



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina

País: Paraguay

Sector/Subsector: Hortifrutícolas

Equipo de Proyecto Original: Mario Yano(RE1/EN1)Jefe de Equipo; Francisco B.Souza (RE1/EN1); Raul Tuazón (RE1/EN1); Beradete Buchsbaum (LEG);Alberto Vildoso (COF/CPR); Maria Barrientos (Consultora) y Alicia Maldonado, Asistente ((RE1/EN1)

Número de Préstamo(s), CT(s): (1255/OC-PR)

Número de Proyecto(s): PR-0084

Fecha del QRR: 10 de febrero de 2011

Fecha de Aprobación Final del PCR: 10 de marzo de 2011

PCR Equipo:

Autor Principal:

Gonzalo Muñoz, RND/CPR, Jefe de Equipo

Miembros:

Mariano Perales – Especialista Fiduciario CPR

Maria Elena Sanchez – Especialista Fiduciaria CPR

Pedro Martel – RND/CGU

UEP/DINCAP:

Ferilde González –Director Ejecutivo

Daniel Benítez – Coordinador Técnico

María de Lourdes Acevedo – Administración y Finanzas

Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	4
II.	EL PROYECTO	5
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	7
	i. <i>Aspectos generales</i>	7
	ii. <i>Objetivo(s) del Desarrollo</i>	7
	iii. <i>Componentes</i>	7
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	8
III.	RESULTADOS	9
	A. EFECTOS DIRECTOS	9
	B. EXTERNALIDADES:	10
	C. PRODUCTOS:	10
	D. COSTOS DEL PROYECTO	12
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO.....	13
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS:.....	13
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	14
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO.....	14
V.	SOSTENIBILIDAD	14
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	14
	B. RIESGOS POTENCIALES:	15
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	15
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.....	16
	A. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	16
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	17

Anexos



Abreviaturas y Acrónimos

PROGRAMA:	El Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina.
GoP	Gobierno de Paraguay
DINCAP:	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
CPSC:	Centrales Privadas de Servicios de Comercialización
MAG:	Ministerio de Agricultura y Ganadería
UEP:	Unidad de Ejecución del Programa, asumida por la DINCAP
DGP:	Dirección General de Planificación del MAG.
DC:	Dirección de Comercialización del MAG.
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
SENAVE:	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semilla
INTN:	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y Metrología.
DDV	Direcciones de Defensa Vegetal
DISE	Dirección de Semillas
PN:	Plan de Negocio
POA:	Plan Operativo Anual
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PR0084

TITULO: Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina.

Prestatario: República del Paraguay
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG/DINCAP)

Fecha aprobación Directorio: 05/05/2000
Fecha efectividad contrato préstamo: 26/09/2001

Fecha elegibilidad primer desembolso: 18/09/2002

Préstamo(s): 1255/OC-PR
Sector: Agrícola/Hortifrutícola

Meses en ejecución

* desde aprobación: 112

Instrumento de préstamo: Inversión

* desde efectividad del contrato: 96

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 26 de setiembre 2006

Fecha actual desembolso final: 26 de setiembre 2009

Extensión acumulativa (meses): 36

Extensión especial (meses):

Monto préstamo(s)

* Monto original: US\$. 10.000.000

* Monto actual: US\$. 5.750.000

* Pari Passu (si aplica): 70%

Fueron fondos redireccionados de [] o a [] este proyecto?

[X] N/A (favor marcar una)

Monto US\$:

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Proyecto(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Reducción de Pobreza (PTI): Si/No
Equidad Social (SEQ): Si/No
Clasificación ambiental: A, B, o C

Desembolsos

* Monto actual: US\$. 4.999.908 87 (%)

Costo total del proyecto (estimado original): US\$. 10.000.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No

De ser afirmativo, favor indicar razones

(Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):

Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

La Republica del Paraguay es un país mediterráneo con una superficie de 408.000 kilómetros cuadrados y una población total de 6,5 millones de habitantes, de los cuales, cerca del 50% todavía vive en la zona rural. El clima es tropical y semitropical, con precipitaciones anuales de lluvia que van de 1700 mm en la región oriental a 400 mm en la región occidental y temperaturas medias anuales que varían entre 21°C y 25°C. Su posición geográfica permite que el país produzca algunos rubros agrícolas demandados por los mercados del Sur del continente en épocas de escasez de la producción local en dichos mercados.

A pesar de que dispone de tierra de buena calidad, clima apropiado, energía y mano de obra barata, la producción local representa solo una parte de las hortalizas y frutas que se consume. Para satisfacer la demanda se importan productos en estado natural principalmente del Mercosur. Asimismo la producción hortifrutícola presentaba al momento del diseño de la Operación, una oferta concentrada durante unos pocos meses del año (principalmente en otoño e invierno), lo que generaba abarrotamiento de los mercados de frutas y hortalizas nacionales; sin embargo, en el resto del año la oferta era escasa y los precios muy fluctuantes. Entre las causas se citan la falta de introducción de tecnologías orientadas a la producción fuera de la época, determinando además la obtención de productos de baja calidad. Las exportaciones de productos hortifrutícola naturales y procesados alcanzaron los US\$ 8 millones en 1997, siendo el resultado de los excedentes de unos pocos productos, como el tomate y la batata dulce.

Los diagnósticos realizados identificaban una serie de restricciones al desarrollo del subsector, destacándose entre ellas:

- Carencias en investigación.
- Poco desarrollo del mercado de estos productos, ausencia de normas de clasificación y empaque, y carencias de infraestructura.
- Debilidad de las organizaciones de acopio, especialmente las que apoyen a los pequeños productores.
- Control fitosanitario y de calidad deficiente: no se cuenta con una política de capacitación y actualización de los técnicos de la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) y hay falta de laboratorios equipados para hacer controles de calidad.
- Calidad de Semillas: falta de material genético adecuado y adaptado al medio.
- Deficiencia en los servicios de asistencia técnica.



La preparación del proyecto respondió a la intención del GoP de fomentar la producción agrícola, que atienda los requisitos de calidad demandados por los mercados y, al mismo tiempo, apoyar a las organizaciones campesinas en mejorar la comercialización de sus productos. En lugar de financiar incrementos en la producción para venderla de la mejor manera posible, el proyecto apoyó la implementación de un sistema integrado de mercadeo manejado por las Centrales Privadas de Servicios de Comercialización (CPSC). Para la concreción de estos objetivos el GoP desarrolló un marco conceptual para viabilizar la producción y la venta de productos de pequeños productores hortifrutícolas del país a través de CPSC, las que permitirían reunir una cantidad mínima de productos para lograr una mejor colocación en los mercados y también para facilitar los servicios de asistencia técnica y capacitación a los productores.

Estas Centrales serían sociedades mercantiles privadas conformadas con la participación de comités de productores, cooperativas agropecuarias y multiactivas, pequeñas y medianas agroindustrias y otras eventuales inversiones privadas. En respuesta a esta estrategia el proyecto propuesto utilizó ese marco conceptual de forma piloto, buscando organizar un número mínimo de CPSC, las cuales promoverían la producción de calidad y facilitarían su comercialización.

En ese contexto, el GoP a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) promovió la promulgación de la Ley N° 1.765 del 24 de setiembre de 2001, la que aprobó el Contrato de Préstamo 1255/OC-PR, suscrito entre el Gobierno del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el financiamiento del Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina, ejecutado por la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) del MAG.

El enfoque innovador del Programa, frente a los ya existentes e implementados por el MAG, desarrolló un conjunto de acciones destinadas a promover la producción hortifrutícola de los pequeños y medianos agricultores del Paraguay, mejorar la capacidad competitiva del sector, así como la implantación de un sistema integrado de mercadeo manejado por las Centrales Privadas de Servicios Comercialización (CPSC).

Durante el proceso de ejecución del Programa se realizaron ajustes, los cuales dieron como resultado la suscripción de los Contratos Modificatorios Nos. 1 y 2. Las modificaciones se tradujeron, por un lado, en una reducción del monto original del Préstamo de US\$ 10.000.000 a US\$ 5.750.000 (reducción equivalente a US\$ 4.250.000), el cual fueron reasignados y ajustados en las Categorías de Gasto de cada Componente.

El contrato modificatorio 1 amplió la participación de CPSC a otras formas jurídicas acordes con la legislación paraguaya; restringió la exigencia de los títulos de propiedad al componente de Infraestructura Productiva; redefinió las funciones técnicas de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y amplió el apoyo a otros rubros agrícolas.

El contrato modificatorio 2 introdujo cambios en el esquema de ejecución; de ser responsabilidad del Organismo Ejecutor los procesos de selección y contratación de servicios de consultorías incluidos en los Planes de Negocios de las CPSC, se pasó a un esquema donde se crea un fondo rotatorio a ser entregado a las CPSC, siendo ellas las encargadas de realizar las adquisiciones de bienes y contratación de consultorías comprendidas en sus Planes de Negocios y acordados en un Convenio de Cooperación Técnico-Financiero MAG-CPSC. Asimismo se ajustaron algunos indicadores del Marco Lógico y se introdujeron ajustes en los informes de seguimiento y evaluación, el que pasó a depender de la Dirección General de Planificación (DGP) del MAG..

Con los cambios se buscó la forma de reducir la burocracia, principalmente en cuanto a las tramitaciones en los aspectos vinculados a la ejecución financiera del



Programa. Estas acciones permitieron dar mayor fluidez a la ejecución del Programa, alcanzando en menos de 3 años un ejecución del 87%.

b. Descripción del Proyecto

i. Aspectos generales

El Organismo Ejecutor del Proyecto fue el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través de su Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP), que operó como Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La DINCAP contó con el apoyo de algunas direcciones técnicas especializadas como la Dirección de Comercialización (DC) y la Dirección General de Planificación (DGP). El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) apoyó a la DINCAP en la contratación de servicios de consultoría, adquisición de bienes y administración de los recursos.

El Programa apoyó la implantación de un sistema integrado de mercadeo manejado por Centrales Privadas de Servicios de Comercialización (CPSC). Previo al financiamiento de actividades específicas, cada CPSC prepara un Plan de Negocio que le permite determinar la cantidad y calidad de los productos que comercializará, debiendo formalizar contratos de producción con productores individuales o agrupados y otros socios de la cadena hortifrutícola.

Las inversiones del Programa estaban agrupadas en tres áreas o componentes: i) Desarrollo Tecnológico; ii) Inversiones en infraestructura; y iii) Apoyo Institucional. Dentro de Desarrollo Tecnológico se financian actividades de asistencia técnica, capacitación, validación y promoción. Las Inversiones en Infraestructura comprenden el financiamiento no reembolsable de hasta el 50% de los costos de instalación, en predios de productores beneficiarios del Programa, de sistemas de riego y/o media sombra. El Apoyo Institucional comprende el financiamiento de acciones puntuales de apoyo técnico y capacitación de entidades estatales en materia de control de calidad y desarrollo comercial.

ii. Objetivo(s) del Desarrollo

Aumentar el nivel y estabilidad de los ingresos de los participantes de la cadena hortifrutícola mediante la consolidación de Centrales Privadas de Servicios de Comercialización (CPSC) para productores hortifrutícola; y la promoción de la producción de productos hortifrutícola que respondan a las exigencias de los diferentes mercados

iii. Componentes

Para el logro del Objetivo planteado, el programa desarrolló los siguientes componentes:

Componente 1. Desarrollo tecnológico

Este Componente incluye acciones e inversiones que buscan la transformación tecnológica de la cadena hortifrutícola y se subdivide en los siguientes subcomponentes:

- (a) Asistencia técnica
- (b) Capacitación
- (c) Validación, difusión y promoción

Componente 2. Inversiones en infraestructura



El Programa busca compensar, durante los primeros años de su ejecución, a los productores que hagan inversiones en la implantación de infraestructura productiva colectiva y predial de riego y media sombra, con dos enfoques:

- (i) infraestructura productiva colectiva – grupos de por lo menos 5 productores organizados en comités.
- (ii) infraestructura productiva predial.

Componente 3. Apoyo institucional

El componente financia acciones puntuales de apoyo técnico y capacitación de entidades estatales en materia de control de calidad, desarrollo comercial y monitoreo.

(i) Control de calidad agroindustrial de productos y procesos. Consiste en la adquisición de equipamientos especializados y capacitación del personal del Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN).

(ii) Normalización y control de la calidad sanitaria de productos. Consiste en servicios de asistencia técnica y capacitación de recursos humanos de las Direcciones de Defensa Vegetal (DDV) y de Semillas (DISE) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

(iii) Desarrollo Comercial. Comprende el fortalecimiento institucional (asesorías y capacitación) de la Oficina de Comercialización (DC) del MAG y de la Oficina de Promoción de las Exportaciones e Inversiones (PROPARAGUAY).

(iv) Monitoreo. Comprende el fortalecimiento de la Dirección General de Planificación (DGP) del MAG para que pueda llevar a cabo el monitoreo y la evaluación del Programa.

c. Revisión de la Calidad del Diseño

El diseño original tuvo algunos problemas de ajuste a la situación vigente en el país en el momento de la implementación del Programa. El mecanismo de adquisición de bienes y servicios previstos dificultaba mucho la operación, por la burocracia implícita en los procesos del Estado, los ritmos de los procesos no acompañaban los ritmos del rector privado y los tiempos del mercado. Por otra parte, los beneficiarios potenciales, en su mayoría, no contaban con títulos de propiedad, lo que originalmente constituía un requisito para el acceso a los beneficios del proyecto. A pesar de que se ha destacado la flexibilidad mostrada por las partes para solucionar estos problemas, la mayoría de los participantes al Taller de Cierre e informantes coinciden en calificar como menos que satisfactorio al diseño.

En el Contrato Modificatorio No. 1, se abrió la posibilidad a que las CPSC pudieran ser personas jurídicas tipo S.A. y SRL y no solo sociedades mercantiles de capital abierto; asimismo se define con más precisión cuales productos agrícolas serán contemplados y se restringe la exigencia de contar con título de propiedad sólo para los apoyos de infraestructura. En el Modificatorio No. 2 se modificaron los procedimientos de adquisición de bienes y servicios relacionados a las CPSC.

A raíz de la segunda modificación contractual, las adquisiciones de bienes, obras y servicios relacionados así como las contrataciones de consultorías para los Componentes de Desarrollo Tecnológico e Inversiones Productivas pasaron a ser realizadas por las CPSC y se sujetan a procedimientos estipulados en las Políticas y Procedimientos de Adquisiciones del Banco para el sector privado. Los bienes y obras adquiridos son propiedad de los beneficiarios y se sujetan a lo dispuesto en el respectivo Convenio de Cooperación Técnico-Financiera para la Ejecución del respectivo Plan de Negocio.

Bajo esta modalidad el MAG hace un primer desembolso a cada CPSC basado en los requisitos financieros del respectivo Plan de Negocio. Un segundo desembolso se hace contra la presentación al MAG, por parte de las CPSC, de gastos elegibles y la verificación, por parte del MAG, del cumplimiento de metas previamente detalladas en



cada plan de negocio; sucesivamente los desembolsos se hacen contra la presentación de los gastos elegibles por parte de las CPSC, la verificación de la elegibilidad de los gastos el período anterior por parte del MAG y la verificación de las metas por parte del MAG para el período.

Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Plenamente Satisfactorio (PS) ☒ Menos que Satisfactorio (MS) ☐ Insatisfactorio (I)

III. Resultados

a. Efectos Directos

Los efectos directos del proyecto se relacionan al aumento del nivel y estabilidad de las ventas de la cadena, en frutas, hortalizas, y otros productos innovadores. Los indicadores de logro de efectos, acordados luego de la segunda modificación contractual, se presentan en la siguiente tabla (valores en US\$).

Producto	Valor Base 2004	2005/2006		2006/2007		2007/2008	
		Meta	Logrado	Meta	Logrado	Meta	Logrado
Hortalizas	569.259	1.105.000	1.163.211	1.474.000	1.675.703	1.927.000	1.988.790
Frutas	350.000	430.000	620.088	640.000	1.420.360	782.000	1.191.920
Granos y otros (1)	671.900	1.690.000	1.494.473	2.131.000	1.178.427	2.576.000	2.772.974
Total	1.591.159	3.225.000	3.277.772	4.244.000	4.274.490	4.459.000	5.953.684

(1) Sésamo, plantas medicinales, hierbas aromáticas, etc.

La tabla anterior muestra los valores de línea de base, y las metas establecidas para cada año; asimismo se agrega en una columna la evolución de los indicadores para los períodos en observación.

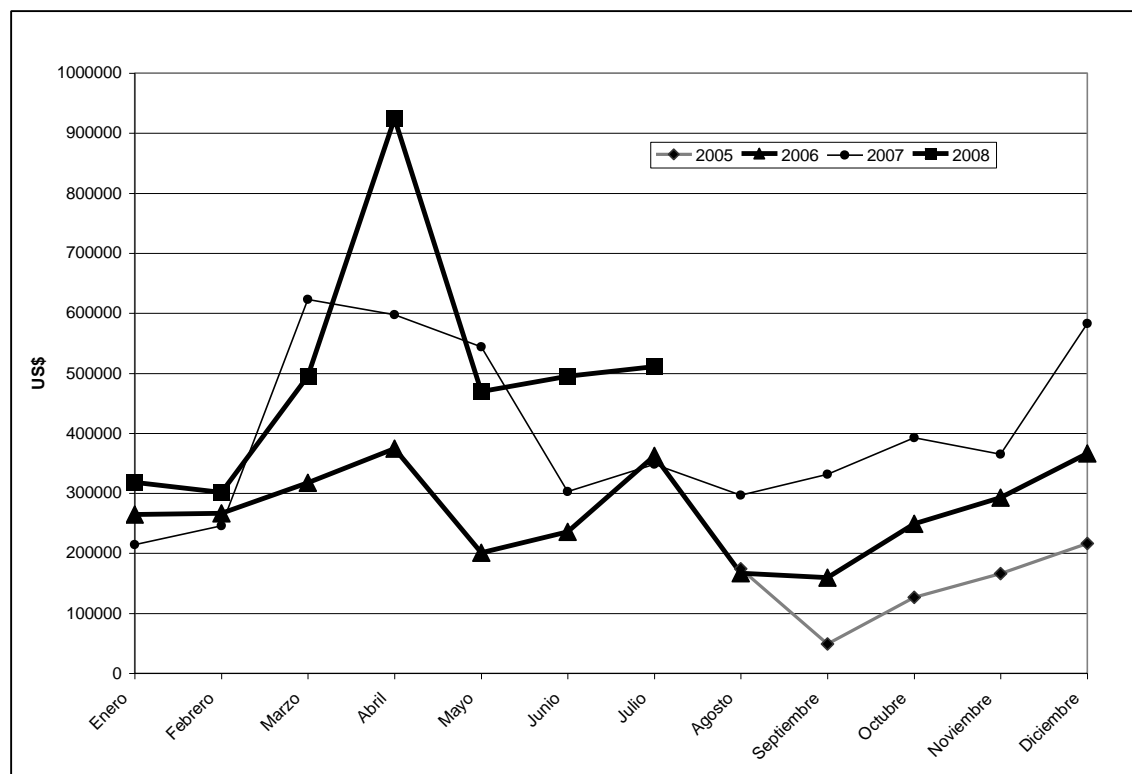
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):

☐ Muy Probable(MP) ☒ Probable (S) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (MI)

De acuerdo a lo informado por la UEP, las metas se habrían superado a la finalización de la operación. Tanto en frutas como hortalizas, las ventas fueron superiores a lo largo del proyecto; en granos y otros recién en la última zafra se alcanzó y superó la meta. Al disponerse de información de seguimiento y evaluación de forma parcial, no fue posible calificar algunos logros como por ejemplo, tipo de productos, mercados, precios, y qué tipo de productores han estado involucrados en las ventas logradas. Parte del faltante de información se logró revisar con la Evaluación Final.



El siguiente gráfico muestra la distribución intra anual de las ventas de las CPSC y el descenso en la zafra.



Estrategia País: El documento de Estrategia de País del Banco con Paraguay 2004-2008 (GN-2312-1) proponía la reducción de la pobreza y la mejora la calidad de vida de la población de menores ingresos. Las acciones del Programa apuntaban a mejorar los ingresos de pequeños productores hortifrutícola.

b. Externalidades:

Las principales externalidades se relacionan con el aprendizaje realizado, por agentes públicos y privados no relacionados directamente al proyecto, sobre las exigencias de nuevos mercados externos, y la forma de atenderlas.

En programa contribuyó a regularización la tenencia de la tierra de productores beneficiarios del programa. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) tiene entre sus cometidos el de la promoción del acceso a la tierra, por lo que han entregado miles de hectáreas a diferentes grupos de campesino, aunque no los títulos de las mismas, esto generó y sigue generando problemas a nivel catastral y registral con respecto a la propiedad de la tierra. Con la colaboración del Servicio Nacional de Catastro se logró la titulación de todas las tierras de productores que fueron beneficiarios del Componente II.

c. Productos:

El análisis del logro de productos se realiza comparando los indicadores estimados en el Marco Lógico, ajustados en el Contrato Modificatorio No.2, con los



logrados en la realidad. La línea de base para los tres componentes es 0. En el siguiente cuadro se presentan los indicadores para los 3 componentes:

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
1. Componente 1 Desarrollo Tecnológico: Costo total Componente 1: Contrapartida: BID: Desembolso BID %: Clasificación: S	Productos Planeados 1.1 5 Planes de Negocios beneficiando a 4200 productores hortifrutícola, son implementadas a partir de 2006 1.2. Al final del Proyecto, al menos 4000 productores se benefician de los Planes de Negocios al final del Programa.		Productos Logrados 1.1. 5 Planes hortifrutícola fueron implementados a partir del 2006. Posteriormente quedaron 4 Planes de Negocios en plena implementación, debido a que a uno de ellos se le rescindió el contrato por incumplimiento de metas. 1.2 El programa tuvo una cobertura de 4.765 productores hortifrutícola asistidos a nivel de fincas por las 4 CPSC. Fuente de verificación: Informe de Evaluación del Programa de Tecnificación con Énfasis en la Ejecución de los Planes de Negocios, Carlos Puig Esteve (Pag 2)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). <input type="checkbox"/> N/A			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
2. Componente 2 Inversión en Infraestructura: Costo total Componente 2: Contrapartida: BID: Desembolso BID %: Clasificación: PS	Productos Planeados Al final del Proyecto, al menos 145,5 hectáreas son beneficiados con sistemas de riego y al menos 238 hectáreas con sistemas de media sombra.		Productos Logrados 97,2 has son beneficiados con sistemas de riego y 82,45 has con sistemas de media sombra.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). <input type="checkbox"/> N/A			
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> N/A			
3. Componente 3 Apoyo Institucional: Costo total Componente 3: Contrapartida: BID: Desembolso BID %: Clasificación: S	Productos Planeados 3.1 A partir de 2006, el INTN actúa en el control de residuos químicos de los productos comercializados por las Centrales Privadas de Servicios de Comercialización. 3.2 A partir de 2006, el sistema de monitoreo y evaluación del Proyecto está implantado en la Dirección General de Planificación (DGP) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).		Productos Logrados 3.1 El INTN cuenta con un equipamiento especializado de los Laboratorios de Microbiología y Plaguicidas, al mismo tiempo se ha capacitado a profesionales del área y el laboratorio se encuentra en proceso de acreditación por la instancia correspondiente.. 3.2 Fue contratado un software para implementar un "Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa". El mismo no se encuentra operativo Fuente de verificación: Informe Primer semestre 2007 (pag.7), y Memoria Anual 2006 (Pág. 16)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). <input type="checkbox"/> N/A			

Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.

Como complemento de las actividades, se destaca el aumento de la capacidad y calidad de la oferta de servicios locales, para atender las demandas de nuevos mercados exigentes. Las capacidades instaladas han contribuido a la formulación de planes estratégicos que apuntan a un aumento sustancial de los volúmenes de frutas y hortalizas exportados. Asimismo se introdujo por primera vez en Paraguay el concepto de Buenas Práctica Agrícolas.

Además del apoyo institucional previsto originalmente para el INTN, el mismo se extendió a SENAVE y REDIEX. Consistió en la adquisición de equipos, la realización de cursos, consultorías, y algunas pasantías y viajes de carácter estratégico. La Dirección de Comercialización (DC) también recibió capacitación en diversas áreas, como la de estandarización de productos hortifrutícola.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

d. Costos del Proyecto

Categoría y Descripción	Presupuesto Original s/ Convenio					Costo del Programa S/ Contrato Modificatorio N° 2				
	BID	Gobiern o	Benef.	Aporte Local	Total Programa	BID	Gobiern o	Benef.	Aporte Local	Total Programa
01.00.00-GERENCIA Y ADMINISTRACION	834	259	-	259	1,093	810	260	-	260	1,070
01.01.00-ADMINISTRACION	596	259	-	259	855	-	-	-	-	-
01.02.00-AGENCIA ADMINISTRADORA	238	-	-	-	238	-	-	-	-	-
02.00.00-APOYO TECNICO	549	-	-	-	549	550	-	-	-	550
02.01.00-APOYO TECNICO	549	-	-	-	549	550	-	-	-	550
03.00.00-COSTOS DIRECTOS	8,017	500	1,741	2,241	10,258	4,000	470	1,770	2,240	6,240
03.01.00-DESARROLLO TECNOLÓGICO	4,762	-	1,190	1,190	5,952	2,100	-	620	620	2,720
03.02.00-INVERSION EN INFRAESTRUCTURA	2,000	-	551	551	2,551	1,150	-	1,150	1,150	2,300
03.03.00-APOYO INSTITUCIONAL	1,255	500	-	500	1,755	750	470	-	470	1,220
04.00.00-COSTOS CONCURRENTES	500	-	-	-	500	330	-	-	-	330
04.01.00-AUDITORIA DEL PROGRAMA	250	-	-	-	250	250	-	-	-	250
04.02.00-PAYOFF OF PPF LOANS	250	-	-	-	250	80	-	-	-	80
05.00.00-F. I. V.	100	-	-	-	100	60	-	-	-	60
TOTAL	10,000	759	1,741	2,500	12,500	5,750	730	1,770	2,500	8,250
PARI-PASSU %	80			20		70			30	100

Nota: cifras en miles de US\$.

La diferencia en la tabla entre lo planeado originalmente y lo vigente son producto del proceso de revisión (retrofitting) llevado a cabo en diciembre 2005. Dicho proceso culminó con la cancelación parcial de recursos de la operación por un monto de US\$ 4.250.000 y las modificaciones de montos entre categorías para ajustarlos a las necesidades y los montos de contrapartida.

El siguiente cuadro muestra lo efectivamente desembolsado del monto del préstamo por categoría; lo cancelado al cierre de la operación fue de US\$ 750.091. Se



redujo el monto de administración mientras que creció el apoyo directo a los beneficiarios (categoría 03.00.00) respecto a lo presupuestado.

Categoría y Descripción	Presupuestado		Ejecutado	
	Monto	%	Monto	%
01.00.00-GERENCIA Y ADMINISTRACION	810	0.14	281	0.06
02.00.00-APOYO TECNICO	550	0.10	465	0.09
03.00.00-COSTOS DIRECTOS	4,000	0.70	4,099	0.82
04.00.00-COSTOS CONCURRENTES	330	0.06	149	0.03
05.00.00-F. I. V.	60	0.01	6	0.00
TOTAL	5,750	1.00	5,000	1.00

Nota: cifras en miles de US\$

IV. Implementación del Proyecto

a. **Análisis de los factores críticos:**

Demoras en la implementación del Programa:

Los problemas de adaptabilidad del diseño al contexto local, y en especial los referidos a los mecanismos de contratación, dificultaron seriamente la ejecución presupuestaria, por lo que debieron realizarse modificaciones del contrato, para destrabar la ejecución del Programa. Esto trajo como resultado el Contrato Modificatorio N° 1 el 14 de abril del año 2004.

La modificaciones realizadas no fue suficiente para que la Operación iniciara actividades, lo que derivó en la necesidad de una nueva solicitud de ajustes del contrato, resultando en el Contrato Modificatorio N° 2 el 15 de diciembre del 2005. La implementación efectiva se inició en marzo del 2006, año en que debería finalizar el programa, lo que derivó en una solicitud de prórroga hasta el 2008. Posteriormente se solicitó y aprobó una nueva prórroga hasta setiembre de 2009.

En opinión de informantes calificados (integrantes de las firmas CPSC, autoridades del MAG y ex integrantes de la DINCAP), el reducido protagonismo de actores nacionales en el diseño, y la falta de una estrategia coordinada a nivel del ejecutor, incidieron en las carencias del diagnóstico y en las soluciones implementadas. Atrasos de esta magnitud en la puesta en marcha y la entrega de productos, deterioran la magnitud y oportunidad de efectos e impactos, y redujeron la “credibilidad” del Proyecto.

Algunas carencias en seguimiento, capacidad de control, y evaluabilidad de la operación

Si bien se señala como un producto el diseño de un “software” de seguimiento y evaluación, el mismo nunca operó a capacidad plena, no se generó una base de datos ni se logró desarrollar la generación informes, lo que no permitió una adecuada evaluación del programa. El traslado de la responsabilidad a la DGP, así como la instalación del sistema en las CPSC para que ellos fueran alimentando el mismo no se pudo implementar.

A pesar de que los indicadores del Objetivo de Desarrollo fueron alcanzados, las carencias en el seguimiento y evaluación de la operación impiden sacar mayor cantidad de



conclusiones. Estas carencias en la capacidad de seguimiento y control, limitaron las posibilidades de gestionar adecuadamente esta modalidad de intervención innovadora.

El seguimiento y/o acompañamiento a nivel de campo, se realizaba en forma extemporánea debido a la falta de recursos humanos técnicos y económicos. Estos últimos debían ser cubiertos con contraparte local, la que no siempre estaba disponible. Las recomendaciones de redimensionamiento de la Unidad Ejecutora no se terminó de implementar, lo que impidió por momentos un correcto acompañamiento del proyecto.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

Se considera importante lograr la sostenibilidad de una serie de logros del programa:

- Conocimiento de acceso a mercados
- Calificación en manejo de productos para acceder a mercados externos
- Mejoras en la prestación de servicios (calidad, sanidad, promoción comercial)
- Empresas vinculadas a la demanda que lideren el proceso
- Uso del riego en la producción

De estos, se considera que una serie de capacidades adquiridas por operadores y entidades especializadas, serían sostenibles. Sin embargo, otros como la capacidad de las firmas para seguir brindando asistencia técnica y promover inversiones, no se sostendrían, al menos en los actuales niveles.

a. Análisis de Factores Críticos

Las perspectivas de sostenibilidad han sido condicionadas por una serie de factores críticos. Entre ellos se señalan:

El programa tuvo procesos de ajuste durante su implementación. Desde el inicio existieron algunas dificultades, pasaron 28 meses desde su aprobación por el Directorio del BID hasta estar elegibles para desembolsos. Posteriormente se encontraron dificultades en el proceso de puesta en marcha. Todo esto determinó que el período efectivo de apoyo a la consolidación de CPSC se redujera a la mitad.

El sector agropecuario ha pasado por diversos y sustantivos cambios que ha afectado la situación socioeconómica del campesinado y de las cooperativas inicialmente



previstas para conformar las CPSC. Los continuos cambios de autoridades ministeriales y en consecuencia de los Directores de la UEP tampoco favorecieron una implementación armoniosa del Proyecto.

Los requerimientos de algunas instituciones de apoyo al sector hortifrutícola y que son apoyados por el Programa también se han modificado.

b. Riesgos Potenciales:

La discontinuidad de los esfuerzos, la dificultad para consolidar capacidades en el ejecutor con posibilidades de liderazgo en la implementación de esquemas innovadores, y las dificultades para trasladar a políticas los logros y lecciones de los programas, son vistos como riesgos para las sostenibilidad.

Para promover la sostenibilidad mitigando algunos de esos riesgos, se requerirían diferentes acciones, entre las que se destacaron:

- Apoyar especialización de entidades de promoción
- Facilitar la fluidez del proceso comercial
- Continuar proceso de modernización de organismos de sanidad
- Facilitar el desarrollo de un mercado de proveedores de servicios
- Facilitar disponibilidad y acceso a financiamiento para equipamiento de riego, y el desarrollo de capacidades por parte del las CPSC.

Se entiende que nuevos proyectos o programas que se implementen pueden realizar aportes, si capitalizan adecuadamente las experiencias. Pero es necesario el aporte de servicios y bienes públicos, en los que se requiere decisión y participación del Estado.

c. Capacidad Institucional

El INTN cuenta con los equipos de laboratorio para los análisis de microbiología y pesticidas, adicionalmente ya cuentan con el personal capacitado para su uso, con los manuales elaborados por la consultora INTI Argentina.

En la Mesa coordinadora de frutas y hortalizas de Rediex se continúa con las actividades de promoción de exportaciones de frutas y hortalizas, buscando la diversificación de las exportaciones.

La capacidad de las CPSC para continuar brindando servicios una vez finalizada la operación, era considerado un objetivo del programa y evidencia principal de sostenibilidad.

En esa medida, al focalizar sobre ese aspecto, las evidencias y opiniones relevadas conducen a calificar como poco satisfactorio a la sostenibilidad.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



VI. Evaluación y Seguimiento

El Proyecto encargó el diseño de un software de seguimiento. El mismo fue desarrollado por una consultoría contratada y debía realizar el seguimiento en tiempo y tomar datos a nivel operativo para cotejar los indicadores.

Se ha verificado falta de participación del equipo ejecutor en el diseño y escasa apropiación del instrumento por parte del ejecutor. El Contrato Modificadorio No. 2 traspasó a la DGP la responsabilidad de esta tarea, buscando fortalecer los sistemas de seguimiento del MAG, sin embargo esto no terminó de implementarse. Eso provocó dependencia total de las CPSC para alimentar el sistema de seguimiento, algo que no estaba previsto en sus contratos y tampoco había sido presupuestado. De esa forma, la eficacia del producto no produjo los resultados esperados, siendo el seguimiento que se realizó el necesario para llevar a cabo los desembolsos y el cumplimiento de los indicadores del Marco Lógico.

a. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Proyecto contrató una consultoría para analizar los resultados a nivel de los beneficiarios finales. Para ello se realizaron encuestas a beneficiarios y entrevistas a informantes calificados; los resultados fueron comparados con los datos de una encuesta del año 2006. El procesamiento de los datos recogidos con la encuesta permite concluir que los principales indicadores que hacen al desempeño productivo y comercial de las fincas incluidas en el proceso de intervención del Programa, así como al equipamiento material de los hogares de beneficiarios han mostrado tendencias de expansión en el periodo 2006-2009. Tanto el ingreso por ventas como el estimado de margen bruto (medido como ingreso por ventas menos costos de insumos) experimentaron un significativo incremento global en el periodo de la referencia.

El incremento del valor de ventas fue en promedio del 92%, aunque con un amplio rango según las CPSC (del 388% a 42%). La CPSC de mayor incremento, asistió mayoritariamente a productores que ya operaban en el mercado de las hortalizas y frutas y que además adoptaron en mayor proporción la tecnología de riego y media sombra.

A nivel de margen bruto la muestra arrojó un incremento promedio del 97%, con variaciones según las tipologías de las unidades productivas y la tecnología aplicada. Cuando los productores tenían antecedentes hortifrutícola, el margen bruto llegaba a ser 10 veces superior respecto a los sin antecedentes. A su vez la comparación entre los productores que adoptaron el riego y los que no, mostró que los primeros obtuvieron un margen bruto superior en un 136%.

En las entrevistas que fueron aplicadas tanto a beneficiarios como a los demás actores del Programa, la entrega cofinanciada de los equipamientos de riego y media sombra fue la acción más efectiva para el logro de los objetivos fijados, coincidente con los resultados de la evaluación económica. Por otro lado en referencia al Componente I, el 66% calificó la asistencia técnica recibida como satisfactoria, la capacitación fue considerada como de utilidad por el 64% de los encuestados y el 74% manifestó estar entre plenamente y medianamente satisfecho con los aportes del Programa en los temas de comercialización.

La intervención del programa ha tenido marcadas asimetrías en alcance y calidad al interior de la población beneficiaria, al punto que hubieron beneficiarios consultados que reconocieron que el relacionamiento entre ellos y algunas de las empresas no había pasado de una serie de reuniones identificadoras y de intercambios preliminares.



VII. Lecciones Aprendidas

Lecciones observadas durante la ejecución del Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina

- (i) Es posible mejorar la eficacia de las operaciones, si se incorporan adecuadamente lecciones generadas en el país y en el exterior, sobre las ventajas de operar con entidades privadas para vincular a los productores agrícolas con la demanda.
- (ii) Esquemas como el presente, fuertemente basados en la ejecución de acciones y manejo de los fondos por empresas privadas de servicios, requieren de cambios en el modo de actuar de las Unidades Ejecutoras: No se espera que hagan, dirijan, presten asistencia técnica o capacitación. Deben ser reducidas en tamaño, y concentrarse en el seguimiento y la evaluación, la supervisión y el control. Asimismo esto permite disminuir la incidencia de los gastos de gerenciamiento y administración en el total del programa.
- (iii) Asociado con lo anterior, se considera importante incorporar a dependencias especializadas al Ejecutor, para reforzar la capacidad de evaluación y seguimiento. Asimismo se deben implementar los sistemas de Seguimiento y Evaluación desde el inicio.
- (iv) En este tipo de intervenciones es importante que las organizaciones privadas participantes estén relativamente consolidadas en el mercado, frente a intervenciones canalizadas a través de organizaciones menos maduras y, a veces, nacidas al influjo del propio Programa.
- (v) Se requiere internalizar la estrategia de intervención a los más altos niveles (políticos, autoridades ministeriales) y generar mecanismos que logren la estabilidad de la misma, a los efectos de mitigar los cambios en el contexto y neutralizar eventuales oposiciones. En esta tarea, los que dirigen la ejecución de los proyectos tienen responsabilidad en promover el acercamiento y coordinación al interior de la institución ejecutora.
- (vi) En el proceso de preparación, debe garantizarse el mayor protagonismo posible de técnicos y autoridades del prestatario, para asegurar que las propuestas sean coherentes con las estrategias del país a mediano y largo plazo. Ello requiere de una estrategia clara y recursos humanos locales preparados.
- (vii) Las innovaciones, cuando demuestran sus ventajas, deben ser incorporadas a las políticas del ejecutor (el país), y no depender sólo del esfuerzo de nuevos proyectos.
- (viii) Los atrasos en la puesta en marcha y la entrega de productos deterioran la magnitud y oportunidad de efectos e impactos, y reducen la "credibilidad". Debe mejorarse la evaluación previa de las necesidades y capacidades de procesamiento
- (ix) La ejecución ha generado lecciones sobre la sostenibilidad de las empresas proveedoras de servicios:
 - Es importante que el Estado participe más intensamente en el financiamiento de las innovaciones en etapas tempranas,



especialmente en aquellas de tipo tecnológico que representan bienes públicos

- Son necesarias etapas de transición una vez finalizado el financiamiento de los proyectos, como la disponibilidad de financiamiento a las entidades privadas, con características especiales (largo plazo, eventualmente períodos de gracia).
- (x) Los productores beneficiarios con antecedentes en el mercado de frutas y hortalizas fueron quienes mejores resultados económicos obtuvieron, lo mismo aconteció con los que adoptaron las tecnologías de riego y media sombra.

ANEXOS

1. [Acta del Taller de Cierre](#)
2. [Evaluación del prestatario](#)
3. [Informe de Evaluación Final](#)

