales y su Unidad Ejecutora con responsabilidad específica de las operaciones del Banco Mundial.
- Los proyectos priorizan la **ejecución descentralizada** a través de las **Unidades Provinciales de Ejecución (UEPs)** ya constituidas (o a constituirse). Esta es la modalidad principal e implica la delegación a nivel provincial de las responsabilidades y funciones de ejecución. También se prevé la **ejecución centralizada**, que implica que la DIPROSE asume la total responsabilidad de las funciones para la ejecución directa del Proyecto. En caso de aplicarse la modalidad centralizada se firmará en un **Acuerdo de Cooperación entre la DIPROSE y una institución representativa a nivel territorial**.
  - Se establecen instancias de participación y/o decisión, tales como los **comités de evaluación provincial**.
  - Se establecen alianzas con entes especializado, tales como el INTA o el SENASA

### **A.6 Conclusiones sobre los nichos del FIDA en relación con las inversiones del Banco Mundial.**

Como conclusión, el Banco Mundial comparte el nicho del mandato del FIDA (la agricultura familiar en los segmentos más pobres y vulnerables) a través de préstamos que le permiten al Banco Mundial atender demandas de forma más amplia, a través de sus componentes fuertes de infraestructura y manejo de ventanillas para diferentes niveles de beneficiarios. A diferencia del FIDA, el Banco Mundial no especifica de manera explícita condiciones temáticas como son los temas de cadenas de valor y agroecología, aunque las actividades de financiamiento permiten abordar todas las necesidades consistentes con esos temas.

## **B. BID**

### **B.1 Programas de financiamiento del BID con relevancia a la agricultura familiar**

EL BID, al igual que el Banco Mundial, tiene una larga y sustantiva historia de apoyo al sector agropecuario en Argentina, sobre todo en el ámbito de la UCAR/DIPROSE. Junto con el Banco Mundial, el BID fue financiador del PROSAP desde inicios del 2000, programa que ya está en su quinta fase de financiamiento (PROSAP V) bajo una línea condicional de crédito por fases. Además, del PROSAP, el BID ha financiado diversos programas de apoyo al sector, que incluyen:

- Préstamos específicos de fortalecimiento de las funciones del INTA y SENASA, con foco en la generación de bienes públicos, desarrollo de políticas y fortalecimiento de capacidades.

- Préstamo dirigido al desarrollo forestal, con enfoque productivo sustentable y comercial.
- Préstamos dirigidos al fortalecimiento del sector vitivinícola, con foco en las provincias de Mendoza y San Juan.
- Préstamo de apoyo a la agricultura familiar PRODAF, con foco en cadenas de valor, ejecutado entre los años 2012-2018 en las provincias de Chaco y Entre Ríos. Este proyecto apoyó las cadenas algodonera y de cría bovina (Chaco); y cítrica, láctea y ganadera (Entre Ríos). A diferencia de las operaciones del FIDA, la operación del BID se dirige a productores formales capitalizados, con requisitos de tamaño y escala muy superior a los grupos meta de los proyectos del FIDA.

En términos de relacionamiento con los proyectos del FIDA, el PROSAP V-BID es el único que genera espacios territoriales y tipos de beneficiarios que coinciden y/o podrían generar sinergias con los proyectos del FIDA. Estos espacios, se pueden dar a partir de los siguientes componentes o actividades que financia el PROSAP:

- Acceso a los sistemas primarios y troncales de infraestructura que financia el PROSAP (sistemas de riego, caminos rurales, electrificación rural, telecomunicación rural, etc).
- Componente de Obras Menores del PROSAP, que permite financiar obras de infraestructura de escala menor para beneficio de grupos y comunidades organizadas de pequeños y medianos productores.
- Componente de Aportes No Reembolsables (ANRs), que permite financiar actividades productivas de pequeños productores, con inversiones prediales e intra prediales y asistencia técnica, innovación tecnológica, así como el apoyo a clusters y actividades de agregado de valor. Este componente es coincidente con acciones que se apoyan también a través de las operaciones del FIDA

## **B.2 Definición de las poblaciones metas que atienden las operaciones del BID**

En general, el grueso del financiamiento del BID apunta a la generación de bienes públicos y el desarrollo productivo con potencial de escala y comercialización, por lo que se establece como grupo meta pequeños y medianos productores capitalizados y organizados formalmente. Si bien las últimas operaciones de PROSAP incorporan criterios de promoción de género y comunidades indígenas, la atención con foco en pobreza y vulnerabilidad tiene más bien una relación indirecta.

## **B.3 Alcance geográfico de las operaciones del BID**

El alcance geográfico del PROSAP es de nivel nacional, según surjan de las necesidades y demandas y del interés de las provincias para adherirse como así también de los Planes Territoriales que guían la priorización de las inversiones. Las obras menores y ANRs que se financian se dan también en este contexto.

## **B.4 Instrumentos y formas de llegada a los productores y organizaciones**

EL PROSAP BID, al igual que las operaciones del Banco Mundial, se sustenta en los Planes de Desarrollo Territorial de las provincias. Es un requisito de desembolso contar con una Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario (EPSA), acordada con la Unidad Ejecutora Central (UEC), en la cual se enmarquen las políticas, los programas y los proyectos de inversión propuestos. A partir de este Plan y de la planificación que hace la DIPROSE con las UEPs (según los tipos de proyectos específicos que se quieran impulsar bajo los ANRs y Obras Menores), se contempla el uso de convocatorias abiertas, convocatorias cerradas, y otros mecanismos de levantamiento de demanda, con sus criterios específicos de elegibilidad, selección y evaluación.

## **B.5 Procedimientos y esquemas de administración de las operaciones.**

El esquema de ejecución y administración del PROSAP es similar a lo que se describe para el Banco Mundial en la sección A.5 arriba.

### **B.6 Conclusiones sobre los nichos del FIDA en relación con las inversiones del BID**

A diferencia de las operaciones del Banco Mundial que explícitamente identifican en su diseño grupos meta y tipos de intervenciones similares a las operaciones del FIDA, los proyectos del BID tienden a priorizar intervenciones dirigidas a productores más capitalizados y de mayor tamaño y escala. Sin embargo, sobre todo en el marco de los ANRs y Obras Menores, se dan puntos de encuentro con los beneficiarios del FIDA, donde más bien se podrían generar condiciones de sinergia. De hecho, se destacan convocatorias conjuntas PROCANOR/PROSAP y se explicita en los criterios la preferencia por atender beneficiarios de PROCANOR.

Cuadro A 9  
**Comparación de características de las operaciones de FIDA, BM y BID**

	<i>FIDA*</i>	<i>BANCO MUNDIAL</i>	<i>BID</i>
<b>OPERACIONES</b>	<b>PRODECCA, PROCANOR</b>	<b>PISEAR, AGRO XXI</b>	<b>PROSAP V</b>
<b>POBLACION META</b>	Foco exclusivo en la población rural con altos niveles de pobreza y/o vulnerabilidad, que incluye a pequeños/as productores y productoras familiares, jóvenes rurales, pueblos originarios y trabajadores rurales, formales e informales.	Incluyen en su grupo elegible de beneficiarios a población meta similar a la de los programas del FIDA, e incorporan además una gama más amplia de beneficiarios (capitalizados, transicionales, organizados, etc)	Establece como grupo meta pequeños y medianos productores capitalizados y organizados formalmente. Beneficiarios en condiciones de pobreza y vulnerabilidad aparecen de manera indirecta. No como foco
<b>ALCANCE GEOGRÁFICO</b>	Foco prioritario en las provincias del NEA y el NOA, pero con opciones de intervenir en el resto del país	Establece una cobertura nacional, pero obviamente por las condiciones de elegibilidad y pobreza destacan las provincias del NOA y NEA	Establece un ámbito nacional, dejado que la demanda determine.
<b>INSTRUMENTOS DE LLEGADA</b>	Foco en el uso de convocatorias (abiertas, cerradas).	-Foco inicial en los Planes de Implementación Provincial y Planes de Desarrollo Territorial.  -Uso de diversos tipos de convocatorias según tipo de beneficiarios, vinculados a los Planes Provinciales	Similar al BM
<b>ESQUEMA DE EJECUCIÓN</b>	DIPROSE. Esquema de ejecución centralizada. Descentralizada en la UEP de las provincias. Con apoyo de entes especializados como el INTA, SENASA, etc.	Similar a FIDA	Similar a FIDA

Fuente: elaboración propia

\* El análisis se centra en los dos últimos programas financiados por el FIDA por ser “contemporáneos” y haberse encontrado información comparable.

Cuadro A 10

**Comparación de características de las convocatorias lanzadas por programas financiados por el FIDA, BM y BID**

Indicador	Fechas clave	Grupo meta	Criterios de elegibilidad/ requisitos	Modalidad de envío de propuestas	Comité de selección
Convocatoria PROSAP – aportes no reembolsables, ANR (UCAR) <sup>232</sup>	95 días 1/9/-15/12/2017	Productores agropecuarios capitalizados que sean beneficiarios directos o indirectos de intervenciones públicas de PROSAP.	a) Tener su establecimiento ubicado en el <b>entorno de una intervención pública de PROSAP</b> . b) Encuadrar en la <b>categoría MiPyME</b> según Resolución SEPYME N° 11/2016 o la que en un futuro la sustituya o complemente. c) Tener una <b>cuenta bancaria</b> a su nombre. No se especifica criterio de elegibilidad en relación al nivel de ingreso.	Por correo y correo electrónico (con formato reducido)	Evaluadas por el sector ANR de la Unidad de Competitividad, con la asistencia de la Unidad de Gestión Ambiental y Social de UCAR. También las evaluará un <b>evaluador externo</b> y un <b>comité</b> integrado por profesionales calificados o instituciones de reconocida competencia en materia ambiental y/o de agronegocios.
Convocatoria “En Nuestras Manos” (FIDA-PROCANOR), con tres líneas/ventanas de financiamiento <sup>233</sup>	71 días 20/09/ - 30/11 2020 No se especifican pasos en la convocatoria	mujeres productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena y a sus diferentes formas asociativas que surge como respuesta a los impactos que tuvo en esta población el COVID-19	<b>Familias de productoras</b> de la AFCl, requisitos: a) Que al menos el 60% de las familias posean ingresos netos anuales que <b>no superen el límite de 2 veces el salario del Peón Rural</b> . b) Que no más de un 20% de las familias posean ingresos anuales que no superen 3 veces el salario de Peón Rural. c) Dichos <b>ingresos</b> además deberán provenir <b>mayoritariamente de la producción y/o prestación de servicios agropecuarios</b> . d) Para Grupos Asociativos ( <b>informales</b> ) el 100% de las integrantes deberán ser perfil. e) Que las mujeres destinatarias residan en el <b>ámbito rural</b>  <b>Comunidades de Pueblos Originarios</b> que cumplan con: a) Estar inscritas o en trámite de inscripción en los <b>registros</b> pertinentes, sean estos nacionales (INA) o provinciales (organismos encargados del otorgamiento de personería jurídica). b) Que las familias integrantes residan en el <b>ámbito rural</b> .  Documentos para presentar <sup>ii</sup> .	Plataforma digital en la web	El comité de evaluación no está detallado en las bases de convocatorias y solo se menciona que, una vez realizada la evaluación de los proyectos integrales, se publicará el listado de Organizaciones, Comunidades, y Grupos Asociativos adjudicatarias de las inversiones. El responsable de la ejecución es INAFCl.

<sup>232</sup> <https://www.infocampo.com.ar/esta-abierta-la-inscripcion-para-obtener-fondos-del-prosap-destinados-a-la-produccion-agropecuaria/> Para propuestas de inversión destinadas a incorporar tecnologías y procesos de Gestión Sustentable de Recursos y Residuos Agropecuarios y a la generación de Energías Renovables y Eficiencia Energética aplicables en la explotación y la industrialización agropecuaria. La finalidad de la convocatoria es promover inversiones privadas destinadas a i) Mejorar la competitividad y el desarrollo sustentable de actividades agropecuarias impulsando la internalización de los beneficios de las intervenciones del PROSAP; II) Fomentar el agregado de valor en origen y la revalorización de residuos; III) fomentar el uso sustentable de los recursos naturales; III) Impulsar el uso de energías renovables; IV) Facilitar mejoras en eficiencia energética.

<sup>233</sup> [https://magyp.gob.ar/ennuestrasmanos/archivos/Bases%20y%20condiciones%20Plan%20Mujeres\\_FINALV2.pdf](https://magyp.gob.ar/ennuestrasmanos/archivos/Bases%20y%20condiciones%20Plan%20Mujeres_FINALV2.pdf)

Indicador	Fechas clave	Grupo meta	Criterios de elegibilidad/ requisitos	Modalidad de envío de propuestas	Comité de selección
Quinta Convocatoria PISEAR <sup>234</sup>	51 días 30/11/2020 a 20/1/2021	grupos informales y organizaciones formales de productores y productoras familiares	<p><b>Familias/productores</b> que cumplan con los requisitos:</p> <p>a) Que las familias integrantes posean ingresos netos anuales que no superen el límite de <b>2 veces el salario del Peón Rural</b> anualizado. Dichos ingresos además deberán provenir <b>mayoritariamente</b> de la producción y/o prestación de servicios agropecuarios.</p> <p>b) Que las familias integrantes residan en el <b>ámbito rural</b>.</p> <p>c) Que las unidades de producción de dichas familias posean una estructura encuadrada en los siguientes parámetros aplicables:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si poseen <b>tractor</b>, que el mismo tenga una <b>antigüedad</b> mayor a 15 años.</li> <li>- Si poseen <b>ganado</b>, que el rodeo <b>no exceda las 100 unidades</b> ganaderas.</li> <li>- Si poseen <b>superficie bajo riego</b>, que no supere las <b>5 hectáreas</b>.</li> <li>- Si poseen <b>cultivos frutales</b>, que la superficie en producción no supere las <b>0,5 hectáreas</b>.</li> <li>- Si contratan <b>mano de obra</b>, que la misma sea <b>estacional</b>.</li> </ul> <p><b>Comunidades de Pueblos Originarios:</b></p> <p>a) <b>inscritas o en trámite</b> de inscripción en los registros pertinentes, sean estos nacionales (INAI) o provinciales (organismos encargados del otorgamiento de personería jurídica).</p> <p>b) Que los ingresos familiares netos anuales no superen el límite de <b>2 veces el salario del Peón Rural</b> anualizado</p> <p>c) Que las familias integrantes residan en el <b>ámbito rural</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que los ingresos de las familias integrantes provengan principalmente del salario derivado de la oferta de mano de obra para: <ul style="list-style-type: none"> <li>o tareas agropecuarias transitorias y de baja especialización.</li> <li>o tareas agropecuarias permanentes que no se desarrollen a través de vínculos de trabajo en relación de dependencia formal.</li> <li>o otras tareas rurales que se realicen bajo modalidades de empleo irregular o precario.</li> </ul> </li> </ul>	Por correo electrónico	<p>El Comité de evaluación /selección está bien detallado y describe que en cada Provincia se establecerá un <b>Comité de Evaluación Provincial de Subproyectos de Inversión Rural (CEPSIR)</b>, que tendrá como función analizar y aprobar Subproyectos de Inversión Rural.</p> <p>Dicho Comité tendrá una <b>composición tripartita</b> integrado por: i) representantes de la DIPROSE y de otras instituciones técnicas de nivel nacional; ii) representantes del Proyecto a nivel provincial; y iii) representantes de la sociedad civil organizada (pequeños productores/as, pueblos originarios y trabajadores/as rurales), a fin de garantizar un proceso de toma de decisiones participativo.</p> <p>El CEPSIR se reunirá con una frecuencia no menor a una vez por mes y evaluará aquellos Subproyectos de Inversión Rural que sean elevados por la UEP. Las decisiones serán tomadas por consenso como primera opción y si no fuera posible por votación, teniendo el Coordinador Ejecutivo Provincial doble voto.</p>
Documentos para presentar <sup>iii</sup>					

<sup>234</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases\\_y\\_condiciones\\_-\\_5ta\\_convocatoria\\_alianzas.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases_y_condiciones_-_5ta_convocatoria_alianzas.pdf) El programa lanzó cuatro convocatorias anteriormente, de las cuales no se encontró información en línea en 2024.

Indicador	Fechas clave	Grupo meta	a) Criterios de elegibilidad/ requisitos	Modalidad de envío de propuestas	Comité de selección
Convocatoria abierta conjunta <b>FIDA- PROCANOR</b> y BID  "Plan ambiental de riego y energías renovables" (Pareyee) <sup>235</sup>	30 días 2-31/5/2023  No se especifican pasos en la convocatoria	pequeños productores/as de la agricultura familiar de las regiones NEA y NOA	b) Ser <b>regante</b> de uno de los sistemas de riego mencionados en la convocatoria. c) El ingreso familiar por unidad productiva no debe superar el límite de <b>3 salarios de Peón Rural anualizado</b> . Dichos ingresos además deberán provenir mayoritariamente de la producción y/o prestación de servicios agropecuarios. d) Que las familias solicitantes residan en el <b>ámbito rural</b> . e) Se considerará <b>hasta 2 hectáreas</b> en producción o para puesta en producción en las cadenas priorizadas. f) Se priorizarán las propuestas presentadas por <b>mujeres y/o jóvenes</b> que cumplan las condiciones descritas. Documentos para presentar <sup>iv</sup> .	Correo electrónico	La composición del comité de evaluación/selección, compuesto por el personal del Programa, no se detalla en este documento.
Senderos caprinos <b>FIDA- PRODECCA</b> <sup>236</sup>	36 días  11/07 - 15/08/2022	Los y las productores y productoras familiares de la cadena caprina que formen parte de Organizaciones de Productores (OP) con fines económicos, formales o informales, y que tengan por objetivo mejorar su inserción en la cadena de valor caprina.	familia de la agricultura familiar campesina o de comunidades de pueblos originarios situada dentro del área propuesta por la misma; productor/a caprino/a, con menos de DOSCIENTAS (200) madres caprinas por familia en la región NOA y TRESCIENTAS VEINTE (320) madres caprinas por familia en las regiones Cuyo y Patagonia; estar situado en las cuencas caprinas identificadas en el marco del PRODECCA, o presentar una caracterización escrita y validada de la cadena de valor caprina de la cual la OP forma parte; formar parte de una Organización de Productores o pertenecer a una comunidad de pueblos originarios.  Documentos para presentar. <sup>v</sup>	Página web	No se describe

<sup>235</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/procanor\\_bases\\_y\\_condiciones.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/procanor_bases_y_condiciones.pdf)

<sup>236</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/senderoscaprinos-plan-integral-sector-caprino-agricultura-familiar\\_bases-condiciones-del-plan.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/senderoscaprinos-plan-integral-sector-caprino-agricultura-familiar_bases-condiciones-del-plan.pdf)

Indicador	Fechas clave	Grupo meta	Criterios de elegibilidad/ requisitos	Modalidad de envío	Comité de selección
1ª convocatoria abierta de AGRO XXI – Banco Mundial <sup>237</sup>	Entrega 11 agosto 2023  (las bases no mencionan la apertura pero solo el cierre)	Organizaciones formales e informales de productores y productoras de la AFCl de todas aquellas provincias que cuenten con Convenio de Participación firmado y que tengan conformada la Unidad Provincial de Ejecución (UPE) al cierre de la convocatoria.	<p><b>Comunidades de Pueblos Originarios</b> que cumplan estén inscritas en los registros pertinentes, sean estos nacionales (INAI) o provinciales (organismos encargados del otorgamiento de personería jurídica).</p> <p><b>Organizaciones formales</b> integradas por al menos <b>seis (6) familias de productores y productoras agropecuarias</b> de la AFCl, en las que al menos el 75% de las familias destinatarias directas de un Subproyecto de Medios de Vida Rurales se encuentren inscritas en el <b>RENAF</b> o cumplan los requisitos para su inscripción o la familia:</p> <p>a) Lleva adelante la gestión del emprendimiento productivo b) es propietaria de la totalidad o de parte de los medios de producción. c) cubre los principales requerimientos del trabajo productivo y/o con aportes complementarios de asalariados. d) Reside en el campo o en la localidad más próxima a él. e) Tiene como ingreso económico principal la actividad agropecuaria de su establecimiento.</p> <p><b>Organizaciones informales o grupos de hecho</b>, integrados por al menos seis <b>(6) familias</b> de productores y productoras agropecuarias de la AFCl, que se encuentren inscritas en el <b>RENAF</b> o cumplan los requisitos para su inscripción arriba detallados.<sup>vi</sup></p> <p>Documentación para presentar.<sup>vii</sup></p>	No indica	<p>Criterios para el análisis:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>perfil de la organización y/o los/as beneficiarios/as, experiencias de la organización en la ejecución de proyectos, inclusión de mujeres y jóvenes.</li> <li>Idea perfil: consistencia con la estrategia planteada, los objetivos y acciones previstas por el AGRO XXI, así como la coherencia entre la problemática y la propuesta planteada.</li> </ul> <p>Se priorizarán organizaciones de productores/as conformadas enteramente por <b>mujeres</b> o aquellas en las que las mujeres tengan mayor participación en la toma de decisiones, que incluyan a mujeres y <b>jóvenes rurales</b> al frente de las unidades familiares, a población de <b>pueblos originarios</b>, así como las propuestas que impliquen mejora en <b>necesidades básicas insatisfechas, abastecimiento local de alimentos</b>, que incluyan la adopción de <b>tecnologías inteligentes</b> desde el punto de vista climático, la <b>gestión de los recursos naturales</b> y las buenas prácticas agrícolas</p>
2ª convocatoria abierta de AGRO XXI – Banco Mundial <sup>238</sup>	24 días  23/08/2023 hasta el 15/09/2023	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas agroindustriales, así como Organizaciones de productores/as formales (cooperativas, asociaciones civiles, consorcios)	<p>a) Poseer <b>certificado MIPyME</b> que acredite su condición. b) Poseer <b>experiencia comprobable</b> en el rubro comercial en cuestión y en la actividad productiva o de servicios que formará la base de la <b>alianza</b> (o expresar voluntad y poseer capacidad para invertir en la producción de un bien o servicio nuevo). c) Contar con <b>personería jurídica o física</b> y poseer <b>experiencia comprobable en administración de fondos</b> (registros contables, balances, etcétera).</p> <p>Documentos para presentar.<sup>viii</sup></p>	Por correo electrónico	<p>Tres instancias:</p> <p>(1) El <b>equipo técnico de emprendimiento Agroindustrial (ETE)</b> evalúa la elegibilidad la idea de negocio (<b>Informe de Elegibilidad</b> para avanzar a la <b>Etapas de Formulación</b> de Subproyecto).</p> <p>(2) un <b>evaluador externo técnico financiero</b> evalúa la propuesta, antes de llegar a su evaluación y aprobación final por parte de un <b>Comité de Evaluación de subproyectos de emprendimientos agroindustriales (CESEA)</b>.</p>

<sup>237</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/agroxxi-bases\\_ycondiciones-convocatoriavprovincias.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/agroxxi-bases_ycondiciones-convocatoriavprovincias.pdf)

<sup>238</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases\\_y\\_condiciones\\_2\\_conv.\\_alianzas\\_290823.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bases_y_condiciones_2_conv._alianzas_290823.pdf)

Cuadro A 11  
Principales resultados de las donaciones en Argentina

Donación	Principales resultados	Áreas de mejora
<p><i>Empowering Indigenous Youth and Their Communities to Defend and Promote Their Food Heritage- Slow Food Presidia (2017-2020)</i></p>	<p><b>Protección de actividades agrícolas de pueblos originarios.</b> El proyecto fortaleció la protección y promoción de cultivos de frutas nativas de la zona en el Gran Chaco y la conservación de producción en producción de miel de la comunidad de pueblos originarios Wichí.</p> <p><b>Apoyo productivo a mujeres de pueblos originarios.</b> Donación reporta resultados como aumento de ingresos, fortalecimiento de liderazgo y articulación con otras comunidades, promoción de cultivos nativos en la zona, cosechados por mujeres.</p> <p><b>Actividades de gestión de conocimientos:</b> la donación también reporta haber desarrollado documentación de lecciones aprendidas, realización de encuentros para compartir experiencias, elaboración de material publicitario y audiovisual entre otros.</p>	<p><b>Donación buscó establecer sinergias con DIPROSE y PRODERI,</b> con el propósito de reducir esfuerzos en cuanto a inversiones realizadas en la zona. No obstante, <b>no hubo colaboraciones directas</b> para gestión de conocimientos y lecciones aprendidas de sus actividades.</p> <p><b>Datos sobre resultados cuantitativos no ofrecen suficiente información para ser verificados.</b> Los reportes detallan cifras exponenciales de ventas de ingresos de mujeres, sin considerar aspectos inflacionarios, limitando así su cuantificación real e impacto económico en la población meta.</p>
<p><i>“Dryland Adaptation Knowledge Initiative (DAKI)- Semiárido Vivo- Plataforma Semiáridos de América Latina”- Associação Um Milhão de Cisternas (AP1MC), en consorcio con Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ). (2020-2024)</i></p>	<p><b>Sistematización de experiencias seleccionadas en las tres regiones: 55 experiencias sobre 9 categorías temáticas.</b> Las sistematizaciones incluyen experiencias de 9 países de las 3 regiones, entre las cuales 15 se han llevado a cabo en apoyo a Proyectos FIDA en Brasil, Argentina y El Salvador.<sup>239</sup> Además de ser documentadas, estas han sido presentadas a través de 33 videos en YouTube, 20 podcasts en Spotify.</p> <p><b>Diseño e implementación del programa de formación en Agricultura Resiliente al Clima (ACR).</b><sup>240</sup> En Argentina, Se realizó un intercambio en junio 2023, con un total de 50 participantes. El INTA Argentina fue un actor clave para el desarrollo de esta plataforma.<sup>241</sup></p> <p><b>Establecimiento de alianzas estratégicas, en apoyo al programa de formación.</b> Alianzas establecidas con INTA, para el uso de la plataforma de aprendizaje, así como contribuciones de La Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) en Brasil y otras instituciones para el contenido de los cursos.</p> <p><b>Programa de formación DAKI que se implementó como una disciplina de las Escuelas de Familia Agrícola.</b> Resaltan las de Santa Fe y Salta, donde se adoptó DAKI como una currícula de la escuela, donde participaron 60 jóvenes. Adicionalmente, la evaluación del curso fue llevada a cabo por dos universidades argentinas. <b>Uso de Radio INTA para comunicar saberes entre audiencia:</b> El primer programa de formación en formato radio fue transmitido por 18 radios, 17 de Argentina y 1 de Uruguay con alcance nacional.</p>	<p><b>Los esfuerzos de DAKI están limitados por la baja coordinación de la donación con autoridades gubernamentales, limitados recursos presupuestarios para implementar algunas de sus actividades en territorio.</b> Los reportes de DAKI no indican estrategias o actividades específicas para integrar sus actividades en proyectos FIDA en los países focalizados, incluyendo Argentina. En cuanto a recursos humanos y financieros, la donación no considera de manera explícita, tanto en diseño como durante implementación, las posibles limitaciones financieras y de personal que presentarían los países, incluyendo Argentina.</p>

<sup>239</sup> Según el diseño de la donación, los proyectos beneficiados en Argentina serían PROCANOR y PRODECCA.

<sup>240</sup> El programa cuenta con tres modalidades. Primera: encuentros de conocimientos con distintos actores, incluyendo estudiantes y productores. Segunda: formación presencial de agricultores y técnicos de referencia en los tres países beneficiados por la donación: Argentina, Brasil y El Salvador. Tercera modalidad: formación de 50 jóvenes de las tres regiones asistidas en el proyecto sobre vivencias en campo de las actividades del proyecto y buenas prácticas con agricultores. Esta última modalidad también incluye un programa de pasantías con los jóvenes participantes. No obstante, la donación no aclara con que organizaciones, contenido y estructura de la pasantía.

<sup>241</sup> Proyecto Iniciativa de Conocimiento en Adaptación a Tierras Secas – DAKI. Misión de supervisión 28 a 30 de noviembre de 2023. Memorando. FIDA.

Donación	Principales resultados	Áreas de mejora
<p><i>Profundización y Ampliación de la Plataforma para Diálogo en Políticas Públicas sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en ALC-COPROFAM y CLAEH</i></p> <p>(2014-2018)</p>	<p><b>La donación contribuyó al fortalecimiento de capacidades de su grupo meta<sup>242</sup> para mejorar la calidad de debates sobre políticas públicas en agricultura familiar.</b> La donación realizó capacitaciones en temas nuevos en el momento de la REAF, los cuales incluían asociativismo/cooperativismo; negociaciones comerciales internacionales; funcionamiento de la diferenciación de productos con base al sello de la AF. En Argentina, la donación realizó trabajos de asesoramiento técnico directo en Argentina (Mesas) para recopilar información de calidad para el diálogo de políticas públicas. Este se presenta como uno de los principales logros de la donación: su apoyo a la coordinación interinstitucional en los territorios para las inversiones públicas en desarrollo rural (Mesas de Desarrollo) en Argentina.</p> <p><b>La donación buscó contribuir a la integración, sinergia y mejoras de aplicación de políticas de FIDA en políticas nacionales, instrumentos u otros enfocados en agricultura familiar.</b> En el caso de Argentina, la donación llevó a cabo un programa de intercambios entre directores de los proyectos FIDA en Argentina, Paraguay y Brasil, para compartir experiencias hacia la mejora de mecanismos de integración de agricultura familiar en los proyectos.</p> <p><b>Cooperación Sur-Sur en base a lecciones aprendidas.</b> La donación fomentó la cooperación entre países a partir de lecciones aprendidas de implementación de agricultura familiar en sus proyectos y políticas públicas. Bajo esta actividad destaca Argentina, ya que se realizaron encuentros entre países enfocados en la experiencia y buenos resultados, resaltando su modelo institucional de ejecución de proyectos de desarrollo, manejado por la UCAR/DIPROSE y experiencia de políticas públicas enfocadas en agricultura familiar.</p>	<p><b>La donación no hace referencia explícita a las intervenciones FIDA en los países, incluyendo Argentina.</b> Si bien la donación buscó fortalecer los programas y proyectos FIDA hacia la asistencia en agricultura familiar, incluyendo elaboración de documentos de lecciones aprendidas sobre instrumentos de financiamiento de los proyectos FIDA en la región (Argentina, Paraguay, Uruguay) no se mencionan los proyectos específicos de los cuales se extraen estas lecciones y en los cuales se buscó fortalecer coordinación.</p>
<p><i>"Diálogo político para las transformaciones rurales (PDRT)"- COPROFAM y CLAEH</i></p> <p>(2017-2021)</p>	<p><b>La donación contribuyó a la generación de documentos, diagnósticos y diseño propuestas de políticas públicas.</b> La donación recopiló información de propuestas y diagnósticos regionales y nacionales para todos los países participantes, contribuyendo así a la gestión de conocimiento. La donación apoyó en la elaboración de 7 diagnósticos de políticas públicas para la agricultura familiar campesina e indígena, 1 compilado de propuestas para la agenda regional, 7 propuestas sobre 3 a 4 instrumentos por país, presentados a la REAF y a gobiernos en 2020 y 2021; reseñas de situación política; apoyo para impulsar el Plan de Acción MERCOSUR, aún en aprobación.</p>	<p><b>La donación no hace referencia explícita a las intervenciones FIDA en los países apoyados.</b> El documento no menciona los proyectos específicos de FIDA en Argentina en los cuales las actividades contribuirían. Así mismo, reportes de cierre de donación señalan que, si bien la donación buscó como establecer colaboraciones con las organizaciones ya apoyadas por el FIDA en Argentina, a no se logró realizar ningún avance en particular con estas. Reportes de la donación no indican la razón que influyeron en no alcanzar este objetivo.</p> <p><b>En general, la donación logró los objetivos planteados, pero con limitados efectos en países como Argentina.</b> En Argentina, se realizaron todas las actividades</p>

<sup>242</sup> funcionarios gubernamentales en los países miembros del bloque MERCOSUR, dirigentes y miembros de las organizaciones de los pequeños productores, beneficiarios proyectos FIDA de países focalizados, personal técnico de proyectos FIDA, funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones de pequeños productores de países socios de MERCOSUR en América Latina y el Caribe.

**Apoyo a actividades de gestión de conocimiento y cooperación sur-sur, presentado en material publicitario y talleres virtuales.** Según reportes de la donación, al final de las actividades se realizaron publicaciones web, elaboración de boletines, publicaciones en redes sociales, conferencias virtuales, capacitaciones a dirigentes en asociativismo, cooperativismo y liderazgo, intercambios entre dirigentes, intercambios intra regionales e interregionales, incluyendo Argentina.

planteadas, a excepción de las actividades de inserción a mercados, influenciado por la limitada coordinación con proyectos FIDA y el contexto institucional del país. Según reportes de la donación, en Argentina, no se logró obtener financiamientos substantivos por parte de proyectos FIDA para establecer vínculos entre operadores/ comerciantes privados y organizaciones apoyadas por la donación.

Donación	Principales resultados	- Áreas de mejora
<p><i>“Sistema de gestión de datos impulsado por pastores”- FAO, en colaboración con Fundación Gran Chaco.</i></p> <p>(2017-2019)</p>	<p><b>Fortalecimiento de capacidades de organización Fundación Gran Chaco y de productores participantes.</b> Reportes de la donación resaltan que, a través de la recolección de datos de actividades pastoriles, talleres, sesiones de plenaria participativa y metodologías de entrenamiento entre pares, se fortalecieron las capacidades técnicas de miembros de fundación Gran Chaco y de productores asociados. Reportes indican que para la recolección de datos se empleó una metodología innovadora e inclusiva entre los participantes, la cual buscaba reflejar sus conocimientos sobre pastoralismo en el país, con el propósito de cuantificar las contribuciones económicas de los pastoriles en el país. En Argentina, un total de 43 organizaciones formaron parte de las actividades.</p> <p><b>Elaboración de encuestas de pastoralismo en el país, para contabilizar sus contribuciones en el PIB nacional.</b> En Argentina, se realizaron dos encuestas participativas, en las cuales se logró identificar y describir a la población pastoril de la zona (primera encuesta) así como analizar la economía pastoril y medir sus contribuciones a la economía nacional (segunda encuesta). Bajo este ejercicio, en la primera encuesta se identificaron un total de 6,532 hogares de productores pastoriles. Los reportes y entrevistas realizadas señalan que los datos analizados también presentan información clave sobre la situación actual de los productores pastoriles, resaltando las inequidades existentes, problemas de acceso a recursos para la producción y medios de vida.</p>	<p><b>En general, la donación logró los objetivos planteados, pero con limitados efectos a largo plazo y en esferas de políticas públicas.</b> En el caso de Argentina, la donación se presenta como una intervención innovadora, que busca generar conciencia de las contribuciones económicas de un sector productivo marginado en el país. La donación también resalta que se logró empoderar a la población meta, principalmente en el proceso de recolección de datos con enfoque participativo. No obstante, la donación no logró alcanzar en su totalidad el objetivo de apalancamiento en políticas públicas, ya que la donación tuvo limitada o nula sinergia y colaboración con actores gubernamentales y el equipo FIDA, limitando así su involucramiento y apoyo a la gestión de conocimientos sobre los resultados obtenidos, tanto en el desarrollo de PRODECCA, actividades provinciales en apoyo a sector caprino y pastoril y contabilización de actividades económicas pastoriles en el país en cuentas nacionales/estadísticas oficiales de Argentina.</p>
<p><i>New Narratives for Rural Transformation in Latin America and the Caribbean- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).</i></p> <p>(2018-2023)</p>	<p><b>Elaboración de estudios sobre temas de nuevas ruralidades.</b> Diagnóstico de brechas estructurales de bienestar y nueva ruralidad en países como Mexico, Argentina, Costa Rica y Panamá. Argentina es uno de los países analizados de manera indirecta.</p> <p><b>Análisis de nuevas ruralidades en Argentina.</b> donación también hace un análisis sobre los datos rurales en el país y distintos indicadores que podrían utilizarse para entender las nuevas dinámicas rurales en Argentina.</p>	

Fuente: elaboración propia en base a informes de terminación de las donaciones y entrevistas.

Cuadro A 12  
Número y subgrupos de beneficiarios de los programas evaluados

		Hogares			Indígenas Total	Personas (miembros de hogares)	Organizaciones		
		Mujeres	Hombres	Jóvenes			Total	de Pueblos Originarios	
PRODERPA	Alcanzado	2 680	8 585	572	1 177	11 265	n.d.	n.d.	n.d.
	Meta	1 625	4 875	1 300	975	6 500	n.d.	n.d.	n.d.
	(% de meta)	165%	176%	44%	121%	173%			
PRODEAR	Alcanzado	9 292	14 946	5 302	3 824	24 238	n.d.	631	n.d.
	Meta	n.d.	n.d.	n.d.	3 900	19 450	n.d.	1 376	n.d.
	(% de meta)	n.a.	n.a.	n.a.	98%	125%		46%	
PRODERI	Alcanzado	7 608	13 830	4 212	7 262	21 438	107 190	445	165
	Meta	6 750	18 770	4 500	4 000	25 520	187 600	240	100
	(% de meta)	113%	74%	94%	182%	84%	57%	185%	165%
PROCANOR	Alcanzado	3 336	2 766	974	1 440	6 102	14 910	96	30
	Meta	2 400	5 600	1 360	1 600	8 000	37 600	119	23
	(% de meta)	139%	49%	72%	90%	76%	40%	81%	130%
PRODECCA	Alcanzado	3 399	2 887	1 391	1 023	6 286	26 401	138	36
	Meta	4 000	4 000	2 400	2 400	8 000	33 600	186	55
	(% de meta)	85%	72%	58%	43%	79%	79%	74%	65%
PROSAF	Alcanzado	391	493	144	44	884	3 712	29	n.d.
	Meta	6 644	9 966	4 983	3 322	16 610	69 762	200	n.d.
	(% de meta)	6%	5%	3%	1%	5%	5%	15%	
<b>TOTAL</b>	<b>Alcanzado</b>	<b>26 706</b>	<b>43 507</b>	<b>12 595</b>	<b>14 770</b>	<b>70 213</b>	<b>152 213</b>	<b>1 339</b>	<b>n.a.</b>
	<b>Meta</b>					<b>84 080</b>		<b>2 121</b>	
	<b>(% de meta)</b>					<b>84%</b>		<b>63%</b>	

Fuente: elaboración propia

Cuadro A 13

**Metas de subgrupos “vulnerables” con relación al total de población meta.**

	<i>Total hogares</i>	<i>Indígenas</i>	<i>Jóvenes</i>	<i>Mujeres (jóvenes y adultas)</i>
PRODERPA	6 500	15%	20%	25%
PRODEAR	19 450	20%	ND	ND
PRODERI	25 520	15.66%	17.63%	26.48%
PROCANOR	8 000	20%	17%	30%
PRODECCA	8 000	30%	30%	50%
PROSAF	16 610	20%	30%	40%
	valor mínimo	15%	17%	25%
	valor máximo	30%	30%	50%
	<b>promedio</b>	<b>20%</b>	<b>23%</b>	<b>36%</b>

Fuente: elaboración propia

**Información adicional del análisis realizado utilizando sistemas de información geográfica**

El análisis de la focalización utilizó la información de los proyectos de PRODECCA y PROCANOR en ejecución (al menos con un desembolso o rendidos de parte de las organizaciones de productores a fin diciembre 2023) e información de sistemas de información geográfica (SIG).

- Distribución de inversiones por departamentos. Se utilizó la “capa” de información geográfica de los departamentos del país, puesto que es relativamente equivalente al nivel de municipios en otros países latinoamericanos donde la IOE ha realizado análisis similares<sup>243</sup>. Los resultados muestran que el alcance geográfico de estos programas del FIDA en Argentina es amplio. Ambos proyectos combinados trabajaron con asociaciones o productores ubicados en 305 departamentos de los 527 que tiene el país. Esos 305 departamentos cubren el 66.1% del territorio nacional.
- Ingreso per cápita. Las zonas en las que operaron los proyectos del FIDA (“departamentos tratados”) tienen un ingreso per cápita aproximadamente USD \$14,000 inferior que los departamentos en los que no operaron los proyectos. Esto indica una buena focalización en términos de ingreso monetario. No obstante, la diferencia se mantiene, pero es menos abrupta si se extrae del análisis a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que es un área de PIB per cápita muy alto y en la que no operaron proyectos FIDA. Sin la CABA, el PIB per cápita de los departamentos tratados es aproximadamente USD \$4,000 inferior que el de los departamentos no tratados.
- Índice de deprivación. Este índice es una medida de pobreza multi-dimensional, y se comporta de forma similar al ingreso por cápita, pero con una diferencia de menos de 1 punto en un índice que va de 0 a 100, lo que indica que los departamentos tratados y los no tratados son similares en esta métrica: 65.8 en departamentos no tratados vs 66,73 en departamentos tratados.

<sup>243</sup> En el caso argentino, la división político administrativa del país es compleja porque cada provincia tiene sus propias subdivisiones.

- **Conectividad física.** El tiempo que tardan los habitantes de los departamentos tratados en viajar a ciudades de 50,000 habitantes es menor que el de los habitantes de departamentos no tratados (217 minutos vs 253 minutos).
- **Densidad poblacional.** La densidad poblacional es menor en los departamentos tratados (15 hab/km<sup>2</sup>), que en los no tratados (18 hab/km<sup>2</sup>), lo que se alinea con los objetivos de focalización del FIDA. Los niveles de este indicador no distan tanto entre grupos, probablemente porque algunos proyectos focalizaron áreas con densidad poblacional relativamente alta, como la provincia de Buenos Aires<sup>244</sup>.
- **Elevación.** La elevación promedio sobre el nivel del mar es de 335 metros en los departamentos no tratados y de 687 metros en los departamentos tratados.
- **Deforestación y cobertura boscosa.** La tasa de deforestación (entre 2013 y 2022) es mayor en los departamentos tratados (-5.6%) que en los no tratados (-2.5). A pesar de esto, los departamentos en los que operaron los proyectos conservan niveles de cobertura boscosa mayores que los departamentos no tratados. El 4,9%, 14,2% y 4,9% del territorio tratado está cubierto por bosques de categoría 1, 2 y 3, respectivamente, según la clasificación del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina<sup>245</sup>. Las cifras correspondientes para las zonas no tratadas son de 2,3%, 6,4% y 1,4%, lo que muestra una focalización en zonas con más bosque y posiblemente más biodiversidad.
- **Usos del suelo por departamentos.** las diferencias más relevantes están en la cobertura de cultivos, que suma el 29,7% del territorio no tratado y solo el 15,4 % del territorio tratado; y en pastizales, que cubren el 55,4% del territorio sin proyectos FIDA y el 57,7% del terreno en departamentos con proyectos.
- **Algunas provincias muestran resultados diferentes a los promedios de los departamentos.** Esto podría estar explicado por la relativa autonomía que tuvo cada gobierno provincial para ejecutar los proyectos y escoger los beneficiarios y por las particularidades geográficas de cada provincia en un país de gran tamaño y geografía diversa:
  - en Catamarca y La Rioja, los tiempos de viaje son más cortos para los departamentos no tratados que para los tratados, situación contraria a la que se presenta en el agregado nacional.
  - en Formosa, Corrientes y Chubut, la tasa de deforestación en departamentos no tratados es más alta que en los departamentos tratados.

**Cuadro A 14**  
**Resultados generales del análisis GIS (departamentos tratados y no tratados)**

<i>Explicación</i>	<i>No tratado</i>	<i>Tratado</i>
PIB PPP	\$602,068,016,999	\$569,478,677,408
PIB PPP per cápita	\$34,489	\$20,529
Índice de deprivación	66	67

<sup>244</sup> Diferente de la Ciudad Autónoma pero con grandes extensiones de zonas urbanas.

<sup>245</sup> 1 son bosques con alto valor ecológico y nivel de protección mientras que 3 son coberturas con menos restricciones.

Población 2020	17,457,044	27,740,472
Conectividad física (minutos de viaje a ciudad de 50.000+)	253	217
IEA <sup>246</sup> crops season 1 (%)	11	3
IEA grassland season 1 (%)	14	9
Área en kilómetros cuadrados	947,209	1,843,037
% de bosque tipo 1 del total del área	2.3	4.9
% de bosque tipo 2 del total del área	6.4	14.2
% de bosque tipo 3 del total del área	1.4	4.9
Elevación promedio (msnm)	335	687
Cobertura boscosa 2013 (km2)	52.789	257.334
Cobertura boscosa 2022 (km2)	51.459	242.917
% Pérdida de la cobertura arbórea 2013-2022	-2.52	-5.60
% Cobertura de árboles en el área (km2)	7.0	18.3
% Cobertura de cultivos en el área (km2)	29.7	15.4
% Cobertura de área construida en el área (km2)	0.7	0.7
% Cobertura de suelo desnudo en el área (km2)	3.6	5.8
% Cobertura de pastizales en el área (km2)	55.4	57.7

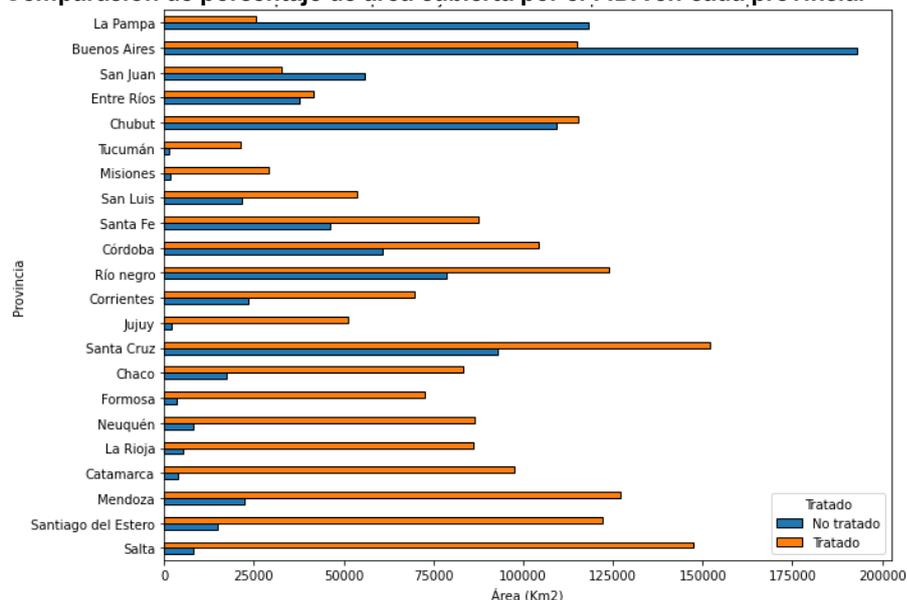
Fuente: elaboración propia

### Variaciones por provincia

**Área tratada.** En la mayor parte de las provincias el área tratada es mayor que la no tratada. En provincias como Jujuy, Misiones y Tucumán, el área tratada correspondió casi al total del área de la provincia.

Gráfico A 2

**Comparación de porcentaje de área cubierta por el FIDA en cada provincia.**

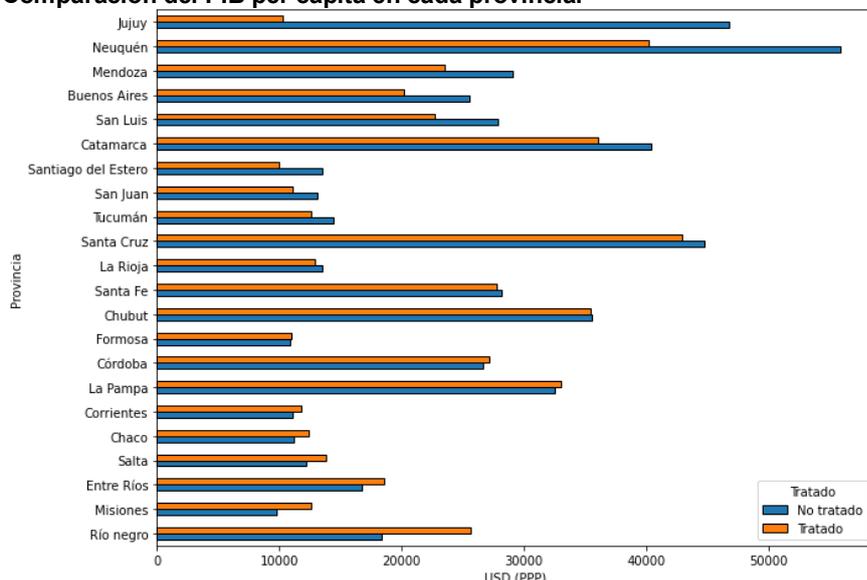


<sup>246</sup> Índice de estrés agrícola: mide el porcentaje del área agrícola que fue afectado por sequía severa al final de la temporada principal de cosecha.



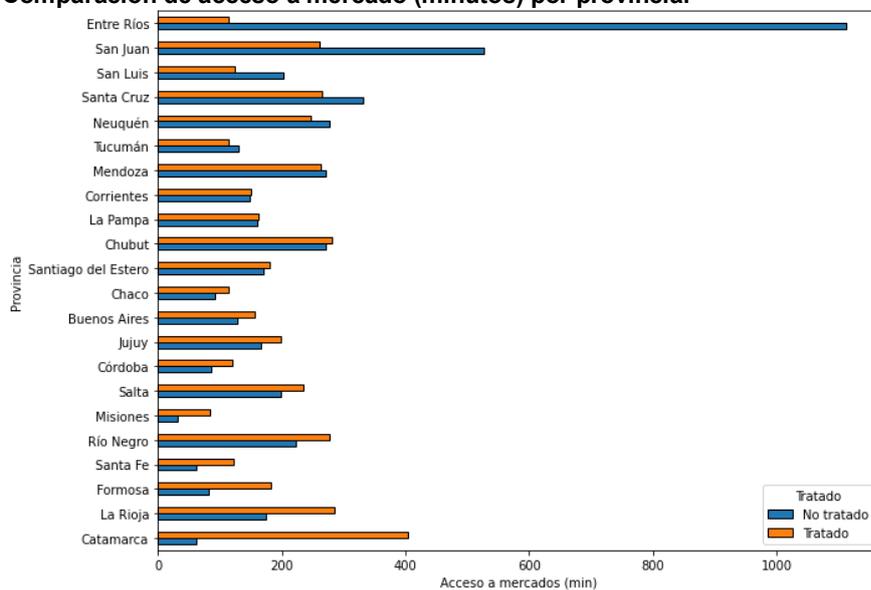
**Diferencias en PIB.** En provincias como Jujuy y Neuquén el PIB per cápita de las zonas tratadas fue muy inferior al de las zonas no tratadas, lo que es señal de buena focalización.

Gráfico A 3  
Comparación del PIB per cápita en cada provincia.

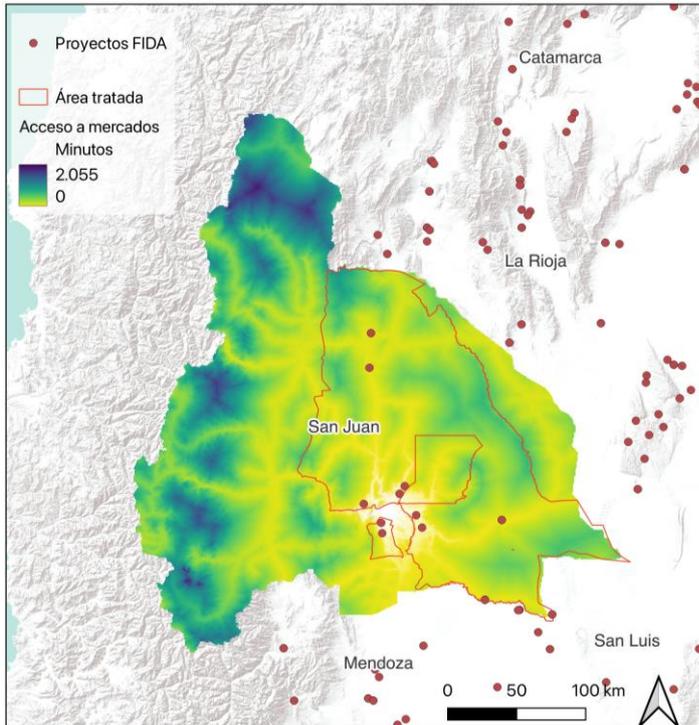


**Conectividad física.** En provincias como Catamarca y La Rioja, el FIDA hizo presencia en zonas más alejadas. Por el contrario, en otras provincias, como Entre Ríos, San Juan y San Luis, el programa intervino en zonas más cercanas a centros urbanos.

Gráfico A 4  
Comparación de acceso a mercado (minutos) por provincia.

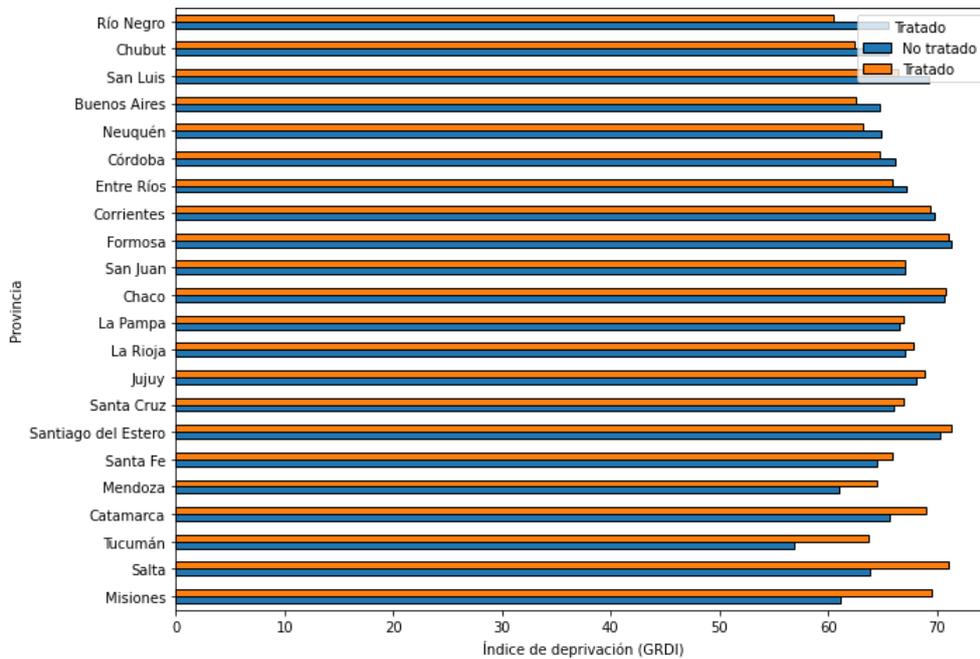


Mapa A 2  
**Acceso a mercados en San Juan**

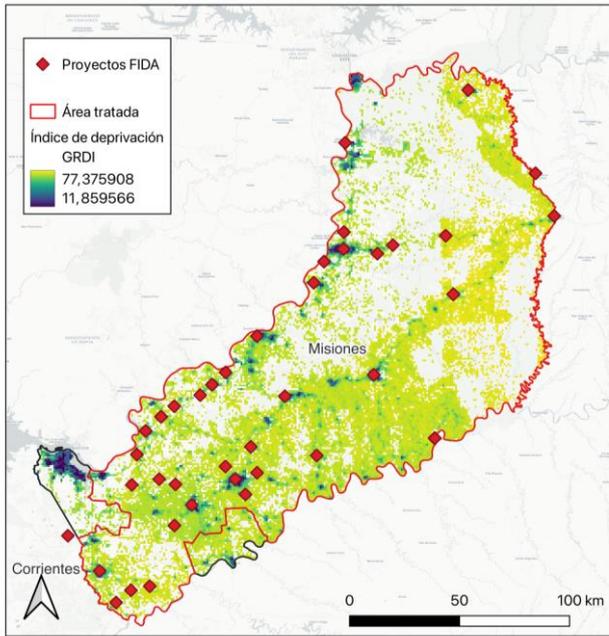


**Índice de deprivación.** En términos generales, no hay grandes diferencias entre áreas tratadas y no tratadas. Las principales diferencias se evidenciaron en Tucumán, Salta y Misiones, donde las zonas tratadas tuvieron un índice de deprivación mayor.

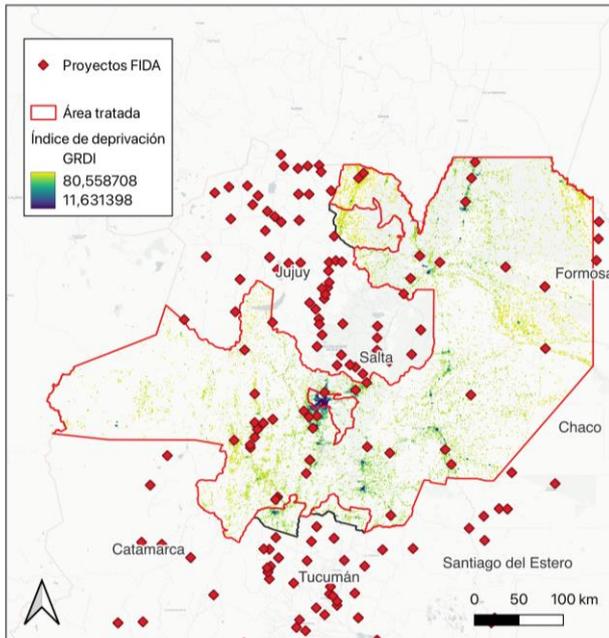
Gráfico A 5  
**Comparación de índice de deprivación (GRDI) por provincia**



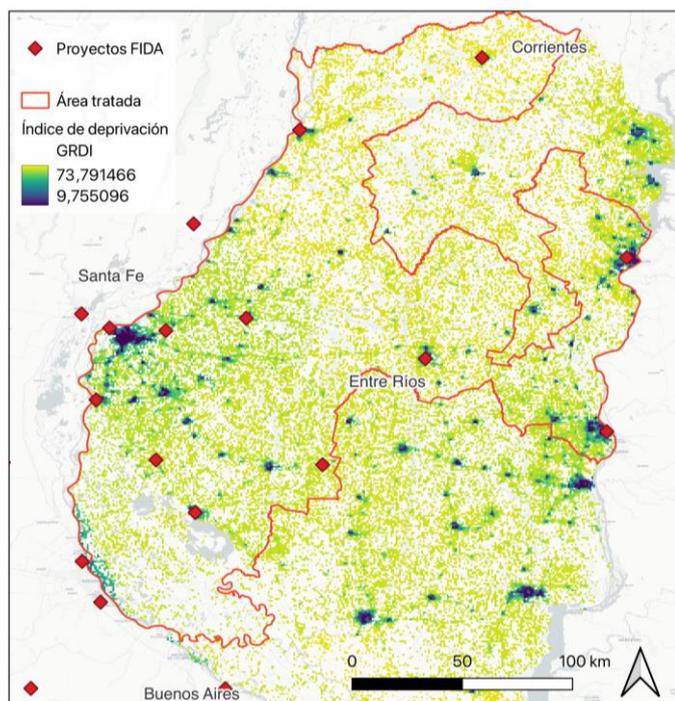
Mapa A 3  
Índice de deprivación en Misiones



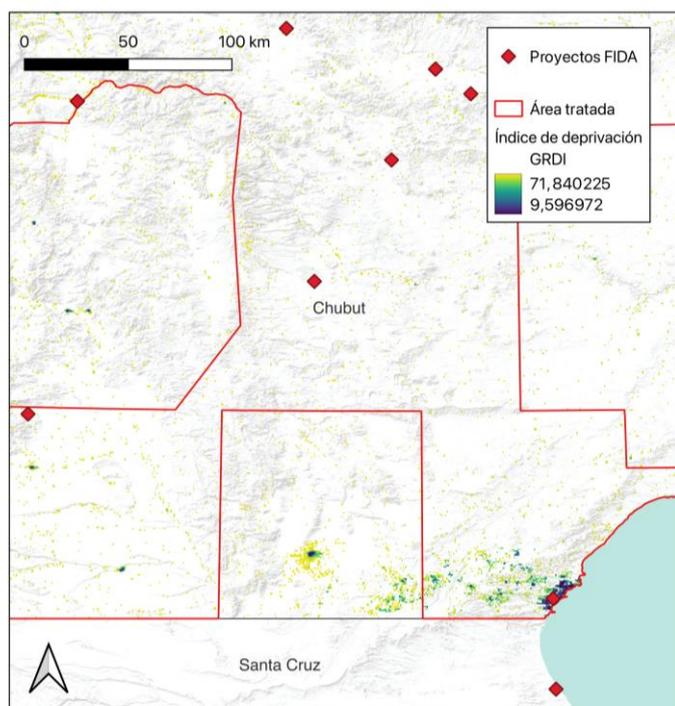
Mapa A 4  
Índice de deprivación en Salta



Mapa A 5  
Índice de deprivación en Entre Ríos



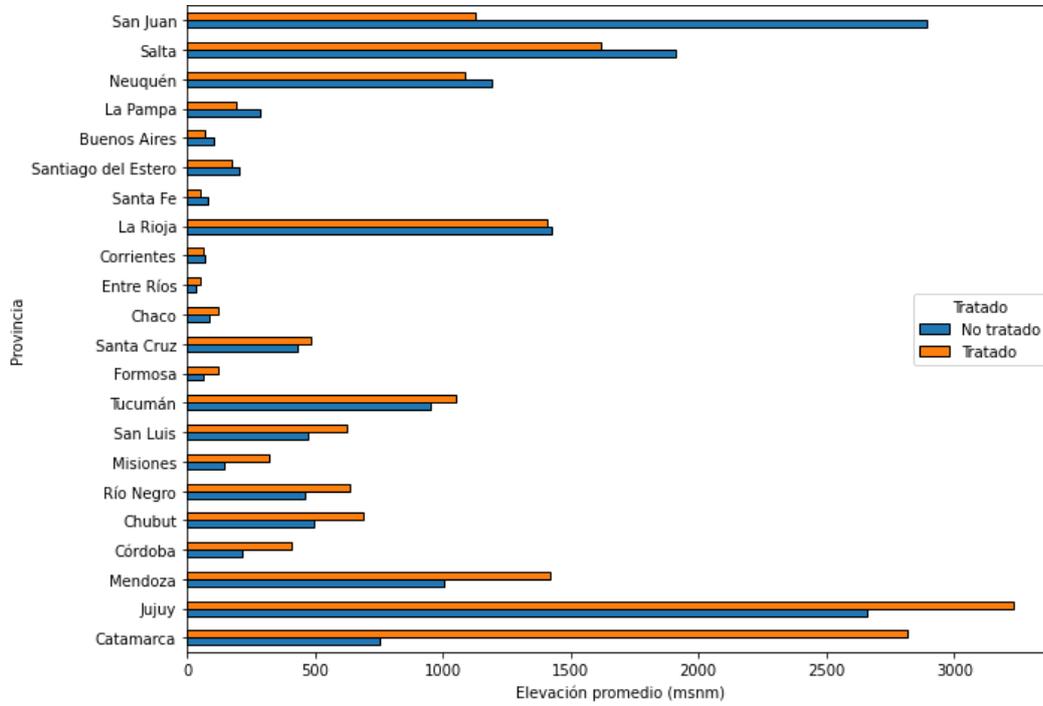
Mapa A 6  
Índice de deprivación en Chubut



**Altura sobre el nivel del mar.** En algunas provincias el Fida se concentró en zonas montañosas y en otras predominantemente en zonas planas.

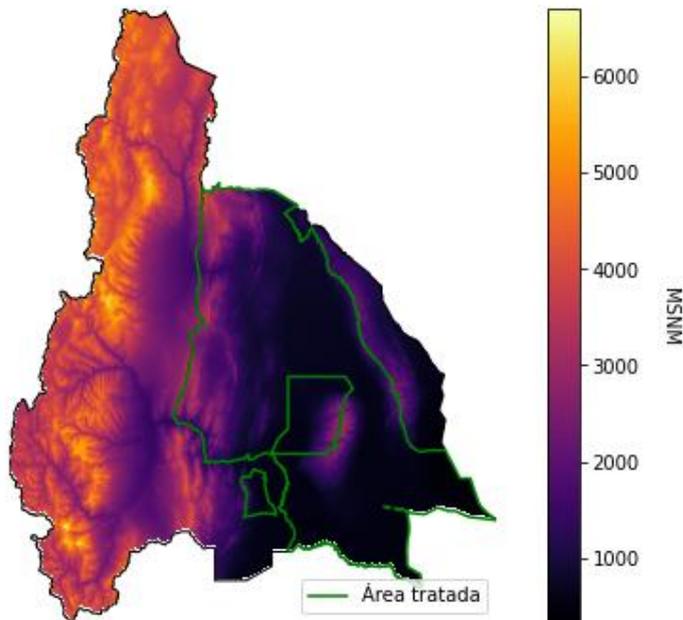
Gráfico A 6

**Comparación de elevación promedio (metros sobre nivel del mar) por provincia**



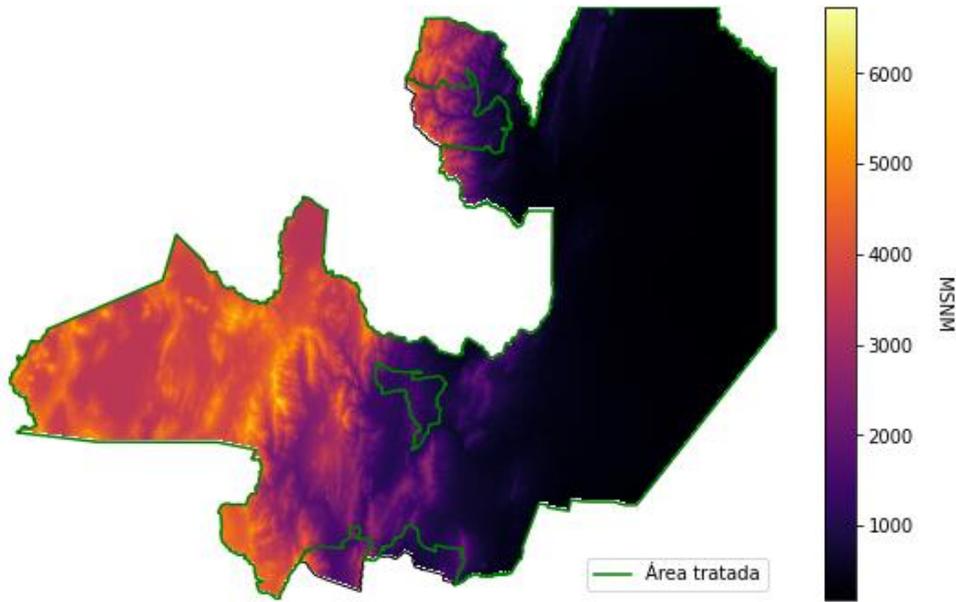
Mapa A 7

**Mapa de topografía de San Juan**



FIDA - USGS - Con datos de NASA - DEM (2021)

Mapa A 8  
Mapa de topografía de Salta



FIDA - USGS - Con datos de NASA - DEM (2021)

**Estrés agrícola**<sup>247</sup>. Neuquén fue la provincia con mayor riesgo de sequía en 2015 tanto en los cultivos como en los pastizales.

Gráfico A 7  
Comparación del índice de estrés agrícola (ASI) por provincia

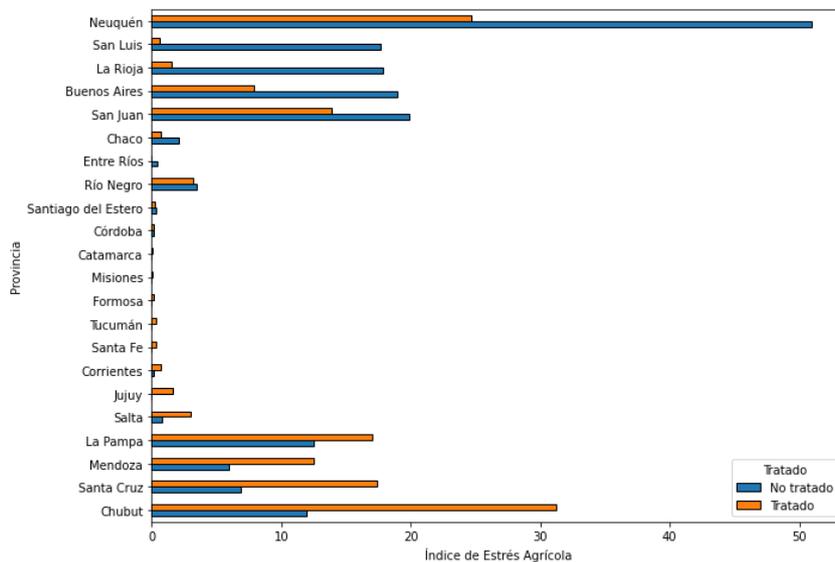
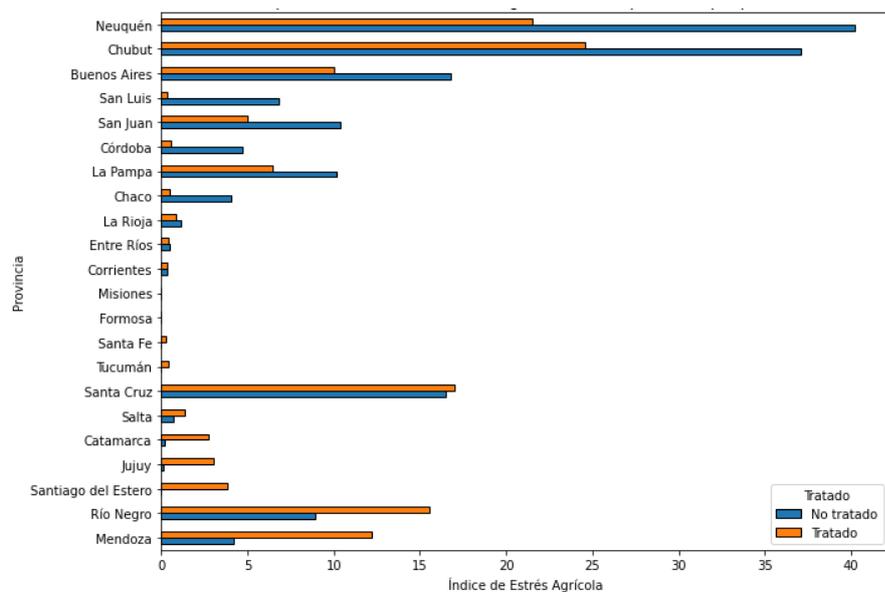


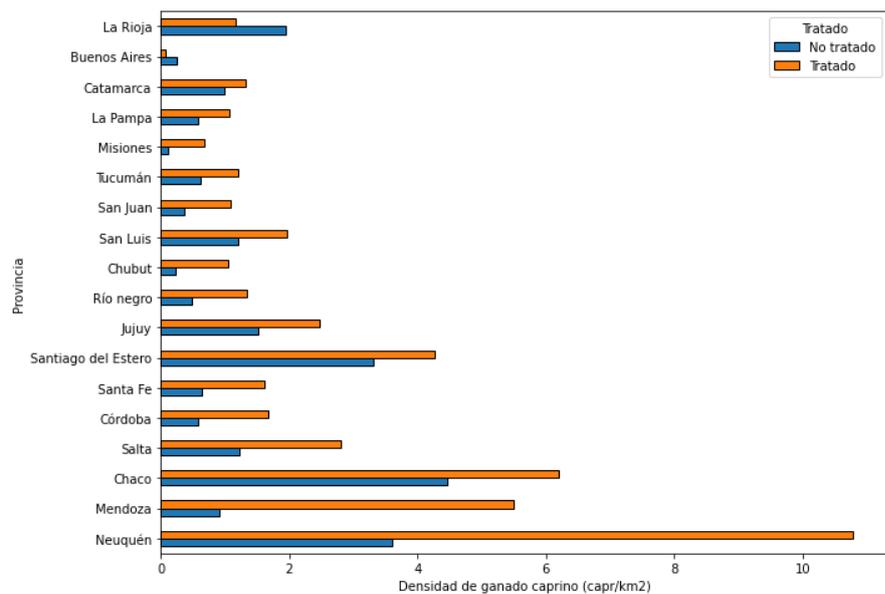
Gráfico A 8  
Comparación del índice de estrés agrícola (ASI) en pastizales por provincia

<sup>247</sup> Índice de estrés agrícola: mide el porcentaje del área agrícola que fue afectado por sequía severa al final de la temporada principal de cosecha.



**Ganado caprino.** En casi la totalidad de las provincias con proyectos PRODECCA, la densidad de ganado caprino es mayor en las áreas tratadas que las no tratadas<sup>248</sup>.

Gráfico A 9  
Comparación de la densidad de ganado caprino por provincia

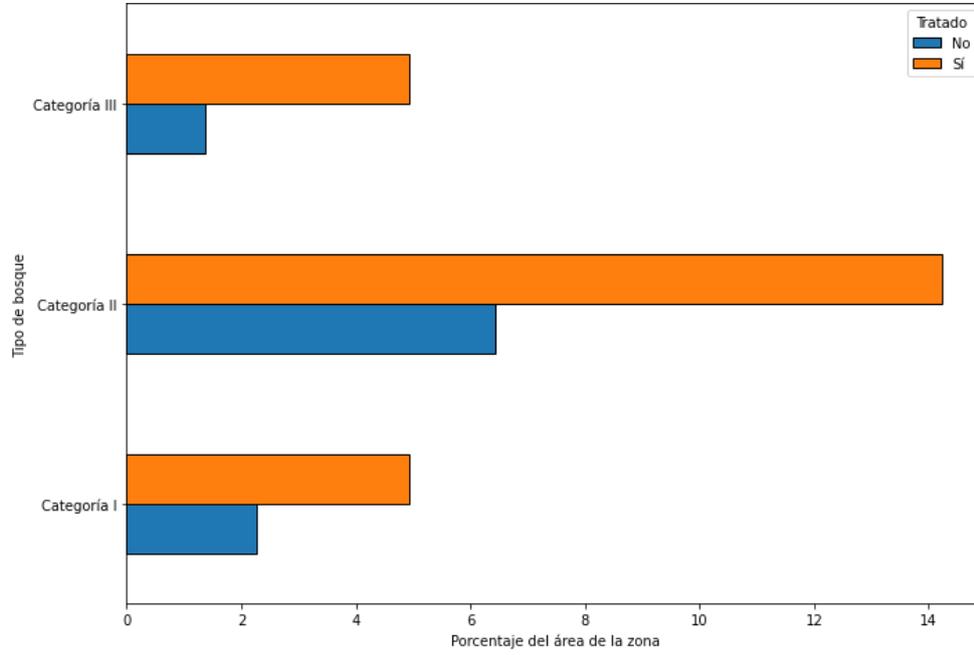


<sup>248</sup> En este caso, las zonas tratadas corresponden exclusivamente a los departamentos con presencia de proyectos PRODECCA, mientras que las no tratadas al resto de departamentos.

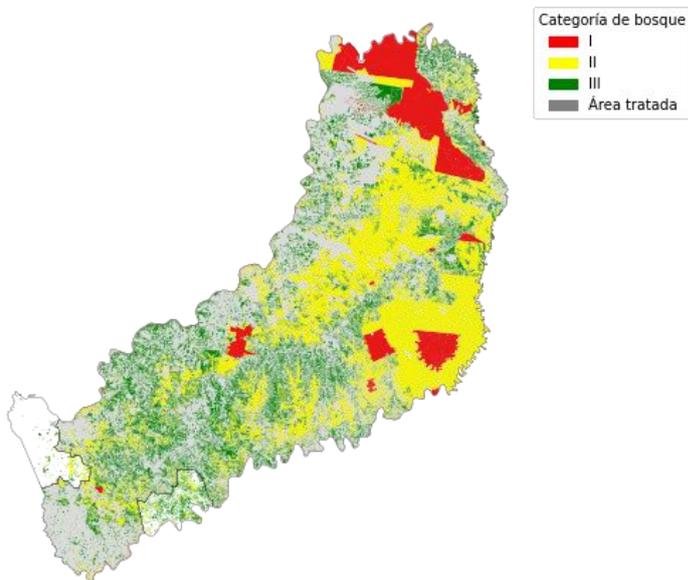
### Análisis de coberturas terrestres

**Bosques nativos.** Las zonas tratadas están compuestas en mayor proporción por bosques nativos de cualquier tipo que las zonas no tratadas.

Gráfico A 10  
Porcentaje de tipos de bosque (Ley 26.331) en las zonas tratadas y no tratadas



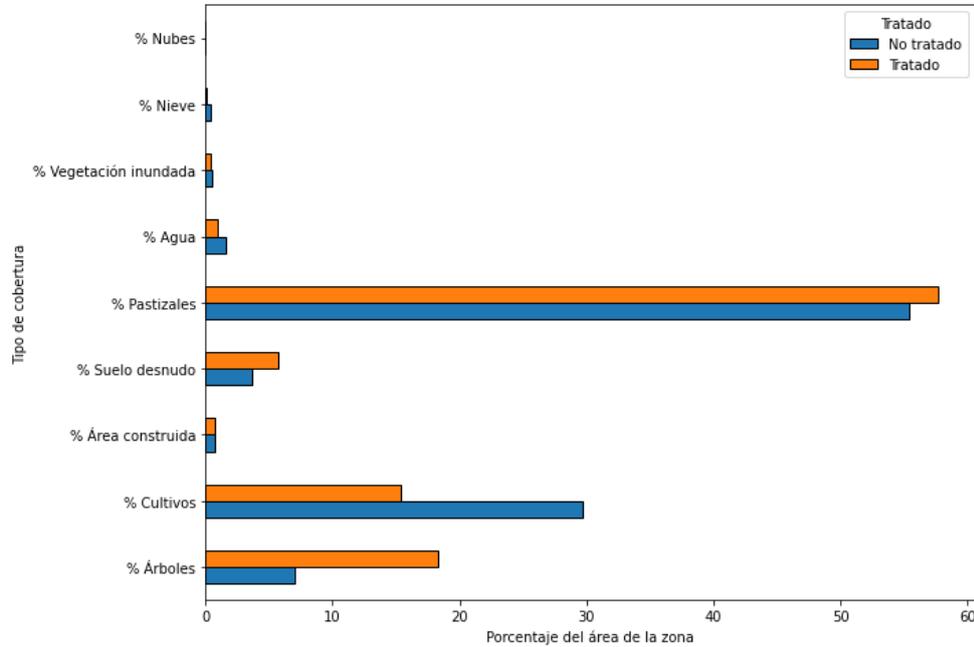
Mapa A 9  
Categorización de conservación de bosques nativos en Misiones



**Cobertura terrestre.** En términos relativos, las zonas tratadas se caracterizan por tener menos porcentaje de área de cultivos que las no tratadas, pero más de árboles (bosques). Entre las provincias hay unas de clara vocación agrícola (ej. Entre Ríos) y otras en las que el bosque ocupa la mayoría del territorio (ej. Misiones).

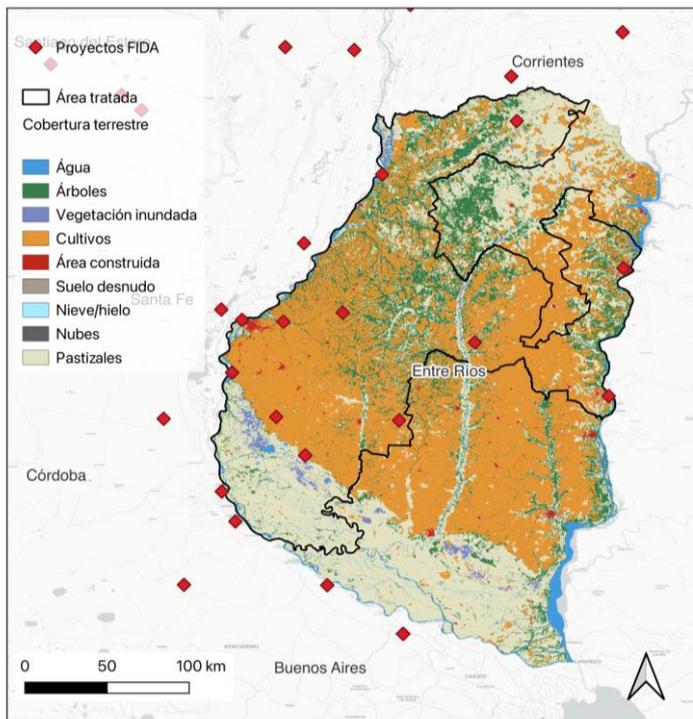
Gráfico A 11

**Composición de las zonas tratadas y no tratadas según el tipo de cobertura**

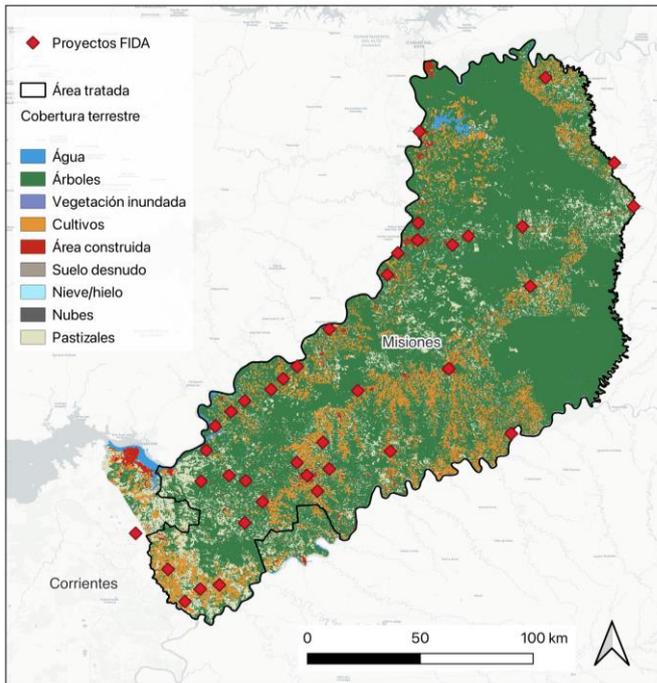


Mapa A 10

**Cobertura terrestre en Entre Ríos**

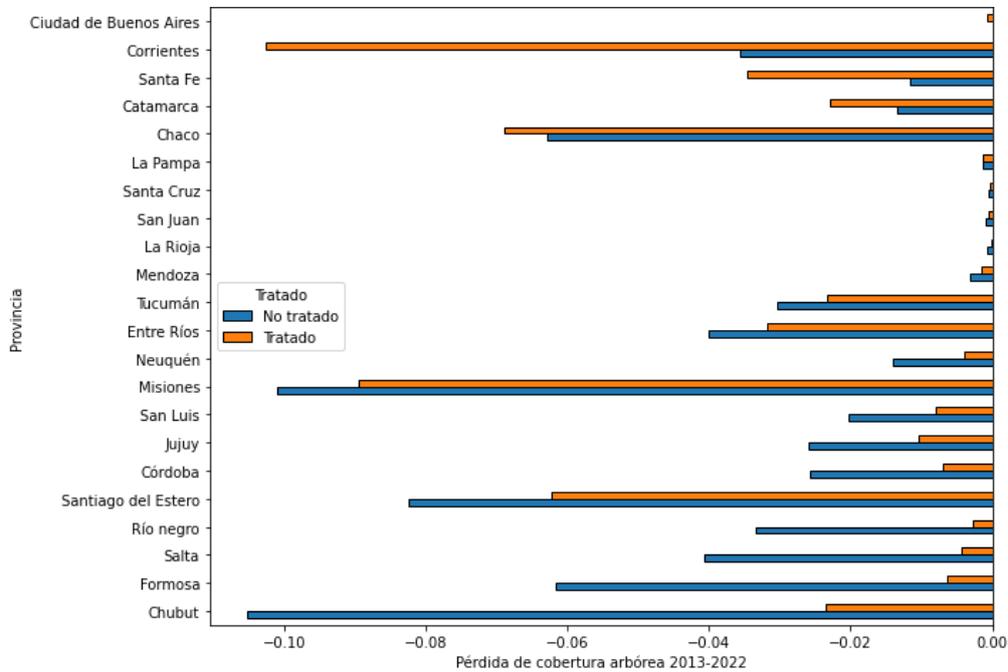


Mapa A 11  
Cobertura terrestre en Misiones

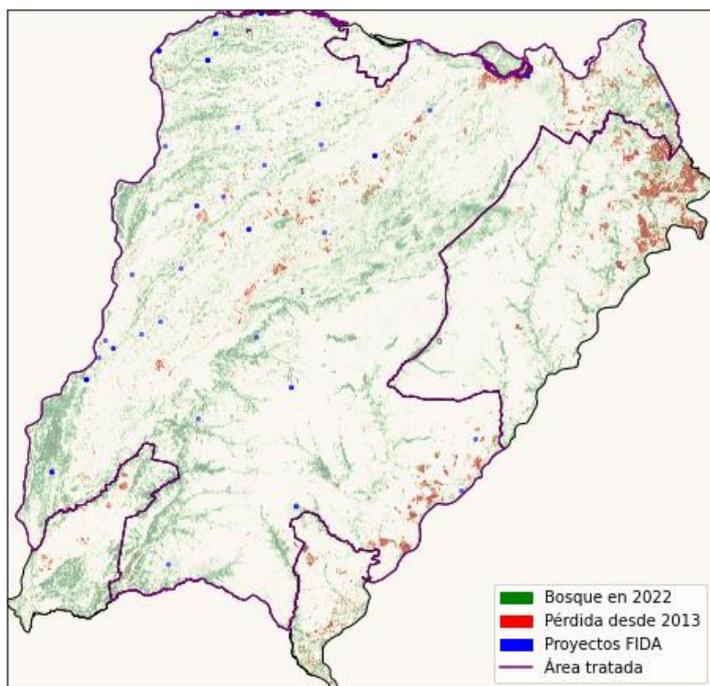


**Deforestación.** En un buen número de las provincias hubo mayor pérdida porcentual de bosque en las zonas no tratadas. Sin embargo, en términos totales la pérdida se concentró más en las zonas tratadas.

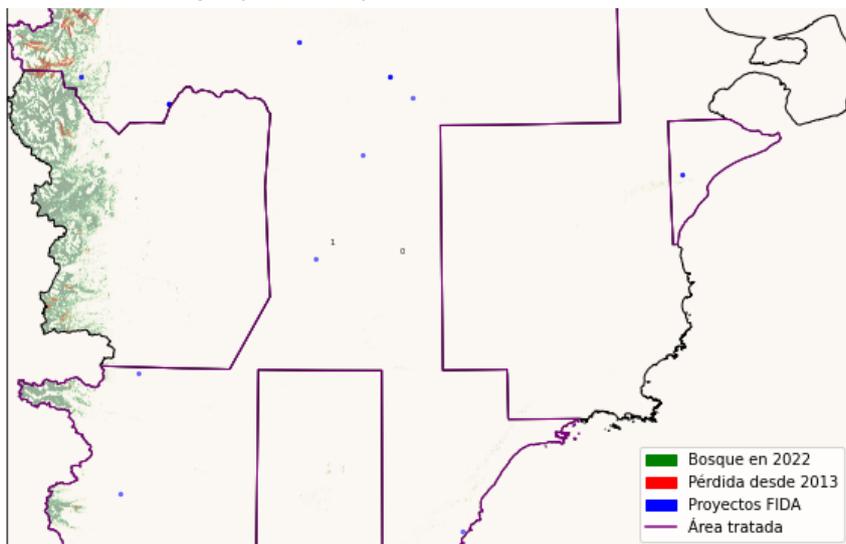
Gráfico A 12  
Comparación de la pérdida de cobertura arbórea 2013-2022 (%) por provincia



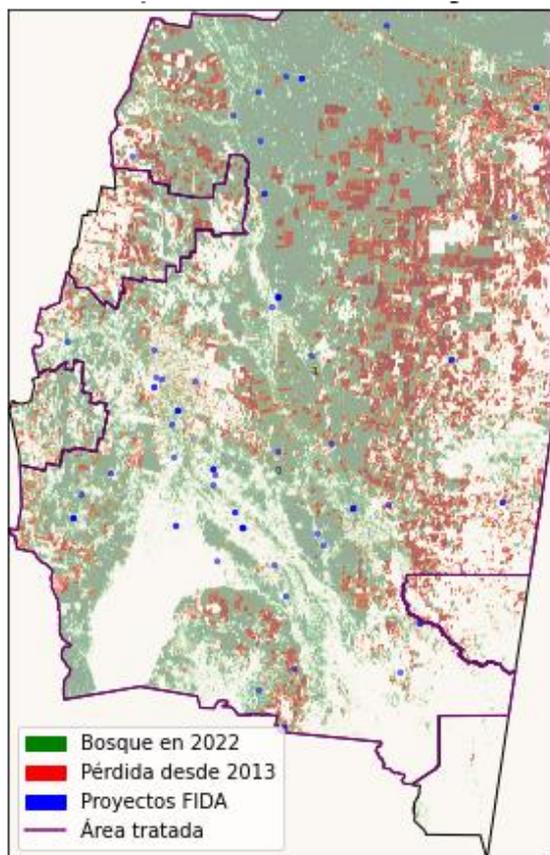
Mapa A 12  
**Pérdida de bosque (2013-2022) en Corrientes**



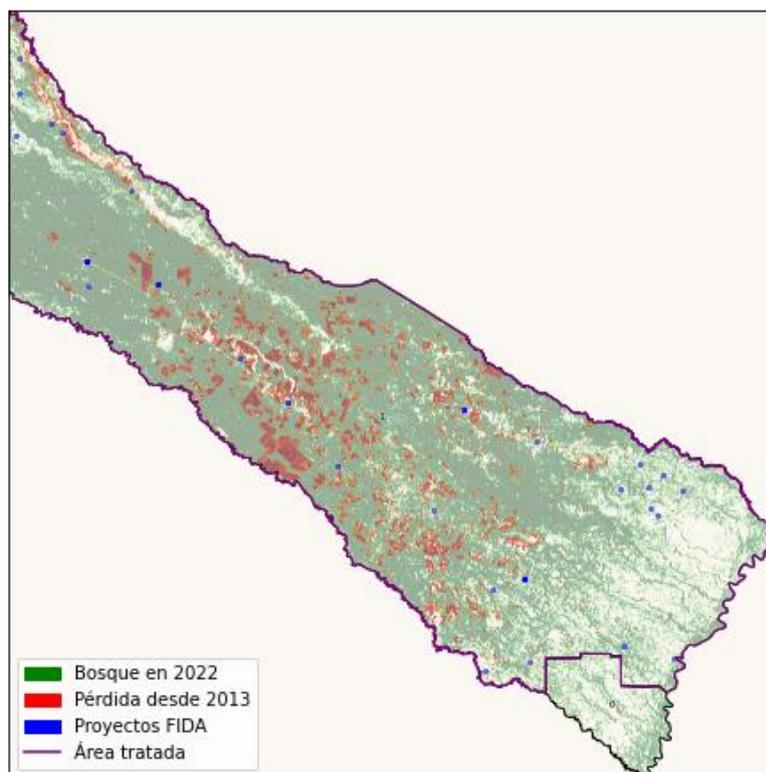
Mapa A 13  
**Pérdida de bosque (2013-2022) en Chubut**



Mapa A 14  
**Pérdida de bosque (2013-2022) en Santiago del Estero**



Mapa A 15  
**Pérdida de bosque (2013-2022) en Formosa**



Cuadro A 15

**Actividades financiadas para aumentar los ingresos y mejorar inclusión (resultado 1), datos a 31 de diciembre 2023**

		<i>PRODERPA</i>	<i>PRODEAR</i>	<i>PRODERI</i>	<i>PROCANOR</i>	<i>PRODECCA</i>
Organizaciones que reciben FOCOs	Alcanzado	31	41	53	30	
	Meta	15	354	50	52	
Beneficiarios con FOCOs	Alcanzado		1529			
	Meta		2000			
Organizaciones beneficiarias de PN	Alcanzado		507	404	912	138
	Meta		856	150	119	186
Organizaciones indígenas beneficiarias de PN	Alcanzado		507	68	30	36
	Meta		856	90		
Beneficiarios de fondos de PN	Alcanzado		7782	11675	6102	6286
	Meta		8000	12760	8000	
Beneficiarios de inversiones colectivas	Alcanzado	129	3822			
	Meta	65	6000			
Beneficiarios de inversiones intraprediales	Alcanzado				861	
	Meta				2120	
Organizaciones que acceden a capital de trabajo	Alcanzado				0	
	Meta				45	
Organizaciones que reciben asesoramiento dominial	Alcanzado				72	
	Meta				30	

(continuación)

		<i>PRODERPA</i>	<i>PRODEAR</i>	<i>PRODERI</i>	<i>PROCANOR</i>	<i>PRODECCA</i>
Organizaciones apoyadas comercialmente	Alcanzado		0		33	0
	Meta		200		95	148
Inversiones en ferias de AF	Alcanzado				0	
	Meta				6	
Programas piloto de compras públicas	Alcanzado				0	
	Meta				6	
Campañas publicitarias	Alcanzado					0
	Meta					5
Asistencia técnica en marcas y certificados de origen	Alcanzado					0
	Meta					1
Intercambios realizados	Alcanzado					0
	Meta					4
Instalaciones construidas o rehabilitadas	Alcanzado					5
	Meta					5

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A 16

**Desembolsos a organizaciones de productores de los dos programas en curso (diciembre 2023)**

Provincia	<i>Desembolso PROCANOR</i>		<i>Desembolso PRODECCA</i>	
	AR\$ millones (precios dic/23)	% de aprobado	AR\$ millones (precios dic/23)	% de aprobado
Buenos Aires	\$ 1 643	77%	\$ -	n.a.
Ciudad de Buenos Aires	\$ 576	n.a.	\$ 276	n.a.
Catamarca	\$ 2 118	103%	\$ 475	91%
Chaco	\$ 1 354	99%	\$ 337	70%
Chubut	\$ -	n.a.	\$ 205	89%
Córdoba	\$ 240	91%	\$ 920	71%
Corrientes	\$ 1 010	148%	\$ -	n.a.
Entre Ríos	\$ 31	83%	\$ -	n.a.
Formosa	\$ 243	89%	\$ -	n.a.
Jujuy	\$ 827	80%	\$ 251	80%
La Pampa	\$ 5	59%	\$ 30	74%
La Rioja	\$ 164	74%	\$ 138	80%
Mendoza	\$ 92	70%	\$ 308	70%
Misiones	\$ 649	96%	\$ -	n.a.
Neuquén	\$ 193	73%	\$ 1 203	86%
Río Negro	\$ 110	79%	\$ 141	80%
Salta	\$ 556	92%	\$ 144	97%
San Juan	\$ 107	73%	\$ 205	75%
San Luis	\$ 60	81%	\$ 166	79%
Santa Cruz	\$ 39	77%	\$ -	n.a.
Santa Fé	\$ 82	85%	\$ -	n.a.
Santiago del Estero	\$ 363	91%	\$ 553	70%

Fuente: elaboración propia

Desembolsos del PROCANOR y el PRODECCA por provincia (a diciembre 2023)

Nota: no se incluyen 12 proyectos de SIIG que están en ejecución porque no cuentan con fecha de desembolso, por lo que no fue posible deflactar los montos. Para el caso de Tucumán, en el SIIG los proyectos que corresponden al Plan Ambiental de Riego y Energías Renovables no poseen montos en base a las bases de datos del ente ejecutor nacional, DIPROSE.

Cuadro A 17

**Actividades financiadas para mejorar la gestión de las organizaciones de productores (resultado 2), datos a 31 de diciembre 2023**

		<i>PRODERPA</i>	<i>PRODEAR</i>	<i>PRODERI</i>	<i>PROCANOR</i>	<i>PRODECCA</i>
Organizaciones capacitadas	Alcanzado	293	631	344		107
	Meta	180	1376	240		251
Organizaciones indígenas capacitadas	Alcanzado	65	3824	52		38
	Meta	72	1200	90		55
Organizaciones apoyadas en GRN y GRD	Alcanzado					12
	Meta					90
Productores capacitados	Alcanzado	3753	7281	11307	1456	3139
	Meta	3000	5000	37520	7100	10543
Jóvenes capacitados	Alcanzado	613	1701		511	1368
	Meta	750	3000		700	2278
Mujeres capacitadas	Alcanzado	1176	2975		841	1356
	Meta	750	4000		2650	4096
Organizaciones formalizadas	Alcanzado		59	207		
	Meta		100	55		

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A 18

**Actividades financiadas para mejorar la capacidad institucional (resultado 3), datos a 31 de diciembre 2023**

		<i>PRODERPA</i>	<i>PRODEAR</i>	<i>PRODERI</i>	<i>PROCANOR</i>	<i>PRODECCA</i>
Sistema de M&E implementado	Alcanzado		1			
	Meta		1			
Integrantes de UEPs capacitados	Alcanzado		0%	235		
	Meta		100%			
Técnicos capacitados	Alcanzado				57	
	Meta				24	
Autoridades capacitadas	Alcanzado			32		0
	Meta					60
Organismos e instituciones vinculadas al DR y la AF fortalecidos	Alcanzado		0%			
	Meta		100%			
Acuerdos de articulación suscritos con otros organismos o instituciones del DR	Alcanzado		0%			
	Meta		40			
Estudios realizados	Alcanzado			0	10	3
	Meta			2	7	11
Experiencias de innovación sistematizadas	Alcanzado		20			
	Meta		10			
Instalación de equipamientos tecnológicos	Alcanzado				0	

	Meta	10	
Proyectos de investigación adaptativa	Alcanzado	0	
	Meta	6	
Programa piloto de seguros climáticos	Alcanzado	0	
	Meta	1	
Planes de Desarrollo Territorial preparados	Alcanzado	17	6
	Meta	20	11
Mesas de cuenca conformadas	Alcanzado		11
	Meta		8

Fuente: elaboración propia.

Cuadro A 19  
**Evaluación del alcance de los objetivos estratégicos y de la finalidad del COSOP (2016-2024)**

Objetivos estratégicos	Indicador y meta	Evaluación
<b>Finalidad de la estrategia del FIDA en el país:</b> Contribuir a la reducción de la pobreza rural y la inclusión socio-económica de la población rural pobre asegurando igualdad de oportunidades de manera sostenible económica y ambientalmente.	Al menos 50.000 familias incrementan sus activos de manera sustentable	No se logró. El PRODERI, el PROCANOR y el PRODECCA, juntos, han beneficiado a 33,826 familias, solamente. Además, la evaluación de impacto de PRODERI no encuentra evidencia de incremento de activos, ya no digamos "de manera sustentable".
<b>OE 1 – Ingreso e igualdad de oportunidades</b> Pequeños productores, mujeres, jóvenes, asalariados rurales y pueblos originarios incrementan sus ingresos, mediante el aumento de la producción, productividad e inserción en cadenas de valor, y la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático.	60% de los sub-proyectos son exitosos (logran sus metas físicas)  50% de las familias participantes son especialmente vulnerables (indígenas, asalariados rurales o encabezadas por mujeres o jóvenes)  10.000 familias de pequeños productores acceden a protección ambiental o de los efectos del cambio climático	No se cuenta con información para informar si el 60% de sub-proyectos lograron sus metas físicas. Es probable que no se logre debido a la alta inflación para cubrir el coste total de los PdN y proyectos financiados por PROCANOR y PRODERI.  La focalización de subgrupos considerados más vulnerables es probable que se haya logrado, pese a que no se cuentan datos desagregados considerando la interseccionalidad para evitar duplicaciones (por ejemplo, el número de mujeres jóvenes indígenas que recibieron fondos respecto a mujeres adultas no indígenas).  El equipo de evaluación no encontró datos cuantificados respecto a la meta de facilitar que 10,000 familias de pequeños productores accedieran a protección ambiental o de los efectos del cambio climático. <sup>249</sup>
<b>OE 2 – Capital humano y social</b> Pequeños productores, mujeres, jóvenes, asalariados rurales y comunidades indígenas gestionan servicios e inversiones rurales, y participan activamente, a través de sus organizaciones, en la definición de las estrategias de desarrollo territoriales.	El 80% de las organizaciones rurales participantes incrementan su capacidad de gestión institucional  El 60% de las organizaciones rurales participantes incrementan su capacidad de gestión de negocios	No se cuenta con información sobre las capacidades de gestión institucional y gestión de negocios de las organizaciones rurales ni al inicio del apoyo ni después del mismo. Tampoco estas metas especifican la magnitud de este aumento ni los indicadores para medirlo. <sup>250</sup> Como se analiza en la sección de impacto, la mayor parte de las organizaciones visitadas para esta evaluación, presentaban un bajo nivel organizacional y de gestión de negocios.

<sup>249</sup> El borrador de la revisión final del COSOP en 2024 (apéndice II) menciona 2,557 familias alcanzadas por PRODERI (a través del Fondo de Adaptación al cambio climático, FACCI).

<sup>250</sup> El borrador de la revisión final del COSOP en 2024 (apéndice II) reporta otros indicadores como número de organizaciones fortalecidas y/o con personería jurídica, organizaciones que continúan trabajando después del 3er año de ejecución, que son autosuficientes financieramente, que manejan fondos rotatorios, y que reciben servicios nuevos o mejoras y/o que aumentaron sus ventas. También se reportan el número de personas capacitadas en actividades generadores de ingresos (o estión empresarial) y en alfabetización financiera.

50% de las organizaciones rurales beneficiarias participan activamente de espacios de diálogo de políticas públicas

El equipo de evaluación tampoco encontró indicios de que las organizaciones estén participando activamente en espacios de diálogo de políticas públicas, más allá de lo reportado en el borrador del informe de cierre del COSOP (2024) en relación a la participación en mesas de diálogo sobre cadenas de valor (organización de foros en 2018 y 2019 por PROCANOR) y mesas caprinas/ mesas de cuenca de cadenas de valor caprina (PRODECCA).

**OE 3 – Desarrollo de las capacidades de gestión, con énfasis en las instituciones provinciales**

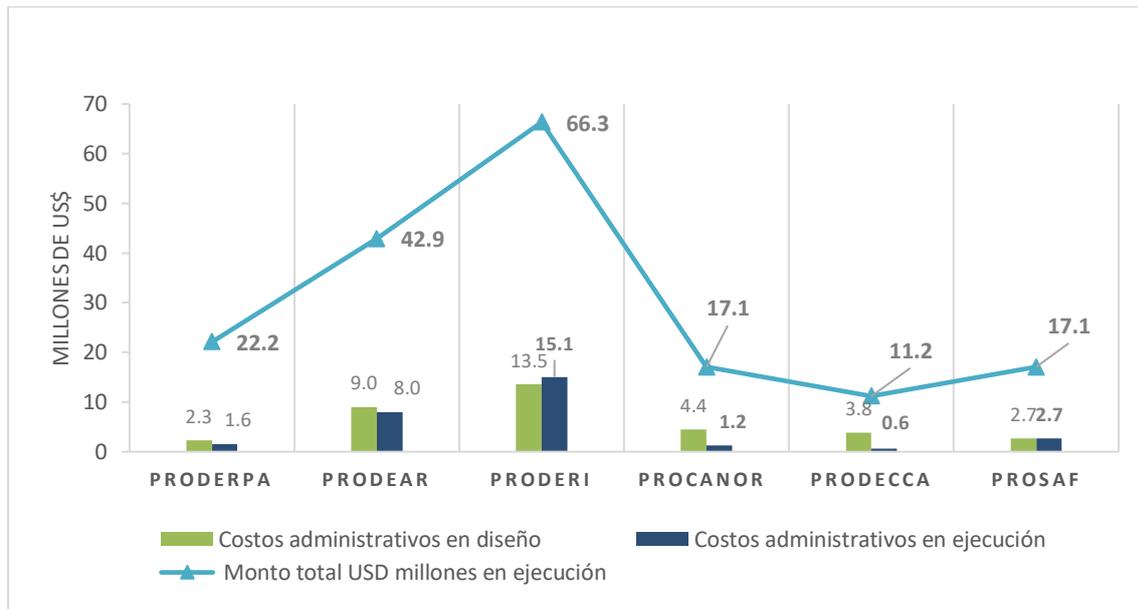
Instituciones fortalecidas, políticas efectivas, mecanismos e instrumentos validados, capacidades en SyE de los programas aumentadas.

El 70% de las provincias participantes ejecutan  $\geq 50\%$  del POA provincial de los programas, por año

Según el borrador del informe de cierre del COSOP (2024), en promedio, la ejecución de las provincias donde se ejecutó el PRODERI fue de 65%. Este informe desglosa el % del POA ejecutado por año para el PRODECCA y el PROCANOR para mostrar las dificultades de ejecución en 2020 y 2021, debido a la falta de contrapartida nacional.

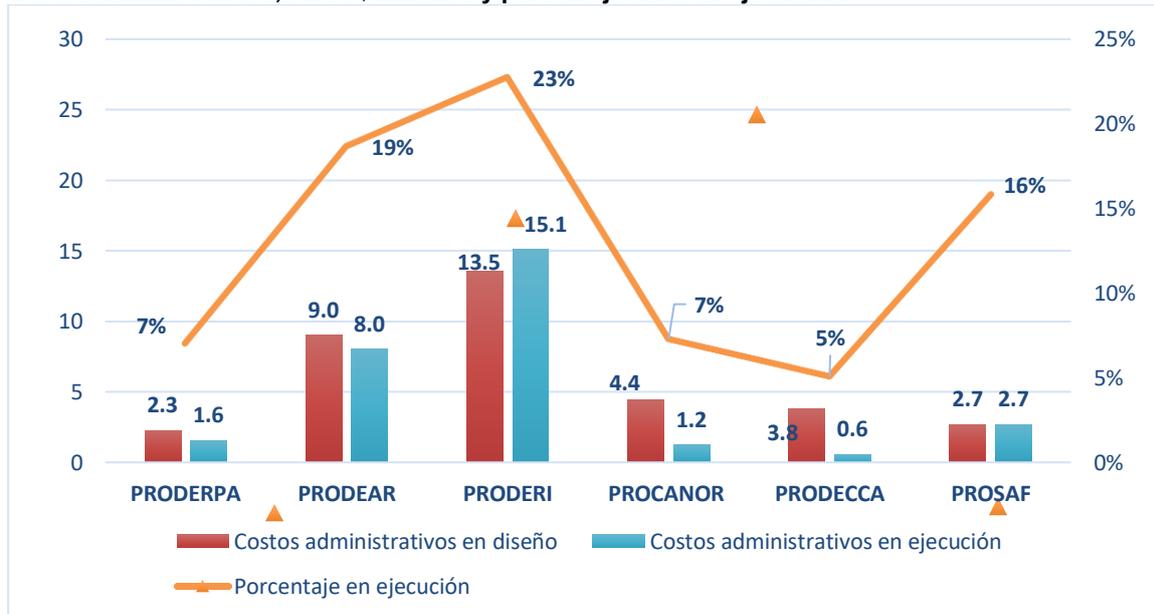
Fuente: elaboración propia.

Gráfico A 13  
**Costos administrativos en diseño y ejecución financiera, en US\$ millones.**



Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos de documentos de diseños, ITPs y reportes financieros del FIDA.

Gráfico A 14  
**Costos administrativos, en US\$ millones y porcentaje del total ejecutado.**



Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos de documentos de diseños, ITPs y reportes financieros del FIDA.

Cuadro A 20

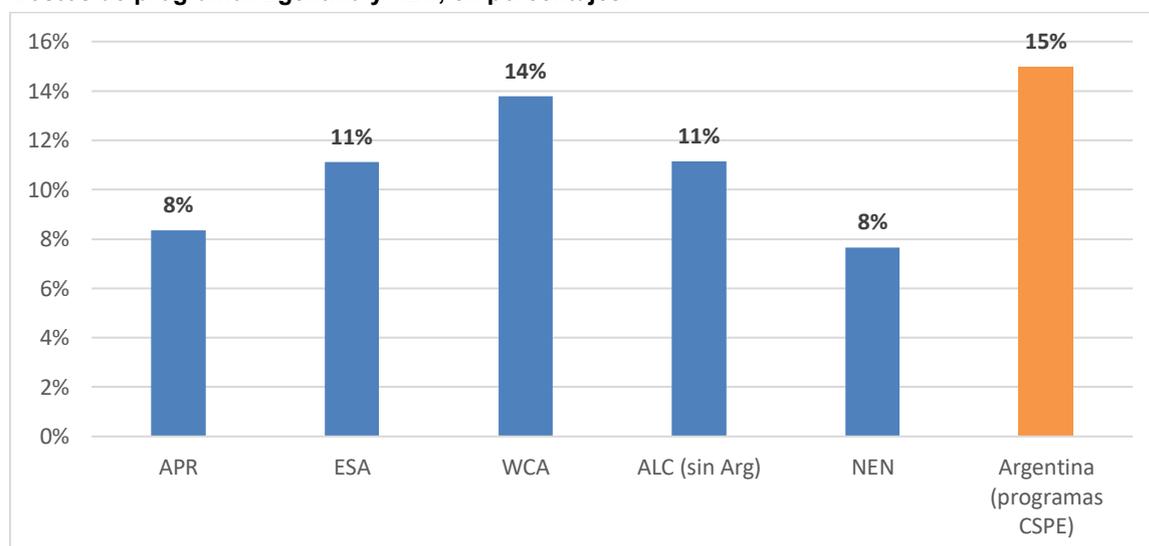
**Costos de programa Argentina y ALC, en porcentajes**

<i>Región</i>	<i>Porcentaje en promedio<sup>251</sup></i>
APR	8%
ESA	11%
WCA	14%
NEN	8%
ALC (con Arg)	11%
ALC (sin Arg)	11%
ALC Cono Sur	12%
Argentina	15%

Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos de Oracle Business Intelligence y reportes financieros del FIDA

Gráfico A 15

**Costos de programa Argentina y ALC, en porcentajes.**

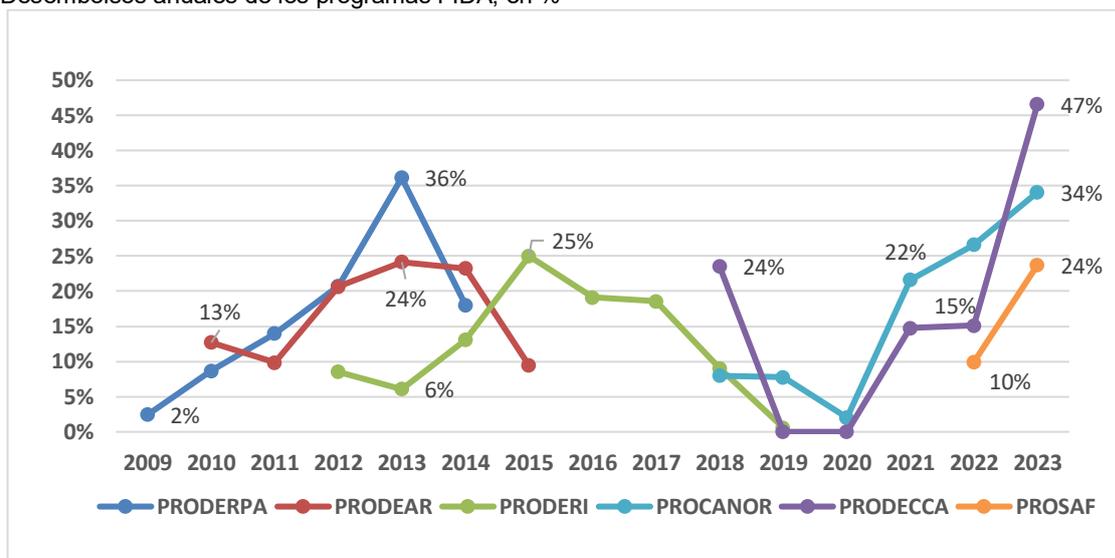


Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos de Oracle Business Intelligence y reportes financieros del FIDA.

<sup>251</sup> Cálculos consideran promedios de costo en US\$ de programas aprobados en las regiones entre 2011 al 2023. Para el caso de Argentina, se consideran todos los programas analizados bajo EEPP.

**Gráfico A 16**

Desembolsos anuales de los programas FIDA, en %



Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos del IFAD's Oracle Business Intelligence (OBI).

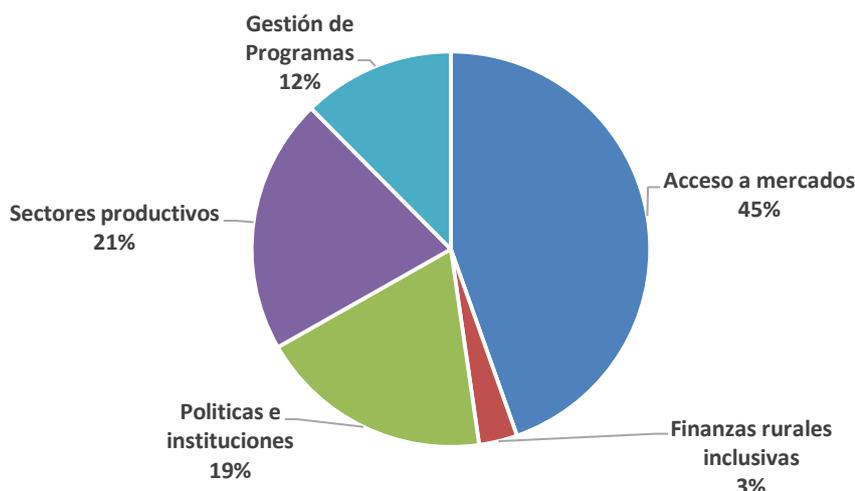
Cuadro A 21

**Ejecución financiera de Programas FIDA, en US\$ millones y porcentaje del total**

		PRODERPA		PRODEAR		PRODERI		PRODECCA		PROCANOR		PROSAF	
		US\$ millones	% del total										
Diseño	FIDA	20	69%	19.3	43%	7.8	5%	13.3	52%	19.6	50%	13.1	36%
	Cooperante externo	-	-	-	-	50	33%	-	-	4.8	12%	13.3	37%
	Gobierno Nacional	2	7%	25.2	56%	57.9	39%	7	28%	11.4	29%	6.7	19%
	Gobierno Provincial	6	21%	0	0	-	-	2.9	11%	-	-	-	-
	Beneficiarios	1	3%	-	-	33.7	23%	2.1	8%	3.2	8%	3	8%
	<b>Total</b>	<b>29</b>		<b>44.8</b>		<b>149.5</b>		<b>25.4</b>		<b>39.1</b>		<b>36.1</b>	
Revisiones en asignaciones	FIDA	20	1	19.3	45%	7.4	8%	-	-	24.3	63%	-	-
	Cooperante externo	-	-	-	-	40.9	42%	-	-	-	-	-	-
	Gobierno Nacional	-	-	7.5	17%	35.7	37%	-	-	11.3	29%	-	-
	Gobierno Provincial	-	-	16.1	37%	12.9	13%	-	-	-	-	-	-
	Beneficiarios	-	-	0.28	1%	-	-	-	-	3.1	8%	-	-
	<b>Total</b>	<b>20</b>		<b>43.3</b>		<b>97.1</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>38.8</b>		<b>-</b>	
Ejecución financiera	FIDA	20.4	92%	19.6	46%	5.7	9%	10.6	95%	15.8	93%	1.5	56%
	Cooperante externo	-	-	-	-	35.2	53%	-	-	-	-	1.1	41%
	Gobierno Nacional	0.16	1%	6.8	16%	17.6	27%	0.57	5%	1.2	7%	0.001	0%
	Gobierno Provincial	1.4	6%	16.3	38%	7.6	11%	-	-	-	-	-	-
	Beneficiarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>22.1</b>		<b>42.9</b>		<b>66.3</b>		<b>11.2</b>		<b>17</b>		<b>2.7</b>	

Gráfico A 17

**Macro sectores de programas financiados por el FIDA en Argentina (2011-2023)**



Fuente: Elaboración equipo IOE, en base a datos de Oracle Business Intelligence del FIDA.

Cuadro A 22

**Calificación del nivel de madurez asociativa y potencial comercial de las organizaciones visitadas**

	Calificación				Total
	1	2	3	4	
PROCANOR Tradicional	7	5	5	0	17
PROCANOR (ENM)	2	1	1	1	5
<b>PROCANOR (total)</b>	9	6	6	1	22
	41%	27%	27%	5%	
<b>PRODECCA (total)</b>	6	13	4	2	25
	24%	52%	16%	8%	
<b>TOTAL</b>	15	19	10	3	47
	32%	40%	21%	6%	

Fuente: elaboración propia.

1, si la asociación es básicamente una suma de productores individuales que no hacen nada o prácticamente nada en conjunto (por ejemplo, hay una organización donde la única inversión y activo colectivo es un kit veterinario básico que opera con un fondo rotatorio);

2, si la asociación está más organizada, pero aún en condiciones precarias y el trabajo colectivo se limita a reducir los costos de producción de los asociados (por ejemplo, las organizaciones que adquirieron silos para poder comprar maíz en mayoreo);

3, si la asociación ya está dando algunos pasos visibles (aunque sean incipientes) para mejorar su desempeño comercial (vendiendo bajo alguna marca común y/o en un lugar común, aunque solo en mercados locales, informales, y sin habilitaciones sanitarias o bromatológicas);

4, si la asociación ya tiene acceso establecido a mercados formales a nivel provincial o mayor.

## Cuadro A 23

**Días transcurridos entre aprobación y primer desembolso de proyectos financiados  
(medias para PROCANOR y PRODECCA)**

<i>Año de aprobación</i>	<i>No. de proyectos</i>	<i>Promedio</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
2018	4	43	38	56
2019	3	71	27	139
2020	59	259	71	893
2021	186	331	19	872
2022	75	219	17	443
2023	93	99	26	239
<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>245</b>	<b>17</b>	<b>893</b>

Fuente: elaboración propia con datos de DIPROSE (SIIG).

## Información adicional sobre metodología utilizada en la EEPP

Las principales actividades realizadas para obtener información:

**Revisión documental.** Se revisó cuidadosamente la documentación técnica y administrativa del FIDA como evaluaciones previas de la IOE y de RIA<sup>252</sup>, autoevaluaciones hechas por la administración del FIDA, los COSOP de Argentina (anterior y vigente), informes de diseño y supervisión de las operaciones, informes de donaciones, informes de las unidades ejecutoras, publicaciones de otros organismos multilaterales, académicas y documentos estratégicos del FIDA y del Gobierno de Argentina, entre otros.

**Análisis de bases de datos.** El equipo de evaluación hizo múltiples esfuerzos por obtener la mayor cantidad de información cuantitativa y verificable posible. Se obtuvo información sobre el avance físico y financiero de los programas en curso, así como sobre las características generales de los beneficiarios directos. La evaluación también utilizó datos de sistemas de información geográfica en el análisis de focalización efectiva.

**Entrevistas a informantes clave.** Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a personal del FIDA, autoridades gubernamentales de Argentina, personas involucradas en la ejecución de las operaciones "en campo", funcionarios de organismos multilaterales, de agencias bilaterales y ONG trabajando en Argentina en temas de desarrollo rural y agricultura, entre otros.<sup>253</sup> Se entrevistó también a personas que estuvieron involucrados en las actividades referidas durante el periodo de evaluación aun cuando ya no desempeñan esas funciones e, incluso, cuando ya no trabajan para entidades relacionadas con el trabajo del FIDA. Las entrevistas se realizaron de forma virtual y presencial, siguiendo una guía con temas a indagar que fue adaptada a cada persona entrevistada. La información obtenida en las entrevistas es confidencial, pero quedó registrada en las notas tomadas por el equipo de evaluación y está resguardada en los archivos de la IOE.

**Autoevaluaciones de los equipos de programa.** Se preparó un instrumento de autoevaluación para que el personal de FIDA y las autoridades gubernamentales que participaron en el diseño o ejecución de la estrategia y programa de país del FIDA con Argentina entre 2011 y 2023 realizaran una autoevaluación del trabajo del FIDA y el suyo propio. El mismo fue utilizado en los intercambios realizados con el personal del ente ejecutor, mientras que los tres últimos directores país atendiendo a Argentina y el actual oficial de programa país contestaron por escrito.

**Trabajo de campo.** El equipo de evaluación realizó dos misiones a Argentina<sup>254</sup> para recoger información de tres tipos: documental (documentos que el equipo evaluador no conocía o no había recibido), visual (verificación de las inversiones físicas realizadas por las operaciones del FIDA) y verbal (entrevistas a informantes clave, incluyendo beneficiarios directos, técnicos del territorio y equipos de gobiernos provinciales).

La primera misión se llevó a cabo en julio de 2023, tuvo una duración de 10 días y se realizó en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de **El Chaco**. Esa misión también informó la evaluación temática del FIDA sobre igualdad de género. La segunda misión se llevó a cabo en marzo de 2024, tuvo una duración de 3 semanas y se realizó en la ciudad

<sup>252</sup> División de Investigación y evaluación de impacto del FIDA.

<sup>253</sup> Los beneficiarios directos de las operaciones del FIDA también son informantes clave, pero las entrevistas realizadas a estas personas tuvieron características distintas, por lo que se describen en el párrafo sobre trabajo de campo.

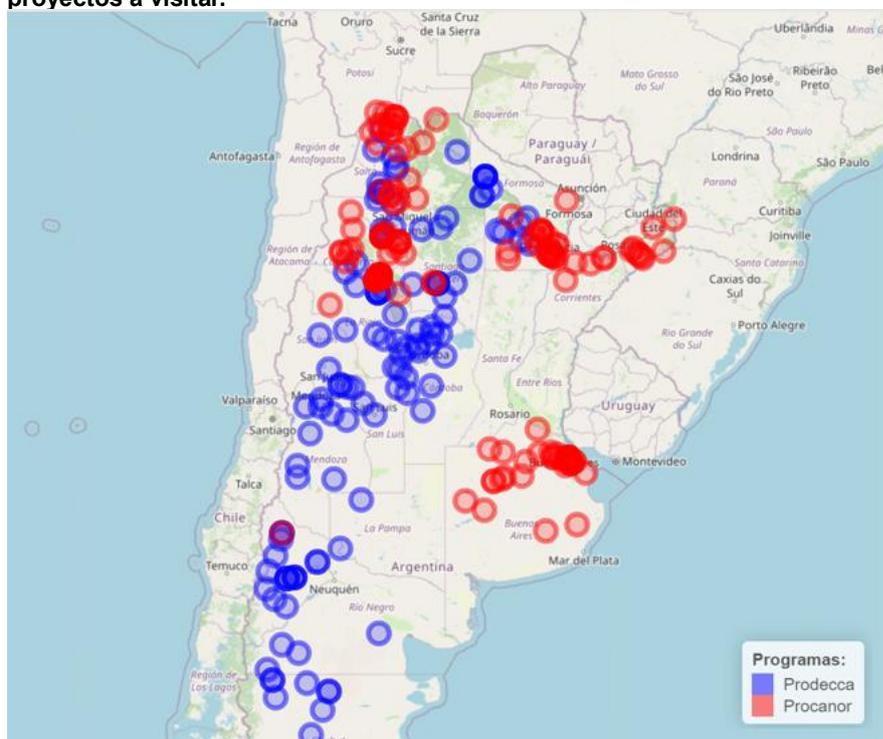
<sup>254</sup> La primera misión se llevó a cabo en julio de 2023, tuvo una duración de 10 días y se realizó en la ciudad de Buenos Aires y la provincia de El Chaco. Esa misión también informó la evaluación temática del FIDA sobre igualdad de género. La segunda misión se llevó a cabo en marzo de 2024, tuvo una duración de 3 semanas y se realizó en la ciudad de Buenos Aires y en siete provincias: Catamarca, Córdoba, Jujuy, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

de Buenos Aires y en siete provincias: **Catamarca, Córdoba, Jujuy, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.**

La verificación visual de las inversiones físicas y las entrevistas a beneficiarios directos se hicieron sobre una muestra semialeatoria que permitió maximizar la obtención de información dentro de los límites temporales y presupuestales de la evaluación. Las provincias a visitar en marzo 2024 fueron seleccionadas tomando la base de datos del ente ejecutor donde se detallan las inversiones aprobadas (proyectos para organizaciones de productores) por los dos programas en curso (PROCANOR y PRODECCA). Se priorizaron las provincias que concentraban más proyectos de PROCANOR y/o PRODECCA con al menos un desembolso. Dentro de estas provincia, se ubicaron los proyectos en el mapa, se identificaron grupos de proyectos cercanos entre sí (*clusters*), y al interior de cada grupo se seleccionó, de forma aleatoria, aproximadamente la mitad de los proyectos.

Mapa A 16

**Clusters de inversiones de PROCANOR y PRODECCA utilizados para seleccionar las provincias y proyectos a visitar.**



Fuente: elaboración propia.

En total, se seleccionaron 50 proyectos de los *clusters* del mapa, los cuales constituyeron la propuesta que la OIE consultó con la DIPROSE y el equipo de gerencia del FIDA. Debido a restricciones logísticas, algunos no pudieron ser visitados, pero se agregaron otros proyectos, incluyendo varios de PRODARI. **En total, se visitaron 60 proyectos,** considerando las visitas realizadas en las ocho provincias.

Las entrevistas a beneficiarios se hicieron, principalmente, mediante discusiones grupales, siguiendo un guion y procurando realizarlas en un entorno que generase confianza y apertura de los entrevistados (típicamente, se realizaron en salones de usos múltiples o espacios donde las organizaciones beneficiarias suelen reunirse). Las entrevistas al personal de campo de los programas (supervisores, coordinadores y técnicos, entre otros) se hicieron en tres formatos: individual y semiestructurada, mediante grupos focales, o no estructuradas (conversaciones libres durante las visitas de

campo). También se realizaron entrevistas a autoridades locales y otros informantes clave, siguiendo un método semiestructurado GIS

### Metodología utilizada para el análisis geoespacial

La evaluación SIG de focalización se basó en la construcción de un panel de datos de nivel departamental que permitió comparar áreas tratadas y no tratadas en todo el país y en cada provincia. Para ello se empearon las fuentes de datos geográficos que se describen en el Cuadro abajo. En los casos en los que la información estuvo disponible, se construyeron mediciones para varios años, de manera que fue posible analizar tendencias. Todas las capas fueron procesadas y la información agregada utilizando librerías de Python. El código fue documentado para asegurar la trazabilidad y la reproducibilidad de los resultados.

Cuadro A 24

#### Variables utilizadas en el análisis utilizando información geográfica

Indicador	Unidad	Resolución	Frecuencia / Rango de tiempo	Fuente
Población hasta 2020	Número de habitantes	30 m	Cada cinco años / 2000-2020	SEDAC (Data For Good, 2021)
Deforestación	Hectáreas; porcentaje	30 m	2000-2022	Mapas globales de cambio en la cobertura forestal del siglo XXI (Hansen et al., 2013).
Ingreso per cápita en el área en USD	USD (constante 2011 PPP)	927 m	Anual / 1990-2015	Conjuntos de datos globales del Producto Interno Bruto e Índice de Desarrollo Humano (Kummu et al., 2018).
Tiempo de viaje a la ciudad principal en minutos	Minutos	927 m	2015	Conjunto de indicadores globales de accesibilidad (Nelson et al., 2019).
Índice Global de Deprivación Relativa (GRDI)	Valor de Deprivación (0-100)	30 arcossegundos (aprox. 1 km)	Promedio 2010-2020	SEDAC (CIESIN-Columbia University, 2022)
Elevación sobre el nivel del mar en metros	Metros sobre el nivel del mar	30 m	Capa permanente	(NASA, 2023)
Distribución Global de Ganado (cabras) en 2015	Número Total de Ganado por Píxel	5 minutos de arco (aprox. 10 km en el ecuador)	2010, 2015	Harvard Dataverse (Robinson & Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2011)
Cobertura Terrestre Esri	Definiciones de Clases	10 m	Anual / 2017-2022	(Esri, 2023)
Índice de Estrés Agrícola (ASI)	% de Área de Tierra de Cultivo Afectada por Sequías	1 km	Anual / 2007-2022	(FAO, 2022)
Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN)	Hectáreas de bosque por categoría de conservación.	Shapefile	2023	(Ministerio del Interior, 2018)

- Población: Estimaciones de la población humana (número de personas por píxel), consistentes con los censos nacionales y registros de población, para los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020. Se utilizó un algoritmo de asignación proporcional para las grillas, utilizando aproximadamente 13.5 millones de unidades administrativas nacionales y subnacionales.
- Deforestación: Este indicador mide la pérdida de vegetación de más de 5 metros de altura entre los periodos 2013 y 2022<sup>255</sup>.
- Ingreso per cápita: Para calcular esta variable, se empleó la capa de PIB total (a valores de paridad de poder adquisitivo, PPA) correspondiente al año 2015, a una resolución de 30 arcosegundos (~1 km). Estos valores están expresados en dólares constantes de 2011, pero ajustados por la inflación de 2022. Para calcular el PIB per cápita, se utiliza este valor y se divide por la población calculada en los indicadores anteriores.
- Acceso a mercados: Mide el tiempo de viaje en minutos a las ciudades de más de 50 mil habitantes más cercanas.
- Índice de deprivación: Caracteriza los niveles relativos de deprivación multidimensional y pobreza, con una resolución de 30 arcosegundos (~1 km). Se construye a partir de datos sociodemográficos y satelitales ponderados en seis componentes principales: tasas de dependencia infantil, tasas de mortalidad infantil, un índice de desarrollo humano subnacional, el área construida por kilómetro cuadrado y luces nocturnas.
- Elevación sobre el nivel del mar: Modelo de elevación digital producido globalmente por la NASA disponible a través del U.S. Geological Survey.
- Censo de ganado caprino: Usa datos censales de ganado y modelo random forest, distribuye los datos espacialmente en todo el territorio del país.
- Cobertura terrestre: La cobertura terrestre proporciona información sobre los usos del suelo, lo cual es relevante porque ayuda a comprender cómo interactúan los distintos tipos de uso del suelo, como bosques, agua, cultivos, etc., dentro del territorio y cómo evolucionan con el tiempo. La información de esta variable se extrajo del modelo Esri, que usó como fuente datos del satélite Sentinel 1. En total, la capa de cobertura terrestre incluye 9 categorías que son agua, cobertura arbórea, vegetación inundada, cultivos, área construida, suelo desnudo, nieve/hielo, nubes y pastizales.
- Estrés agrícola: El ASI (Agricultural Stress Index) permite identificar de manera temprana las tierras con una probabilidad alta de estrés hídrico o sequía. En su versión anual, representa el porcentaje de tierra arable que ha sido afectado por sequía durante toda la temporada de cultivo. Para identificar si hay sequía, se evalúa el Vegetation Health Index (VHI) de los cultivos en duración e intensidad, incluyendo un coeficiente según el tipo de cultivo, que incorpora un parámetro de sensibilidad al estrés hídrico<sup>256</sup>.
- Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN): La Ley 26.331 establece categorías de bosques de acuerdo con su importancia para conservación, además de otras disposiciones referentes al límite del desmonte y los intereses de las comunidades indígenas. Las categorías I, II

---

<sup>255</sup> (Global Forest Change, s. f.)

<sup>256</sup> (FAO, SMIA, Observación de la Tierra, METOP, NDVI, ASIS, VHI, VCI, ECWMMF, Índice de Estrés Agrícola, Anomalía del NDVI, Vegetation Condition Index, Vegetation Health Index, Precipitación Estimada, Anomalía de Precipitación, mapa, s. f.)

y III, corresponden a los bosques de muy alto, mediano y bajo valor de conservación, respectivamente<sup>257</sup>.

### **Nota sobre el alcance y la interpretación del análisis**

El análisis geográfico tiene por objetivo comparar las zonas tratadas con las zonas no tratadas, pero no pretende comparar el nivel socioeconómico de los beneficiarios y sus familias con los de un grupo de control o la sociedad en general. La población que vive en las zonas no tratadas de ninguna manera es representativa de los pocos miles de personas que fueron beneficiarios directos de los programas, ni viceversa.

Además, aunque la comparación geográfica puede ser indicativa sobre la priorización general que se llevó a cabo, el criterio espacial no es necesariamente uno de los criterios más importantes que deben ser tenidos en cuenta para la escogencia de los beneficiarios. La evaluación de Argentina se diferencia en esto de otras evaluaciones en las que el criterio geográfico tenía una relevancia más evidente. Algunos ejemplos de estas evaluaciones son la Subregional del Corredor Seco Centroamericano, en las que el Fondo intentaba analizar la atención que se daba a lugares con sequía extrema al interior de 4 países; o el caso de la evaluación de Colombia, en el que el Fondo buscaba alinearse con el objetivo del gobierno nacional de atender de manera prioritaria a los municipios y regiones de posconflicto.

En el caso de Argentina este tipo de consideraciones geográficas son menos evidentes. En principio no existen razones para pensar que los programas del FIDA deban priorizar Catamarca o Chubut. Lo importante es que al interior de esas provincias los proyectos financiados por el Fondo alcancen a las poblaciones más vulnerables, independientemente de si estas poblaciones se ubican en áreas que en principio parecieran ser más ricas que otras.

No obstante, el análisis GIS resulta útil para responder preguntas sobre temas relevantes. Por ejemplo, permite entender si los proyectos del FIDA están operando en zonas de deforestación y plantearse interrogantes sobre qué tipo de retos genera esta situación. También permite analizar si a pesar de que el Fondo está trabajando con poblaciones vulnerables, existen otras poblaciones que no están siendo alcanzadas por ubicarse en regiones o provincias menos accesibles, con tiempos de viaje más largos, que posiblemente están fuera de las redes de asistencia técnica oficial.

### **Nota sobre la robustez**

Para llevar a cabo la evaluación GIS de focalización se probaron 2 criterios para definir las zonas tratadas y no tratadas. Además del método seleccionado (por departamentos), se probó un método que pretendía trabajar a una escala geográfica más fina (radio censal<sup>258</sup>). Para ubicar los radios censales tratados se estableció un buffer alrededor de las coordenadas de las asociaciones desde las que se ejecutaron los proyectos; o de los centros poblados más cercanos para los casos en los que no había coordenadas disponibles (situación común en el caso de PRODECCA).

El tamaño de cada buffer se determinó en función inversa al tamaño de la población de la provincia, de manera que provincias menos pobladas tuvieran buffers más amplios. Esto se hizo bajo el supuesto de que en zonas menos densamente pobladas era necesario cubrir un área más grande para alcanzar el mismo número de beneficiarios. Posteriormente, se definieron las áreas tratadas como aquellos radios censales traslapados con los buffers y, de manera inversa, las zonas no tratadas se definieron como aquellos radios censales que no fueron alcanzados por ningún buffer.

---

<sup>257</sup> (Bosques, 2019)

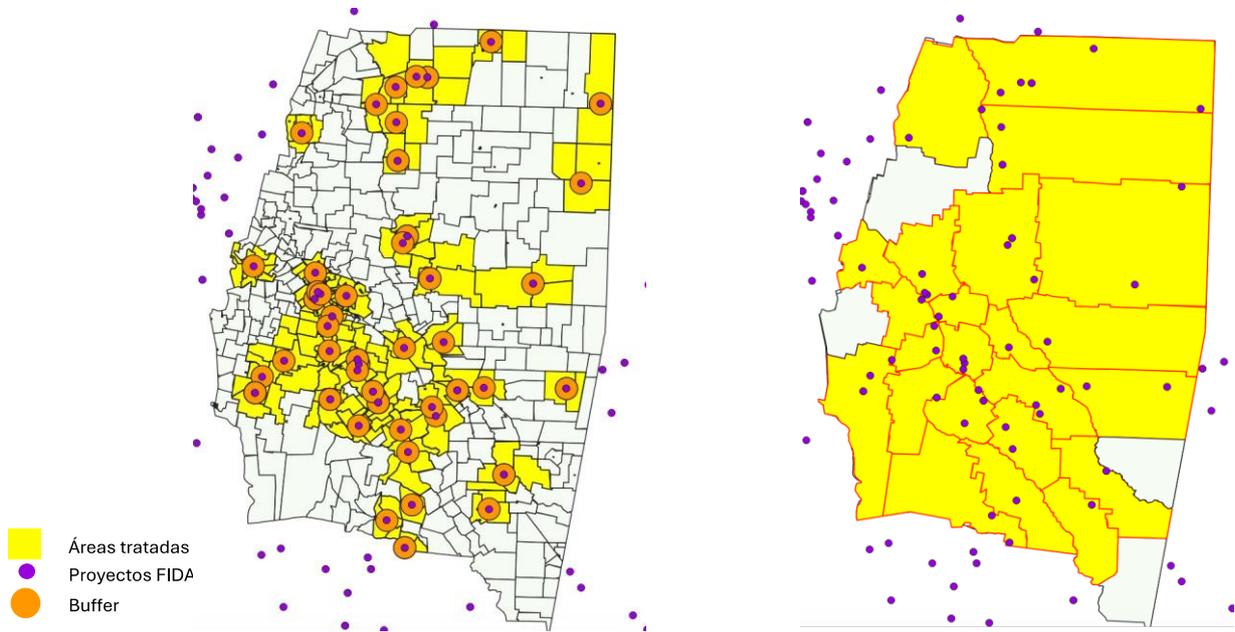
<sup>258</sup> El radio censal es la unidad administrativa con polígono más pequeña que hay en el país.

Como lo muestra el **Error! Reference source not found.**, según el método que se emplee, la zona de tratamiento puede variar significativamente, y con ella los resultados de los indicadores calculados.

Mapa A 17

Área tratada en Santiago del Estero con la metodología de radios censales + buffers

Área tratada en Santiago del Estero con la metodología de departamentos



El hallazgo en este caso es que, al utilizar los radios censales, que en apariencia parecía un método más fino, se introducía un sesgo en los resultados, en lo relativo al PIB per cápita. La razón es que tanto las coordenadas de las asociaciones como las de los centros poblados se ubican en áreas urbanas, que por naturaleza tienen más actividad económica que las zonas más rurales y dispersas que habrían sido clasificadas como no tratadas. Esto hacía parecer que el PIB per cápita de las zonas tratadas era más elevado que el de las no tratadas. Al eliminar este sesgo usando los departamentos, que son unidades completas que incluyen tanto áreas urbanas como rurales, y comparar con los departamentos no tratados, los resultados de PIB se reversan. La conclusión es que en ausencia de coordenadas finas (nivel beneficiario o finca), puede ser inconveniente intentar hacer análisis muy precisos en lo geográfico utilizando coordenadas proxy de las zonas de implementación. En esos casos puede ser mejor emplear unidades político-administrativas existentes y simplemente considerarlas como tratadas o no tratadas según las coordenadas de los proyectos que estén disponibles.

## Listado de entrevistados

### FIDA

Andrijana Nestorovic Strezov, Analista de género e inclusión social, División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG)

Antonella Cordone, Especialista técnico senior en nutrición, División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG)

Carolina Conde, ex auditora FIDA para Argentina

Claus Reiner, Director de País, SSTC & KC, División América Latina y el Caribe (ex director país Argentina)

Emily Baldassari, Consultora, Inclusión social, División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG)

Ilaria Firmian, Especialista Técnico Senior en Pueblos Indígenas, División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG)

Johanna Herremas, Responsable regional superior senior de gestión financiera, FMD

Juan Diego Ruiz Cumplido, Director de País y Jefe Oficina Multipaís para Región Andina y Cono Sur, División América Latina y el Caribe

Kenyi Cansino, Coordinador de Programa País, División América Latina y el Caribe

Luisina Solari, Consultora enlace de FIDA en Argentina, División América Latina y el Caribe, FIDA

Maemi Chinen, Oficial de programas cambio climático, División América Latina y el Caribe, FIDA

Marco Camagni, Especialista técnico global principal, Instituciones rurales, División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones (PMI) (ex director país Argentina)

Margherita Loddoni, Oficial profesional temporal para pueblos indígenas, División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social (ECG)

María Rey de Arce, Consultora M&E, División América Latina y el Caribe, FIDA

Michele Pennella, Especialista en política y resultados, División de Política Operativa y Resultados (OPR)

Paolo Silveri, Director País LAC, ex Director País Argentina

Pietro Simoni, Consultor, Asistencia técnica en Argentina, División América Latina y el Caribe, FIDA

Rikke Olivera, Especialista técnico global principal, Tenencia de la tierra & Manejo de Recursos Naturales, Instituciones rurales, División de Producción Sostenible, Mercados e Instituciones (PMI)

Roberto Houdry de Soucy, exdirector país Argentina, FIDA

Rodolfo Fernández, Especialista en adquisiciones, División América Latina y el Caribe, FIDA

Rosa Zamora, Analista de operaciones de país, División América Latina y el Caribe, FIDA

### Autoridades y técnicos del Gobierno de Argentina

Alejandro Anzivino, antiguo revisor de proyectos, Control Interno, DIPROSE

Ana Pont Vergés, referente técnico de PROCANOR, DIPROSE

Andrés Nakab, gerente de articulación y gestión del financiamiento INTA

Deolinda Carrizo, Programa ENM, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)

Diego Ramilo, Director del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar, Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF)

Estela Mónica Autorde, Equipo M&E, DIPROSE

Facundo Sánchez, Equipo M&E, DIPROSE

Fernando Vilella, Secretario de Bioeconomía

Florencia Lance, directora, Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF)

Francisco Hernández, Responsable de medio ambiente, DIPROSE

Gabriela Alperovich, Analista programas FIDA, Ministerio de Economía de la Nación

Gabriela Faggi, Directora del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) del Noroeste Argentino (NOA), INTA

Gervasio Bozzano, Ex Director Nacional de la DIPROSE, Subsecretaría de Gestión Federal del Desarrollo, Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal (SECPLAN), Ministerio de Economía

Jorge Neme, ex Secretario de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal (UCAR), Ministerio de Economía

Jorge Rolando Arias Almonacid, Referente Técnico PRODECCA, DIPROSE

Karina Gutkowsky, técnica extensionista ENM, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)

Lautaro Lissin, Referente Técnico PROSAF, DIPROSE

Lucía Cevallos, extensionista técnica INTA, nivel central

Lucia Gonzalez Espinoza, Coordinadora agricultura familiar SENASA

Luciano Guichet, ex referente INAFCI para los programas FIDA

Luz Marina Lardone, Directora Nacional de Transferencia y Extensión INTA

Marcelo Yangosian, Responsable del Equipo de Desarrollo Competitivo, DIPROSE

Maria Lucila Alvarez, equipo técnico inclusión social y género, DIPROSE

María Valeria Echeverry; técnica de dirección género e igualdad, INFACI

Mercedes Nimo, asesora de Gabinete del Secretario de Alimentos, Bioeconomía y desarrollo regional

Karina Gutkowski, técnica ENM, INAFCI

Mariano Pesah, Equipo ambiental, DIPROSE

Miguel Gómez, ex director del INAFCI

Natalia Oliari – Responsable elaboración de indicadores de género Ministerio de Hacienda y para Ministerio de la Mujeres

Pablo Gerbi, Coordinador de investigación del IPAF NOA

Pilar Giraudo, vicepresidenta de INTA

Raúl Castellini, Director de Gestión y Monitoreo de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales, DIPROSE

Santiago Blazquez, Responsable Técnico programas FIDA, DIPROSE

Silvia Choconi, coordinadora PRODERI

Silvia Pérez, Directora Nacional de Financiamiento con Organismos Regionales de Crédito Secretaría de Asuntos Económicos y Financieros Internacionales Ministerio de Economía

Susana Márquez, Centro investigación en economía y prospectiva CIEP, El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

Valeria Etcheverry, Directora Programa en Nuestras Manos, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)

Yanina Settembrino, ex Subsecretaría de la AFCI durante la ejecución del Programa en Nuestras Manos

### **Unidades de Ejecución provincial**

#### Catamarca

Juan cruz Miranda, Ministro, Inclusión digital y sistemas productivos

Verónica Díaz, Unidad de Implementación Provincial

Fernando Molina, Unidad de Implementación Provincial

#### Chaco

Cecilia Conducci, Cintia Corvalán, Mauricio Matteo, Oscar Pascual

#### Córdoba

Sergio Busso, Ministro, Ministerio de Bioindustria

German Font, Subsecretario de Bidesarrollo e Innovación Agropecuaria

Mariana Vigo, representante de la ley de desarrollo de la cadena de valor caprina

Mario Ciccioli, Técnico, Ministerio de Bioindustria

#### Corrientes

Rodolfo Kunz, Gustavo Oestmann, Florencia Coletti

#### Jujuy

María Emilia Deiana, Coordinadora técnica PROCANOR UEP Jujuy)

Maximiliano Carabajal, Coordinador técnico PRODECCA UEP Jujuy)

Patricia Doménech, Técnica, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) Jujuy)

Rita Cartagena, Centro de Extensión Rural INTA La Quiaca

María Eugenia Jurado, Personal técnico INTI Palpalá, Jujuy)

#### Mendoza

Eduardo Ramet, Andrea Antonietti

#### Misiones

Martin Ibarguren

#### Neuquén

Susana Campos Salva, Coordinadora Técnica, Subsecretaría de Producción

Marcelo Zuniga, Subsecretario de Producción

Juan Nieto, Director Provincial, Dirección de Desarrollo Rural, Subsecretaría de Producción

Romina Filet, Técnica, Dirección de Desarrollo Rural, Subsecretaría de Producción

Salta

Marcelo Echenique, Director, Centro Experimental Agropecuario, Centro Regional Salta-Jujuy INTA

María Laura Agüero, Personal técnico, Centro Experimental Agropecuario INTA Salta,

María del Milagro López Amorelli, Personal técnico, Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), Salta - Valles Calchaquíes

Magdalena Guerra, Personal técnico, Centro de Extensión Rural INTA Seclantas, Salta

Ulises Yanes, Punto focal territorial, Consejo Nacional de Agricultura Familiar (comunidad Las Pailas).

Santiago del Estero

Miguel Mandrille, Ministro, Ministerio de Producción, Gobierno Provincial

Wilson Michelini Director, División de Agricultura y Ganadería, Unidad de Implementación Provincial

Jorge Melian, Coordinador Técnico, Unidad de Implementación Provincial

Florencia Salinas, Coordinadora departamento de rumiantes, Unidad de Implementación Provincial

Tucumán

Esteban Galindo, Unidad de Implementación Provincial

Javier Rovira, Personal técnico INTA

Florencia Gómez, Técnica Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI)

María Noe Ria, División de Recursos Hídricos, Gobierno Provincial

**Instituciones internacionales y donantes**

Carmine Paolo De Salvo, Responsable por la administración del programa agrícola del BID en Argentina,

Carolina Benítez, especialista en proyectos FONPLATA

Francisco Yofre, anterior oficial de programas FAO en Argentina, Argentina

Gonzalo Griebenow, Consejero en Sostenibilidad, Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Gregorio Juan Velasco Gil, Coordinador del Centro de conocimiento pastoril, FAO Roma

Irene Wasilevsky BM, Economista agrícola senior, Banco Mundial

Javier Chamorro, Oficial de coordinación del desarrollo, gestión de datos y seguimiento de resultados/informes en Naciones Unidas

Laura Escuder, oficial de Programas a cargo de la Representación FAO Argentina

Lautaro Viscay, Secretario Técnico de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR

Luis Berduschi, Oficial de políticas de desarrollo territorial, oficina regional de FAO para ALC, Chile

Pablo Baz, Oficial alianzas estratégicas y financiamiento de desarrollo, Oficina del coordinador residente de Naciones Unidas en Argentina

Tomas Rosada Villamar, Economista agrícola senior, Banco Mundial

### **Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones, instituciones de investigación y sector privado**

Agustín Chiarella, coordinador desarrollo económico CIPECC

Bruno Munoz coordinador del área de protección social, CIPECC

Carlos Mermot, coordinador de COPROFAM – FIDA Mercosur - CLAEH

Francisco Prieto, Slow Food Indigenous Peoples Network, Argentina

Gabriel Seghezzo, Director Fundapaz

Marisa Fogante, fundadora de Suelo Común, Formosa. Miembros de la red nacional de municipios y comunidades que apoyan la agroecología (RENAMA).

Nicolás Avellaneda, facilitador de la Estrategia Nacional de Involucramiento, ENI, Fundación Plurales, socio en Argentina de la Coalición Internacional para el acceso a la tierra

Pablo Frere, Secretario Ejecutivo de Redes Chaco, punto focal PASTORAMERICAS

Santiago Sarandon, Universidad Nacional de La Plata, Laboratorio de Investigación y Reflexión de agroecología – LIRA

Silvia Papuccio de Vidal, Punto focal agroecología y género, Universidad de la Plata

Viviana Blanco, Universidad Nacional de La Plata

### **Organizaciones de productores**

60 organizaciones de productores en ocho provincias

## Bibliografía

- Adet Samán, S. Producción de chía en Argentina, Salta, UCASAL, 2019.
- Agustín Salvia (2013) Desempleo en Jóvenes. Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina. Estudio Friedrich Ebert Stiftung. [https://ceyds sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/215/2014/06/Juventudes\\_salvia\\_2013.pdf](https://ceyds sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/215/2014/06/Juventudes_salvia_2013.pdf)
- Agustinho, M. Aportes a las cadenas de valor de los derivados de camélidos en Jujuy, San Salvador, INTI, 2013.
- Alarcón García, A. Mercado de la quínoa, Buenos Aires, PROSAP, 2012.
- Alvarez, Silvia. Descripción de sistemas productivos de papa andina, La Plata, UNLP, 2015.
- Anlló, G.; Bisang, R.; Campi, M. (coords.), 2013. Claves para repensar el agro argentino.
- Arzeno, M. "Conocimientos geográficos en torno a los alimentos alternativos", en A. Padawer (comp.). El mundo rural y sus técnicas, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2020.
- Banco Mundial, 2023. Argentina: panorama general.
- Banco Mundial; 2021 "Impactos de las crisis climáticas en la pobreza y la macroeconomía Argentina" BsAs Argentina. [Párrafo 29]
- Bazile, D. et al. (eds.). Estado del arte de la quinua en el mundo, Santiago de Chile, FAO, 2013.
- Bosques. (2019, julio 12). Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/bosques>
- Buenos Aires: Eudeba.
- Busilacchi, H. et al. La chía como una nueva alternativa productiva para la región pampeana, Rosario, UNR, 2015.
- Cabrol, D.A.; Silvetti F.; Soto, G. y Cáceres, D.M. (2020). Agricultura familiar y políticas públicas en Argentina. Cuadernos del CEAR, N° 7. Diciembre, 2020, CEAR- Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://cear.blog.unq.edu.ar/documentos-del-cear/>
- Camagni, M. y M. Kherallah. Desarrollo de cadenas de valor y reducción de la pobreza, Roma, IFAD, 2014.
- Camilloni I (2018) "Argentina y el cambio climático". Revista: Ciencia e investigación. Tomo 68 n°5. BsAs.
- Campos, Francisco, Aidan Coville, Ana M. Fernandes, Markus Goldstein, and David McKenzie. 2012. "Learning from the Experiments that Never Happened." Policy Research Working Paper 6296, World Bank, Washington, DC.
- Cañón, S. El anclaje territorial y la construcción del discurso para la recuperación del yacón, Buenos Aires, FLACSO, s/f.
- Castilla, Alejandra María; María Eloísa Buigues; Elida Beatriz Crocco (2011) Jovenes Rurales Y Trabajo: Analisis De Sus Recorridos Laborales. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2019. Mapa de la pobreza crónica. <https://www.cippec.org/especial/mapa-de-la-pobreza-cronica/>

- CEPAL, 2022 Equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina, Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/196; LC/BUE/TS.2022/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- CIESIN-Columbia University. (2022). Global Gridded Relative Deprivation Index (GRDI), Version 1 [dataset]. Palisades, NY: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (SEDAC). <https://doi.org/10.7927/3XXE-AP97>
- Cladera, J. Los programas de estímulo a la producción de quinua en Jujuy, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013. Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos. [https://www.cepal.org/sites/default/files/def\\_urbana\\_rural.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf)
- Data For Good. (2021). Data For Good at Meta High Resolution Population Density Maps. <https://dataforgood.facebook.com/dfg/tools/high-resolution-population-density-maps#methodology>
- de Gea, G. El ganado caprino en la Argentina, Río Cuarto, UNRC, 2005.
- de la Rosa, S. et al. Documento de problematización de la cadena ganadera en el Gran Chaco Americano, Washington, Fontagro, 2021.
- de Lamo, D. Camélidos sudamericanos, Buenos Aires, SENASA, 2011.
- Delpino, M. Saberes tecnológicos de papa andina en el Noroeste argentino, Buenos Aires, FAUBA, s/f.
- Dirección de Parques Nacionales, 2023 [Párrafo 34, nota al pie 39] Sustituir por:
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Ciudad de Buenos Aires (DGESYC), 2022. Informe anual. Años 2013 a 2021. [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir\\_2022\\_1667.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2022/06/ir_2022_1667.pdf)
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG), 2023. Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género: Las brechas de género en las provincias argentinas. Anuario 2022. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/mesa\\_federal\\_anuario\\_2022\\_digital.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/mesa_federal_anuario_2022_digital.pdf)
- Ebber, S. Rescate y promoción de cultivos tradicionales de la región andina y conservación de la biodiversidad: el yacón, Buenos Aires, CFI, 2011.
- Echazú, F. Estrategias para el fortalecimiento de la producción de camélidos, Buenos Aires, CFI, 2007.
- Eduardo Azcuy Ameghino y Diego Fernández, 2019. El Censo Nacional Agropecuario 2018: visión general y aproximación a la región pampeana. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios Nº 51 - 2do. semestre de 2019, pp. 5-36, ISSN 1853 399X; E-ISSN 2618 2475.
- Esri. (2023). Esri Land Cover. <https://livingatlas.arcgis.com/>
- FAO y UNISUR; 2017. Lineamientos y recomendaciones para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Sector Agrícola y Seguridad Alimentaria y Nutricional América Latina y el Caribe.
- FAO, SMIA, Observación de la Tierra, METOP, NDVI, ASIS, VHI, VCI, ECWMF, Índice de Estrés Agrícola, Anomalía del NDVI, Vegetation Condition Index, Vegetation Health Index, Precipitación Estimada, Anomalía de Precipitaciónmapa. (s. f.). Recuperado 16 de abril de 2024, de [https://www.fao.org/giews/earthobservation/show\\_gis\\_layer.jsp?lang=en&img\\_id=HiH\\_ASI\\_y\\_C\\_s1](https://www.fao.org/giews/earthobservation/show_gis_layer.jsp?lang=en&img_id=HiH_ASI_y_C_s1)

- FAO. (2022). FAO Agriculture Stress Index System (ASIS) |FAO,GIEWS, Earth Observation, Seasonal Global Indicators, METOP, NDVI, ASIS, VHI, VCI,ECWMF, Agricultural Stress Index, NDVI Anomaly,Vegetation Condition Index, Vegetation Health Index, Estimated Precipitation, Precipitation AnomalyMap.  
[https://www.fao.org/giews/earthobservation/asis/index\\_1.jsp?lang=en](https://www.fao.org/giews/earthobservation/asis/index_1.jsp?lang=en)
- FAO. Situación actual de los camélidos sudamericanos en Argentina, Roma, FAO, 2005.
- FAO; 2014. «Desafíos para el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe». Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Trigésimo tercer período de sesiones. Santiago de Chile, 6-9 de Mayo de 2014.
- FAO (2014) «Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política». Editores: Salomón Salcedo y Lya Guzmán. Santiago de Chile.
- FAO (2016) "Directrices voluntarias para políticas agroambientales en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- FIDA, 2021. Revisión de la Política de Evaluación del FIDA. EB 2021/132/R.5/Rev.1, 21 de abril de 2021. <https://webapps.ifad.org/members/eb/132/docs/spanish/EB-2021-132-R-5-Rev-1.pdf>
- FIDA, 2022a. Manual de evaluación del FIDA. Parte II. (Roma FIDA, 2022)  
<https://ioe.ifad.org/documents/38714182/45756354/Manual+de+evaluaci%C3%B3n+de+I+FIDA+2022+Parte+II/b5537c01-0cc1-b3cf-f82c-ef49b4906090>
- FIDA, 2022b. Revisión de Terminación del COSOP 2016-2021. Roma, FIDA, 2022
- FIDA, 2022c, The Free, Prior and Informed Consent Advantage, Action for empowerment in Latin America, <https://www.ifad.org/es/web/knowledge/-/acciones-en-fomento-del-consentimiento-libre-previo-e-informado-para-el-empoderamiento-de-america-latina>
- FIDA, INTA y DIPROSE 2021 [párrafo 71, nota al pie 71, Maggio, Andrea, La organización de la agricultura familiar en los procesos de desarrollo territorial / Andrea Maggio ; Laura Noemí Alcoba ; contribuciones de María Belén Quiroga Mendiola... [et al.] ; coordinación general de Andrea Maggio ; Laura Noemí Alcoba ; dirigido por Diego Nicolás Ramilo ; editado por Janine Schonwald ; fotografías de Pablo Oliveri ; Paula Aguilera ; prólogo de Susana Mirassou. - 1a ed. - Janine Schonwald; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA, 2021
- Flores, A. y A. Saravia. Sistematización del Plan Estratégico Camélidos del Noroeste Argentino, Salta, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, s/f.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2011. La Problemática De La Tierra En Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. Roma, FIDA, 2011
- Fondo Monetario Internacional, 2022. Comunicado de Prensa 22/89. El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Ampliado de 30 meses a favor de Argentina por USD 44.000 millones, y concluye la Consulta del Artículo IV de 2022.  
<https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2289-argentina-imf-exec-board-approves-extended-arrangement-concludes-2022-article-iv-consultation>
- Fundación ProYungas. Pueblos originarios, guardianes de la historia genética de las papas, Salta, Fundación ProYungas, 2020.
- Gianmarino, Damián. "Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina", en H. Adriani et al. (coords). Abordajes de la actividad industrial argentina, La Plata, UNLP, 2021.

- Global Forest Change. (s. f.). Recuperado 16 de abril de 2024, de <https://storage.googleapis.com/earthenginepartners-hansen/GFC-2023-v1.11/download.html>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático IPCC, 2018: Resumen para responsables de políticas. En: Calentamiento global de 1,5 °C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento [Masson-Delmotte V., et al (eds.)].
- Hansen, M. C., Potapov, P. V., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S. A., Tyukavina, A., Thau, D., Stehman, S. V., Goetz, S. J., Loveland, T. R., Kommareddy, A., Egorov, A., Chini, L., Justice, C. O., & Townshend, J. R. G. (2013). High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change. *Science*, 342(6160), 850-853. <https://doi.org/10.1126/science.1244693>
- Hristova, Diana; Coste, Antoine. 2016. How to make grants a better match for private sector development (English). Washington, D.C.: World Bank Group.
- IDEP. Supergranos y semillas: chía, San Miguel de Tucumán, IDEP, s/f.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2012. Matching Grants: Technical Note. Rome, Italy: International Fund for Agricultural Development.
- IFAD, 2022a. IFAD's 2023 results-based programme of work, regular and capital budgets, and budget outlook for 2024–2025, and IOE's results-based work programme and budget for 2023 and indicative plan for 2024–2025, and the HIPC and PBAS progress reports. EB 2022/137/R.3. Rome IFAD, 2022 <https://webapps.ifad.org/members/eb/137/docs/EB-2022-137-R-3.pdf>
- INDEC 2023: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_01\\_24DBD5D8158C.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_24DBD5D8158C.pdf) [Párrafo 20]
- INDEC, 2022. Cuentas Nacionales, Ingreso Nacional y Ahorro Nacional, Vol.7, n. 17. 2022.
- INDEC, 2023a. Índices de precios Vol.7, n.35. Índice de precios al consumidor (IPC). [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc\\_11\\_231B28D924C4.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_11_231B28D924C4.pdf)
- INDEC, 2023b. Estadísticas de Complejos Exportadores. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>
- INDEC, 2023c. Incidencia de Pobreza e Indigencia, septiembre 2023. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46> .
- INDEC, 2023d. Dossier estadístico en conmemoración del 112º Día Internacional de la Mujer. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier\\_estadistico\\_8M\\_2023.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_estadistico_8M_2023.pdf)
- INDEC, 2024 [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_03\\_2442F61D046F.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2442F61D046F.pdf) [párrafo 23]
- Instituto de Investigación Social, Económica y Ciudadana (ISEPCI), 2021. Encuesta Nacional de Juventudes -ENAJ. <https://isepci.org.ar/wp-content/uploads/2021/10/informe-ENAJ.-2021.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2010. Grupos Poblacionales. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-21>
- INTA 2021, "La agroecología es una opción competitiva y sostenible" <https://intainforma.inta.gob.ar/la-agroecologia-es-una-opcion-competitiva-y-sostenible/>

- INTA. Documento base de Programa Nacional: Fibras Animales, Buenos Aires, INTA, 2011.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD), 2009. Argentina Country Strategy Programme Evaluation. Rome IFAD, 2009  
<https://ioe.ifad.org/en/w/argentina-country-programme-evaluation-2010->
- Jiménez, E. et al. "Revalorización del cultivo de papas andinas", en La alimentación latinoamericana, nº 268, Buenos Aires, 2007.
- Kummu, M., Taka, M., & Guillaume, J. H. A. (2018). Gridded global datasets for Gross Domestic Product and Human Development Index over 1990–2015. Scientific Data, 5(1), Article 1. <https://doi.org/10.1038/sdata.2018.4>
- Lanari, M. "Producción de fibras caprinas -mohair y cashmere- en Argentina", en Revista Argentina de Producción Animal, 28:3, 2008.
- Lattuada, Mario, 2021. La política agraria en tiempos de la grieta: Argentina (2003-2019) 1a ed., Teseo, Universidad Abierta Interamericana, 2021.
- Lódola y Picón, 2021. Cadenas agroalimentarias en Argentina: volúmenes y precios en el siglo XXI
- Lucantoni, D., Casella, M., Marengo, A., Mariatti, A., Mottet, A., Bicksler, A., Sy, M.R., Escobar, F. 2022. Informe sobre el uso del Instrumento para la Evaluación del Desempeño de la Agroecología (TAPE) en Argentina – Resultados y discusión desde el Área Metropolitana de Rosario. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma.
- Maldonado, S. et al. Producción y comercialización de yacón, San Salvador, UNJ, 2008.
- Martínez, G. Lechería caprina, Buenos Aires, INTA, 2019.
- Marup Hossain, Athur Mabiso, Alessandra Garbero. 2022. Matching grants and economic activities among horticultural entrepreneurs: Long-term evidence from Rwanda, World Development, Volume 150, 2022, 105712, ISSN 0305-750X.
- MAYDS, 2022: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAYDS) ; 2022. Informe de la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Dirección de Bosques. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/umsef> [Párrafo 34]
- McKenzie, David, Nabila Assaf, and Ana Paula Cusolito. 2015. The Additionality Impact of a Matching Grant Program for Small Firms: Experimental Evidence from Yemen. Washington, DC: World Bank.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Principales indicadores del sector caprino, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2021.
- Ministerio de Agroindustria. Carne de Llama, Buenos Aires, Ministerio de Agroindustria, 2016.
- Ministerio de Agroindustria. Regionalización de la problemática de los camélidos, Buenos Aires, Ministerio de Agroindustria, 2018.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MayDS), 2020. Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional de la República Argentina.  
[https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina\\_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Argentina_Segunda%20Contribuci%C3%B3n%20Nacional.pdf)
- Ministerio de Ciencia Tecnología e innovación, 2022. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2030.  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_nacional\\_de\\_cti\\_2030.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_cti_2030.pdf)
- Ministerio de Salud, 2022. Segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Segundo Informe de Indicadores Priorizados, Julio 2022.

<https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2023-01/ennys2-indicadores-priorizados.pdf>

- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, 2019. Bases para el Desarrollo Territorial: Hacia una política Federal del Desarrollo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, 2021. La Natalidad y Fecundidad en la Argentina entre 1980 y 2019. Dirección Nacional de Población. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad\\_y\\_fecundidad\\_en\\_argentina\\_entre\\_1980\\_y\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad_y_fecundidad_en_argentina_entre_1980_y_2019.pdf)
- Ministerio del Interior. (2018, abril 11). Ordenamiento territorial de los bosques nativos. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ordenamiento-territorial/bosques-nativos>
- Muchut, R. Análisis de la producción de papa andina de las provincias de Salta y Jujuy, Salta, UCSAL, 2017.
- NASA. (2023). NASADEM: Creating a New NASA Digital Elevation Model and Associated Products | Earthdata. <https://www.earthdata.nasa.gov/esds/competitive-programs/measurements/nasadem>
- Nelson, A., Weiss, D. J., van Etten, J., Cattaneo, A., McMenomy, T. S., & Koo, J. (2019). A suite of global accessibility indicators. *Scientific Data*, 6, 266. <https://doi.org/10.1038/s41597-019-0265-5>
- Obschatko, Edith S. de, 2009. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, 1ª ed., Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Argentina.
- Obschatko, Edith S. de, Susana Soverna y Pedro Tsakoumagkos, 2016. Las explotaciones agropecuarias empresariales en la Argentina, Buenos Aires: IICA.
- Obschatko, Edith S., M. P. Foti y M. E. Román, 2006. Importancia de los pequeños productores agropecuarios en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura I.I.C.A.
- IOE, 2019. "Inclusive Financial Services for the Rural Poor. Evaluation synthesis", IFAD, reporte No. 5095.
- OIE-IFAD. IFAD's Engagement in Pro-Poor Value Chain Development, Corporate-Level Evaluation-IFAD, Rome, 2019.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), 2014.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2023. "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023", Chapter 4: Argentina. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b14de474en/1/3/3/2/index.html?itemId=/content/publication/b14de474en&csp=a209f942fdf89c2476c9ec400d75ef2f&itemIGO=oecd&itemContentType=book>
- Oris, G. Informe de comercio exterior: quínoa, Salta, ProSalta, 2021.
- Paredes, C. y V. Sato. Proyecto Kiwicha en Argentina (Amaranto), San Salvador, UNJ, 2010.
- Paz R. y C. Jara, 2014. Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación. *Revista EUTOPIA* 6, pp. 75-91, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

- Phillips, David. 2001. "Implementing the Market-Based Approach to Enterprise Support: An Evaluation of Ten Matching Grant Schemes." Policy Research Working Paper 2589, World Bank, Washington, DC.
- Planet Finance. Caracterización del sector caprino en la Argentina, Buenos Aires, Planet Finance, 2011.
- Porter, Michael. Ventaja competitiva, Madrid, Pirámide, 1985.
- Posada, M. "Ganadería de camélidos", en <http://restaurarg.blogspot.com/2018/11/ganaderia-de-camelidos.html>.
- Posada, M. "Quinoa", en <http://restaurarg.blogspot.com/2019/02/quinoa.html>.
- Posada, M. "Quinoa", en <http://www.laprensa.com.ar/473886-Quinoa.note.aspx>.
- Posada, M. Descripción y caracterización de las cadenas de valor bovina, ovina y caprina de la Patagonia argentina, Buenos Aires, INTA, 2024.
- Posada, Marcelo (coord.). Complejos productivos y territorio en la Argentina, Santiago de Chile, CEPAL, 2015.
- Posada, Marcelo. Territorio, infraestructura y economía en la Argentina, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.
- ProGénero 2003, Manual de Cerrando Brecha [nota al pie 149]: ProGénero, CODERSA, 2003. "Cerrando Brecha. Manual para orientar a organizaciones rurales hacia la equidad de género", Guatemala, <https://issuu.com/cecicastillod/docs/2169>
- Programa Norte Grande. Plan de competitividad del conglomerado camélidos de la provincia de Jujuy, Buenos Aires, Programa Norte Grande, 2010.
- Quispe, E. et al. "Producción de fibra de alpaca, llama, vicuña y guanaco en Sudamérica", en Animal Genetic Resources Information, n° 45, 2009.
- REAF-MERCOSUR 2016 [Párrafo 71, nota al pie 71], FAO y REAF, 2016. "REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: UNA DÉCADA DE COPRODUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL", <http://www.fao.org/3/a-i5749s.pdf>
- Rigalt, F. Situación de los camélidos en Catamarca, San Fernando, INTA, 2016.
- Robinson, T. P. & Food and Agriculture Organization of the United Nations (Eds.). (2011). Global livestock production systems. Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Roisinblit, D. Acceso y uso de semillas en Argentina: el caso de la quinoa, Quilmes, UNQ, 2020.
- Román, Marcela (2003) Los Jovenes Rurales En Argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural. PROINDER. Ministerio de la Producción Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos Serie Estudios E Investigaciones 4, Buenos Aires.
- Sberro-Kessler, Rachel. 2019. How Can Matching Grants in Agriculture Facilitate Access to Finance Lessons Learned from World Bank Group's Experience (English). Agriculture finance Washington, D.C.: World Bank Group.
- Scalise, J. Caracterización y diagnóstico de la cadena de valor de la chía en la Argentina, Buenos Aires, UCAR, 2018.
- Scalise, Jorge. Caracterización y diagnóstico de la cadena de valor de la quinoa en la Argentina, Buenos Aires, UCAR, 2016.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Informe de cierre del Programa Mohair, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2022.

- Secretaría de Agroindustria. Amaranto: una pequeña gran semilla, Buenos Aires, Secretaría de Agroindustria, 2018.
- Secretaría de Agroindustria. Yacón: cultivo de raíces dulces, Buenos Aires, Secretaría de Agroindustria, 2018.
- Sivila Soza, S. El diseño y la agricultura familiar: estudio de caso de la cadena de valor de productos derivados del yacón, La Plata, UNLP, 2016.
- Sivila Soza, S. Proceso de producción del yacón en Bárcena, Jujuy, Buenos Aires, CEIL-CONICET, 2021.
- Steiner, S., Arslan, A. and Paolantonio, A., 2022. Impact assessment report: Inclusive Rural Development Program (PRODERI), Argentina. IFAD, Rome, Italy.
- Stubrin, L., Drucaroff, S., Bortz, G., Piccolo, M., Acuña, A., Savio, L. (2023): "Resultados del Primer Censo Argentino de Empresas de Biotecnología y Nanotecnología". Agencia de Promoción de la Investigación Científica, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, Ministerio de Ciencia Tecnología e innovación. DOI:10.13140/RG.2.2.35366.91201
- Suquilanda, M. (ed.). Producción orgánica de cultivos andinos, Lima, FAO, s/f.
- Toledo, V. Estudio de comercio inteligente para las exportaciones de chí, quinoa y sésamo, Buenos Aires, CFI, 2019.
- Vigil, C., 2019. Agricultura Familiar, Campesina e Indígena: Argentina (2004-2017). Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM). <https://coprofam.org/wp-content/uploads/2019/06/PPAFCI-Argentina- web.pdf>
- Vila Melo, G. "Por qué criar llamas y alpacas", en El Federal, nº 832, Buenos Aires, 2015.
- Vila Melo, G. Por una ganadería de camélidos autóctona y sustentable, Salta, Fundación Biodiversidad, 2007.
- Vilá, B. "Nota sobre la utilización sustentable de camélidos", en Ciencia Hoy, nº 28, 2019.
- Wane, A. et al. The economics of pastoralism in Argentina, Chad and Mongolia, Rome, FAO, 2020.
- Zavalía, R. et al. Desarrollo del cultivo de la chí en Tucumán, San Miguel de Tucumán, EEAOC, 2010.
- Zubillaga, M. et al. Amaranto: una alternativa de diversificación productiva de calidad nutricional, Viedma, UNRN, 2021.

### Sitios Web consultados

- [https://aset.org.ar/congresos-antecedentes/10/ponencias/p15\\_Castilla.pdf](https://aset.org.ar/congresos-antecedentes/10/ponencias/p15_Castilla.pdf)
- [https://collaboration.worldbank.org/content/sites/collaboration-for-development/en/groups/digital-and-data-driven-agriculture-cop/documents.entry.html/2021/06/30/argentina\\_digitalagricultureprofile-0sNX.html](https://collaboration.worldbank.org/content/sites/collaboration-for-development/en/groups/digital-and-data-driven-agriculture-cop/documents.entry.html/2021/06/30/argentina_digitalagricultureprofile-0sNX.html)
- <https://data.worldbank.org/country/argentina?view=chart>
- <https://datos.bancomundial.org/>
- <https://elpais.com/argentina/2023-03-30/el-campo-argentino-da-por-finalizada-la-peor-sequia-en-60-anos.html>
- [https://issuu.com/oecd.publishing/docs/perspectivas\\_economicas\\_de\\_la\\_ocde\\_argentina\\_1?fr=sN2EwNTYxMjMxNTE](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/perspectivas_economicas_de_la_ocde_argentina_1?fr=sN2EwNTYxMjMxNTE)

<https://sib.gob.ar/index.php/ecorregiones>

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad\\_y\\_fecundidad\\_en\\_argentina\\_entre\\_1980\\_y\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/natalidad_y_fecundidad_en_argentina_entre_1980_y_2019.pdf)

<https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>

<https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>

<https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>

[https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4Tema32\\_39](https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4Tema32_39) )

<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124>

<https://www.cippecc.org/especial/mapa-de-la-pobreza-cronica/>

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=AR>

<https://datosestimaciones.magyp.gob.ar/reportes.php?reporte=Estimaciones>

<https://www.cippecc.org/textual/la-argentina-es-el-pais-con-mayor-desempleo-juvenil-de-la-region/>

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2289-argentina-imf-exec-board-approves-extended-arrangement-concludes-2022-article-iv-consultation>

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingreso\\_ahorro\\_nac\\_08\\_2372D482\\_51E4.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingreso_ahorro_nac_08_2372D482_51E4.pdf)

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim23BB05224E02.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim23BB05224E02.pdf)

<https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-argentina/>.

<https://www.reuters.com/world/americas/historic-drought-argentina-seen-shrinking-gdp-by-3-points-2023-03-10/>

<https://www.undp.org/es/argentina/press-releases/ods-1-un-mapa-para-conocer-fondo-la-pobreza-en-argentina>

---

<sup>i</sup> **Ventanas de financiamiento de ENM:** La **primera ventana** tiene como objetivo ayudar a las mujeres a acceder a activos clave para el empoderamiento económico y crear espacios de solidaridad y liderazgo entre grupos de mujeres. Tiene como grupo objetivo a: Organizaciones preferentemente representadas y/o con composición mayoritaria de mujeres. Esto no excluye a organizaciones con proporciones menores de asociadas, siendo ellas quienes motoricen los proyectos; Grupos Asociativos de mujeres Comunidades lideradas por mujeres o Proyectos presentados por mujeres pertenecientes a comunidades; la **segunda ventana** ofrece un fondo rotatorio para aquellas que habían recibido previamente fondos de otro programa del FIDA. El objetivo es reactivar su actividad. Tiene como grupo objetivo a Mujeres que hayan participado en Proyectos financiados a través de Programas FIDA, Banco Mundial, BID (PRODERNOA, PRODERPA, PRODEAR, PRODERI, PROCANOR, PRODECCA, Post Emergencia, PROINDER, PISEAR); la **tercera ventana** estaba dirigida específicamente a víctimas de violencia de género. Dirigirse a víctimas de violencia de género fue un valor agregado de este instrumento. Permitió la creación de espacios (viviendas comunes seguras) para que recibieran asistencia social, legal y técnica. ENM ofreció una línea para financiar unidades productivas para estas mujeres. (llamada también **Más alimentos**). Tiene como grupo objetivo a Mujeres que hayan participado en Proyectos financiados a través de Programas FIDA, Banco Mundial, BID (PRODERNOA, PRODERPA, PRODEAR, PRODERI, PROCANOR, PRODECCA, Post Emergencia, PROINDER, PISEAR).

<sup>ii</sup> **Documentos a presentar en convocatoria ENM-FIDA:** Para **organizaciones formales:** (1) FORMULARIO DE CARACTERIZACIÓN ORGANIZACIONAL. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y la Representante de la Organización o Comunidad, (2) FORMULARIO DE PROYECTO INTEGRAL DEL PLAN MUJERES DE LA AF. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y la Representante de la Organización o Comunidad, (3) LISTADO DE BENEFICIARIAS DEL PROYECTO INTEGRAL Y Cónyuges. En formato Excel, (4) COPIA DIGITAL del DNI de la referente de cada familia destinataria, (5) COPIA DIGITAL de cada FICHA FAMILIAR (FF). Tan pronto la situación de aislamiento obligatorio lo permita, se remitirán las FF originales a la DIPROSE, (6) INSCRIPCIÓN VIGENTE en el RENAF (<https://renaf.magyp.gob.ar/padron/>), RENSPA o RENAPA de la familia o uno/a de sus miembros, si existiera, (7) En caso de que las familias no se encuentren inscritas en RENAF, se deberá presentar una Nota Oficial firmada por una autoridad jerárquica de la SAFCI, el INTA y/o la UEP provincial de PROCANOR, la cual

deberá dar cuenta de que las familias destinatarias incluidas son efectivamente productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena, (8) CONSTANCIA DE INSCRIPCIÓN EN PERSONERÍA JURÍDICA correspondiente (Auténticas como COPIA FIEL de su original), (9) ESTATUTO de la organización (Auténtica como COPIA FIEL de su original), (10) ACTA DE AUTORIDADES vigente (Auténtica como COPIA FIEL de su original), (11) COPIA DIGITAL del DNI de los/as representantes de la organización, (12) CUENTA BANCARIA – CBU emitida por el banco no mayor a los 90 días al momento de la transferencia de los fondos, (13) CONSTANCIA de CUIT de la organización vigente, (14) DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO DE TENENCIA, POSESIÓN Y/O DERECHO A USO DE LA TIERRA PARA INVERSIONES FIJAS (título de propiedad, contrato de arrendamiento, certificación de Juez de Paz, certificación policial, certificación ante Escribana/o Pública/o, Ordenanza Municipal). Las certificaciones deberán acreditar un mínimo de 5 años de residencia en el lugar y una proyección de permanencia de un mínimo de 5 años, (15) REGLAMENTO DE USO/FONDO ROTATORIO con su acta de aprobación (para casos de bienes de uso comunitario y/o fondos rotatorios), (16) PRESUPUESTO de los bienes, obras y servicios a adquirir (individuales y/o por características similares y/o que puedan ser adquiridos a un mismo proveedor. Debe contener: especificaciones técnicas, unidades, costo unitario y total, datos del proveedor, constancia de inscripción en AFIP, CUIT, fecha, IVA incluido, plazo de mantenimiento de oferta, en caso de sea en dólares tipo de cambio, plano de obra layout, flete, patentamiento). Firmado. Para **grupos asociativos**: (1) FORMULARIO DE CARACTERIZACIÓN ORGANIZACIONAL. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y la Representante del Grupo Asociativo, (2) FORMULARIO DE PROYECTO INTEGRAL DEL PLAN MUJERES DE LA AF. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y la Representante del Grupo Asociativo, (3) LISTADO DE BENEFICIARIAS DEL PROYECTO INTEGRAL Y CÓNYUGES. En formato Excel, (4) COPIA DIGITAL del DNI de la referente de cada familia destinataria, (5) COPIA DIGITAL de cada FICHA FAMILIAR (FF). Tan pronto la situación de aislamiento obligatorio lo permita, se remitirán las FF originales a la DIPROSE, (6) INSCRIPCIÓN VIGENTE en el RENAF ( <https://renaf.magyp.gob.ar/padron/> ), RENSPA o RENAPA de la familia o uno/a de sus miembros, si existiera, (7) En caso de que las familias no se encuentren inscritas en RENAF, se deberá presentar una Nota Oficial firmada por una autoridad jerárquica de la SAFCI, el INTA y/o la UEP provincial de PROCANOR, la cual deberá dar cuenta de que las familias destinatarias incluidas son efectivamente productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena, (8) ACTA / CONVENIO de CONFORMACIÓN DE GRUPO ASOCIATIVO. Con designación de 3 (tres) representantes, firmada por todas las beneficiarias y con CERTIFICACIÓN DE FIRMAS emitida por Policía (Oficial o superior), (9) DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO DE TENENCIA, POSESIÓN Y/O DERECHO A USO DE LA TIERRA PARA INVERSIONES FIJAS (título de propiedad, contrato de arrendamiento, certificación de Juez de Paz, certificación policial, certificación ante Escribana/o Pública/o, Ordenanza Municipal). Las certificaciones deberán acreditar un mínimo de 5 años de residencia en el lugar y una proyección de permanencia de un mínimo de 5 años, (10) REGLAMENTO DE USO/FONDO ROTATORIO con su acta de aprobación (para casos de bienes de uso comunitario y/o fondos rotatorios), (11) PRESUPUESTO de los bienes, obras y servicios a adquirir (individuales y/o por características similares y/o que puedan ser adquiridos a un mismo proveedor. Debe contener: especificaciones técnicas, unidades, costo unitario y total, datos del proveedor, constancia de inscripción en AFIP, CUIT, fecha, IVA incluido, plazo de mantenimiento de oferta, en caso de sea en dólares tipo de cambio, plano de obra layout, flete, patentamiento). Firmado, (12) una vez iniciada la ejecución del Proyecto, se solicitará la apertura de CUENTA BANCARIA e inscripción en MONOTRIBUTO SOCIAL de las integrantes del Proyecto.

<sup>iii</sup> **Documentos a presentar en convocatoria de PISEAR:** (1) Nota modelo elevación Perfil de Alianza; (2) Formulario Idea Perfil de Alianza Productiva; (3) Listado modelo con los nombres y DNI de los representantes de cada familia de la Organización y de sus cónyuges (versión Excel)

<sup>iv</sup> **Documentos a presentar en convocatoria PAREyEE BID-FIDA:** (1) FORMULARIO DE SOLICITUD DE PROYECTO. Firmado por el/la solicitante, (2) COPIA DE DIGITAL DEL DNI del solicitante, (3) INSCRIPCIÓN VIGENTE en el RENAF ( <https://renaf.magyp.gob.ar/padron/> ), RENSPA o RENAPA de la familia o uno/a de sus miembros, si existiera. En caso de que las familias no se encuentren inscritas en RENAF, se deberá presentar una Nota Oficial firmada por una autoridad jerárquica de la INAFCI, el INTA y/o la UEP provincial de PROCANOR, la cual deberá dar cuenta de que las familias destinatarias incluidas son efectivamente productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena, (4) NOTA DE DECLARACIÓN DE INGRESOS MENSUALES, con firma y DNI de el/la beneficiario/a directo/a del Proyecto. La misma será considerada con carácter de Declaración Jurada, (5) CUENTA BANCARIA – CBU emitida por el banco no mayor a los 90 días al momento de la presentación del proyecto, (6) CONSTANCIA de CUIT vigente, (7) PRESUPUESTO DE REFERENCIA de los bienes a adquirir (individuales y/o por características similares y/o que puedan ser adquiridos a un mismo proveedor. Debe contener: especificaciones técnicas, unidades, costo unitario y total, datos del proveedor, constancia de inscripción en AFIP, CUIT, fecha, IVA incluido, plazo de mantenimiento de oferta, en caso de sea en dólares tipo de cambio, flete).

<sup>v</sup> **Documentación para Senderos Caprinos (FIDA-PRODECCA):** (1) FORMULARIO DE PROYECTO INTEGRAL. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y por un **representante de la Organización**, con fecha de presentación. (2) LISTADO DE BENEFICIARIOS/AS DEL PROYECTO INTEGRAL Y CÓNYUGES, (con fecha de presentación), (3) INSCRIPCIÓN VIGENTE en el RENAF (<https://renaf.magyp.gob.ar/padron/>), de la familia o uno de sus miembros, si existiera. En caso de que las familias no se encuentren inscritas en RENAF, se deberá presentar una Nota Oficial firmada por una autoridad jerárquica de la SAFCI, el INTA y/o la UEP provincial de PRODECCA, la cual deberá dar cuenta de que las familias destinatarias incluidas son efectivamente productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena. (4) REGLAMENTO DE USO PARA FONDO ROTARIO O PARA BIENES DE USO COMUNITARIO, con su respectiva acta de aprobación (en caso de que sean previstas estas modalidades de financiamiento). (5) PARA INVERSIONES FIJAS: DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO DE TENENCIA, POSESIÓN Y/O DERECHO A USO DE LA TIERRA (título de propiedad, contrato de arrendamiento, certificación de Juez de Paz, certificación policial, certificación ante Escribana/o Pública/o, Ordenanza Municipal). Las certificaciones deberán acreditar un mínimo de 5 años de residencia en el lugar y una proyección de permanencia de un mínimo de 5 años para inversiones fijas, (6)

CONSTANCIA DE INSCRIPCIÓN EN PERSONERÍA JURÍDICA correspondiente (COPIA FIEL), (7) ESTATUTO de la organización (COPIA FIEL), (8) ACTA de autoridades vigente (COPIA FIEL), (9) UN (1) PRESUPUESTO (como mínimo) de los bienes, obras y/o servicios a adquirir que individuales y/o por características similares y/o puedan ser adquiridos a un mismo proveedor, superen el equivalente en pesos a DÓLARES ESTADOUNIDENSES DOS MIL (USD 2.000) (con datos del proveedor, Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), fecha, Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido, plazo de mantenimiento de oferta), firmado. (10) DECLARACIÓN JURADA DE DEBIDA DILIGENCIA.

**Organizaciones no formales /grupos asociativos.** Los proyectos integrales que hayan sido priorizados deberán presentar en forma digital con la siguiente documentación: (1) FORMULARIO DE PROYECTO INTEGRAL. Firmado por el técnico o técnica que lo formuló y por un representante de la organización, con fecha de presentación, (2) LISTADO DE BENEFICIARIAS DEL PROYECTO INTEGRAL Y CÓNYUGES, (3) ACTA/CONVENIO DE CONFORMACION DE GRUPO ASOCIATIVO: con designación de autoridades, firmado por todos y todas los/las miembros del grupo, y certificado por técnico/a formulador/a, (4) INSCRIPCIÓN VIGENTE en el RENAF (<https://renaf.magyp.gob.ar/padron/>), si existiera. En caso de que las familias no se encuentren inscriptas en RENAF, se deberá presentar una Nota Oficial firmada por una autoridad jerárquica de la SAFCI, el INTA y/o la UEP provincial de PRODECCA, la cual deberá dar cuenta de que las familias destinatarias incluidas son efectivamente productoras de la agricultura familiar, campesina e indígena, (5) REGLAMENTO DE USO PARA FONDO ROTARIO O PARA BIENES DE USO COMUNITARIO, con su respectiva acta de aprobación (en caso de que sea necesario), (6) PARA INVERSIONES FIJAS: DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO DE TENENCIA, POSESIÓN Y/O DERECHO A USO DE LA TIERRA (título de propiedad, contrato de arrendamiento, certificación de Juez de Paz, certificación policial, certificación ante Escribana/o Pública/o, Ordenanza Municipal). Las certificaciones deberán acreditar un mínimo de 5 años de residencia en el lugar y una proyección de permanencia de un mínimo de 5 años para inversiones fijas, (7) UN (1) PRESUPUESTO (como mínimo) a nombre del grupo, de los bienes, obras y/o servicios a adquirir que individuales y/o por características similares y/o puedan ser adquiridos a un mismo proveedor, superen el equivalente en pesos a DÓLARES ESTADOUNIDENSES DOS MIL (USD 2.000) (con datos del proveedor, Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), fecha, Impuesto al Valor Agregado (IVA) incluido, plazo de mantenimiento de oferta), firmado o versión pdf del mail con el presupuesto digital, (8) DECLARACIÓN JURADA DE DEBIDA DILIGENCIA

<sup>vi</sup> Las **ideas perfiles de subproyectos de la 1ª convocatoria de Agro XXI** deberán estar enfocados en alguna de las siguientes **3 modalidades previstas** en el AGRO XXI: (1) **Acceso al agua** (modalidad no estandarizada). Se propone como objetivo específico garantizar el derecho de acceso al agua apta para uso doméstico y al saneamiento, el desarrollo productivo sostenible, la conservación del agua en un estado compatible con la salud y el medio ambiente, y mejorar la protección de la población contra las inundaciones. A tales fines se contemplará la financiación de inversiones de pequeña escala orientadas al acceso al agua, ya sea para **finés domésticos y/o productivos**. Entre otras, se financiarán **sistemas de riego por goteo y aspersión, cisternas, pozos y perforaciones y sistemas de recolección de agua de lluvia**. Estas inversiones también priorizarán la adopción de las **tecnologías de agricultura climáticamente inteligente (ACI)** para mejorar la resiliencia al cambio climático y a los efectos climáticos adversos de la población objetivo; (2) **modalidad convencional**: subproyectos para mejorar las condiciones de vida y de producción de los grupos u organizaciones de productores/as de la AFCl, para mejorar la **gestión de las explotaciones, la producción y la comercialización**, fortalecer la **seguridad alimentaria** y la **gestión sustentable de recursos naturales**, contribuir a la **adaptación y resiliencia** de los/as productores/as ante el impacto del cambio climático y su variabilidad, proveer de **infraestructura y servicios sociales básicos, asistencia técnica y capacitación**. En esta modalidad se financiarán inversiones de pequeña escala, de tipo **predial o comunitario**, como infraestructura rural comunitaria, como **corrales, cobertizos, invernáculos, galpones de trabajo, estructuras de acopio, sistemas de riego; semillas, plantines y capital de trabajo en general; infraestructura/equipamiento para cría de animales**; construcción, mejoras y refacciones de la **vivienda** que apunten a reducir las Necesidades Básicas Insatisfechas (agua, sanitarios, electricidad, ampliación para evitar hacinamiento, protección climática); (3) **modalidad Comercialización**: Tiene como objetivo mejorar las **condiciones de producción, procesamiento, acopio, logística y comercialización** directa en **mercados de proximidad**. Se financiará la incorporación de **medios de pago electrónicos** (débito, crédito, etc.), desarrollo de **softwares** y aplicaciones para facilitar la **compra de bolsones de alimentos agroecológicos**, asistencia técnica y capacitación para **regularización impositiva y cumplimiento de normativas sanitarias**. En especial, mejora la productividad y la calidad de producto para alcanzar estándares de mercado/sanitarios y **facilitar la gestión comercial** de las organizaciones agropecuarias. En esta modalidad, el 70% de las inversiones deberán ser de **uso colectivo**.

<sup>vi</sup> En las bases no está mencionado el listado de documentación legal y administrativa a presentar.

<sup>vii</sup> **Documentos a presentar en la 1ª convocatoria de AGRO XII (Banco Mundial)** (1) Presentación de idea perfil (IP), la ficha de caracterización de la organización y la documentación de identificación de los beneficiarios, ante la Unidad Provincial de Ejecución. Una vez evaluada la documentación, se elaborará un dictamen de elegibilidad comunicando a la organización la posibilidad de avanzar con la formulación del subproyecto, en caso de ser seleccionados, (2) Formulación y presentación del subproyecto y la documentación de respaldo correspondiente. <sup>vii</sup> Los subproyectos seleccionados podrán presentar los formularios de propuesta integral y la documentación de respaldo pertinente de acuerdo al caso (presupuestos, documentación de tierras, habilitaciones, etc.) para su evaluación. Una vez evaluada la documentación, se elaborará un dictamen elevando el subproyecto al Comité Provincial de Evaluación de Subproyectos de Medios de Vida Rurales, para su potencial financiamiento.

<sup>viii</sup> **Documentos a presentar en la 2ª convocatoria de AGRO XII (Banco Mundial)**: (1) Formulario de Caracterización Organizacional; (2) Formulario idea perfil de Alianza Productiva; (3) Anexo de Caracterización del Socio Comercial; (4) Declaración jurada mediante la cual la organización declara conocer las bases y condiciones de la operatoria, incluso en lo que respecta al perfil de la organización; (5) Certificado MIPyME; (6) Instrumento constitutivo de la organización (Estatuto, contrato social, etc.); - Acta de designación de autoridades vigentes; (7) Copia de DNI, ambas caras, de las autoridades con mandato vigente; - Listado de socios actualizado; (8) Dos últimos balances certificados por consejo profesional correspondiente. Aquellos que no estén obligados a la presentación de balances deberán presentar documentación equivalente que permita conocer la situación económica y patrimonial del solicitante.