

apreciaciones

Número 16, Marzo de 2011

ARGENTINA - EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Implementación descentralizada y coordinada a nivel de gobierno central

Cuando el Gobierno de Argentina solicitó que las intervenciones del FIDA deberían implementarse en las provincias, pero con coordinación a nivel federal, el Fondo se encontró frente a un reto difícil.

No obstante, a pesar de las complejidades y los desafíos relacionados a dicho acuerdo, la evaluación del programa en el país (EPP) en Argentina concluyó que la implementación de las intervenciones del FIDA había producido en general resultados positivos. El principal logro del programa en el país (muy valorado por el Gobierno) fue un cambio en el nivel de apropiación local de los objetivos del proyecto y la creación de capacidad institucional en las provincias. Los largos procesos requeridos para obtener la aprobación legislativa a nivel provincial y para coordinar los requisitos legales y procedimientos burocráticos entre los gobiernos central y provincial han dado lugar a retrasos inusualmente largos en la implementación, así como el aumento de los costos administrativos. Sin embargo, los beneficios indirectos sobre el nivel de apropiación local, el desarrollo institucional y el mejoramiento de las relaciones entre los gobiernos central y provincial han ido mucho más allá de los beneficios directos de los proyectos.

Argentina es una República Federal compuesta por la capital federal y 23 provincias constitucionalmente autónomas. Tanto el gobierno central como los gobiernos provinciales tienen poderes de ejecución legislativo y judicial independientes. A pesar de esta estructura de gobierno, la necesidad del gobierno central de mantener el control de las cuentas fiscales y de deuda externa significa que las políticas nacionales han sido aplicadas a menudo verticalmente, sin una participación suficiente por parte de las organizaciones rurales o los beneficiarios del proyecto. Las relaciones políticas, fiscales y la deuda existente entre el gobierno central y los gobiernos provinciales son complejas y dificultan la aplicación de la deuda fiscal o externa. Los gobiernos locales tienen que obtener la aprobación de sus parlamentos locales antes de tomar cualquier decisión fiscal o sobre la deuda; la deuda externa no puede ser contraída por los gobiernos locales sin la aprobación

del gobierno central; y los ingresos fiscales de las provincias no son totalmente independientes de las asignaciones del gobierno central.

Tanto el documento Estratégico Regional del FIDA para América Latina y el Caribe de 2002 como el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para Argentina de 2004 reconocieron la necesidad de una mayor interacción entre los gobiernos provinciales y el gobierno central. El COSOP también pidió reforzar las capacidades entre las organizaciones rurales y las instituciones del gobierno provincial. El FIDA ha respondido a ambos desafíos.



Agricultor de un mini-fundio en San Luis del Palmar, Corrientes, almacena la cosecha de maíz que luego se muele y convierte en harina. Ha recibido un crédito del proyecto para cultivar maíz.

©FIDA/Giuseppe Bizzarri

Dificultades de implementación en un ámbito complejo de toma de decisiones

Para la ejecución del proyecto fueron necesarios contratos fiduciarios entre los gobiernos central y local. Éstos a su vez requieren de la aprobación

de los gobiernos locales, los parlamentos locales y las diferentes ramas del gobierno central. Los parlamentos locales tardaron en aprobar los procedimientos jurídicos necesarios para permitir a las provincias asumir la deuda; la división de responsabilidades entre las provincias y el gobierno central era ambigua y los requisitos legales y los procedimientos burocráticos no siempre fueron claros a nivel provincial y pudieron ser plenamente armonizados entre el FIDA y los gobiernos locales y central. La capacidad fiscal de las provincias para proporcionar fondos de contrapartida también fue débil, mientras que la capacidad institucional de los gobiernos locales en términos de la ejecución de proyectos fue, en general, endeble.



Algunos agricultores de un mini-fundio de Corrientes venden sus productos en el mercado de la ciudad. Son beneficiarios de los proyectos del Programa de Crédito y Apoyo Técnico a Pequeños Productores del Noreste Argentino

©FIDA/Giuseppe Bizzarri

Todo esto tuvo un impacto negativo en la eficiencia de las operaciones del FIDA. Los retrasos entre la aprobación del proyecto y la eficacia han sido anormalmente largos, el doble del promedio de otros países de América Latina. Los costos administrativos alcanzaron alrededor del 30% de los costos totales del proyecto en comparación con alrededor del 10-15% previsto normalmente en la etapa de diseño del proyecto.

Los logros del proyecto superan los obstáculos del proyecto

A pesar de las dificultades en la implementación generadas por el sistema descentralizado de gobierno, los proyectos han contribuido con el mandato del FIDA de incrementar los ingresos de los beneficiarios y garantizar la seguridad alimentaria de los segmentos vulnerables de la población.

Más importante aún, los beneficios indirectos de la ejecución de proyectos a nivel provincial fueron más allá de los beneficios directos que se esperaban de las intervenciones del FIDA. La implementación descentralizada ayudó a asegurar un alto grado de identificación con los programas por parte de los beneficiarios a nivel provincial, a la construcción de la capacidad organizativa e institucional de las provincias y

mejorar sustancialmente las relaciones entre el gobierno central y provincial. Los proyectos también ayudaron a crear un ambiente participativo a la medida en que las organizaciones rurales de todo el país comenzaron a participar activamente en la toma de decisiones políticas y en la promoción del desarrollo rural y la agricultura en pequeña escala. La importancia de este logro debe ser enfatizada, sobre todo en un país donde, previamente, las políticas agrícolas siempre habían, y casi exclusivamente, promovido grandes intereses agro-industriales.

Principales lecciones: la persistencia y la capacidad

A pesar de la cantidad de tiempo y los recursos necesarios para ejecutar los proyectos en un entorno tan complejo, la creación de un proceso participativo y transparente para la toma de decisiones descentralizada ha permitido:

- Incrementar la participación en programas en favor del desarrollo rural, no sólo en las provincias sino también a nivel nacional.
- Fundar instituciones sostenibles para garantizar la implementación exitosa del proyecto en las provincias.
- Mejorar la armonía entre los procedimientos operativos a nivel federal y provincial, generando de esta manera importantes beneficios operacionales.
- Destacar la importancia de los esfuerzos del FIDA para sostener la supervisión directa y la presencia en el país.



El hijo de un agricultor cuida los pimientos y los tomates que crecen en un invernadero en Mborucuya, Corrientes. Esta granja mini-fundio ha recibido crédito del proyecto para financiar la construcción del invernadero.

©FIDA/Giuseppe Bizzarri

Información adicional:

República Argentina, Evaluación del Programa en el País, Informe No. 2322-AR, Diciembre de 2010, ISBN 978-92-9072-199-4, Oficina de Evaluación del FIDA, Via Paolo di Dono, 44, 00142, Roma, Italia. El informe, la Reseña y la Apreciación de la evaluación están disponibles en el sitio www.ifad.org/evaluation; correo electrónico: evaluation@ifad.org.