

CARACTERIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA TERCERIZADA EN EL PARAGUAY

LA EXPERIENCIA DEL PRODESAL



El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA es el organismo del sistema interamericano especializado en agricultura y la promoción del bienestar de la población rural.

Para encarar los desafíos del Siglo XXI adopta una nueva visión estratégica, que es la de transformar el IICA en una agencia del desarrollo que promueva el desarrollo sostenible de la agricultura, la seguridad alimentaria y la prosperidad en las comunidades rurales de las Américas.

Su misión estratégica es la de apoyar a los Estados miembros en la búsqueda del progreso y de la prosperidad en el hemisferio, por medio de la modernización del sector rural, de la promoción de la seguridad alimentaria y del desarrollo de un sector agropecuario competitivo, tecnológicamente preparado, ambientalmente administrado y socialmente equitativo para los Pueblos de las Américas.

El IICA cuenta con 34 Estados Miembros y una red hemisférica de Oficinas. En sus 62 años de vida institucional, creado en 1942, el IICA fortaleció su sistema de cooperación, constituyéndose en una organización idónea y flexible para responder a las necesidades de los países.

El IICA concentra sus esfuerzos de cooperación técnica en las siguientes Áreas Estratégicas: Políticas y Negociaciones Comerciales, Comercio y Desarrollo de los Agronegocios, Desarrollo Rural Sostenible, Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, Tecnología e Innovación, Educación y Capacitación, Información y Comunicación.



UNIVERSIDAD

INSTITUTO VENEZOLANO
DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS

LIBRERÍA

REPOSICIÓN

**CARACTERIZACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS
Y RESULTADOS DE LA ASISTENCIA
TÉCNICA TERCERIZADA EN EL
PARAGUAY**

LA EXPERIENCIA DEL PRODESAL

00004543

IICA
E14
384

Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA).

Caracterización y sistematización de los procesos y resultados de la asistencia técnica tercerizada en el Paraguay: la experiencia del PRODESAL / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.-- Asunción : IICA, 2004.

90 p. ; 28 cm.

ISBN 99925-87-5

1. Asistencia técnica. 2. Asistencia agrícola. 3. Asistencia educativa.
4. Desarrollo de la comunidad. 5. Algodón-cultivo. 6. Algodón-comercio.
I. IICA. II. Título

AGRIS
E14

DEWEY
343.074 2

CONTENIDO

TICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

13 MAR 2000

	Página
PRESENTACIÓN	3
PROLOGO	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. RESUMEN EJECUTIVO	10
III. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL	18
IV. MARCO METODOLÓGICO	18
V. AVANCES Y ALCANCES ACTUALES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES	21
VI. RESULTADOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA TERCERIZADA	24
A. En lo económico	25
B. En lo social	36
C. En la calidad ambiental	46
D. En la calidad de vida	53
E. La satisfacción de los usuarios y usuarias	56
VII. DETERMINANTES DE LOS RESULTADOS LOGRADOS	57
A. El modelo general	57
B. Algunos patrones identificados	58
C. El protagonismo de la población usuaria	64
VIII. CONDICIONANTES ORIGINADOS EN LA GESTIÓN DESDE EL NIVEL CENTRAL	68
A. Intervalos entre contratos	68
B. Complejidad de las tramitaciones	70
C. Duración de los contratos	70
D. Planificación operativa	71
E. Criterios de evaluación	71
IX. CONDICIONANTES DEL CONTEXTO	72
A. Contexto político-institucional	72
B. Contexto económico	77
C. Contexto social	78
X. CONDICIONANTES DE DISEÑO	80
XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	88

4
2
1
3
5

1

1

0

2

3

4

5

6

7

8

9

0

1

2

3

4

5

6

7

8

9

0

1

2

3

4

5

6

7

8

9

PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) está desarrollando un Sistema de Gestión del Conocimiento que implica –entre otras cosas– facilitar acciones de cooperación y colaboración con sus socios institucionales nacionales en lo referente a generación y facilitación de la información para la toma de decisiones, en el marco de un proceso modernizador del estado para el ámbito rural.

El Sistema de Gestión del Conocimiento se basa en la premisa que una información se convierte en conocimiento cuando es utilizada en la solución de problemas concretos. Para ello se plantea que la caracterización primero y la sistematización luego, de una experiencia (proyecto, programa, instrumento de política, etc.) –con una metodología específica– facilita la conversión de esa información en una herramienta útil para orientar el proceso de toma de decisiones.

Con este objetivo la Oficina del IICA en Paraguay, con el apoyo del Especialista Regional en Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur, realizó la caracterización y sistematización de la experiencia del Componente Asistencia Técnica del Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL), uno de los primeros programas ejecutados en Paraguay que incorpora la modalidad de Asistencia Técnica Tercerizada.

Para ejecutar el trabajo la Oficina del IICA en Paraguay contrató al Ing. Agr. Celso Giménez Rolón quien ajustó la metodología de sistematización de experiencias elaborada por el Área de Desarrollo Rural Sostenible del IICA a este estudio específico. El resultado del estudio permite apreciar el impacto económico y social de esta forma de servicios de Asistencia Técnica en las comunidades rurales que participan en el Programa, intentando visualizar la viabilidad del sistema en una eventual asunción directa y autogestionada del servicio por parte de los productores.

El PRODESAL es un programa en ejecución por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) desde febrero del año 2000, financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo general del Programa es promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas unidades algodoneras, mejorando el ingreso neto de las mismas mediante:

- 1) la reducción de los costos de producción causados por las plagas del algodón, a través del Manejo Integrado de Plagas (MIP);
- 2) el aumento de la productividad de las fincas algodoneras a través del mejoramiento de semillas, del MIP, de prácticas de manejo y conservación de suelos y de la rotación de cultivos;
- 3) la mejora del medio ambiente a través de la reducción del uso innecesario de pesticidas.

El Programa proponía cubrir con asistencia técnica integral (tecnología para la producción, comercialización y gestión), en su primera etapa que culmina en diciembre de 2005, a 20.000 productores de bajos ingresos, con superficies de 1 a 20 há, alcanzando un segmento significativo de los pequeños productores de algodón del país.

El estudio contiene información obtenida de fuentes secundarias (documentos técnicos del Programa, documentación jurídica como el Convenio de Préstamo y la Ley que lo aprueba,

registro de datos del seguimiento y control del Programa, resultados de evaluaciones, etc.) y primaria obtenida a través de un extenso trabajo de campo que recogió apreciaciones y testimonios de técnicos de campo de las empresas prestadoras del servicio tercerizado, representantes de gobiernos municipales de las localidades donde se realizan las intervenciones, profesionales nacionales concedores del tema de desarrollo rural y extensión en el país y con beneficiarios directos del Programa.

Los resultados y recomendaciones que contiene el trabajo, ponen de manifiesto interesantes aspectos sociales, culturales, económicas e institucionales para tener presentes en el diseño de instrumentos de intervención dirigidos a los pequeños agricultores y, a la vez, deja abierta la discusión para abordar temas como la asistencia técnica, sus metodologías y las posibilidades reales de su impacto en las condiciones de vida de las familias campesinas.

Deseamos agradecer a los Ingenieros Agrónomos Luis Zarza y Fátima Almada y al Dr. Alex Barril los comentarios y sugerencias y el seguimiento que realizaron a todo el trabajo, los que enriquecieron el estudio que presentamos. Agradecemos por la información brindada a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a los profesionales técnicos, a las autoridades locales y nacionales y a los beneficiarios del Programa entrevistados.

La Oficina del IICA en Paraguay espera con este libro, hacer un aporte al conocimiento y a la reflexión para el diseño de políticas e instrumentos para los pequeños productores del país y que sea un elemento que propicie la discusión y el aprendizaje de las experiencias de proyectos y programas de incidencia significativa para el Desarrollo Rural del país.

Ing. Roberto Casás Bernadá
Representante del IICA en Paraguay

Asunción, Noviembre del 2004.

PROLOGO

En los últimos 20 años los Estados Latinoamericanos, con distintos énfasis, sufrieron procesos de reformas institucionales que han culminado con el traspaso de muchas de sus funciones al sector privado.

Esto exigió el replanteamiento del rol y del tipo de intervención del Estado en la sociedad y en el mercado, lo que significó cambios en los enfoques de las políticas agrarias y de desarrollo rural, y en la introducción del concepto de “productos en función a la demanda” en prácticamente todos los ámbitos del quehacer económico: la producción, los servicios, el comercio, etc.

Las tendencias globales de cambio, vinculadas a lo que se ha llamado modernización del Estado, afectaron los procesos productivos agropecuarios y a sus actores institucionales, los ministerios y otros entes públicos y más directamente a los productores, obligando la implementación de nuevas formas de prestación de servicios para el sector agropecuario.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay está ejecutando el Programa de Apoyo del Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras, PRODESAL, que se propone introducir una variante a la modalidad de entrega de la asistencia técnica a las familias de pequeños productores algodoneiros, a través de la contratación –vía licitación– de equipos técnicos privados, las cuales, aplicando adecuadas estrategias de comunicación y métodos de transferencia de tecnología, deben desarrollar contenidos tecnológicos y comerciales orientados a contribuir en forma efectiva y sostenible al aumento del ingreso familiar de los pequeños productores algodoneiros y su inserción a la dinámica económica nacional.

En este marco, el Área de Desarrollo Rural Sostenible del IICA se ha planteado caracterizar y sistematizar experiencias en los países, exitosas o no, para aprender de ellas y así colaborar en la formulación y diseño de estrategias, instrumentos y políticas para el sector y particularmente para la agricultura familiar.

Utilizando el Sistema de Gestión del Conocimiento como herramienta, se desarrollan sistematizaciones de experiencias que pasan de la información al conocimiento, para colaborar en la toma de decisiones. La sistematización se define como una interpretación crítica de una experiencia que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, explicita la lógica del proceso vivido, los factores que intervinieron en dicho proceso, como se relacionaron entre sí, y por qué lo hicieron de ese modo¹ lo que permite realizar un proceso de aprendizaje.

La sistematización realizada con una metodología diseñada, recoge información, facilita el análisis de ésta, rescata lecciones aprendidas y explica su éxito o fracaso y a partir de allí genera un análisis reflexivo y crítico que nos permite tener nuevos conocimientos utilizables.

Con esta intención, en Paraguay se realizó la Sistematización de la experiencia de Asistencia Técnica Tercerizada en el marco del PRODESAL, cuyo resultado se presenta en este libro.

Los resultados de la sistematización realizada identifican al menos tres estrategias utilizadas por las entidades privadas para ejecutar la acción: analizar el impacto de cada una de estas en función de resultados y de la opinión de los pequeños productores beneficiarios del proyecto; discutir los

¹ Oscar Jara: “Para Sistematizar Experiencias”, ALFORJA, San José, Costa Rica, 1998.

resultados obtenidos en la aplicación de cada estrategia; y, arribar a conclusiones y explicaciones de los logros y fracasos. Se generó conocimiento sobre un tema importante para el Ministerio de Agricultura y Ganadería y para el país, que es un aporte significativo para decisiones futuras.

El Área de Desarrollo Rural Sostenible colaboró con la Oficina IICA Paraguay en la ejecución de este estudio, sumando así nuevas lecciones al servicio de los países para el diseño futuro de propuestas y proyectos de desarrollo rural.

Como es señalado por el Representante del IICA en Paraguay en la Presentación de este libro, esperamos que éste sea una contribución para el Ministerio de Agricultura y Ganadería y para todos los interesados en el tema de la agricultura familiar campesina y las políticas de Desarrollo Rural, en el afán de mejorar permanentemente las condiciones de trabajo y de vida de las comunidades rurales.

Alex Barril García
Especialista Regional Sur en
Desarrollo Rural Sostenible del IICA

Asunción, noviembre 2004.

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio se preparó a iniciativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, con el propósito de reunir documentación que le permitiera realizar aportes o contribuciones a la generación de nuevos conocimientos, así como a la retroalimentación y utilización de los mismos en la toma de decisiones en el marco del Programa de Apoyo a Pequeñas Fincas Algodoneras del Paraguay. El Estudio -según los Términos de Referencia- se plantea los siguientes objetivos:

- Caracterizar y sistematizar la experiencia del Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL), como experiencia de uno de los primeros Programas ejecutados en Paraguay bajo la modalidad de Asistencia Técnica Tercerizada.
- Evaluar el impacto económico de esta forma de servicios de Asistencia Técnica para los productores usuarios, de manera a analizar la viabilidad del sistema ante su eventual aceptación por parte de los productores, sin subsidio del Estado.

El PRODESAL es un emprendimiento en ejecución por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) desde febrero del año 2000, cuando se produce el primer desembolso, tras más de veinte meses de demora, contados desde la fecha de suscripción del respectivo Contrato de Préstamo con el BID en junio de 1998; además de la promulgación de la Ley N° 1364 que aprueba dicho Convenio en diciembre del mismo año, y el finiquito en junio de 1999 de las condiciones previas estipuladas en el mismo Convenio. La finalización de la Fase 1 estaba prevista para el año 2003, plazo que fue prorrogado hasta diciembre de 2004.

“El objetivo general del Programa, es promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas unidades algodonereras, mejorando el ingreso neto de las mismas mediante: (1) la reducción de los costos de producción causados por las plagas del algodón a través del Manejo Integrado de Plagas (MIP); (2) el aumento de la productividad de las fincas algodonereras a través del mejoramiento de semillas, del MIP, de prácticas de conservación y manejo de suelos (MS), y de la rotación de cultivos; y (3) la mejora del medio ambiente a través de la reducción del uso innecesario de pesticidas”.

Entre sus metas principales para la Fase 1, el Programa establece: “Proporcionar asistencia directa en técnicas MIP, conservación y manejo de suelos, y rotación de cultivos a 20.000 productores de bajos ingresos”. El costo total del Programa en su primera etapa asciende a \$28.500.000, financiados en un 90% por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y en un 10% por el MAG.

El Programa se encuentra estructurado en cuatro componentes: Sistema de Control y Monitoreo de Plagas; Campaña de Comunicación; Asistencia Técnica y Mejoramiento de Semillas. En el Convenio de Préstamo, el Componente Asistencia Técnica queda definido de la siguiente manera:

“Este componente consiste en dar asistencia técnica directa en las técnicas del MIP, MS, rotación de cultivos dentro del contexto de diversificación de la producción y preservación ambiental a aproximadamente 20.000 productores. Dicha asistencia estará focalizada en los pequeños productores algodonereros, con fincas de 1 a 20 hectáreas, que son los más afectados por la infestación del picudo. Su implantación se haría mediante la contratación de Unidades

Técnicas Tercerizadas (UTT's). El componente contempla también la organización de pequeños productores algodoneros para facilitar la asistencia técnica y estimular la capacitación de los mismos, creando así posibilidades de acceso a la tecnología, al crédito directo y a los servicios en general, especialmente los relacionados con comercialización”.

La inversión total a ser realizada en el Componente Asistencia Técnica asciende a la suma de \$ 15,3 millones, financiada en un 98% por el BID y en el restante 2% por el MAG.

En cuanto al mecanismo de ejecución del Componente Asistencia Técnica, el Documento *Propuesta de Préstamo* designa como ejecutor, a la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) que debía operar a través de Unidades Técnicas Tercerizadas (UTT's) que brindarían los servicios de asistencia técnica en micro-regiones –que posteriormente fueron denominadas Unidades Territoriales de Intervención (UTI's) – previamente seleccionadas por el MAG y diagnosticadas en sus aspectos productivos, socioeconómicos y ambientales.

El Programa prevé la participación de las Unidades Técnicas Tercerizadas (UTT's) que son incorporadas a partir de las convocatorias a empresas e instituciones precalificadas y teniendo en cuenta la calificación de sus propuestas técnicas y económicas. El proceso de incorporación se rige por un Pliego de Bases y Condiciones en el que se establece que los servicios a entregar abarcan cuatro ámbitos temáticos: (1) Generación y manejo comercial de negocios agropecuarios en diferentes mercados y para diferentes productos e insumos; (2) Formación de organizaciones de productores y gestión asociativa de las mismas; (3) Incorporación de prácticas de manejo de recursos naturales y otras prácticas productivas generadoras de una mayor sustentabilidad ambiental en las pequeñas fincas familiares; (4) Tecnificación y modernización de la producción agropecuaria.

El Pliego de Bases y Condiciones define, junto con los arreglos operacionales, el equipo técnico de campo, la dirección y apoyo y el equipamiento e infraestructura, los elementos constitutivos de la propuesta técnica que incluyen el enfoque técnico, entendiéndose por ello el conjunto de estrategias, metodologías, procesos e indicadores de resultados necesarios para abordar los diferentes ámbitos temáticos del PRODESAL.

En el presente Documento, aparte de una somera exposición de los principales pasos metodológicos que fueron desarrollados en busca del cumplimiento de los propios objetivos, se exponen los principales resultados de observaciones y entrevistas realizadas, tanto en el nivel central como en los territorios de intervención. En su parte esencial, el Documento contiene:

- Una exposición basada en los principales indicadores de resultados, sobre la base de la información de fuentes secundarias, y de la información primaria recogida de los(as) involucrados(as) durante los trabajos de campo.
- Una reflexión sobre algunas relaciones de causalidad observadas con relación a los principales procesos y metodologías empleadas y sus repercusiones sobre los indicadores de resultados. En este punto, se repasan los factores incidentes internos (Unidades Tercerizadas, Población Usuaria, Ejecución Central), así como algunos condicionantes que tienen su origen en el diseño, además de otros que intervienen desde el entorno institucional, económico y social.

- Por último, a la luz de las evidencias y de los testimonios obtenidos, se adelantan algunas interpretaciones propias -en carácter de conclusiones y recomendaciones- a fin de que las mismas contribuyan al proceso de discusión en torno de los factores de éxito y los obstáculos comunes durante la ejecución de este tipo de emprendimientos.

El trabajo fue realizado, básicamente, con el ánimo de contribuir al proceso de reflexión que el País se dispone a encarar sobre sus experiencias en Desarrollo Rural. En este sentido, se orientó a la capitalización de los aprendizajes derivados de casi cuatro años de ejecución del Programa. Por cierto que las lecciones aprendidas son numerosas para todos los involucrados en el Programa y con seguridad, otros trabajos del tenor de éste irán progresivamente rescatando toda la gama de invalorables conocimientos que el Programa está generando como aporte a la sociedad.

II. RESUMEN EJECUTIVO

1. Presentación del Documento.

Se presenta una síntesis del Estudio de Caracterización y Sistematización de la Experiencia de Asistencia Técnica Tercerizada en el marco del PRODESAL en Paraguay.

El trabajo consta de cuatro partes: en la primera, se presenta el PRODESAL junto con una reseña de la evolución histórica y de los avances logrados por la asistencia técnica a pequeños productores en el Paraguay.

En la segunda parte se exponen los principales avances que son atribuibles a la ejecución del Componente de Asistencia Técnica; se trata de logros en lo económico, social y ambiental, que en forma integrada contribuyen a una mejora en la calidad de vida de los productores.

En la tercera parte, se analiza la influencia de factores que combinados en los espacios territoriales de intervención, han conducido a determinados tipos y niveles de logros, así como a determinados indicios de perdurabilidad de los resultados. En esta parte, se consideran también algunas características de los contextos político-institucional, económico y social, y se reconocen algunos cursos o vías de relacionamiento con el Programa.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones extraídas a partir de las experiencias y vivencias adquiridas a lo largo del Trabajo.

Desde el punto de vista metodológico, la primera parte se basa en la revisión de la documentación técnica y jurídica existente sobre el PRODESAL, así como en entrevistas con especialistas en Extensión Agraria y Desarrollo Rural.

Para la elaboración de la segunda y tercera parte de este Documento, se recurrió a la información proveída por las entrevistas realizadas en el terreno con usuarios (as), integrantes de los equipos técnicos de campo de ocho Unidades Territoriales de Intervención, UTI's seleccionadas para el estudio; con representantes de los gobiernos municipales de los distritos de localización de las unidades territoriales seleccionadas y con especialistas en Desarrollo Rural. La información proveída por las diversas entrevistas fue complementada con datos secundarios provenientes principalmente de los registros e informes de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL.

2. Antecedentes de la asistencia técnica a los pequeños productores.

La segunda mitad de la década de los '90 e inicio de la actual, fue un periodo de debate en torno a la necesidad de realizar profundas reformas en la institucionalidad encargada de las políticas del sector agropecuario y rural del país. Hacia finales de los '90, la clase política asume la decisión de postergar la materialización del cambio estructural del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Con ello, la asistencia técnica y los restantes servicios a la producción campesina y no campesina, continuarían como competencia directa de la estructura institucional tradicional, sistema que – según manifestación de concedores del mismo – había venido declinando en su efectividad y eficiencia desde mediados de la década de los '70. El deterioro se habría acentuado desde el inicio de los '90 por imperio de la influencia de facciones políticas de turno en el poder y en carrera hacia él.

En este escenario aparece el Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras, PRODESAL, como una estrategia que rescata parte de las propuestas de modernización que poco tiempo atrás habían sido rechazadas por la clase política. Sin embargo, al insertarse en un marco institucional no reformado, genera, cuando menos, la falta de apropiación por parte de numerosos funcionarios superiores que se sucedieron durante el periodo de diseño, negociación y ejecución del mismo.

En los mandos medios e inferiores, el Componente Asistencia Técnica del PRODESAL pasó a ser visto como una amenaza, desde el momento que el mismo representaba un paso anticipado de las reformas y del achicamiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.

3. Contexto económico y social.

El periodo comprendido entre 1995 y 2003, se caracterizó por un bajo desempeño de la economía del país con una persistente disminución del Producto Interno Bruto per cápita; situación deficitaria en las cuentas del Gobierno Central; una tendencia expansiva del endeudamiento externo, una sostenida devaluación de la moneda local frente al dólar, con un índice de precios al consumidor fluctuando en una franja de 6% al 13% anual.

Paralelamente, el segmento de la población que se encontraba en situación de pobreza y pobreza extrema se amplió también en forma sostenida, con todas las implicancias que ello tiene en términos de los índices de marginalidad y criminalidad. La población rural ha sido la más afectada por el avance de la pobreza, con una incidencia de 41% en el año 2001.

Mientras tanto, la asistencia técnica entregada por el Estado a la pequeña agricultura familiar, logró – con el esfuerzo en el marco del PRODESAL y el Proyecto de Crédito de la Región Oriental (FDC-FIDA) – una cobertura limitada que no sobrepasó el 20% de las familias, con fincas de menos de 20 há. La pobreza y el escaso acceso a la información técnica para producir y comercializar entre otros factores, han contribuido decisivamente al progresivo deterioro del medio natural.

4. Marco teórico del PRODESAL.

La economía campesina del Paraguay ha estado tradicionalmente asociada al cultivo del algodón como fuente de renta. Las ganancias obtenidas por las familias cultivadoras han sido en general escasas, debido a los bajos rendimientos y a la vigencia de sistemas de comercialización poco favorables para sus intereses.

Con excepción de las cosechas de los años 2003 y 2004, el periodo considerado en este Estudio, se caracterizó por la caída del precio internacional, lo que determinó la vigencia de precios aún más bajos del algodón en rama, en el mercado local. En contrapartida, el costo de producción estuvo en continuo aumento, debido al incremento del precio de los insumos y a la mayor demanda por plaguicidas, para el combate de nuevas plagas como el picudo.

El PRODESAL se propuso así introducir una variante en la modalidad de entrega de la asistencia técnica a las familias de pequeños productores algodoneiros, con el propósito de

contribuir en forma sostenible, al aumento del ingreso familiar por la vía del aumento de la productividad y de la reducción del costo de producción, éste último mediante la aplicación de nuevas estrategias en el manejo de las plagas del algodón y otros cultivos de los sistemas productivos campesinos.

La modalidad adoptada para la entrega de la asistencia técnica a las familias beneficiarias, fue la contratación de equipos técnicos privados, que, sobre base de los respectivos planes operativos y de la aplicación de diversas estrategias de comunicación y métodos de transferencia, desarrollaron los contenidos tecnológicos y comerciales orientados al propósito central de aumentar el ingreso de las familias con criterios de sustentabilidad.

5. Gestión y resultados del PRODESAL.

El Programa que se inicia formalmente en el año 2000, representa para algunas de las Unidades de Intervención, la continuación de un proceso de asistencia técnica tercerizada, que en carácter piloto, fuera iniciado en 1997/98, en el marco de otro proyecto ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el apoyo financiero del BID: el Proyecto de Consolidación de Colonias Rurales.

Pese al corto tiempo transcurrido, el Componente Asistencia Técnica ha generado logros, tanto en lo económico como en lo social y ambiental. En lo económico el ingreso familiar tiende a aumentar, como resultado de la mejor participación en el mercado del algodón y de otros rubros componentes de los sistemas productivos; también por la incorporación de nuevos rubros comercializables, la ampliación y mayor regularidad de la producción de autoconsumo y el desarrollo de nuevas estrategias comerciales como las ferias locales.

En lo social, el estado de conciencia de la población usuaria tiende a recuperar la valorización del ser campesino, al incorporar conceptos relativos a la posición de la familia campesina en la sociedad y dimensionar el rol de las diversas formas de organización de la comunidad como estrategia para conseguir un mejor posicionamiento social y económico. La revalorización del hábitat campesino (tekóhá) y de los conceptos referidos a la seguridad alimentaria, son algunos de los valores sustantivos que forman parte de los logros en varios de los casos estudiados.

En lo ambiental, la población usuaria se encuentra en los umbrales de la recuperación y uso sostenible de los recursos naturales que se encuentran bajo su control. La conciencia ambiental se ha extendido a lo largo y ancho de todas las áreas de intervención estudiadas. El suelo cultivable, el agua, la vegetación y el ambiente saludable, se encuentran entre los elementos de mayor interés para la población participante.

6. Variabilidad de los resultados.

El tipo, nivel o profundidad y durabilidad de los resultados, son dimensiones que varían de una experiencia tercerizada a otra. El impacto tiende a ser más diversificado, de mayor alcance y con mayores signos de sostenibilidad, en la medida en que el proceso de la asistencia técnica fue encomendado a unidades tercerizadas con recursos humanos socialmente sensibles y comprometidos, que privilegiaron el estilo de comunicación horizontal y los métodos de transferencia participativos y vivenciales.

En cambio, en las experiencias tercerizadas, en las cuales la fase de inserción en la comunidad no estuvo acompañada de procesos reflexivos sobre la realidad de los usuarios, la estrategia comunicacional fue más vertical o “bancaria” que horizontal e interactiva, y los métodos de transferencia utilizados fueron menos destacables y menos duraderos, generando expresiones, tales como “no estamos dejando rastros”, en uno de los equipos técnicos de campo.

La población usuaria con su actitud positiva o negativa hacia el cambio, a menudo vinculada con las experiencias del pasado, aporta su cuota de responsabilidad al logro de los resultados. Este hecho es plenamente reconocido por muchos entrevistados, como cuando uno argumentaba que en los distintos grupos de base siempre existen personas que se resisten a apoyar determinadas propuestas de cambio: “se prenden del saco de los que queremos correr, impidiendo que lo hagamos, pero sin la menor intención de permanecer fuera del proceso”.

7. Replicabilidad.

El Programa fue planteado para ser ejecutado en dos etapas, en donde la primera, se encuentra en su tramo final fijado para fines de 2004, en base a una prórroga de un año. Esta etapa, a la fecha de cierre del presente Informe, ha alcanzado una cobertura de 19.400 familias usuarias en treinta y tres Unidades Territoriales de Intervención, UTI's, distribuidas en cinco departamentos de la Región Oriental del Paraguay.

El mayor riesgo para el comienzo de la segunda etapa, pareciera estar dado por la insuficiente apropiación de la modalidad tercerizada, para la entrega de asistencia técnica a pequeños productores, por parte de autoridades y técnicos de la institucionalidad sectorial, como reacción a la latente concreción de la reforma estructural e implantación definitiva del “achicamiento” en el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

8. Financiamiento

Conforme a datos que se publican en el Estudio de Evaluación de Medio Término, la Primera Etapa del PRODESAL -en su conjunto- es financiada en un 90% con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, correspondiendo el restante 10% al MAG. De acuerdo con la misma fuente, el componente Asistencia Técnica es financiado en un 98% por el Banco y el restante 2% por el MAG.

Con una estructura financiera fuertemente dependiente de los recursos del crédito internacional, el riesgo para la eventual ampliación del Programa, se incrementa por sobre el mencionado más arriba, a partir de la consideración del nivel de apropiación más bien reducido de la estrategia.

9. Institucionalidad.

Ya se hizo referencia a los inconvenientes enfrentados por el PRODESAL hacia el interior de la estructura institucional encargada directa de su ejecución. En la práctica, estos inconvenientes se tradujeron en decisiones ministeriales que obligaban a la participación de una extensa cadena de instancias administrativas en la tramitación de cada uno de los expedientes para los desembolsos de los fondos del Programa.

Inclusive, acuerdos suscritos con organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA –buscando agilizar los procesos administrativos- quedaron relegados por tales decisiones, limitando así la capacidad de tales entidades de influir efectivamente en la agilización de los procedimientos.

El PRODESAL en su diseño, no contempló mecanismos de gestión descentralizada, razón por la cual las instituciones locales y departamentales tuvieron escaso protagonismo, al extremo de que algunos responsables municipales entrevistados, apenas pudieron definir parcialmente la naturaleza de los trabajos que se estaban llevando a cabo en su municipio.

Así las cosas, el Componente Asistencia Técnica del PRODESAL se ejecuta en los territorios asignados a las Unidades Técnicas Tercerizadas con poco involucramiento de los gobiernos locales y departamentales. En pocos casos de los visitados, se pudieron constatar esfuerzos municipales por integrar los procesos de desarrollo impulsados por el PRODESAL, dentro de su distrito, al marco institucional de incipientes procesos de planificación del desarrollo local.

Los involucrados han planteado con insistencia la dificultad que existe para que los esfuerzos que realiza el PRODESAL -en la formación técnica y comercial de los productores y sus familias - sean complementados con otros institucionales que faciliten el financiamiento de planes productivos innovadores, el acceso a insumos estratégicos para la adopción de prácticas ambientalmente prioritarias, el acceso a informaciones claves para una gestión comercial mejorada y la expedición de certificados fitosanitarios que permitan a comunidades enteras participar con ventajas en mercados regionales de productos hortifrutícolas, entre otros. Conforme a los testimonios recogidos, en algunos de los casos, la dificultad de coordinación se da con otros programas y proyectos ejecutados por el MAG, e incluso con la misma Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos, DINCAP, Dependencia del MAG responsable de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL.

10. Algunos patrones de progresión hacia el logro de resultados.

La estrategia general de la prestación de asistencia técnica a los pequeños productores, dirigida a provocar cambios en los sistemas productivos campesinos y en las prácticas comerciales tradicionales, para en última instancia contribuir a mejorar el ingreso familiar y

la calidad de vida, ha sido abordada por las distintas Unidades Técnicas Tercerizadas, UTT's, siguiendo algunas variantes o patrones de progresión hacia los resultados. Los siguientes procesos han podido ser percibidos a lo largo de las entrevistas y observaciones de campo:

a. Procesos con énfasis en la sensibilización social y organizativa.

En las experiencias de este tipo, las Unidades Técnicas Tercerizadas destinan parte importante del esfuerzo a lograr la sensibilidad social y ambiental de sus usuarios (as) mediante el análisis y reflexión sobre la posición que ocupa la unidad productiva campesina en la sociedad y los efectos derivados de esa posición en términos de ingresos, bienestar y calidad de vida, así como en relación con los recursos naturales.

El contenido socio-organizativo en estas experiencias, contempla un marcado énfasis en una especie de reconversión del liderazgo comunitario, que conduce necesariamente al reemplazo progresivo del liderazgo tradicional verticalista y prebendario por otro estilo de conducción de carácter más participativo y centrado en los problemas propios de los beneficiarios del Programa. Entre las UTI's visitadas, la de Boquerón en el Departamento de Caazapá, exhibe estas características.

Se trata de los casos que muestran las mayores perspectivas de perdurabilidad, como resultado del capital social significativamente incrementado, lo que tiene directas repercusiones en la capacidad para administrar los procesos productivos de autoconsumo y renta con criterios de aumento del ingreso y suficiencia alimentaria con impacto controlado sobre el ambiente.

El capital social incrementado, es fruto de la conciencia social y de la fortaleza organizativa que permite a los usuarios administrar con ventajas, la información de mercado y la información tecnológica que suministra la UTT durante la intervención.

Entre las UTI's visitadas, la de Boquerón en el Departamento de Caazapá, la de Loreto en el Departamento de Concepción, y las de Tekójojá y San Joaquín en el Departamento de Caaguazú exhiben varias de estas características.

b. Procesos centrados en la transferencia.

Por lo general, en estas experiencias no se ha podido percibir la asignación de similar intensidad de esfuerzo al logro de resultados relacionados con la dimensión social y organizativa como sustento del proceso de prestación de la asistencia técnica. En este caso, las experiencias fueron desarrollándose dentro de patrones comunicacionales que tradicionalmente caracterizan a los estilos de corte "bancario", a decir de Paulo Freire¹. Los equipos técnicos, en tales circunstancias, instalan el servicio en la zona asignada, estableciendo su sistema de comunicación a través de la red de líderes tradicionales de las distintas comunidades, sin llegar a realizar una evaluación crítica del rol de ese tipo de liderazgo en los procesos de motivación y aceptación de las propuestas técnicas del Programa.

¹ Freire, P. 2000. *Pedagogía del Oprimido*. 53. ed. México.

En las experiencias de este tipo, que fueron desarrolladas durante los reconocimientos de campo, existieron mayores dificultades para que los trabajos realizados sean traducidos a resultados sostenibles. El capital social ha registrado limitados avances en su formación, debido al escaso o nulo ejercicio de la reflexión crítica sobre los factores sociales, económicos y culturales que condicionan el desenvolvimiento de la pequeña agricultura familiar. Esto habría ejercido influencias determinantes en la debilidad del proceso de formación y posterior fortalecimiento de las organizaciones de base y de segundo grado, lo que a su vez constituye un factor clave para el desinterés e irresponsabilidad mencionados por los(as) entrevistados(as) en varias ocasiones.

Las experiencias de Santa Librada en el Departamento de Concepción y Huguá Rey en el Departamento de San Pedro corresponderían a este tipo de proceso, en el cual la propia debilidad de las organizaciones torna dificultosos aún los pasos aparentemente sencillos de ejecutar, tales como el organizar reuniones de comités para el desarrollo de charlas técnicas sobre determinados temas del menú tecnológico y comercial, promovidas por el Programa.

c. Procesos centrados en el mejoramiento de la comercialización.

En algunos de los casos estudiados, se pudo constatar la aplicación de una estrategia de desarrollo fuertemente vinculada al incremento de la capacidad de participación en el mercado -en una primera instancia- para lograr fundamentalmente la mejora en la captación de parte de los márgenes de comercialización de productos, principalmente el algodón.

Se pudo apreciar que la aplicación de esta pauta de intervención, ha tomado ventajas de algunas precondiciones que ya existían en las respectivas zonas, como ser la existencia de organizaciones formadas anteriormente en el contexto de otros proyectos y programas. Otro componente que apuntaló este tipo de estrategia de intervención, fue la formación de alianzas estratégicas con empresas agroexportadoras y proveedoras de insumos en la zona.

Este tipo de alianzas posibilitó el acceso de los usuarios al financiamiento para la compra de semilla e insecticidas y para la venta organizada del producto al final de la cosecha. La estrategia requirió asimismo de una abierta participación de la Unidad Técnica Tercerizada en la concertación de los distintos acuerdos entre las organizaciones y las contrapartes comerciales, así como de una fuerte intervención en el proceso de gestión en sí de las operaciones de venta conjunta.

En la experiencia de Mandu'á râ, en el Departamento de Canindeyú, se pudo percibir este tipo de aproximación, que conforme a su avance, había constituido una importante herramienta de motivación para la población usuaria. También aquí la UTT había tomado provecho de la experiencia anterior de varias comunidades de la zona, las que ya desde varios años atrás habían desarrollado sistemas de comercialización organizados, en este caso de mandioca, uno de los principales rubros de renta.

11. Conclusiones.

El PRODESAL surge como una derivación del fracasado proceso de modernización institucional del MAG de mediados de la década de los '90. Esto ha significado para el Programa, el haberse insertado en un marco institucional poco favorable, en el que algunos actores claves no han terminado de apropiarse plenamente de la estrategia, con repercusiones negativas en el cumplimiento de pasos operativos claves.

Lo anterior constituye quizás uno de los aspectos de mayor vulnerabilidad, al pensar en una futura expansión de la estrategia, vía incorporación de nuevas zonas de trabajo y ampliación de la cobertura de usuarios.

La incorporación "forzada" de porcentajes relativamente elevados de pobladores en cada Unidad Territorial de Intervención en calidad de usuarios, la ausencia de mecanismos de participación de los gobiernos locales y departamentales, las trabas a la complementación de acciones con otras instituciones del sector y - no pocas veces - con otras reparticiones del propio MAG, junto con la disparidad de criterios en los trabajos de seguimiento y control, son algunas de las dificultades detectadas en el diseño y la ejecución de este Programa.

Pese a los inconvenientes, el PRODESAL ha mostrado que la estrategia es pertinente y que los contenidos han respondido adecuadamente a las necesidades de las familias de los pequeños productores, quienes han expresado su plena aceptación hacia el Programa. En otras palabras, la concepción teórica del Programa tiene plena vigencia en la realidad socio-productiva de la población destinataria.

Aunque variable, el Programa ha conseguido alcanzar logros significativos, pese al corto tiempo transcurrido. Las estrategias particulares de avance adoptadas, los métodos de comunicación y transferencia utilizados; el perfil del factor humano involucrado en el trabajo técnico y algunos rasgos de la cultura de los propios usuarios, son elementos que visiblemente se conjugan y definen el tipo, la profundidad y la durabilidad de los resultados logrados.

III. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

La *sistematización*, que constituye el objeto central del presente Estudio, es una herramienta de planificación, aplicable al monitoreo y a la evaluación continua. Es definida como “un proceso continuo de reflexión participativa acerca de los procesos y resultados de un proyecto, y es efectuada por facilitadores y participantes del mismo. Este análisis sistemático genera lecciones que, a su vez, pueden ser retroalimentadas al proyecto para lograr su mejoramiento” (Selener, 1997).

Conforme a la definición proveída por el Documento de Metodología Básica para el Componente de Sistematización de Experiencias, en su versión borrador, la sistematización “se refiere a un proceso ordenado de registro de las características, enfoques, metodologías, procesos, participantes, resultados y componentes de las iniciativas públicas o privadas para el Desarrollo Rural. Se trata de un proceso de organización del conocimiento generado en el Desarrollo Rural”. (IICA, 2003).

IV. MARCO METODOLÓGICO

En este Documento, se vuelca la información de diferentes fuentes a que se ha tenido acceso durante la realización del Estudio. La información proviene, por un lado, de algunas fuentes secundarias, tales como:

- Documentos técnicos del Programa (diseño técnico, pliego de bases y condiciones).
- Documentación jurídica, como el Convenio de Préstamo y la Ley que lo aprueba.
- Registro de datos originados a través de las actividades de seguimiento y control de la Asistencia Técnica Tercerizada.
- Documento que contiene los resultados de la Evaluación Intermedia, realizada por un Equipo Técnico de la Facultad de Ciencias Agrarias entre noviembre de 2003 y febrero de 2004.

Por otro lado, el Documento contiene una síntesis de las apreciaciones y testimonios recogidos mediante entrevistas mantenidas entre otros con:

- Técnicos de campo de las empresas prestadoras del servicio tercerizado (UTT's).
- Representantes de los gobiernos municipales de las localidades donde se insertan las Unidades Territoriales de Intervención (UTI's).
- Profesionales nacionales conocedores de la problemática del desarrollo y de la extensión agraria en el País.
- Grupos focales de beneficiarios(as) del Programa.

Las entrevistas destinadas a la obtención de información primaria de campo –relacionadas directamente con la prestación de la Asistencia Técnica Tercerizada- fueron aplicadas en ocho UTI's seleccionadas al inicio del trabajo. Mientras tanto, la información primaria referida a la caracterización del contexto económico, político e institucional en que se ha desenvuelto la asistencia tercerizada, fue obtenida mediante entrevistas a informantes claves, seleccionados desde el sector de personas conocedoras de los problemas del desarrollo -en general- y de la asistencia técnica a campesinos(as), en particular.

En la selección de las UTI's a estudiar, se procedió por etapas. Se consideró en primer lugar el criterio del tiempo total que ya lleva transcurrido desde que se inició la aplicación de la modalidad de asistencia técnica tercerizada. Con este criterio, fueron diferenciadas dos categorías principales: las UTI's incorporadas al proceso en la fase del propio PRODESAL (años 2000 y 2001) y las incorporadas anteriormente (años 1997 y 1998) como parte de la experiencia piloto en el marco del Proyecto de Consolidación de Colonias Rurales, PCCR, emprendimiento del MAG que fuera financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los ejes Concepción – Pedro Juan Caballero y Coronel Oviedo – Mbutuy en la década de los 90's.

En la categoría de UTI's incorporadas durante la fase piloto (nueve en total), fueron seleccionadas cuatro: dos en cada uno de los dos ejes del referido PCCR. De esta forma, fueron escogidas las UTI's Loreto y Santa Librada, en el Departamento de Concepción, y las UTI's San Joaquín y Santa Rosa del Mbutuy, en el Departamento de Caaguazú, principales Departamentos en la localización de las experiencias tercerizadas durante dicha fase piloto.

Las 24 UTI's restantes pertenecen a la categoría de las incorporadas durante la era del PRODESAL, es decir a partir del año 2000. En este grupo, se optó por distribuir los casos a estudiar escogiendo al azar una UTI por cada departamento de la zona central de la Región Oriental, región en la que se encuentran concentradas 22 de las 24 UTI's. De esta forma, fueron escogidas las UTI's Tekójojá, en el Departamento de Caaguazú, Huguá Rey, en el Departamento de San Pedro, Mandu'a râ en el Departamento de Canindeyú y Boquerón, en el Departamento de Caazapá.

Así quedaba conformado el grupo de ocho UTI's distribuidas en los cinco departamentos de la Fase 1 del Programa, abarcando trabajos realizados por siete de las diez y siete empresas prestadoras de servicios en el Programa. Entre los elementos de juicio considerados en el proceso de selección de casos, se encuentran también las referencias proporcionadas por integrantes del Equipo Técnico responsable del seguimiento y control de los contratos de las UTT's.² Dichas referencias proporcionaron orientación principalmente en lo que se refiere a las grandes tendencias observadas en relación con la variabilidad en el avance de los trabajos de suministro de los servicios tercerizados. En el cuadro que sigue, se presenta la identificación y algunos datos primarios de las UTI's seleccionadas.

² Acosta, F.; Álvarez, M.; Estigarribia, J.C.

Cuadro N° 1. UTI's Seleccionadas para el Relevamiento de Campo

GRUPO I: UTI's atendidas con servicio de Asistencia Técnica Tercerizada desde la fase piloto (PCCR) desde 1997-1998.

Identificación	Distrito	Departamento	Año de incorporación a la AT tercerizada del PRODESAL	UTT
Santa Librada	Horqueta	Concepción	2000	Sur-Alfa
Loreto	Loreto	Concepción	2000	SER
Santa Rosa	Santa Rosa del Mbutuy	Caaguazú	2000	CERI
San Joaquín	San Joaquín	Caaguazú	2000	CPC

GRUPO II: UTI's atendidas con servicio de Asistencia Técnica Tercerizada desde la fase del PRODESAL. Años 2000 y 2001.

Identificación	Distrito	Departamento	Año de incorporación a la AT tercerizada del PRODESAL	UTT
Tekó jojá	Vaquería	Caaguazú	2000	C&G
Huguá Rey	Gral. Aquino	San Pedro	2001	MATER TERRA
Mandu'á râ	Curuguaty	Canindeyú	2001	AGROCON
Boquerón	Caazapá	Caazapá	2001	SER

Para obtener la información y los testimonios de campo se recurrió a tres fuentes principales: usuarios(as), técnicos de campo de las respectivas UTT's, y funcionarios de las municipalidades respectivas. En cada caso, se hizo uso de guías básicas de preguntas, previamente confeccionadas, aunque las mismas fueron manejadas con flexibilidad, manteniendo como eje central los ámbitos de desarrollo impulsados por el Programa, pero tomando en consideración al mismo tiempo, la dinámica particular que cada UTT estaba empleando en la Unidad Territorial asignada.

- Con los(as) usuarios(as) se aplicó fundamentalmente el método de reuniones con grupos focales. Los grupos focales estuvieron compuestos en algunos casos por representantes de los equipos directivos de las organizaciones de segundo piso. En otras ocasiones, estos grupos fueron integrados con representantes de cuatro - cinco comités de usuarios localizados en determinadas zonas de la UTI. En todos los casos, fueron los equipos técnicos de las UTT's los que -en base a los criterios básicos- seleccionaron los(as) usuarios(as) que participarían de las reuniones. Con cada grupo focal, se mantuvo una

reunión de entre dos y cuatro horas de duración, dependiendo de la disponibilidad de tiempo de las personas convocadas.

- La información proveída por los equipos técnicos fue obtenida mediante entrevistas de las que tomaron parte generalmente el (la) coordinador(a) más uno o dos integrantes del equipo. En términos generales, se requirió a las UTT's la designación para las entrevistas, de al menos un técnico con participación desde el inicio de la respectiva intervención en la UTI. Este último criterio se fundamentaba en el interés de extraer posteriormente conclusiones sobre la eventual relación entre los resultados logrados y la forma de iniciar y conducir el proceso de intervención. Las entrevistas con equipos técnicos duraron media jornada y en algunos casos más de medio día.
- La opinión e información que sobre la marcha de los trabajos de asistencia técnica tercerizada poseen los responsables del gobierno local, fueron extraídas a partir de entrevistas mantenidas en la municipalidad del respectivo distrito de localización de la UTI. En la mayoría de los casos, la entrevista se mantuvo con el Intendente Municipal, aunque debido a su ausencia en el momento de la visita, en dos de los casos se entrevistó a funcionarios municipales de menor rango. Las entrevistas de esta categoría fueron en general las más breves, debido a las múltiples actividades que ocupan a los altos funcionarios municipales y por lo general, no sobrepasaron de una hora.

V. AVANCES Y ALCANCES ACTUALES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Conforme a los datos recogidos durante las entrevistas, el trabajo formal de extensión agrícola para pequeños productores comenzó en el Paraguay a principios de la década del '50, en tiempos de la cooperación técnica desarrollada por el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, STICA de los Estados Unidos de América. Este servicio de extensión comenzó a funcionar en pocos distritos; inicialmente con cinco agencias, número que luego se incrementó. Todo el proceso se inició con la escasa experiencia de algunos técnicos que fueron formados en el marco de la mencionada cooperación.

En 1955 comenzaron a crearse los primeros comités de agricultores en la zona del Departamento de Paraguarí. Estas primeras experiencias, se caracterizaban porque cada organización era de los técnicos, quienes prácticamente la manejaban; entonces funcionaban debidamente, tanto desde el punto de vista económico, como del social. El ámbito social (principalmente infraestructura comunitaria) resultaba relativamente más fácil de manejar porque la gente sentía la necesidad y trabajaba, pero el componente de administración de la producción y la parte agrícola resultaban más difíciles de abordar.

Se optó entonces por aplicar técnicas de análisis, haciéndoles participar, en lo que comúnmente se llama "diagnóstico participativo"; en donde ellos mismos descubrían o definían cuáles eran los problemas de producción que tenían, cuáles eran las causas de esos problemas y cuáles eran las alternativas de solución que ellos mismos podían aplicar.

Cuando a mediados de la década del '60 el STICA entrega el Servicio de Extensión Agrícola al Gobierno, el mismo contaba con cerca de veinte agencias bien equipadas y técnicos

capacitados. Se produce en esa época una acelerada expansión de la cantidad de organizaciones de pequeños productores, ya que a más de Extensión Agrícola, otras instituciones, como el Crédito Agrícola de Habilitación y el Banco Nacional de Fomento, estaban promoviendo la organización de sus usuarios.

El funcionamiento con tendencia ascendente de esta Institución, se produjo aproximadamente hasta mediados de la década de los '70. Durante ese periodo las fortalezas del Servicio estuvieron relacionadas con:

- Recursos humanos capacitados; seleccionados con criterios técnicos; con niveles competitivos de remuneración.
- Sistema de capacitación pre-servicio de por lo menos dos meses de duración, incluyendo pasantías en el campo.
- Dirección unificada de Extensión e Investigación lo que facilitaba la coordinación y complementación de tareas.
- Definición clara de políticas nacionales (por ejemplo de sustitución de importaciones y aumento de las exportaciones), con lo cual quedaban establecidos con claridad la orientación y el alcance del trabajo técnico.
- Disponibilidad de equipamiento y medios de movilidad adecuados para el trabajo de campo.

De acuerdo con las referencias recogidas -a partir de la segunda mitad de los '70- se habría iniciado la progresiva disminución de la calidad en el funcionamiento del Servicio, debido a las siguientes causas:

- Progresivo y sistemático deterioro de la disponibilidad presupuestaria.
- Deterioro del nivel de ingreso real de los técnicos.
- Creciente presencia de la "politiquería" en la incorporación de funcionarios.
- Abandono de los criterios técnicos de incorporación y preparación pre-servicio de los técnicos.
- Creación masiva de agencias de extensión carentes de recursos.
- Abandono de métodos de trabajo participativos que habían sido adoptados con éxito durante las primeras dos décadas de operación.
- Ausencia de definiciones claras de políticas nacionales, capaces de establecer el rumbo y el alcance de los trabajos técnicos.
- Carencia de mecanismos institucionales adecuados para la complementación de la asistencia técnica con otras opciones como el crédito para inversiones.

Conforme a referencias brindadas por técnicos anteriormente pertenecientes a la plantilla del Servicio de Extensión Agraria, la influencia de determinados movimientos políticos en el funcionamiento de la Institución, se habría incrementado aún más desde los años '90, con el advenimiento de la transición democrática.³

³ Chamorro, S.; Báez, R., ex funcionarios de la DEAG.

Actualmente, se cuenta con un servicio de asistencia técnica directa, cuya cobertura reúne a unas 37.000 familias, conforme a datos recogidos mediante consultas personales dentro de la Institución responsable, la DEAG⁴. Con el refuerzo de Programas como el PRODESAL y el de Créditos de la Región Oriental (FDC), la cobertura global de la asistencia técnica a pequeños productores ascendería actualmente a unos 60.000, equivalente a algo menos del 20% de la población total de pequeños agricultores⁵

⁴ Acosta Arrechea, F., en respuesta a consulta personal, sobre base del registro de actividades del año.

⁵ Asumiendo que la cantidad total de "explotaciones agropecuarias" se aproxima en la actualidad a unas 400.000 (en 1991 fueron contabilizadas 307.221 explotaciones) y que de dicho total se mantiene un 80% de explotaciones de menos de 20 há (en 1991 la proporción era de 83%, incluyendo a las explotaciones sin tierra). A la cobertura directa de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) de 37.000 familias, se suma una ampliación de unas 19.400 familias en el marco del PRODESAL y de otras 3.300 en el marco del Proyecto de Crédito de la Región Oriental (FDC/FIDA).

VI. RESULTADOS DE LA ASISTENCIA TÉCNICA TERCERIZADA

Al momento de intentar una aproximación a los resultados de la Asistencia Técnica Tercerizada, es imprescindible tener en cuenta los objetivos y otras definiciones estratégicas establecidas en el momento de diseñarse el Programa. Así, conforme a los documentos disponibles, los objetivos se centran en la sostenibilidad ambiental y económica de las pequeñas fincas algodoneras, ya que tanto el Documento Técnico Inicial, como el Convenio de Préstamo del Programa y la Ley N° 1364 que aprueba el Convenio de Préstamo N° 1109/OC.PR, coinciden en que el objetivo es *“promover la sostenibilidad de los sistemas de producción de las pequeñas unidades algodoneras, mejorando el ingreso neto de las mismas”*.

En este Estudio, se considera el resultado de la asistencia técnica en su acepción más amplia, es decir se entiende que si el Programa persigue como fin la sostenibilidad de determinados sistemas de producción, que a nuestro juicio constituyen parte integral de las pequeñas unidades de la agricultura familiar, así como de hogares campesinos, las indagaciones en busca de los resultados no deberían limitarse solamente al ingreso en efectivo generado por las actividades productivas de la finca. En atención a lo anterior, se intenta seguidamente caracterizar algunas de las formas de resultados más frecuentemente encontradas al entrevistar a beneficiarios(as), técnicos y autoridades locales, y al revisar algunos datos de fuentes secundarias.

En tal sentido, se considera como resultados de la asistencia técnica tercerizada a todos los logros perceptibles a la observación, ya sea a partir de la consulta directa a los(as) involucrados(as) directos(as) o a partir del análisis de datos y otras evidencias de carácter secundario.

Se considera productos a todas las prácticas y estrategias de naturaleza principalmente productiva, organizativa y comercial adoptadas por los(as) usuarios(as) de la asistencia técnica y su familia.

Por otro lado, se considera efectos de la asistencia técnica a los cambios provocados en las condiciones de producción y comercialización y a las consecuencias de las mismas, en términos de modificaciones en algunos indicadores de eficiencia económica y seguridad alimentaria al nivel de finca y familia.

Por último, son considerados como medidas de impactos iniciales, algunos cambios profundos que comienzan a percibirse en la población usuaria. Estos cambios abarcan diversos aspectos, todos ellos perceptibles como elementos del amplio concepto de la *calidad de vida*, tales como:

- Nivel, regularidad y sostenibilidad del ingreso familiar.
- Calidad ambiental.
- Actitud de la población usuaria hacia su propia formación; el hábitat o tekohá, la capacidad organizativa, el liderazgo y la equidad entre géneros.
- Seguridad alimentaria.

En esta sección, el Documento muestra los hallazgos del trabajo de sistematización, abarcando los resultados que pueden resumirse en los siguientes enunciados generales:

- El proceso de la asistencia técnica tercerizada en general ha producido resultados de variada intensidad en los tres niveles mencionados: productos, efectos e impactos iniciales.
- Los resultados se encuentran tanto en el ámbito de las propias fincas de familias usuarias, como más allá de las mismas, en el espacio comunitario y local.
- Los resultados no han alcanzado aún la magnitud esperada, sobre todo si se hace referencia a los posibles impactos.

A. En lo económico

Con relación a la sustentación económica de las familias usuarias, que constituye uno de los desafíos centrales del Programa y teniendo en cuenta el progresivo empobrecimiento que ha venido afectando a la mayor parte del campesinado, fue posible percibir algunos resultados significativos. A la fecha, los resultados perceptibles provienen principalmente del ámbito de la comercialización, por un lado, y en alguna medida, de la producción más diversificada, por el otro.

El éxito comercial difiere sin embargo según las diferentes Unidades visitadas en el marco de este Trabajo. Como veremos más adelante, alguna dosis de creatividad de las UTT's combinada con la fortaleza organizacional específica de los productores y las características regionales de determinadas cadenas comerciales, como las del algodón por ejemplo, han influido de manera determinante en la profundidad de los avances logrados.

Un hecho resaltante, está dado por el generalizado reconocimiento que existe entre las personas involucradas, acerca de las inmensas posibilidades que se les abre a partir del proceso vivenciado en el marco del PRODESAL, con la capacitación recibida y el progreso logrado en cuanto a la formación y consolidación de sus organizaciones de base y de segundo grado. No pocas veces, durante las visitas a las distintas unidades seleccionadas, grupos de usuarios se refirieron a los avances alcanzados como etapas de un proceso liberador para las familias campesinas.

Por ahora, la contribución económica que se espera a partir de los cambios tecnológicos promovidos por el Programa, es aún limitada aunque se percibe con claridad que las distintas comunidades han realizado avances en el establecimiento de las condiciones previas, mediante la progresiva adopción de las prácticas y métodos que en el mediano y largo plazo permitirán restablecer e incrementar la capacidad productiva de los recursos de que disponen las familias.

A continuación, se discuten con cierto detalle las cuatro vías que con mayor frecuencia han aparecido como importantes en la configuración de la mayor capacidad de generación de ingresos de las familias usuarias.

1. Principales mecanismos de mejoramiento del ingreso familiar

Nuestras entrevistas con los(as) involucrados(as) en las ocho UTI's seleccionadas, han aportado algunos elementos de juicio que nos llevan a reconocer la existencia de un incremento del excedente económico a nivel de familias, expansión que -pese a su nivel aún incipiente- habla del potencial de la estrategia en el mediano plazo. Por ahora, la ampliación del excedente obtenido por las familias se basa, entre otros aspectos, en:

- a. El aumento logrado en el precio de comercialización de los principales rubros de renta, en especial el algodón.
- b. La comercialización de nuevos rubros agrícolas de renta, tales como el sésamo, la cebolla, el feijao, los granos.
- c. La colocación en el mercado, de rubros producidos mediante estrategias tecnológicas y comerciales innovadoras, como el caso de la producción orgánica de exportación en sésamo y feijao.
- d. El encadenamiento de familias usuarias a los pequeños mercados locales bajo la modalidad de ferias de productos, principalmente de granja.

a. El margen de comercialización del algodón

El incremento del margen, captado por las familias usuarias, se basa en las mejores condiciones de negociación, ya sea con intermediarios locales o con las propias industrias desmotadoras. La capacidad de negociación se ha incrementado a partir de la gestión organizada, que permitió ofertar volúmenes del producto que en términos generales, han contribuido a facilitar a los compradores el cumplimiento de sus propias metas de producción y exportación.

Las referidas operaciones de venta organizada, constituyen una de las piedras angulares en que se sustenta la motivación que caracteriza hoy a muchos(as) participantes en el Programa. Dicho aporte motivador se fundamenta en el hecho de que por esa vía, numerosas familias usuarias -pertenecientes a las UTI's donde las organizaciones han alcanzado cierta capacidad de gestión asociativa y la estrategia de la venta organizada fue promovida con carácter de prioridad por la UTT- han logrado elevar su precio de venta a niveles que han oscilado en un 20% por encima del precio pagado por los hacedores locales, durante la temporada 2002 - 2003.

En Boquerón, uno de los grupos de usuarios entrevistados contaba que los acopiadores de la zona iniciaron la comercialización durante la zafra 2002/2004, con un precio de 1.700 guaraníes por kilo, momento en que los usuarios del Programa por medio de su Organización (Nueva Visión) lograban empezar con alrededor de 2.100 guaraníes el kilo. Continúan narrando que, impulsados por el mayor precio logrado por los productores organizados, los acopiadores comenzaron a subir sus propios precios hasta aproximarse a los 2.100 guaraníes. *“Para ese entonces nosotros ya nos habíamos ubicado en torno de los 2.500 guaraníes por kilo. De no haber trabajado organizadamente, el precio recibido por nosotros seguramente no hubiese superado los 2.000 guaraníes. Ésta ha sido siempre la situación de los campesinos de la zona antes de que comenzáramos a participar en este proceso”*.

En otras UTI's con organizaciones menos fortalecidas, nuestras entrevistas con usuarios y con técnicos nos han mostrado que la incertidumbre tiende a mantenerse alta y que la probabilidad de que los usuarios (aún los que se encuentran integrando las organizaciones de segundo piso) logren desactivar los tradicionales esquemas de comercialización vigentes, es baja. Como consecuencia -según la información recogida- la posibilidad de incrementar el precio al nivel de pequeños productores se enfrenta a numerosos riesgos sumado al de que la organización no obtenga tan siquiera la bonificación que pagan las empresas desmotadoras a sus proveedores a partir de un cierto volumen convenido como meta. En Huguá Rey y Santa Librada, la expectativa de los usuarios consultados, no incluía en ningún caso la posibilidad de ejercer una acción que se orientara a “equilibrar” la influencia de los compradores tradicionales en el mercado local y zonal de la fibra, como sí se ha manifestado en algunas Unidades visitadas. En tales condiciones, el mejoramiento del ingreso, en concepto de bonificación por volumen de algodón en la presente zafra, se estimó que oscilaría entre 50 y 100 guaraníes por cada kilo de algodón en rama que las organizaciones de segundo piso logran entregar.

El ritmo de desarrollo de la capacidad de negociación varía significativamente de una UTI a otra. En términos generales, las referencias obtenidas indican que la comercialización conjunta era y sigue siendo aún, un paso difícil de lograr, debido principalmente a la relativa inestabilidad en las distintas variables que intervienen en el negocio, entre ellas el precio internacional, la paridad cambiaria, la política de las empresas exportadoras, la intervención de acopiadores de gran poder económico, la incidencia de los factores climáticos y de otros sobre la oferta local, etc. Frente a ese complejo mecanismo de fijación del precio, el éxito de la venta organizada por los pequeños productores depende de su forma y solidez organizativa, tal como manifestaba un técnico de la UTI Loreto: *“Lo que sí hemos logrado es que la Organización (Tekopyahu) estructure bien sus bases y esté cada día más y mejor articulada, de tal manera a fortalecer el sistema organizativo en el ámbito de la comercialización conjunta”*. En otras palabras, para tener éxito en ese mercado tan complejo -y por momentos muy competitivo- el pequeño productor debe encontrar un

mecanismo que le permita -llegado el caso- ser tan convincente y ágil como los comerciantes y acopiadores que están desde hace años en el negocio.

Efectivamente, las UTI's donde las asociaciones de segundo piso han alcanzado algún grado de madurez organizativa, como son los casos de Tekopyahu, Nueva Visión y Tekójojá, la creciente capacidad de negociación ha permitido a los pequeños productores afianzar su posicionamiento comercial en ese y en otros mercados. Eso es notorio al observar la evolución de los negocios recientes:

- *Tekopyahu*: inicia su venta conjunta con 70 toneladas en el 2001/2002; pasa a 90 toneladas en el 2002/2003 y planea como mínimo 250 toneladas en el 2003/2004.
- *Nueva Visión*: comenzó con 100 toneladas en el 2001/2002; aumentó a 220 toneladas en el 2002/2003 y planea alcanzar las 300 toneladas en el 2003/2004.
- *Tekójojá*: el plan de venta organizada para la zafra 2003/2004 asciende a 500 toneladas.

Las diferenciaciones en cuanto a dinámica organizativa y alistamiento para la implementación de operaciones comerciales, hace que mientras en Nueva Visión (Caazapá) existen tratativas con otras dos organizaciones del Departamento para la consolidación de sus ofertas por aproximadamente un millón de kilos, en Huguá Rey (San Pedro) donde -según información proporcionada por el Equipo Técnico- al menos el 95% de los usuarios son cultivadores de algodón, la Asociación Pojoapy no logró cumplir con su compromiso de venta organizada de 40 toneladas durante la zafra del año 2002/2003 y tiene entre sus planes la venta organizada de no más de 100 toneladas para la zafra 2003/2004.

Al respecto, algunas de las Unidades visitadas, ocupan una posición intermedia en cuanto a la dinámica organizativa y su repercusión en la concreción de negocios en el mercado algodonerero. Tal sería el caso de la UTI Santa Rosa, donde el Presidente de la Asociación San Isidro Labrador indicaba que uno de sus mayores logros es la comercialización conjunta de algodón, a cuyo efecto, ha conformado una mesa coordinadora con otras dos asociaciones que funcionan en la misma UTI (Capiibary), para integrar un volumen de 100.000 kilos de algodón y conseguir así un mejor precio. Si los pequeños patrones de la zona están pagando 2.200 guaraníes por kilo, la venta asociada podría permitirles conseguir algo así como 2.350 guaraníes por kilo, si se lleva el producto hasta la fábrica. A esto hay que agregarle la bonificación que se espera obtener si se cumple con la meta de entrega.

Por otro lado, el éxito de la venta organizada, ha requerido en algunos casos de una fuerte intervención de la empresa tercerizada, con el fin de equilibrar el poder monopsónico que localmente detentan los comerciantes que tradicionalmente controlan el comercio del algodón en rama. Al respecto, en la UTI Mandu'a râ (Canindeyú) el Coordinador del Equipo Técnico de Campo definía de la siguiente forma, la línea estratégica de intervención que habían utilizado:

“Cuando llegamos a la zona, la población estaba a la defensiva, tanto ya se les había engañado, que no confiaban en nosotros, al comienzo. Entonces les pedimos aunque sea 100 kilos de algodón para demostrarles que sí se puede comenzar a cambiar. En aquel entonces (zafra 2001/2002), el algodón estaba a 900 guaraníes el kilo, el intermediario local estaba pagando 600 gs. o 700 gs. y nosotros les dijimos que podíamos conseguir venderlo a 900 gs. Finalmente logramos acordar las primeras entregas conjuntas; nos costó todo un día juntar dos o tres bolsones de cada uno y a las 12 de la noche terminamos una carga de 8.000 kilos que llevamos a Coronel Oviedo y el resultado fue 1000 gs. por kilo, ya descontados los costos de flete y estibaje; regresados y en su casas les entregamos a cada uno sus 1000 gs. por cada kilo que se había entregado”.

Siguió: “Ahí fue que empezó la confianza; pero el equipo técnico fue el que realizó todo; pesó, cargó y todo lo que el proceso exige. Habíamos hecho el trato a 900 guaraníes y al finalizar la operación no les pagamos 900 sino 1000 guaraníes. Entonces ese fue el comienzo y en seguida la colonia se enteró y ya empezó a crecer el movimiento: en una semana llevamos 48.000 kilos y el acopiador se vio obligado a subir su precio a 900 y 950 guaraníes el kilo para poder competir porque nosotros en el primer viaje ya les pagamos 1000, en el segundo viaje 1050 y después ya era 1100 guaraníes. Nosotros seguíamos la corriente de los precios ascendentes porque la desmotadora pagaba en forma ascendente, entonces el intermediario indefectiblemente tuvo que alzar para poder comprar el algodón de los productores”.

Concluye: “El segundo año ya fue más fácil: se acopiaron 250.000 kilos y también nosotros éramos los reguladores del precio. Por la radio anunciábamos cómo estaba el precio, entonces el intermediario ya no podía pagar muy por debajo de lo que estaba en el mercado, porque ya se sabía cuál era el precio. En ese sentido, la gente de la zona comenzó a percibir un nivel de precio más justo, que era lo que estábamos buscando”.

Nuestras indagaciones en distintas UTI's, nos han permitido asimismo constatar que las condiciones locales en que se desenvuelve el negocio algodonero son cambiantes y existen casos en los cuales ni la fortaleza organizativa parece ser suficiente para hacer frente a los agentes económicos que tradicionalmente manejan el mercado local y zonal. En algunas localidades intervienen grandes acopiadores, quienes mediante acuerdos que tienen con las desmotadoras logran desarticular las estrategias comerciales de grupos organizados, elevando sistemáticamente el precio local de acopio, por momentos incluso por encima del precio que podrían lograr los pequeños productores juntando su producción y llevándola hasta la desmotadora. Aparentemente, este tipo de acopiadores establece con determinadas empresas industriales, unos niveles de bonificación suficientemente importantes, que justifican el pago de precios locales que significan “pérdidas” que -sin embargo- son compensados con creces mediante la bonificación.

En la UTI San Joaquín, para el caso más representativo entre los visitados, los integrantes del Equipo Técnico de Campo describieron en los siguientes términos los condicionamientos existentes en esa localidad a los fines de la comercialización organizada:

No siempre la comercialización conjunta es la forma que más conviene al productor. A lo mejor al productor le conviene vender en su finca si no conoce todavía los mecanismos, los canales, lo que ocurre en las desmotadoras; considerando todo esto y haciendo la cuenta, al productor a lo mejor le conviene vender en su finca.

En realidad hay experiencias al respecto: hubo épocas en que los acopiadores pagaron más precio aquí que allá en la desmotadora. Resulta que los acopiadores también están compitiendo por las bonificaciones, lo que hace que la competencia sea muy fuerte. La gente ha tenido experiencia juntando su producción y llevándola hasta allá y al final les resultó un precio que era menor al de aquí. Por todo esto, la gente no está muy entusiasmada por realizar una venta conjunta.

Acá en este pueblo por ejemplo, hay dos acopiadores que son muy fuertes, que no se sabe qué clase de acuerdo manejan con las desmotadoras, porque están pagando acá en la zona el mismo precio que pagan las desmotadoras. En esas condiciones, los más chicos se ven obligados incluso a venderles a ellos en vez de llevar a la desmotadora, lo que implica un montón de inconvenientes. En ese nivel se manejan volúmenes de cuatro millones de kilos, por ejemplo. Estos acopiadores fuertes cuentan con recursos suficientes (tractores, camionetas, camiones) como para operar hasta la misma chacra del productor, aún en los peores caminos, que aquí son numerosos.

Esta caracterización hecha por el personal técnico de la UTT fue posteriormente ratificada plenamente por los principales dirigentes de la Organización Campesina Carpa Cué (OCC), una de las dos organizaciones de segundo piso que funcionan dentro de la UTI. Durante la entrevista realizada en dos momentos, un grupo de dirigentes explicaba que, pese a que la Organización contaba -durante la temporada 2003/2004- con recursos financieros con los cuales pudo adquirir al contado y entregar financiado a sus asociados, la semilla de algodón y los plaguicidas (insumos claves para entrar con cierta autonomía en la comercialización conjunta del producto), sus dirigentes habían decidido dar a los socios plena libertad para realizar su comercialización “al mejor postor”. La explicación que dieron era muy similar a la anticipada por el personal técnico de la UTT.

Sin embargo, si exceptuamos esta última experiencia, en todas las demás pudimos constatar que las organizaciones de usuarios, con apoyo de las respectivas UTT's, han alcanzado logros que, aunque varían de una experiencia a otra y son aún incompletos en cuanto a su repercusión sobre el ingreso familiar, constituyen etapas

trascendentes en el intento de desactivar una de las principales barreras que impiden a los pequeños productores optimizar los resultados económicos del algodón como rubro tradicional.

b. Nuevos rubros de renta en los sistemas productivos

La adopción y posterior ampliación de productos no tradicionales destinados a la comercialización, se encuentra asimismo en estrecha relación con el nivel evolutivo de las respectivas organizaciones apoyadas durante el proceso.

Tanto en Tekopyahu y Nueva Visión como en Tekójojá, las respectivas UTT's agregaron una dosis de creatividad y espíritu innovador a la creciente madurez organizacional de las asociaciones de segundo piso al impulsar el desarrollo de nuevos rubros destinados al mercado y nuevas propuestas tecnológicas vinculadas a los mismos.

La producción de sésamo y feijao, de tipo convencional primero, y la progresiva evolución luego hacia la producción orgánica de ambos rubros, constituye hoy día toda una innovación en las UTI's Loreto y Boquerón. En Loreto, los productores disponen este año de 120 há. de sésamo orgánico y de 78 há. de feijao orgánico, mientras que en Boquerón se espera comercializar esta temporada un total de 40 toneladas de sésamo (el año pasado se exportó la primera partida de 6 toneladas de sésamo orgánico).

La incorporación y progresiva expansión del área de cultivo de cebolla (rubro totalmente nuevo en la zona), representa una importante innovación en la UTI Tekójojá. De unas 70 há. cultivadas durante el año pasado, se planea llegar ahora a 100 há. El resultado económico fue aún dispar durante las dos temporadas de prueba, debido a fallas en el sistema de comercialización, las que se van corrigiendo con el correr del tiempo.

Cabe señalar que, de acuerdo a los datos disponibles sobre volúmenes de frutas y hortalizas comercializadas en el Mercado de Abasto de Asunción, existe un amplio margen para el abastecimiento a partir de la producción nacional. En el caso específico de la cebolla, la producción nacional representaba en promedio el 3% del total ingresado a dicho Mercado entre 1998/1999. Dicha participación aumentó a 8% en el año 2000, considerando el promedio de los tres últimos años (2001-2003), mientras que la oferta local no supera aún el 20% del total. Una tendencia similar se observa con otras frutas y hortalizas que ingresan regularmente al mencionado Mercado.

También, se pudo apreciar que en algunas zonas se está trabajando por la producción y conservación de excedentes de granos básicos. Así, en Boquerón se comercializaron la temporada pasada 15.000 kilos de maíz y poroto. En Tekójojá un productor dirigente del Comité Asociado de Agricultores Tekójojá (CAAT), al justificar su decisión de incorporar la producción de granos como fuente de ingresos, expresaba:

“Actualmente me asombro (tuichá añemondyi) cuando pienso en la forma en que me estaba manejando anteriormente. Un día uno de los técnicos del Equipo me propuso que hiciera la prueba de sembrar 1 há. de algodón y 1 há. de maíz y que luego de aplicar las técnicas normales en ambos rubros comparara el resultado. Accedí y al final mis resultados fueron 1.850 kilos de mi parcela bien trabajada de algodón y 2.800 kilos de mi parcela de maíz chipá. De mi algodón me quedó neto la suma de 362.000 guaraníes, una vez descontados los gastos – que no incluían el costo de mi propio trabajo –mientras que mi maíz, que me había exigido una sola carpida y un aporque con buey, pude vender a 1.000 guaraníes por kilo, obteniendo un ingreso de 2.800.000 guaraníes. Con eso comprendí el error que año tras año estábamos cometiendo la mayoría de nosotros”.

c. La incursión en el mercado internacional de productos orgánicos

Esta estrategia ha sido desarrollada específicamente en la UTI Loreto, donde las alianzas institucionales y comerciales de la UTT han permitido desarrollar el sistema, contando a la fecha con la certificación internacional de un centenar de hectáreas para la producción orgánica exportable a Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. A partir de esa experiencia, la UTT está iniciando su propia transferencia horizontal destinada a impulsar dicha innovación tecnológica y comercial a la UTI Boquerón. La comercialización de la variante orgánica de ambos productos, representa para los pequeños productores un importante sobreprecio; en el caso del sésamo, el sobreprecio es de aproximadamente 20%, proporción que es similar en el caso del feijao.

d. Los micro-emprendimientos productivos de mujeres y el encadenamiento a pequeños mercados locales

En las diversas UTI's, se ha promovido con bastante éxito la participación de las familias representadas principalmente por las mujeres, en actividades de capacitación y generación de micro-emprendimientos productivos, que en muchos casos han tenido repercusiones desde el punto de vista de la incorporación de nuevas fuentes de ingresos monetarios para las familias.

En la UTI Tekójojá, los usuarios entrevistados narraron de qué forma los trabajos emprendidos con las mujeres permitían a las familias usuarias reducir drásticamente sus gastos, lo que constituye un impacto económico significativo. El grupo entrevistado resumía el tema de la siguiente forma: *“el trabajo de las mujeres nos permite actualmente gastar menos en las compras del almacén, ya que están fabricando shampoo, enjuague, detergente, jabón en polvo y jabón en pan. Ni qué decir del lado de los alimentos, porque ellas ya saben preparar una enorme cantidad de comidas que anteriormente no sabíamos, y que a menudo implican simplemente utilizar aquellos productos que tenemos en la casa. Muchas familias tienen un pequeño supermercado en su casa”.* Integrantes del Equipo Técnico de la misma UTI informaban que *“la cantidad de mujeres y familias que tienen la capacidad de generar industrias caseras (jabones, detergentes, alimentos a base de productos de*

la finca) no baja de 200 en este momento”, es decir no menos de 30% de las familias usuarias.

Las ferias de productos organizadas por las asociaciones de productores de cada una de las UTI's -con apoyo de los respectivos equipos técnicos- constituyeron otra nueva fuente de ingresos para las familias usuarias. En Boquerón, cincuenta familias participantes en las ferias lograron durante siete meses una venta bruta de 21.000.000 de guaraníes, equivalente a un promedio de 60.000 guaraníes por familia y por mes. En Huguá Rey, la Secretaria del Comité de Mujeres Oñondivepá, contaba que las familias de su Comité -que concurren aproximadamente cada 22 días a la feria de General Aquino- obtienen un ingreso en efectivo de entre 60.000 guaraníes y 70.000 guaraníes por vez.

2. El incremento del ingreso familiar

La medición del ingreso familiar realizada por la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (FCA/UNA)⁶ como parte del Estudio de Evaluación de Medio Término (EMT) del PRODESAL, proporciona un importante punto de referencia en lo que respecta al cambio experimentado por el ingreso de las familias beneficiarias del Programa.

El referido estudio estima que en promedio -para las 33 UTI's- el ingreso anual en efectivo de las familias beneficiarias de la asistencia técnica, habría experimentado un incremento de 56% durante el periodo de ejecución, pasando de 679 dólares en el año base a 1060 dólares, en el momento del estudio⁷.

El citado estudio de EMT proporciona asimismo, elementos de juicio que permiten corroborar lo observado durante nuestras propias visitas de reconocimiento, en el sentido de que es aún limitada la contribución de las tecnologías promovidas por el Programa en el ingreso familiar⁸.

⁶ Facultad de Ciencias Agrarias de la UNA. “Evaluación de Medio Término del PRODESAL”. Informe Intermedio. Enero de 2004.

⁷ En el marco de la EMT, se define el ingreso neto anual familiar como el remanente que resulta del ingreso bruto en efectivo (ventas, ingresos extra prediales y ventas de servicios), una vez cubiertos los gastos en efectivo incurridos para fines productivos (insumos, mano de obra contratada, servicios y gastos por equipos y maquinarias contratadas).

⁸ En el estudio de Evaluación de Medio Término (EMT) de la Facultad de Ciencias Agrarias, se señala haber encontrado cambios poco significativos en los rendimientos de la mayor parte de los rubros productivos y se atribuye la tendencia expansiva del ingreso familiar a los siguientes factores:

- Algún grado de diversidad en la composición de los rubros de renta en la mayoría de las fincas asistidas.
- Moderados incrementos en la productividad de algunos cultivos, principalmente del algodón y del tabaco, asociados a sustanciales aumentos en los precios de comercialización.
- La reducción de los gastos en efectivo para la producción, principalmente como efecto de subsidios gubernamentales y disminución de la utilización de insecticidas, asociada a su vez a la creciente aplicación de prácticas de bajo costo para el control de plagas y malezas.

Ahora bien, el cambio operado en el ingreso, conforme a lo especificado en el estudio de EMT plantea cuando menos las siguientes reflexiones:

- En primer término, la magnitud del incremento resulta altamente significativa, sobre todo si se considera que en el nivel de algunos actores claves (usuarios y técnicos), se ha podido captar el generalizado reconocimiento de que el tiempo efectivo de ejecución transcurrido es aún insuficiente para que inversiones de este tipo alcancen la totalidad de los impactos esperados. Esta observación es coincidente con recientes hallazgos de organismos internacionales como el Banco Mundial⁹.
- En segundo lugar, cabe plantearse la interrogante de si el referido incremento en el ingreso en efectivo no tendrá una correspondencia excesivamente elevada con el efecto precio, que como es sabido fue muy favorable en el caso del algodón, al menos durante las dos últimas temporadas agrícolas. Esta interrogante se fortalece desde el momento en que el mismo estudio reconoce haber encontrado incrementos sólo moderados de los rendimientos de algunos de los cultivos desarrollados por los usuarios.

3. La relación Ingreso/Inversión Directa

Si se toma en cuenta la información proporcionada por la EMT, con respecto a la estimación del incremento de ingresos en la población usuaria, es posible determinar cuál es la relación que podría existir entre el citado beneficio estimado, por un lado, y el componente más importante del costo, por el otro: la inversión directa en contratación de las Unidades Técnicas Tercerizadas (UTT's) prestadoras del servicio de Asistencia Técnica.

En el Cuadro N° 2, se presenta el resumen del monto total de los contratos de las empresas prestadoras de servicio en las ocho UTI's analizadas como parte de nuestro estudio de casos. Para la preparación del cuadro, se recurrió a datos de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL. Si se consideran los contratos del periodo 2000-2003, se obtiene un monto total para las ocho UTI's de 2.790.150 dólares.

⁹ Estudios y evaluaciones del Banco Mundial y otros organismos internacionales de crédito y asistencia técnica, realizados entre los años 2000 y 2002 indican que proyectos con componentes sociales – sobre todo los que apuntan a producir cambios culturales y de conducta – deberían tener una duración de por lo menos 6 años (generalmente eran formulados para 4 años) y que la medición objetiva de los impactos debería ser realizada no antes de 2 a 3 años posteriores al final de la ejecución, es decir en un plazo medio de 10 años contados desde el inicio de la ejecución.

Cuadro N° 2. Monto de la Inversión Directa. Valor de los contratos de UTT's
(En dólares por año)

UTI	Años				TOTAL
	2000	2001	2002	2003	
Loreto	136.000	160.000		124.700	420.700
Santa Librada	132.000	138.000		142.900	412.900
San Joaquín	133.800	174.500		136.750	445.050
Santa Rosa del Mbutuy	136.450	140.000		145.500	421.950
Huguá Rey		110.000	104.100		214.100
Mandu'ra		124.350	114.400		238.750
Boquerón		125.000	118.300		243.300
Tekójojá	115.700	139.500	138.200		393.400
TOTAL	653.950	1.111.350	475.000	549.850	2.790.150

Fuente: Preparado en base a datos de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL.

Por otro lado, en el Cuadro N° 3, se presenta también a partir de datos de la Unidad de Monitoreo y Evaluación, el resumen de la cantidad de familias usuarias atendidas en las ocho Unidades Tercerizadas en el marco de los respectivos contratos. Considerando los contratos del periodo 2000-2003, se obtiene un total de 4.150 familias usuarias para las ocho UTI's incluídas en el presente Estudio. Esta cobertura, que representa el 21% de la meta global del componente Asistencia Técnica, está compuesta por 2.410 familias incorporadas en el año 2000, por 1.300 familias incorporadas en el año 2001, y por 440 familias incorporadas en el año 2002.

Cuadro N° 3. Evolución del Número de Familias Usuarias por Año.

UTI	Años				TOTAL
	2000	2001	2002	2003	
Loreto	600	600		600	600
Santa Librada	350	450		450	450
San Joaquín	700	700		700	700
Santa Rosa del Mbutuy	360	450		450	450
Huguá Rey		350	450		450
Mandu'ra		360	450		450
Boquerón		350	450		450
Tekójojá	400	450	600		600
TOTAL NUEVAS	2.410	3.710	1.950	2.200	4.150¹⁰
	2.410	1.300	440	0	4.150

Fuente: Preparado en base a datos de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL.

¹⁰ En el sentido horizontal los valores totales son como sigue: entre el 2000 y 2001, hay un incremento de 1300 usuarios, alcanzando en total 3.710; en el 2002, los nuevos usuarios suman 440 y en el 2003 ya no hay ampliación de usuarios en las UTI's estudiadas. Con esto, el total de usuarios de las 8 UTI's alcanza 4.150. Sin embargo, al calcular el valor medio de los contratos por familia en 2002 y 2003, se toma solamente a los usuarios de las UTI's que en ese año aparecen con algún valor en la tabla de monto de los contratos.

Al relacionar la inversión directa, en concepto de monto de los contratos de asistencia técnica, con el número de usuarios que han atendido las empresas contratadas entre los años 2000 y 2003, se obtienen los valores medios anuales por familia en cada Unidad Territorial, así como el agregado de los mismos para las ocho UTI's. Los valores estimados son presentados en el Cuadro N° 4.

**Cuadro N° 4. Inversión Media por Familia Usuaría
(Contratos de Asistencia Técnica en Dólares por Familia)**

UTI's	Años				TOTAL
	2000	2001	2002	2003	
Loreto	227	267		208	702
Santa Librada	377	307		318	1.002
San Joaquín	191	249		195	635
Santa Rosa	379	311		323	1.013
Huguá Rey		314	231		545
Mandu'a rá		345	254		599
Boquerón		357	263		620
Tekójojá	289	310	230		829
Promedio Ponderado	271	299	244	250	266 ¹¹

Fuente: Preparado en base a datos de los Cuadros N° 2 y 3.

Los valores presentados en el cuadro precedente, muestran que el costo medio anual de la asistencia técnica (en términos del valor de los contratos de prestación del servicio) varía entre 244 y 299 dólares por usuario en el periodo analizado. El promedio general para los cuatro años asciende a 266 dólares por usuario. Si se relaciona el valor medio de la Inversión Directa (266 dólares por usuario y por año) con el incremento estimado del Ingreso Neto en Efectivo de las familias (381 dólares por familia y por año), tal como fue estimado por el estudio de EMT, se puede considerar que -con esa inversión- el Estado habría realizado una contribución para que las familias usuarias incrementen en 56% su ingreso neto anual en efectivo. Esto significa que por cada dólar invertido en contratar a las empresas proveedoras de la asistencia técnica - en presencia entre otros de precios relativamente propicios a los principales rubros de la agricultura familiar - la familia media que recibe dicho servicio, habría incrementado su entrada neta anual en 1,43 dólares.

B. En lo social

En el campo social, los trabajos realizados en el marco del Programa, están generando cambios perceptibles como impactos iniciales que al igual que en el plano económico, varían en su forma e intensidad según las distintas UTI's visitadas. Los principales cambios que se observaron a lo largo de las distintas entrevistas de campo, incluyen: (1) el aspecto formativo que la población está experimentando y valorando; (2) la creciente

¹¹ Promedio aritmético simple entre los valores promedios anuales.

revalorización de la vida rural; (3) la capacidad organizativa aumentada; (4) la reconversión del concepto y estilo de liderazgo; y (5) la capacitación y participación de las mujeres.

1. El aspecto formativo

Tal como los(as) usuarios(as) visitados(as) comentan, en casi todos los casos, queda patentizada la marcada orfandad que antes del Programa caracterizaba a la población destinataria del mismo, en lo que respecta a acciones directas destinadas a la reflexión acerca de la problemática del desarrollo campesino y de sus determinantes.

En ese sentido, resalta la contribución que ha realizado el PRODESAL a través de los agentes técnicos en el campo, logrando que la población (productores, mujeres, jóvenes), recuperara el sentido de pertenencia a su cultura campesina; su forma de vida, su actividad productiva y sus costumbres. Es destacable el efecto que está generando dicha recuperación de la identidad sobre la propia estima de las personas y su disposición para incorporar los nuevos conocimientos que les ayuden a adaptar sus antiguas y tradicionales prácticas de manejo productivo y ambiental.

La contribución positiva del Programa en el aspecto formativo, constituye un aporte que se encuentra bastante generalizado si consideramos las diferentes experiencias observadas. Sin embargo -como se remarca sistemáticamente en el Documento -la profundidad y perdurabilidad de los procesos vivenciados y, sobre todo, el probable impacto de los mismos en la vida futura de las familias involucradas, tenderían a variar de manera significativa de una experiencia a otra.

En algunas UTI's, las Unidades Tercerizadas se preocuparon por realizar un trabajo de base orientado a lograr la toma de conciencia de sus usuarios(as) sobre la realidad contemporánea e histórica de las familias campesinas. Como resultado de esos procesos, de comprensión de los determinantes principales del desarrollo, desde la perspectiva de las pequeñas unidades productivas campesinas, las bases organizativas han tendido a ser más sólidas y las organizaciones formadas han mostrado señales de mayor perdurabilidad futura, lo cual hace predecir mayores probabilidades de impacto de la gestión asociativa. *"El proceso está arrancando de raíz la ignorancia (ohapo'ó la tavy)"* manifestaba un dirigente del Comité de Agricultores Asociados Tekójojá (CAAT) de Vaquería, Caaguazú, donde precisamente era perceptible la creciente solidez organizativa.

En este sentido, los(as) usuarios(as) se preocuparon por transmitir la valoración que otorgan a las acciones formativas del proceso que les toca vivenciar, describiendo a ese efecto las dificultades que han afrontado por mucho tiempo, logrando hoy (tras pocos años de intervención) tomar conciencia de ellas. Un usuario dirigente de la Organización Nueva Visión de la UTI Boquerón, Caazapá, brindaba el siguiente testimonio, que ilustra cómo la población usuaria percibe el efecto formador que ha sido generado por las acciones del Programa:

“Anteriormente, como no teníamos estas oportunidades (de formación y auto defensa) se nos engañaba, se nos discriminaba en muchos aspectos. Ahora estamos trabajando en la diversificación en todo sentido, tanto hombres como mujeres; se nos respeta en nuestras ideas; las autoridades buscan escuchar nuestras ideas; los campesinos estamos recuperando ese respeto que hace muchísimo tiempo no teníamos”.

Las manifestaciones recogidas a través de declaraciones de los mismos beneficiarios(as), llaman a la reflexión sobre la orfandad en que se han desenvuelto innumerables comunidades campesinas del Paraguay durante largos años. En estas condiciones, el nivel de aceptación de la gente es muy elevado, actitud que queda claramente evidenciada con la gran mayoría de las entrevistas mantenidas. La gente reconoce que la intervención del Programa constituye una nueva forma de relacionamiento de las instituciones del Estado con las comunidades, vinculación que para muchas de ellas era inexistente en el pasado.

Un productor usuario de la UTI Boquerón señalaba al respecto: *“Estamos en un proceso diferente, en el que se busca formar a las personas; formar líderes. A través de esa formación de la persona, estamos volviendo a comprender las causas de la descomposición en que estábamos inmersos; por ejemplo el uso del agrotóxico, de dónde viene, por qué viene; el monocultivo del algodón, de dónde viene y cuál es su objetivo”.*

En la UTI Loreto (Concepción), un dirigente del Comité San Isidro y miembro de la Organización Campesina Tekopyahú cuenta -en una de las entrevistas grupales- que hace seis años conformaron una sociedad de cinco socios para trabajar en unidad. A la fecha, hemos progresado mucho, dice, enumerando a continuación algunos de los aspectos formativos más resaltantes que experimentaron, a su juicio:

“Una de las cosas que se logró con este Programa, es habernos sacado la timidez (koyguá oipe’a orehegüi). Actualmente estamos en condiciones de hablar ante cualquiera y entrar en cualquier parte. Estoy convencido ahora que esa timidez nos impedía muchas cosas anteriormente; ahora ya estamos en condiciones de preguntar, buscar respuestas a las cosas que no entendemos. No obstante, creo que esa madurez es todavía variable entre los propios socios del mismo Comité. Hay algunos que son todavía testarudos (avá), no quieren aceptar recomendaciones de los técnicos, de compañeros; se muestran como quienes saben más que los que están recomendando. Este tipo de gente es el que sigue aún más atrasado”.

Una de las señoras participantes de la misma entrevista grupal, explica su propia experiencia formativa diciendo: *“Considero que la capacitación recibida durante todo este tiempo es una de nuestras mejores herramientas; hemos recibido orientación en muchos aspectos (hetáma rojeheko mbo'é) y sobre todo hemos realizado mucha práctica; no se ha limitado solo a charlas. Nosotras las mujeres junto con las técnicas hicimos jabones y alimentos. Yo siento que he mejorado muchísimo y como si estuviera ya en los últimos “grados” (si se compara con la evolución de un alumno en la primaria)”.*

El Coordinador General de la misma Organización Campesina Tekopyahu de Loreto reflexiona sobre el proceso formativo vivenciado por ellos en la UTI Loreto. En primer término sostiene: *“El equipo asesor que tenemos, nos demostró que nosotros vivimos nada menos que sobre la riqueza, que contamos con elementos y herramientas para salir adelante por nuestros propios medios; por ejemplo la tierra, la primera riqueza. Tenemos la fortuna de que en nuestra zona todos contamos con alguna extensión de tierra, algunos un poco más y algunos un poco menos, lo que significa que lo que nos falta no es mucho; eso nos hicieron ver”*.

Sigue: *“Al llegar a comprender este primer aspecto, y sobre la base del asesoramiento continuo que estábamos recibiendo, vinimos a comprender que un segundo elemento fundamental era el fortalecimiento de la organización de segundo grado, que ya es un medio efectivo para nosotros, a diferencia del comité que tiende a conducirnos nuevamente hacia el sistema individualista, que por otro lado nos encanta a la mayor parte de nosotros. Haber analizado estos puntos con los técnicos nos fue dando la visión de lo que queremos llegar a ser”*.

Completa su reflexión sobre la cuestión formativa sosteniendo: *“En Tekopyahu estamos convencidos de que (durante el proceso de preparación, conformación y fortalecimiento) se necesita clarificar muy bien el objetivo de la organización para evitar ser muy superficiales. Nosotros por ejemplo, somos conscientes de que la plata es necesaria; pero si uno fuera a organizarse sólo mirando ese aspecto, es natural que a uno se le pierda la perspectiva del objetivo mayor. El objetivo debe estar muy claro; se debe saber bien qué es lo que se quiere hacer, con qué medios se va a realizar y a dónde se quiere llegar. Tener clarificado estos puntos, le puede permitir al grupo aceptar una pérdida de 50 guaraníes – 100 guaraníes por kilo como un costo a veces necesario con tal de alcanzar el objetivo mayor. Si un grupo de personas se organizó sólo teniendo a la vista la mejor venta de su producción, y si con uno, dos o tres años que no se logró vender bien, la gente quiere volverse atrás nuevamente, significa que el objetivo es muy aparente o trivial y que haría falta un objetivo de mayor alcance. La falta de claridad del objetivo es la que hace que muchos grupos se desilusionen y abandonen su proceso organizativo. Una organización de segundo piso fuerte exige que las bases sean fuertes, de lo contrario no puede funcionar”*.

En la UTI San Joaquín, Departamento de Caaguazú, un grupo de dirigentes de la Organización Campesina Carpa Cué, contaba que dicha asociación de familias campesinas ya había estado conformada antes del inicio de la intervención, y que durante su proceso de integración, ellos - con ayuda de profesionales amigos y antiguos dirigentes campesinos de la zona - habían hecho por su lado la reflexión sobre la realidad que los aquejaba ya en ese entonces y que habían establecido los dos ejes fundamentales sobre los cuales trabajarían para el logro de su visión organizacional: la fragilidad y acelerado deterioro de los recursos naturales y la diversidad productiva. Explicaban que a partir del reconocimiento de sus problemas centrales, prácticamente habían definido un modelo de desarrollo basado en la recuperación de dichos recursos y en la diversificación productiva. Agregaban que sobre esa base organizativa autónoma que ellos habían impulsado, la intervención del Programa ha realizado aportes

significativos, apoyándolos fuertemente a través de los contenidos de capacitación desarrollados con los técnicos, entre otros, “para saber cómo fortalecer nuestra unión” (rojoajú kuaá haguâ), y en la formación de la capacidad administrativa y la capacidad para hacer negocios, “que han sido algunos de los aspectos más débiles de nuestro grupo”.

2. La revalorización de la vida rural (tekohá)

Un segundo efecto social, al cual los entrevistados adjudican un significativo valor, está dado por la creciente *revalorización de la vida rural* al nivel de la población usuaria. Algunas de las Unidades visitadas evidencian el grado de satisfacción que ello genera, el cual estaría relacionado con la generalizada percepción que existe en la sociedad paraguaya, en el sentido de que la migración campo-ciudad se encuentra en la raíz de muchos de sus problemas sociales contemporáneos.

Un poblador de la UTI Tekójojá, dirigente del Comité Asociado de Agricultores, CAAT, exteriorizaba este sentimiento mediante el siguiente testimonio: *“Los jóvenes están volviendo a interesarse por su medio (rekohá) y a participar activamente. En estos últimos tres años, muy pocos jóvenes han salido de estas comunidades, lo que implica un cambio radical en la tendencia anterior, ya que era muy frecuente la salida de la juventud hacia otros puntos del país y hacia el extranjero. El ver ahora a los jóvenes interesarse nuevamente en el trabajo de la chacra, constituye un motivo de orgullo local y fortalece el espíritu cooperativo iniciado mediante este Programa”*.

Otro testimonio fue proporcionado por los dirigentes de la Organización Campesina Carpa Cué de San Joaquín, Departamento de Caaguazú, al señalar durante la entrevista grupal: *“En nuestra zona, tras un primer momento de colonización, mucha gente volvió a abandonar esta localidad para ir a otras nuevas zonas de colonización, (como FINAP y otras). En momentos en que el algodón entraba en crisis (omano la mandyjú), esa gente vendió nuevamente sus parcelas para emigrar hacia la periferia de Asunción o la propia Caaguazú, porque carecía completamente de fuentes de ingreso (la mandioca no se podía vender; el maíz se vendía a 150 guaraníes – 200 guaraníes el kilo). Esa misma gente, actualmente viene de visita a nuestra zona y al observar los resultados que se están logrando aquí, van y transmiten en sus localidades, lo que a nuestro juicio ha contribuido a impedir que esas otras comunidades se despoblaran completamente. Esta es una muestra de cómo un programa bien llevado en condiciones adecuadas a las necesidades de la gente, puede contribuir a resolver el problema del desarraigo. Si no existen buenos programas que atiendan las necesidades, la gente pobre del campo tendrá necesariamente que emigrar a las ciudades. Y no es que la gente lo quiera realmente, sino que hay necesidades que no esperan”*.

3. La capacidad organizativa aumentada

Al constituir uno de los ámbitos de intervención contemplados por el PRODESAL, principalmente como una herramienta facilitadora de las acciones de transferencia de tecnología y de gestión comercial, la promoción de la capacidad organizativa ha sido encarada indefectiblemente por las Unidades Tercerizadas, con variada profundidad y variados resultados. El conjunto de observaciones y consultas realizadas a lo largo de las visitas de campo, nos permiten apreciar que la profundidad y el nivel de resultados obtenidos en este campo organizativo, se encuentran estrechamente asociados al tipo de experiencia formativa conducida con los(as) usuarios(as) de determinada UTI.

Pese a la desigual eficacia de los procesos organizativos y a las desiguales perspectivas de sostenibilidad de los resultados alcanzados, los nuevos estadios de capacidad organizativa que hoy se encuentran perceptibles en las diferentes UTI's, constituyen sin duda un impacto social insoslayable. En todas las comunidades visitadas, la gente está dispuesta a hablar de su experiencia organizativa y las narraciones registradas dejan notar que todas esas experiencias han significado un nuevo impulso a las posibilidades de reunirse en grupos de vecinos; de hablar de los problemas comunes y -en muchos casos- identificar iniciativas o acciones asociativas orientadas a resolverlos. Las diversas experiencias organizativas han contribuido a la obtención de beneficios económicos y sociales para sus protagonistas, tal como lo testimonian algunos usuarios:

En Vaquería, Caaguazú, un dirigente del Comité Asociado de Agricultores Tekójojá (CAAT), organización de segundo piso, al reflexionar sobre el valor de la capacidad organizativa que están adquiriendo con el proceso de la asistencia técnica, manifestaba que dicha capacidad organizativa *“ha permitido a nuestra Asociación convertirse ya en IFI, (Institución Financiera Intermediaria) administrando fondos de crédito en favor de las familias asociadas. También esta capacidad organizativa, nos ha permitido incrementar nuestra participación en los negocios relacionados con los principales rubros de comercialización. En este momento, mucha gente de la zona se está acercando a nosotros a preguntar si podrían incorporarse a la Organización”*.

Otro dirigente participante de la misma entrevista grupal, complementaba la caracterización de la aún incipiente experiencia de gestión financiera en pequeña escala diciendo: *“...tenemos nuestra organización, a través de la cual hemos conseguido algo muy importante: el crédito oportuno, ya que para nosotros que trabajamos en la agricultura, el momento de invertir muchas veces no se repite (ciclo de las plantas); la siembra hay que hacerla en su momento; lo que quiere decir que la semilla tiene que estar en su momento; la tierra tuvo que haberse preparado en su momento, etc”*.

Por su parte, en Loreto, Concepción, la dirigencia principal de la Organización Campesina Tekopyahu, OCT, señala que el fortalecimiento de ésta es un paso fundamental, ya que con ello, se tendrá un medio más efectivo en defensa de los intereses del pequeño productor de la zona. A continuación, algunas de las expresiones de los entrevistados:

“Consideramos que nuestro proceso organizativo está fortalecido porque a esta altura, ya somos varios los integrantes que nos definimos claramente a favor de nuestra Asociación, mientras que por otro lado vamos descubriendo que aquellos que en cierto momento muestran tibieza e indefinición, en el fondo no desean quedarse fuera del proceso. Hay -no obstante- algunas cuestiones de nuestra cultura que por momentos les hace actuar como débiles, pero cuando los dirigentes muestran su firmeza, entonces se van definiendo también en favor del proceso”.

“Estamos convencidos -decía uno de los dirigentes- que debemos trascender más allá de los límites del Comité, ya que mediante la instancia de segundo piso, que estamos esforzándonos por fortalecer, llegamos a conformar una especie de microempresa de pequeños productores que con el tiempo puede llegar a competir con los acopiadores, dejando más beneficios a los asociados y a la propia Organización. Ejemplificando esto, podemos decir que la fuerza productiva puede estar aún muy fragmentada si un determinado grupo de comités no logra establecer una dirección común; si ésta se logra, sin embargo, los comités habrán construido un movimiento que les otorgará mucha más fuerza”.

“La capacidad organizativa ciertamente genera beneficios económicos para los(as) participantes. En primer lugar, al unirnos y unir nuestra producción, hacemos la comercialización conjunta de 100, 200, 300 mil kilos de algodón, por ejemplo; eso significa que en vez de que uno o más compradores lleven pequeñas cantidades de 500 kg a 1000 kg cada vez desde nuestras casas, pagándonos por ejemplo 1500 guaraníes/kilo, nosotros podemos negociar con diversos compradores y podemos obtener un mejor precio, que siempre es más de lo que nos pagarían por las pequeñas partidas. Los compradores comprenden enseguida que si no ofrecen un mejor precio, no van a poder llevar nuestro producto. Ese viene a ser nuestro primer resultado económico”.

“En segundo lugar, por ejemplo en el caso de granos (poroto, maíz), solíamos operar alzando nuestras bolsas en un colectivo y yendo a bajar en el mercado de Concepción, donde una vez que uno está allí, los compradores ofrecen lo que a ellos les place y como uno nunca desea traer de vuelta el producto, ellos pagaban lo que más les convenía. Al final uno tenía que salir afrontando todo el costo de pasaje; la pérdida de tiempo, la alimentación. Ahora, que estamos unidos, los compradores ya vienen a recorrer nuestras comunidades en busca de esos mismos productos. Esa capacidad de negociación nos genera también una ventaja económica”.

La capacidad organizativa no ha crecido en forma pareja en todas las UTI's. En Santa Librada (Concepción) y Huguá Rey (San Pedro), la continuidad de las principales organizaciones no se encuentra asegurada, tomando en cuenta que los respectivos procesos organizativos no habrían tenido la eficacia de otras UTI's visitadas. En Santa Librada, integrantes del Equipo Técnico informaban: *“Exceptuando el grupo de feriantes, cuyas integrantes han manifestado su firme propósito de continuar con las actividades pese a todo, podemos decir que hoy finalizamos nuestro contrato y hoy también ellos interrumpen sus reuniones y otras actividades grupales”.* Las entrevistas con usuarios(as), revelaron que podría haber una cantidad limitada de comités con posibilidades de continuidad

en ausencia del servicio de apoyo técnico. Sin embargo, esas entrevistas a usuarios(as), han mostrado un alto grado de inestabilidad de los grupos de base, que se refleja, entre otros, en frecuentes y significativas caídas en el número de integrantes activos de las organizaciones de base. Este es un hecho que causa preocupación, si se considera que Santa Librada es una de las experiencias más antiguas del proceso.

En Huguá Rey, un usuario que tomaba parte de una de las entrevistas grupales, opinaba lo siguiente: *“Considero que en este momento no hay prácticamente ni un comité que pueda sobrevivir si se interrumpe este proceso iniciado con Mater Terra. En mi comité pasó algo de eso: la gente se juntaba para las reuniones, los técnicos no venían, una, dos, tres veces y la gente ya volvía a sus casas. Para la cuarta vez volvieron los técnicos y ya asistieron sólo cuatro de los socios. Coincido también con la cuestión de la semilla; la gente quería sembrar ya en setiembre pero la semilla no llegaba y los técnicos no asistían”*.

4. El liderazgo comunitario

Un impacto resultante del modelo formativo desarrollado en el marco del Programa, se relaciona con cambios introducidos en el estilo de liderazgo, pasando de uno tradicional, de corte vertical y prebendario, a una forma de conducción más participativa y orientada al interés colectivo de la comunidad.

Algunas de las experiencias han puesto especial énfasis en el trabajo de formación de líderes, según las apreciaciones vertidas durante nuestras reuniones de grupos de usuarios(as) en las UTI's seleccionadas. La UTI Boquerón constituye una de esas experiencias, donde se trabajó sobre el esfuerzo deliberado por modificar las prácticas tradicionales empleadas históricamente en el manejo de los asuntos de interés comunitario y local. Durante la entrevista grupal mantenida con representantes de comités de base y de la Organización Nueva Visión, entidad de segundo piso que integra a comités de base, se registró la siguiente caracterización proveída por los(as) participantes:

“Con la Organización Nueva Visión estamos cambiando un hábito que era tradicional en la zona. Anteriormente eran solamente los dos o tres líderes de cada comunidad los que concentraban las posibilidades y oportunidades de capacitación y de conocimientos. Con el nacimiento de Nueva Visión, se está ampliando la red de líderes que están siendo formados, abarcando a muchas personas de las distintas comunidades que anteriormente no habían tenido oportunidad de capacitarse. Esto está teniendo también repercusiones en cuanto al estilo de liderazgo; están quedando de lado los antiguos líderes que siempre pretendían imponer sus ideas, para surgir ahora los líderes que buscan principalmente trabajar sobre las necesidades e ideas de todos. A la vez, el reemplazo que está ocurriendo, está provocando que justamente las personas desplazadas estén promoviendo la creación de trabas para el proceso. Por esta razón, me animo a pronosticar que si este proceso se

llegara a interrumpir, significaría un nuevo factor de atraso para todas estas comunidades. No nos olvidemos que entre nosotros mismos hay obstáculos, por ejemplo para la comercialización conjunta; hay gente que se dedica a comprar productos; acopiadores que están ganando con la situación anterior”

Las visitas de campo nos llevaron a contactar otras situaciones distintas, en cuanto al tratamiento otorgado al tema del liderazgo y su relación con los resultados finales alcanzados. Así, en algunas UTT's se encontraba presente la conciencia de las limitaciones que impone el liderazgo tradicional para la participación plena de la comunidad, pero no se había abordado la reconversión del mismo. Las razones de dicha decisión son variadas.

En la UTI San Joaquín, Caaguazú, durante la entrevista mantenida con una parte del Equipo Técnico de campo, al reflexionar sobre lo que había ocurrido durante los años en que la UTT llevaba operando en la zona, la encargada del trabajo con mujeres narraba:

“El otro día una de las señoras del comité de mujeres se acerca y me comenta que me hacía decir una de las principales acopiadoras (que al mismo tiempo es consejala municipal) que no enseñe tanto a la gente a preparar venenos caseros, porque cómo iba ella a seguir vendiendo sus insecticidas. Mensajes como este, impartidos por una autoridad, van quedando también en esa gente que se entera de la comunicación. Así es como funciona por acá el tema. Le cuesta mucho a la gente desprenderse de esa red de relaciones que existen en el entorno local. Entonces se eterniza la dependencia”.

Sobre el mismo tema, otro integrante del Equipo agregó: *“La gente todavía hace mucho caso a lo que dice el líder, el “señor fulano” (karai fulano) que actualmente no es otro sino el acopiador. La gente va a menudo a pedir la opinión de esos señores. A partir de nuestro análisis, llegamos a la conclusión de que nuestro Plan Operativo Anual, POA, es muy mecánico en la parte organizativa. No se incluye en ninguna parte la acción de analizar con el campesino la realidad. El proceso se limita a identificar las comunidades, constituir el comité; estructurar el comité, producir, vender y reconocer. Las acciones importantes para que ese grupo se consolide o entre en un proceso de consolidación no existen. Por ejemplo, los líderes que estamos identificando deberían formar parte de un proceso formativo que permita consolidar el liderazgo; ese proceso no está presente hoy día. En nuestro caso, detrás de todo esto está la fuerte presión que ejercen los compromisos del POA sobre el equipo técnico, así como la red de personas que tienen los líderes, que son los que en última instancia dan o no dan la autorización a algo”.*

Se puede mencionar una última categoría de experiencias en que directamente se aceptó las condiciones del liderazgo tradicional, sin llegar a profundizar en el análisis de sus implicancias en el proceso de desarrollo del Programa. En términos generales, los procesos de este tipo han conducido a resultados menos avanzados en términos de las visitas durante las tareas de campo. En Huguá Rey, durante la entrevista con la Coordinadora del Equipo Técnico de campo, ésta describió someramente los principales pasos dados al inicio de la intervención:

“El primer año del proyecto, la forma en que llegábamos a los grupos y a las comunidades era con el equipo técnico; tratar de coordinar la convocatoria a una reunión con los representantes de cada comité, en caso de que ya los hubiera. También cuando entrábamos a una comunidad en la que no había grupos, se planteaba una etapa de invitación para una primera reunión, en donde se hablaba del Programa; se les presentaba el Programa y por ese lado tuvimos muy buena aceptación, es decir, problemas o inconvenientes en ese sentido no encontramos. Después hablábamos con personas más representativas de la comunidad: el director del colegio... y realizábamos una primera jornada de lanzamiento oficial del Programa en la que se invitaba incluso a gente representativa de Gral. Aquino (cabecera del Distrito) y de la zona misma. En ese entonces, teníamos personal encargado de la parte de “organización”, quien trabajaba con ellos. Les hablábamos de los trabajos, las ventajas, de los líderes, o sea de las funciones de los dirigentes, de qué es lo que se puede lograr a través de un grupo y ese tipo de capacitación era la que brindábamos”.

Como veremos más adelante, en ésta y otras experiencias en donde la etapa reflexiva inicial fue débil o fue omitida, las organizaciones emergentes muestran claras señales de debilidad y las perspectivas de perdurabilidad son limitadas.

5. La valorización de la mujer y el enfoque de género

La tendencia general ha sido la de abordar la presencia de la mujer bajo el enfoque denominado Mujer en Desarrollo, en el que se busca capacitar a la mujer para producir mejor y ser más eficiente en el manejo de asuntos importantes del hogar como la alimentación y parte del ingreso.

Excepciones a esta regla general fueron encontradas en las UTI's Boquerón y Loreto, donde el enfoque Género en Desarrollo está incorporado en el trabajo de la UTT, tal como se deduce de las manifestaciones de un usuario de Boquerón quien expresa en pocas palabras que en el trabajo con las mujeres, se ha logrado: (1) la capacitación en aspectos como los de alimentación, aprovechamiento de recursos de la finca, producción casera (que permite generar ahorro en compras de la familia); y (2) una mayor y mejor participación. Se busca revertir la visión que se tenía anteriormente de que las ollas y las mujeres son sólo para la cocina; se trabaja mucho en generar los espacios de participación para las mujeres al igual que para los hombres. Ellas están participando; formando parte de los comités así como del Consejo de Desarrollo, en representación de su comité.

Una experiencia puntual ilustrativa de los cambios que se van alcanzando con el avance de las acciones del Programa, fue encontrada en la UTI Tekójojá de Vaquería, donde el encargado del trabajo de asistencia técnica con las usuarias es un técnico varón, algo poco usual pero importante desde el punto de vista de las posibilidades de desmitificación de asuntos de base cultural que no pocas veces constituyen escollos en el buen desempeño de programas y proyectos.

C. En la calidad ambiental

Los sistemas productivos campesinos han exhibido históricamente una interacción relativamente equilibrada con el medio natural. A diferencia de los sistemas mecanizados, la economía campesina muestra una tendencia a practicar la rotación en el uso del suelo, a mantener en reserva pequeñas áreas de cobertura boscosa y en general, una tendencia a utilizar el medio con criterio de diversidad de especies.

El último cuarto del siglo XX y la primera década del actual -sin embargo- fueron de profundas transformaciones en los hábitos de producción y de manejo del medio natural. A impulsos de la explosiva ampliación de la frontera agrícola, principalmente de los rubros de agro exportación como el algodón y la soja; la llegada de grandes contingentes de inmigrantes y la expansión de los territorios ocupados por ellos; además del apuntalamiento brindado por los servicios de apoyo a los rubros de agro exportación, entre otros factores, indujeron al progresivo abandono de los criterios de convivencia armónica con el medio.

Se ha podido observar que la ejecución del Programa, ha traído aparejados notorios y generalizados avances en la recuperación de la memoria campesina en su relacionamiento con el medio natural. Los procesos reflexivos, cuando fueron instalados y sostenidos por las UTT's, fueron los espacios en que se generó el ambiente propicio que en mayor o menor medida concurrió en la elevación del nivel de conciencia en relación con la preservación y recuperación de algunos factores del medio natural.

La recuperación en el estado de conciencia de las familias usuarias, involucró tanto a aquellos elementos que en forma directa participan de procesos productivos, tales como el suelo (agricultura, pecuaria) y la vegetación (madera, recursos energéticos) como a los que tienen incidencia directa sobre la calidad ambiental de los respectivos espacios territoriales (agua, aire).

Además de los evidentes avances en cuanto a conciencia ambiental se refiere, los testimonios recogidos de usuarios(as) y técnicos, revelan también avances en la adopción de medidas concretas que -con el paso del tiempo- tendrían repercusiones favorables en la productividad y en la calidad ambiental. En el presente Informe, se asume que los progresos alcanzados, tal como lo refieren tanto los técnicos como los pobladores, constituyen una parte fundamental del proceso de readecuación de los sistemas de producción de la pequeña agricultura familiar, con criterios de sostenibilidad.

1. El suelo

El cuidado de la tierra en su carácter de base fundamental de la producción y del sistema de vida campesino, ocupa actualmente un lugar especial en la consideración de los(as) usuarios(as) y técnicos entrevistados(as), tal como quedó remarcado a lo largo de las entrevistas y observaciones que sirvieron de base para este Informe.

En términos generales, nuestros informantes definieron la problemática como un fenómeno cuyas raíces se encuentran asociadas con la ignorancia y con la cobertura tradicionalmente escasa de la asistencia técnica a pequeños productores en las comunidades visitadas. Estos factores, a los cuales debemos agregar la limitada disponibilidad de tierra para muchas familias, habrían definido en el pasado reciente el proceso de deterioro de los suelos, los que fueron declinando progresivamente en su productividad, hasta niveles que algunos calificaron como de agotamiento (omanó jopará la ore yvy).

Iniciada la intervención en las diferentes comunidades, la población ha considerado a este proceso como una reeducación, en la cual la concienciación ha tenido un alcance bastante generalizado, muy especialmente en las experiencias conducidas por algunas UTT's que previamente habían venido desarrollado una trayectoria institucional en el abordaje del Desarrollo Rural con criterios sustentables.

La frase que resumiría la actitud de los(as) usuarios(as) a esta altura de la intervención del Programa es: *“Hemos deteriorado tanto nuestro suelo que en general lo hemos convertido en un recurso poco productivo; si no hacemos algo por revertir la situación, la pobreza nos golpeará cada vez con mayor fuerza. Ahora que hemos interactuado con los técnicos del Programa, nos damos cuenta que cambiando algunas cosas podemos no sólo frenar el deterioro, sino también recuperar la capacidad productiva de nuestras parcelas. Es más, ya se nota que algunas de las prácticas que ayudan a recuperar el suelo, pueden incluso contribuir también al control de plagas y enfermedades”*.

Los testimonios que siguen constituyen muestras elocuentes del estado de conciencia que actualmente experimentan los(as) participantes en el Programa:

“Estamos comprendiendo que por nuestra ignorancia hemos deteriorado nuestros recursos hasta convertirlos en medios de baja productividad. Y puedo decir que para nosotros los campesinos, la tierra es como el seno de la madre para el bebé: cuando ya no produce leche, causa desnutrición”. Usuario de la UTI Boquerón.

“Hasta hace un tiempo, nuestros suelos se estaban deteriorando tanto que ya podíamos hablar de tierra semi-muerta (omanó jopará la ore yvy); las plantas ya crecían dificultosamente. Con satisfacción veo que con el apoyo de estos técnicos estamos recuperando nuevamente nuestros suelos; con abonos verdes, siembra directa, evitando quemar en la chacra; evitando arar o arando lo mínimo. En esto, yo no soy el único; en mi comité la mayoría ya estamos actuando de esa manera. Posiblemente la mitad de las 650 familias ya están poniendo en práctica estas nuevas formas de producción”. Usuario de la UTI Tekójojá.

“Una de las cosas fundamentales que hemos comprendido, es que podemos recuperar nuestro suelo empobrecido por el uso (ore yvy itujáva ikatú aveí ra é rombopyahú jevý) mediante el empleo de los abonos orgánicos; algo que nosotros no sabíamos ni habíamos visto nunca. Muchísimos vecinos están en este momento sembrando los abonos verdes”. Usuario de la UTI Loreto.

“En mi caso, ya hace bastante tiempo que dejé el algodón, pero ahora que veo en proceso de recuperación mi suelo, volví a sembrar aproximadamente media há. En estos momentos observo que algunos compañeros que han sembrado 1 há y 2 há están obteniendo solo 300 kilos por el problema de la sequía. Sin embargo yo, por la mejor condición de mi tierra, ya estoy cosechando 500 kilos de mi media há. Si la gente no hace la recuperación de su suelo, es inútil que pretenda cultivar el algodón”. Usuario de la UTI San Joaquín.

“Puedo decir que he probado la eficacia del abono verde, ya que había sembrado para semillero una pequeña superficie; después sembré parte de mi algodón en esa parcela y otra parte sobre suelo donde no hubo abono verde. La diferencia entre las plantas ha sido enorme. La parcela sin abono verde tenía 50 liños de 150 metros es decir 0,75 há, fue muy atacada por el mbirú pytá y la producción fue de apenas 550 kilos. No tengo aún el efecto en la producción porque no completé la cosecha. Esto me muestra que si yo repitiera la siembra de abono verde durante varios años, la tierra se renovaría completamente”. Usuario de la UTI Santa Rosa del Mbutuy.

“Como mujer, una de las cosas que valoro es que el uso de la mucuna con el maíz prácticamente hace desaparecer al gorgojo (tigua'á). Nosotros sabemos que actualmente ya no se puede producir maíz por culpa del gorgojo, que ya ataca al grano incluso desde la chacra. Con la mucuna parece que el gorgojo pierde fuerza”. Usuaría de la UTI Santa Rosa del Mbutuy.

Si la concienciación es un logro que actualmente tiene una amplia cobertura en todas las Unidades visitadas, no puede decirse lo mismo de la aplicación. En varias de las UTI's, la gente no ha tenido inconvenientes en definir el problema, refiriéndose a la comprensión que actualmente tiene sobre el valor de encarar la conservación y recuperación de los suelos, pero cuando se ha tocado el tema de la aplicación de las prácticas y métodos de manejo y recuperación, ha sido frecuente recibir como respuesta que la cobertura de las mismas es aún limitada. De las Unidades visitadas, fueron las de

Loreto, San Joaquín, Tekójojá y Boquerón las que han referido mayores avances en cuanto a aplicación de prácticas y métodos.

El aspecto de la disponibilidad financiera (para la adquisición de insumos y algunos implementos básicos), fue citado con frecuencia como uno de los condicionantes importantes que dificultan la aplicación de prácticas, tales como la siembra de abonos verdes, siembra directa y encalado, entre otras.

Asociado con lo anterior, principalmente desde los equipos técnicos de campo, hubieron referencias a la escasa coordinación que se ha desarrollado entre el PRODESAL y otros programas y proyectos ejecutados en la actualidad por el propio MAG, a veces hasta dentro de la misma DINCAP, cuyos recursos pudieron haber contribuido a acelerar significativamente el ritmo de la adopción de prácticas de manejo y conservación. De hecho que dichos programas han cooperado apuntalando las pequeñas inversiones comunitarias en varios casos; pero el hecho más cuestionado durante las entrevistas, ha sido en realidad la lentitud con que dichos recursos se han canalizado hacia los usuarios del PRODESAL.

No obstante, lo importante ha sido constatar la percepción que tienen los(as) usuarios(as) del PRODESAL acerca del impacto potencial que sería logrado en el mediano plazo en cuanto a recuperación de la capacidad productiva de las fincas, de continuarse la tendencia actual de concienciación y posterior aplicación.

2. La vegetación

En este punto, las referencias obtenidas de parte de los usuarios es menos abundante y muestran que a esta altura de la ejecución del Programa, los avances se encuentran básicamente en el plano de la toma de conciencia del papel crucial que desempeña la vegetación para que las comunidades aseguren un ambiente sano. Así, dos testimonios recogidos, uno en Vaquería, Caaguazú, y otro en Loreto, Concepción, ilustran en parte los progresos logrados.

“Los jóvenes estamos volviendo a amar nuevamente el ka’agüy rá; estamos aprendiendo a valorar nuevamente la importancia de realizar plantaciones de árboles, en algunos casos asociados con cultivos; los técnicos se ocupan continuamente de mostrarnos el posible impacto que experimentaremos en nuestras comunidades si no cambia la forma de comportarse en relación a estos temas”. Usuario de la UTI Tekójojá.

“Un logro fundamental es la valoración que hemos conseguido entre nosotros para con nuestro medio ambiente. Anteriormente esa arboleda (yvyraty) en los alrededores de nuestras casas, la íbamos eliminando progresivamente; ya no teníamos idea de su valor. Ahora volvemos a comprender que ese ambiente tiene un valor importante; ahora ya mezquinamos nuestros bosques y, mediante eso, la gente de la zona también está aprendiendo a valorarlos”. Usuario de la UTI Loreto.

3. El empleo de productos químicos

La creciente valoración de la calidad ambiental, incluye también la progresiva transformación que se percibe en los hábitos de la gente, relacionados con el combate de plagas y malezas. En mayor o menor medida -en todas las Unidades visitadas- existe una búsqueda de nuevas opciones de manejo y control de las diversas plagas y malezas; opciones que paralelamente minimicen riesgos y ataduras de diversas formas.

En algunas de las Unidades, dicha búsqueda coincide con los principios institucionales de las UTT's, lo cual en cierta forma ha contribuido a que los avances hayan sido más profundos en determinadas UTI's, como queda reflejado en los testimonios recogidos.

Dichos testimonios indican que en las UTI's Tekójojá, Loreto, Boquerón, San Joaquín y Santa Rosa del Mbutuy, el abordaje del problema fue incorporado como un componente más del proceso de tratamiento sistémico de la realidad campesina. Esto habría posibilitado la mejor comprensión de las implicancias del manipuleo de los agrotóxicos sobre la salud de propios y extraños, la economía familiar, y la dependencia comercial respecto de los acopiadores locales. A continuación algunos de los testimonios que ilustran la visión actual de los actores:

“Quiero mencionar como logro que hoy ya no desperdiciamos los recursos. Por ejemplo aunque usemos insecticidas en algunos casos, hemos aprendido el concepto del uso racional y lo estamos aplicando en muestras numerosas actividades”. Usuario de la UTI Tekójojá.

“Es fundamental el hecho de que la gente está dejando de quemar su tierra y está reduciendo sustancialmente el uso de los agrotóxicos; creo que ya hay un 50% que dejó de usarlos y cada vez mayor cantidad de gente está usando productos caseros. Complementando lo anterior quiero decir que el reducir el uso de plaguicidas nos permite alimentarnos más sanamente. Tenemos que tomar conciencia de que si no eliminamos esos agrotóxicos de nuestra producción, vamos a continuar envenenándonos y envenenando a la gente al vender nuestros productos contaminados”. Usuario de la UTI Boquerón.

La profundización de los cambios en el tema del manejo de los recursos naturales y medio ambiente, a menudo presenta implicancias en la economía de las familias y en el posicionamiento social de las mismas. El siguiente testimonio remarca uno de esos casos:

“Muchos de nosotros hemos dejado de usar los insecticidas y eso contribuye al abaratamiento de nuestros costos de producción. Anteriormente, cuando un campesino iba junto a un acopiador para conseguir algún adelanto por su cosecha, eran los propios acopiadores quienes le decían a los productores: te recomiendo que hagas las pulverizaciones de tu algodón, acá te entrego el veneno (eipohanoke la nde mandyjú, na'ame la veneno). El productor regresaba a su casa con dos litros de insecticidas a un costo de 100 mil guaraníes más un 50 mil guaraníes en efectivo que le entregaba el comerciante, lo cual significaba ya una deuda importante para con el acopiador.

Nosotros hemos sufrido en carne propia esta situación. Teniendo en cuenta la deuda, el productor se veía obligado a entregar la totalidad de su algodón a ese acopiador, quien manejaba a su antojo el precio de compra del producto. En este momento ya hay incluso compañeros que sin ser socios de la organización están dejando de utilizar los insecticidas y se están dando cuenta que el algodón igual crece. Esto significa que de a poco estos compañeros también irán independizándose de ese sistema de endeudamiento que nos ha aprisionado a todos durante tanto tiempo". Usuario de la UTI Boquerón.

"Nuestra Institución trabaja con un enfoque agro ecológico, incluyendo entre las propuestas el empleo de defensivos orgánicos, manejo de suelos y plantas, entre los principales soportes que de a poco se están incorporando. Este año tuvimos 50% o más de economía en el uso de defensivos orgánicos en algodón, con el ahorro en dinero y la preservación del medio ambiente que ello conlleva. Esto está muy relacionado con nuestra propuesta de la producción orgánica. Para nosotros, cuanto menos químicos utilicemos, más coherencia tendremos con nuestra política de desarrollo de productos orgánicos". Equipo Técnico de la UTI Loreto.

"La gente va tomando conciencia en relación al uso indiscriminado de agrotóxicos; también en esto hay una tendencia a buscar alternativas. La gente comprende que los paquetes tecnológicos con alto contenido de insumos químicos, no son compatibles con la sostenibilidad de los recursos naturales y ambientales". Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

"Se logró que el 90% de los productores asistidos lleguen como máximo a cuatro pulverizaciones. El 50% dejó de usar pulverizaciones químicas, o sea que prácticamente 300 productores no usaron insecticidas químicos. Al haber dejado prácticamente de gastar en insecticidas, su nivel de satisfacción por los precios vigentes fue mayor y no hubo casi desilusión". Equipo Técnico de la UTI Santa Rosa del Mbutuy.

En otras de las Unidades visitadas, se pudo percibir que el abordaje del problema habría consistido básicamente en impartir enseñanzas, desarrollar módulos de capacitación y entregar información ilustrativa, dejando la adopción de las prácticas, más bien librada a la decisión individual de los usuarios. Los siguientes testimonios confirman que los respectivos procesos no tuvieron el mismo desenlace que los anteriormente citados:

"Un claro ejemplo es el de los insecticidas caseros que ellos nos trajeron además de las recetas muy claras que nos dejaron por escrito, diciéndonos que su empleo nos conviene para evitar la compra de los productos químicos que son muy caros. La gente parece aceptar la propuesta en un primer momento, pero a la hora de actuar vuelve a adquirir los venenos tan costosos y continúa con su estilo tradicional. Creo que esta falla no podemos atribuirla a los técnicos, sino que sería consecuencia de nuestra propia falencia". Usuario de la UTI Mandu'a rã.

“Yo tengo alguna experiencia con el uso de venenos caseros. Probé dos tipos en mi cultivo de algodón: uno para pulgones y otro para orugas y ambos me dieron buenos resultados. Pero veo que hay muchos vecinos que habiendo participado de las charlas, habiendo recibido folletos sobre estos temas, no los han aplicado y siguen trabajando de la misma manera, usando el fuego, arando la tierra”. Usuario de la UTI Huguá Rey.

“En este tiempo nos han enseñado muchas cosas, principalmente en lo que se refiere al control de plagas; al uso de los agrotóxicos, su aplicación, el control del picudo y demás que nosotros no conocíamos y ni sabíamos por donde comenzar. Todo lo aprendido ha sido de nuestra conveniencia”. Usuario de la UTI Huguá Rey

“En cuanto al uso de agrotóxicos, lo que se puede decir es que cuando se trata de la producción de hortalizas, definitivamente hay que evitarlos. Los técnicos nos han enseñado ya el uso de insecticidas caseros que resultan en parte, pero no tienen una efectividad de 100%. Por ejemplo, no toleran la lluvia porque no son ácidos. Además hay problemas con las dosis utilizadas. La gente no sigue al pie de la letra las cantidades recomendadas del material biológico, en la preparación de sus insecticidas”. Usuario de la UTI Huguá Rey.

“Los usuarios han ahorrado en uso de insecticidas porque el productor tiene la costumbre de pulverizar por pulverizar. Entonces les explicamos que si no existen plagas no es necesario pulverizar. También, han efectuado en un 50% o 60%, la recolección de perilla de algodón y este año pasó desapercibido en la colonia el ataque del picudo; no existió prácticamente”. Equipo Técnico de la UTI Mandu'ará.

“Nosotros trabajamos con nuestros usuarios el concepto de la producción orgánica pero sólo en huerta, incluyendo el uso de insecticidas caseros. En el caso del algodón, trabajamos el concepto de manejo integrado de plagas, aclarando que se contempla el uso de los agroquímicos en caso de necesidad, es decir cuando el daño causado lo justifica y preferentemente en los focos de ataque de las plagas. Con la eliminación de los rastrojos inmediatamente después de la segunda cosecha y el uso del tubo mata picudo, se está logrando reducir el elevado número de aplicaciones que se venían haciendo anteriormente”. Equipo Técnico de la UTI Huguá Rey.

Por otra parte, los datos disponibles indican que el Paraguay realiza importaciones de insecticidas, fungicidas y herbicidas por montos globales que se aproximan a los 70 millones de dólares por año. Los insecticidas, entre los cuales se encuentran los utilizados en el combate de plagas del algodón, representan un 20% de las divisas destinadas anualmente a la importación de los referidos productos químicos.

El costo de estos insumos tiene directa repercusión sobre la economía de las pequeñas fincas agrícolas familiares, principalmente en el contexto de los métodos convencionales de control de plagas. El Manejo Integrado de Plagas (MIP) promovido como uno de los componentes estratégicos del PRODESAL, apunta precisamente a

reducir la dependencia económica de las familias campesinas en relación al mercado de los agrotóxicos, entre otros.

Por las manifestaciones recogidas a manera de testimonios de los beneficiarios directos y de los técnicos involucrados en la asistencia técnica, los avances alcanzados hasta el presente encaminan al Programa hacia el logro de los resultados al nivel de las unidades familiares. De continuar la implementación del MIP, abarcando una proporción cada vez mayor de productores y áreas de cultivos, es posible obtener en el mediano plazo, beneficios adicionales en términos de ahorros en las erogaciones por compras de plaguicidas en el exterior.

D. En la calidad de vida

Tal como lo sosteníamos en la primera parte de este Documento, nuestra búsqueda de resultados ha sido concebida en un marco amplio, que incluye las dimensiones económica, ambiental, social y alimentaria, todas asimilables al amplio concepto de la calidad de vida. Se ha realizado hasta aquí, un reconocimiento de los indicios encontrados en la dimensión económica, la conciencia ambiental y las actitudes personales y grupales hacia un conjunto de valores de la dimensión social.

Se plantea –a continuación- una reseña de los principales resultados relacionados con la seguridad alimentaria, la que muy bien puede ser considerada como un elemento clave en el desarrollo de la pequeña agricultura familiar; en su proceso hacia la elevación de la calidad de vida para los(as) integrantes de los respectivos grupos familiares.

Durante las visitas de campo, fue posible acceder a una amplia gama de relatos, opiniones e informaciones que testimonian los avances logrados en el ámbito alimentario. En todas las localidades visitadas, se ha encontrado que la creciente autosuficiencia alimenticia constituye un motivo de orgullo y factor motivador, distinguiéndose - a partir de las expresiones de los(as) usuarios(as) – con bastante nitidez el antes y el después del Programa.

Algunos de los testimonios han puesto de relieve el hecho de haber avanzado hacia un mejor equilibrio en el uso de los recursos de las familias dedicados a la producción de renta, por un lado, y a la producción de alimentos, por el otro. En este sentido, valen como muestra los siguientes comentarios recogidos:

“En estos tres años en que he venido cambiando mi forma de ver las cosas, puedo decir que he logrado dormir bien porque considero que no hay nada peor que saber que uno tiene familia y que no tiene para comer al día siguiente; haber vendido el algodón, por ejemplo, eventualmente quedar con alguna deuda sin poder cubrir y con esos hijos que al día siguiente necesitan comer. Así que personalmente creo haber superado en un 50% mi avance hacia el bienestar (teko porâve) y creo que hay varios vecinos en esas condiciones”. Dirigente del Comité de Agricultores Asociados Tekójojá (CAAT) de Vaquería.

“Una clara diferencia entre el antes y el después, consiste en que antes me dedicaba con más énfasis a la producción para venta, con poca dedicación a la parte de consumo. En la actualidad, busco completar en primer lugar los productos para el consumo para luego dedicar mi esfuerzo al cultivo de los rubros de renta: algodón, tártago y mandioca que estoy vendiendo por carga en la misma chacra”. Usuario de Santa Librada, Horqueta.

El concepto de la producción de doble propósito, en el que la familia busca asegurar volúmenes suficientes de cosechas alimenticias para uso propio, prestando al mismo tiempo atención a las posibilidades de destinar algunos excedentes a la comercialización, ha formado parte del proceso de internalización de la suficiencia alimentaria y de su importancia crucial en la economía campesina, tal como lo describe el siguiente testimonio:

“Nosotros vemos que para andar bien tenemos que cultivar todos aquellos productos que puedan desarrollarse en la chacra; pero es muy importante que no falten en la casa. Anteriormente la gente trabajaba muy ajustada en cuanto a la cantidad, pero ahora hay más alternativas como la feria. La gente programa y cultiva un poco más, de tal forma a consumir lo que necesita y vender si le sobra algo. Entonces el trabajo ya cumple con dos propósitos: la alimentación y el ingreso de dinero”. Usuario de la UTI Santa Rosa del Mbutuy.

En algunas de las organizaciones más evolucionadas, que tomaron parte de la serie de consultas en el marco del presente Trabajo, se han alcanzado tales niveles de desarrollo en lo que se refiere a la valoración de la autosuficiencia alimentaria, que han llegado a institucionalizarla como una política interna de carácter obligatorio para sus asociados. El testimonio que sigue lo ilustra con claridad:

“Si hacemos referencia al bienestar (Tekoporâve), debemos señalar que aquí en esta Organización ubicamos en primerísimo lugar al autoconsumo; como tal podemos decir que ahora tenemos muchísima más producción de autoconsumo y esto lo hemos encarado incluso a través de una resolución interna que desde hace dos años obliga a los asociados a cultivar como mínimo cuatro a cinco rubros de autoconsumo en su chacra y a tener guardada parte de la producción para el consumo de su familia. Y vemos que de esa forma podemos encaminarnos hacia el Tekoporâve, al asegurarnos a nosotros y a nuestras familias la alimentación básica para cada temporada de cosecha y entre zafra. Aunque todavía no alcanzamos el 100%, se puede encontrar a muchísimos asociados que tienen su plantación o sus bolsas guardadas de maíz, poroto, maní, con lo cual estas familias no están obligadas a destinar una parte importante de sus ingresos en efectivo a la compra de alimentos. Creemos que no baja del 50%, la cantidad de asociados que tienen hoy esa forma de conducir su autoabastecimiento familiar”. Dirigente de la Organización Campesina Tekópyahú, Loreto.

En otra Unidad visitada durante las tareas de campo, la producción de alimentos -aunque no había alcanzado a la institucionalización referida más arriba- había sin embargo adquirido el carácter de un proceso de alcance distrital que habla a las claras del impacto

logrado por los trabajos de la asistencia técnica, tal como se puede apreciar a partir de lo narrado por integrantes del Equipo Técnico de la UTI Tekójojá:

“Podemos afirmar que las 600 familias incorporadas al proceso hasta el año pasado tienen parcelas totalmente diversificadas, en donde la producción de alimentos ha pasado a adquirir una nueva dimensión. De este total de familias, existen como mínimo 550 que han desarrollado sus propias huertas familiares diversificadas, incorporadas al sistema de autoconsumo. En el primer año, eran muy escasas las familias de la zona que poseían huerta. Tomando en cuenta el terreno en que nos tocó desarrollar la asistencia técnica, nuestra línea de trabajo apuntó a favorecer, motivar y fomentar la producción para el autoconsumo. Tratamos que ellos aseguren en primer término sus rubros de autoconsumo. Esto contrasta fuertemente con el perfil productivo que tenía el distrito de Vaquería y el área de la UTI antes de la intervención: netamente algodonera, con muy escasa presencia de otros rubros productivos. Ahora se tiene a 550 y más familias iniciadas y aplicando alguna técnica de conservación post cosecha, con vistas al autoconsumo. Decimos que estas personas están iniciando una campaña de seguridad alimentaria y de mejoramiento de su alimentación, a través de los granos básicos de autoconsumo”.

Otro de los aspectos evidentemente positivos de los cambios incorporados a nivel de las fincas de algunas UTI's, está dado por el hábito de planificar y organizar la producción en función de las necesidades y de los recursos. El enriquecimiento productivo para el consumo habría abarcado tanto los rubros tradicionales como nuevas especies agrícolas, frutales e incluso forestales. Los siguientes testimonios registrados de usuarios de la UTI Boquerón, Caazapá, son ilustrativos de los cambios productivos destinados al consumo, al mismo tiempo de llamar la atención sobre la dificultad de modificar la arraigada tendencia al monocultivo:

“El autoabastecimiento y la diversificación son conceptos que están siendo trabajados continuamente con los técnicos. Mediante eso, la gente está viendo la importancia de organizar bien la producción de su finca, evitando así el cultivar a lo mejor siete-ocho hectáreas cuando en realidad organizando mejor, se pueden lograr los mismos resultados con tres-cuatro hectáreas de cultivos. También, se puede observar cómo cada familia vuelve a valorar en su justa dimensión la producción casera de maíz, poroto, gallinas y cerdos. Pareciera que nos falta bastante todavía en la parte de producción y consumo de hortalizas”.

“Yo creo que de todas las familias que participan de este proceso, por lo menos cien de ellas ya se encuentran practicando la agro – forestería, la plantación de árboles, de frutales y el cultivo de verduras. También se nota la mejoría en la utilización de los productos: por ejemplo anteriormente no se sabían utilizar el mamón y el mango, pero ahora se emplean mucho más”.

“Pese a las dudas que tienen muchos vecinos, yo noto que hay cambios; se vuelve a notar que la gente cuida y defiende su tierra, sus árboles, el agua. Sin embargo, para llegar nuevamente al campesino con autosuficiencia alimentaria (mboriahu ryguâtá), creo que nos queda todavía un largo camino que recorrer porque el monocultivo se ha arraigado muy fuertemente en mucha gente”.

E. La satisfacción de los usuarios y usuarias

Los resultados señalados más arriba se encuentran reflejados en las mediciones del grado de satisfacción de los usuarios, realizadas como parte de las Evaluaciones Compartidas de Resultados Anuales (ECRA's), procedimiento que semestralmente implementa la Unidad Ejecutora del Programa, como parte del Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Conforme a datos proporcionados por la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del Programa, en el año 2002 los servicios técnicos entregados en las ocho UTI's seleccionadas para esta sistematización, habrían sido valorados como satisfactorios por el 63,4% de los usuarios(as) y como medio satisfactorios por el 29,1%. De este modo, el 92,5% de los usuarios de las UTI's estudiadas, habrían obtenido algún grado de satisfacción a partir de los servicios entregados por las UTI's. Solamente en tres de las ocho UTI's, el porcentaje de usuarios que otorgaron a los servicios técnicos valoración deficiente o no expresaron opinión, superó el 10%.

Cuadro N° 5. PRODESAL: Valoración del Servicio Técnico por Usuarios

UTI	Departamento	UTT	Valoración (porcentaje de usuarios)			
			Satisfactoria	Media	Deficiente o sin opinión	Total
Santa Librada	Concepción	Sur-Alfa	74,6	17,7	7,7	100
Loreto	Concepción	SER	53,1	29,5	17,4	100
Huguá Rey	San Pedro	Mater Terra	72,3	16,4	11,3	100
Santa Rosa	Caaguazú	CERI	63,8	32,1	4,1	100
San Joaquín	Caaguazú	CPC	47,4	37,5	15,1	100
Tekójojá	Caaguazú	C&G	74,0	24,4	1,6	100
Mandu'a rá	Canindeyú	AGROCON	61,0	38,2	0,8	100
Boquerón	Caazapá	SER	61,1	37,0	1,9	100
PROMEDIO			63,4	29,1	7,5	100

FUENTE: Extraído de “Resultados ECRA's de 34 UTI's” de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL. Año 2002.

La tendencia relativamente homogénea en cuanto al elevado índice de aceptación -tal como queda reflejada en los resultados del cuadro precedente- muestran cuando menos un

marcado contraste con la acentuada variabilidad de resultados que fue apreciada durante las visitas a las mismas UTI's.

Precisamente la citada variabilidad en cuanto a los tipos y a la intensidad de los resultados logrados, está determinada por una multiplicidad de factores, cuyas raíces se encuentran tanto en los niveles del propio sistema de prestación del servicio y de los usuarios(as), como en el entorno institucional, económico y político.

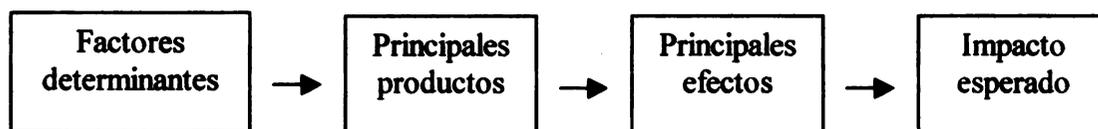
VII. DETERMINANTES DE LOS RESULTADOS LOGRADOS

A. El modelo general

En esta sección, se analizan e interpretan las principales relaciones observadas y registradas en cuanto a la progresión hacia los resultados del Programa y algunos factores que han sido referidos a menudo durante las entrevistas aplicadas. A ese efecto, se adopta como modelo general de análisis el indicado en el Diagrama N° 1, donde se asume que el servicio de Asistencia Técnica proveído por las Unidades Tercerizadas en las respectivas UTI's, se encuentra condicionado por un conjunto de factores determinantes, los que incluyen a los originados en el ámbito interno de la ejecución, los impuestos por el contexto y los que provienen del diseño del Programa.

Se asume que el referido conjunto de factores ejerce una influencia tal que en última instancia define en qué medida la intervención conducirá a la obtención de los *productos* concretos. Los productos obtenidos como resultados inmediatos de determinadas acciones de la intervención configuran -en un nivel más agregado de resultados- los *efectos*, los que a su vez conducirán en el mediano plazo a los *impactos* esperados.

Diagrama N° 1. Modelo general de análisis



Dentro de este modelo general, la progresión hacia los objetivos (impactos esperados), ha mostrado una significativa variabilidad debido a la presencia de los citados factores condicionantes internos de los respectivos procesos de prestación de la asistencia técnica. En términos generales, entre los condicionamientos internos se encuentran: (a) factores atribuibles a las propias empresas prestadoras; y (b) factores inherentes a la población usuaria y al territorio de la intervención.

B. Algunos patrones identificados

Considerando los factores atribuibles a las empresas, nuestras entrevistas y observaciones nos han llevado a identificar algunos patrones básicos u opciones estratégicas que han caracterizado a las Unidades Técnicas Tercerizadas, UTT's, en el cumplimiento de sus compromisos asumidos, compromisos que se originan en la propia propuesta técnica presentada por la empresa sobre la base de las estrategias y métodos seleccionados, tal como se encuentra estipulado en el Pliego de Bases y Condiciones.

1. Procesos con énfasis en una sensibilización social y organizativa

En las experiencias de este tipo, las Unidades Técnicas Tercerizadas destinan parte importante del esfuerzo en lograr la sensibilidad social y ambiental de sus usuarios(as), mediante el análisis y reflexión acerca de la posición que ocupa la unidad productiva campesina en la sociedad, y los efectos derivados de esa posición en términos de ingresos, bienestar, y calidad de vida, así como en relación con los recursos naturales.

El contenido socio organizativo en estas experiencias, contempla un marcado énfasis hacia una reconversión del liderazgo comunitario, que conduce necesariamente al reemplazo progresivo del liderazgo tradicional, verticalista y prebendario por otro estilo de conducción de carácter más participativo y centrado en los problemas propios de los beneficiarios del Programa.

Al respecto, estos son los casos que presentan las mayores perspectivas de perdurabilidad, como resultado del capital social significativamente incrementado, lo que tiene directas repercusiones en la capacidad para administrar los procesos productivos de autoconsumo y renta con criterios de aumento del ingreso y suficiencia alimentaria con impacto controlado sobre el ambiente.

El capital social incrementado es fruto de la conciencia social y de la fortaleza organizativa que permite a los usuarios administrar con ventajas la información de mercado y la información tecnológica que suministra la UTT durante la intervención.

En cuanto a las referencias obtenidas sobre las características principales de las Unidades Técnicas Tercerizadas pertenecientes a esta tipología, resaltan las siguientes:

- Se encaró el proceso de intervención a partir del reconocimiento del valor estratégico de la organización como motor del cambio. Esto estaría asociado a ciertas características de apertura y compromiso de los recursos humanos (directivos y técnicos).
- La gestión de la empresa privilegia el resultado comprometido, adoptando medidas de control y seguimiento permanente de las actividades.

- Se promueven espacios internos de discusión y evaluación sobre la marcha de los trabajos, como base para ajustes y correcciones, así como para la capacitación del personal técnico.
- El personal aplica métodos comunicacionales participativos, tanto en las tareas de transferencia como en la reflexión social y formación de líderes, promoviendo niveles de interacción usuarios-técnicos que generan procesos significativos para ambos.

Entre las experiencias visitadas, la de Boquerón en el Departamento de Caazapá, la de Loreto en el Departamento de Concepción, y las de Tekójojá y San Joaquín en el Departamento de Caaguazú, muestran al menos algunas de estas características.

Debemos señalar que en Tekójojá, el Equipo Técnico maximizó las ventajas que ofrecía la propia población con una experiencia organizativa reciente aunque inconclusa. El nivel de compromiso y el estilo de comunicación horizontal de los técnicos en el trabajo, parecieron constituir los factores claves para el logro de los resultados.

En San Joaquín, por otro lado, si bien integrantes del Equipo Técnico señalaban que el estilo y la dinámica de la planificación operativa del Programa, les dificultaba poner en práctica los procesos sociales de base para la formación y fortalecimiento de las organizaciones, aprovecharon también la importante trayectoria organizativa de la zona, principalmente en el área de Carpa Cué.

Algunos testimonios recogidos de usuarios y técnicos son ilustrativos acerca del estilo de relacionamiento y comunicación desarrollado en las mencionadas zonas:

“Se puede afirmar que el Proyecto y el Equipo Técnico llegaron “justo en el momento”. Resulta que aquí no se necesita contar precisamente con profesores o ingenieros sino con personas que sepan percibir las reales necesidades del hogar; y esto es lo que vienen a hacer los técnicos que trabajan con nosotros. Ellos se adaptan a la gente de aquí, de Caazapá, que nunca ha tenido la oportunidad de capacitarse ni de contar con el apoyo de líderes”. Usuario de la UTI Boquerón, Caazapá.

“Trabajamos con una red de 12 Granjas Sustentables (GS), 50 Líderes Tecnológicos (LT) y 100 Fincas Agro-ecológicas (FAE). Las GS's son las fincas más avanzadas en cuanto a su evolución como adoptantes, y su función es demostrar a los grupos provenientes de comités cercanos, los diferentes contenidos de la propuesta de producción sustentable. La relación actual es de 2 GS's por Técnico del Equipo”.

“Los LT's son aquellos pertenecientes a familias que se encuentran implementando al menos una acción de las desarrolladas en las GS's, tales como manejo de suelos, MIP, manejo forestal, siembra directa. La relación actual es de 10 LT's por Técnico del Equipo”.

"Las FAE's son las pertenecientes a familias que están desarrollando al menos una práctica, como ser la no quema, el no uso de agroquímicos, la diversificación con al menos tres rubros de renta (dos rubros a más del algodón). La relación actual es de 20 FAE's por Técnico del Equipo". Equipo Técnico de la UTI Boquerón, Caazapá.

"Es el grupo el que elige la Finca Sustentable (FS) o el "finquero", como le llamamos nosotros, con quien se asume un esquema de seguimiento cercano de todo lo que sucede en su finca. Se analiza cómo está su finca y se sueña como debería estar. Actualmente tenemos 30 grupos que han designado una Finca Sustentable (finca que funciona hacia la sustentabilidad). Somos conscientes de que una finca sustentable no se logra en un año, sino que es un proceso que lleva tiempo. Cada una de las Fincas Sustentables inicia el proceso con una adopción que puede ser en agroforestería, curvas de nivel, introducción de abonos verdes y seguimiento de todo el proceso; también mejoramiento de rubros pecuarios. El proceso, una vez seleccionada la FS, se inicia con un diagnóstico de la familia y de la finca; se hace un croquis del uso actual de la tierra y se elabora un plan futuro. El objetivo es que cada paso que dé el "finquero" dentro de su plan sea conocido por el grupo. Queríamos que sean reales centros de difusión pero en la práctica no todas han funcionado bien, porque en algunos grupos no hay aún el suficiente grado de madurez organizacional del grupo". Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

"Tenemos por un lado los Líderes Tecnológicos (LT) que son aquellos usuarios que con mayor rapidez van adoptando las tecnologías y que ayudan a propagar el conocimiento que se produce con la capacitación. En cada rubro, se elige un LT, quien tiene que aplicar todas las tecnologías adecuadas para ese rubro; se trata de tecnologías al alcance del productor. El LT desarrolla por ejemplo el algodón con manejo de suelo, eligiendo las mejores parcelas para el cultivo; lo que significa cultivar en suelo rotado; usar abonos verdes y la no quema. Cada comité tiene un LT en un rubro que ese comité desarrolla. Los demás miembros del comité visitan la finca del LT en momentos determinados del proceso, en que se hace la presentación de resultados. Aquí se explica cual fue el proceso allí aplicado y qué resultados se está obteniendo. Se transmite la experiencia a los demás socios". Equipo Técnico de la UTI Loreto.

"A las intervenciones en finca nosotros le damos un carácter integral; se comienza con la planificación de la finca y luego las intervenciones cada dos meses involucrando una revisión integral, parcela por parcela. Son prácticas, con orientaciones, en donde se hace el ordenamiento por parcela y se llega a detalles en cada parcela. Se hace rotación y se plantean las recomendaciones que corresponden". Equipo Técnico de la UTI Loreto.

"Tenemos un muy buen relacionamiento con los directivos. Se tienen frecuentes reuniones abiertas; buen ambiente para capacitarse: se participa en cursos, jornadas, eventos internacionales. Al año tenemos jornadas de capacitación, jornadas de reflexión, de estudios, donde generalmente aprendemos a capitalizar nuestras experiencias. Una vez al mes se reúnen los coordinadores con los directivos, mientras que las reuniones entre todos los técnicos se hace una vez al año". Equipo Técnico de la UTI Loreto.

“Tratamos de dar sostenibilidad a nuestras acciones y que la gente en la medida de su progreso mejore sus condiciones de vida, pero sin hacer todo por ellos. Al priorizar el tema del rendimiento, trabajamos por la recuperación del suelo en todas las fincas, con la incorporación de abonos verdes, práctica que ya utilizan 700 usuarios conocedores del tema; esta estrategia tendrá su efecto a mediano plazo, ya que nosotros lo encaramos como un proceso”. “También, se puede decir que en esta zona, nuestro Equipo pone mucho énfasis en la recuperación de suelos y en la incorporación de abonos verdes. Ahora, estamos planteando alianzas con los acopiadores, quienes son importantes actores y beneficiarios de la mejora productiva en la zona”. Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

2. Procesos centrados en la transferencia

Por lo general, en estas experiencias no se ha podido percibir la asignación de similar intensidad de esfuerzo al logro de productos relacionados con la dimensión social y organizativa como sustento del proceso de prestación de la asistencia técnica. En este caso, las experiencias fueron desarrollándose dentro de patrones comunicacionales que tradicionalmente caracterizan a los estilos de corte “bancario”, a decir de Paulo Freire¹². Los equipos técnicos -en tales circunstancias- instalan el servicio en la zona asignada, estableciendo su sistema de comunicación a través de la red de líderes tradicionales de las distintas comunidades, sin llegar a realizar una evaluación crítica del rol de ese tipo de liderazgo en los procesos de motivación y aceptación de las propuestas técnicas del Programa.

En las experiencias de este tipo que fueron desarrolladas durante los reconocimientos de campo, existieron mayores dificultades para que los trabajos realizados sean traducidos a resultados sostenibles. El capital social ha registrado limitados avances en su formación, debido al escaso o nulo ejercicio de la reflexión crítica sobre los factores sociales, económicos y culturales que condicionan el desenvolvimiento de la pequeña agricultura familiar. Esto habría ejercido influencias determinantes en la debilidad del proceso de formación y posterior fortalecimiento de las organizaciones de base y de segundo grado, lo que a su vez constituye un factor clave para el desinterés e irresponsabilidad que no pocas veces han sido mencionados por los(as) entrevistados(as).

Las experiencias de Santa Librada en el Departamento de Concepción y Huguá Rey en el Departamento de San Pedro corresponderían a este tipo de proceso, en el cual la propia debilidad de las organizaciones torna dificultosos aún los pasos aparentemente sencillos de realizar, como ser el organizar reuniones de comités para el desarrollo de las charlas técnicas sobre determinados temas del menú tecnológico y comercial, promovidas por el Programa.

A la fecha, en las experiencias conducidas con estos criterios, los resultados han sido notoriamente inferiores, a tal punto que en una de las UTI's, asistida desde la época del Proyecto de Consolidación de Colonias (en total unos seis años), un integrante del Equipo Técnico de campo, ante la pregunta de si no les preocupaba

¹² Freire, P. *Pedagogía del Oprimido*. 53 ed. México. Año 2000.

la escasa señal de fortaleza de las organizaciones de base y de segundo piso, respondió que sí era una situación inquietante notar que el trabajo no estaba dejando rastros. “*Nda'orerapykuerei*”, fue la expresión utilizada por el mencionado Técnico.

Efectivamente, en casos como los citados, la intervención no habría logrado superar o salvar las barreras de la comunicación referidas anteriormente, tal como lo refleja el siguiente testimonio de un usuario:

“En el segundo año, los de mi Comité empezamos a tener algunas divergencias ya que nosotros no estábamos de acuerdo con solamente recibir charlas de los técnicos, sino que considerábamos que debíamos establecer un intercambio. Nosotros los campesinos nacemos en la chacra, sabemos nuestras necesidades y dolencias, el sacrificio; cuándo y dónde pueden ser aplicables las recomendaciones que ustedes que vienen de otro lado, seguramente saben muy bien en los papeles. En la práctica, muchas cosas no están claras para el técnico. El productor que todo el día está transpirando sobre la tierra sabe muchas cosas. Sin embargo, yo nunca voy a decir que somos muy sabios y que no necesitamos asistencia. Es importante que podamos compartir nuestros conocimientos y que de ello resulten las mejores soluciones”. Usuario de la UTI Huguá Rey, San Pedro.

Este comentario revela cierto grado de insatisfacción del usuario del servicio con respecto a las herramientas metodológicas que el Equipo Técnico en cuestión, habría estado empleando en su rutina de trabajo, principalmente en lo que respecta a los asuntos de la producción y manejo de los recursos naturales (chacra).

Ahora bien, del mismo modo en que la relativa fortaleza de algunas unidades tercerizadas, en su progresión hacia los resultados superiores, puede ser vista como una función en la cual interviene un complejo conjunto de variables, tal como se ha descrito, también las dificultades de otras unidades prestadoras del servicio para generar resultados significativos, se encuentran determinadas por muchos factores.

Algunas decisiones que son tomadas en el ámbito de las propias empresas tercerizadas, serían determinantes de los menores avances logrados por algunas de ellas. Entre esas decisiones que pudieron ser percibidas durante los trabajos de campo, resaltan las vinculadas con los criterios de integración de los equipos de campo y el funcionamiento estable de los mismos.

En la UTI Huguá Rey, Departamento de San Pedro, que mostraba señales de menor avance relativo, se pudo percibir que tras un primer año de avance normal, habían ocurrido algunos eventos significativos que habrían tenido importantes repercusiones para el bajo desempeño en el segundo año, a saber:

- a. El retiro del técnico encargado de la promoción organizacional. Según testimonios recogidos de usuarios, dicho profesional habría realizado un buen trabajo durante el primer año de intervención, provocando el análisis y la reflexión sobre el rol de la

organización y el liderazgo constructivo en el desarrollo de las comunidades. El espacio dejado por dicho técnico no habría sido cubierto adecuadamente por la Empresa para el segundo año.

- b. La utilización de técnicos itinerantes. Personal de campo al servicio de la misma UTT, narraba que al iniciarse el segundo año de intervención, la Empresa había tomado la decisión de que el trabajo de campo fuera compartido entre un grupo básico permanente en la UTI (compuesto por un coordinador y tres técnicos).y al menos dos técnicos que alternaban su tiempo de trabajo con otra UTI vecina.

Usuarios entrevistados en la misma UTI exteriorizaron la percepción de estos cambios del siguiente modo:

“Al inicio, recibimos capacitación sobre organización social. Recuerdo que en los primeros tiempos el Técnico encargado de Organización, realizó con nosotros unas jornadas en las cuales él nos planteaba la pregunta: ¿ qué debemos hacer para llegar a ser dirigentes?. Con las opiniones nuestras se fue construyendo el resumen de los principales principios para ser un buen dirigente: saber escuchar, tener paciencia, orientar a sus semejantes. De esa manera fue quedando claro para nosotros lo que significa la organización social y para qué sirve. Lastimosamente por alguna razón, el citado Técnico no continuó trabajando con nosotros”.

“Considero que una Empresa como ésta -que está trabajando con nosotros- puede corregir los problemas que se presentan a nivel de los técnicos. Puede por ejemplo cambiar a un técnico y traer a alguien que trabaja mejor. Para eso creo que la Empresa y el Ministerio, deberían analizar con nosotros cada año las necesidades y ajustar el funcionamiento del Equipo Técnico”.

“Un aspecto negativo que yo veo en este trabajo, es la falta de continuidad en algunos aspectos que se habían previsto inicialmente y que luego fueron dejados o interrumpidos. Precisamente, algunos técnicos de esas mismas áreas, por alguna razón que desconocemos, se fueron y no volvieron. Ese ha sido el caso de la parte animal; todo empezó muy bien, hasta nos facilitaban medicamentos gratuitos, pero luego esto terminó. Había un Ingeniero que comenzó aquí con nosotros, pero luego fue trasladado a Las Mercedes y vino aquí una mujer que trabajaba muy poco. En la parte de medio ambiente por ejemplo, hace mucho que ya no se hace nada”.

En momentos de realizar nuestra visita a esa UTI a fines de febrero de 2004, el personal de campo presente en el lugar, comentaba que tras la evaluación de resultados del segundo año en el mes de octubre de 2003, aún se encontraba aguardando la suscripción del nuevo contrato. La demora obedecía a que la renovación del contrato estaba condicionada al cumplimiento de requisitos previos que la Dirección del Programa, había impuesto a la Empresa como consecuencia del bajo desempeño logrado durante ese segundo año.

3. Procesos centrados en el mejoramiento de la comercialización

En algunos de los casos estudiados, se pudo constatar la aplicación de una estrategia de desarrollo fuertemente vinculada al incremento de la capacidad de participación en el mercado -en una primera instancia- para lograr fundamentalmente la mejora en la captación de parte de los márgenes de comercialización de productos, principalmente el algodón.

Se pudo apreciar que la aplicación de esta pauta de intervención, ha tomado ventajas de algunas precondiciones que ya existían en las respectivas zonas, tal como la existencia de organizaciones formadas anteriormente en el contexto de otros proyectos y programas. Otro componente que apuntaló este tipo de estrategia de intervención, fue la formación de alianzas estratégicas con empresas agroexportadoras y proveedoras de insumos en la zona.

Este tipo de alianzas posibilitó el acceso de los usuarios al financiamiento para compra de semilla e insecticidas y la venta organizada del producto al final de la cosecha. La estrategia requirió asimismo de una abierta participación de la Unidad Técnica Tercerizada en la concertación de los distintos acuerdos entre las organizaciones y las contrapartes comerciales, así como la fuerte intervención en el proceso de gestión en sí de las operaciones de venta conjunta.

En la experiencia de Mandu'á rã, en el Departamento de Canindeyú, se pudo percibir este tipo de aproximación, que conforme a su avance, había constituido una importante herramienta de motivación para la población usuaria. También aquí la UTT había tomado provecho de la experiencia anterior de varias comunidades de la zona, las que desde varios años atrás desarrollaron sistemas de comercialización organizados, en este caso de mandioca, uno de los principales rubros de renta.

C. El protagonismo de la población usuaria

Además del equipo técnico y de la propia empresa, también la población y sus condicionantes contribuyen en cierto modo a configurar los escenarios de mayor o menor eficacia relativa. Esta aseveración general pudo ser extraída de una serie de testimonios de usuarios(as) y técnicos, recogidos a lo largo de las observaciones de campo.

En varias zonas, se percibe que como trasfondo del relativo éxito de algunos procesos conducidos dentro del Programa, se encontrarían acciones que con anterioridad habrían sido llevadas a cabo en las mismas, por agentes de promoción social, principalmente vinculados a movimientos religiosos. Las dos reflexiones siguientes recogidas de dos UTI's, proveen elementos que permiten aproximarse a la mencionada diferenciación basada en experiencias anteriores:

"Si fuéramos a plantearnos un análisis comparativo, tendríamos que decir que mientras en algunas localidades la Iglesia, a través de diversos movimientos y misiones, ha desempeñado a menudo roles preponderantes en lo social; organizando cooperativas y otros procesos, esta zona ha pasado más de 50 años sin tener siquiera el servicio mínimo

de la Iglesia y hoy la gente no siente cariño ni siquiera por la religión. Posteriormente tuvimos 20 años de asistencia directa del obispado de Coronel Oviedo, pero esa asistencia no ha significado nada de contenido ideológico para la gente. Nadie ayudó a la gente a pensar. Ese vacío se sigue notando incluso en la gente que ha elevado un poco su nivel de instrucción; los mismos docentes y actores sociales, carecen de las herramientas básicas para el análisis de la problemática del Distrito; de lo que está pasando. Nosotros hemos querido invitar a la gente para discutir más ampliamente estos temas. En el marco del apoyo que está brindando UNICEF, por ejemplo, hemos procurado ayuda pero uno no encuentra interlocutores válidos ni siquiera entre los directores de escuelas; todos hacen su trabajo y luego van derecho a sus casas; no hay un ambiente comunitario. Aquí en el pueblo, los vecinos apenas se saludan entre sí". Equipo Técnico de la UTI San Joaquín, Caaguazú.

"Una de las experiencias organizativas que recordamos en la zona, fue la de una cooperativa promovida por la pastoral social. Esa fue una experiencia que comenzó bien pero que justamente por esa falta de capacitación de los dirigentes llegó a tener problemas. La entidad llegó a capitalizarse muy bien; se ganó mucha plata pero la gente no llegó a apropiarse adecuadamente de su institución, entonces si los dirigentes no rendían cuenta, los socios tampoco lo exigían. Esos fracasos por falta de honestidad y transparencia han influido fuertemente para que la gente hoy tenga mucho temor y desconfianza hacia las organizaciones". Usuario de la UTI Boquerón, Caazapá.

En otros casos, las referencias obtenidas testimonian la forma en que la gente ha logrado vencer la barrera impuesta por el desinterés, la falta de perseverancia y la desconfianza (tanto entre sí como hacia la intervención desde afuera), actitudes que a menudo tienen su origen precisamente en experiencias históricas negativas. La minimización de esta barrera tiende a ganar en velocidad y profundidad, en aquellos casos en que en su intervención la Unidad Técnica Tercerizada ha logrado generar un clima de reflexión y análisis; establecer un régimen de trabajo participativo y horizontal y se ha impuesto a sí misma un razonable nivel de responsabilidad y disciplina de trabajo, tal como nos relataron durante las entrevistas.

La reflexión que sigue ilustra cómo el "desinterés" de ciertos pobladores -en cuanto a su participación activa en el Programa- puede deberse a expectativas no satisfechas, principalmente referidas a las famosas "ayudas" (donaciones, asistencias financieras no reembolsables, insumos gratuitos, etc.).

"Si buscamos explicación al alejamiento de algunas socias, puedo decir que la falta de interés es la principal causa. En mi Comité por ejemplo, algunas mujeres se hacen las enojadas porque no encuentran ninguna "ayuda" con la Empresa prestadora del servicio. Nosotras respondemos que sí es una ayuda lo que estamos teniendo y que lo que ocurre es que ellas no se conforman. Estamos accediendo a buenas capacitaciones y sin embargo ellas parecen preferir la ayuda material y al no encontrarla se echan atrás. Esto ocurre tanto con mujeres como con hombres". Usuaria de la UTI Santa Librada, Concepción.

Sin embargo, el testimonio que sigue ilustra en qué medida son las propias acciones “de ayuda” social (a menudo mal orientadas) las que en última instancia habrían llevado a los(as) campesinos(as) a conceder atención prioritaria – tendiente a la dependencia - a las acciones asistenciales, como por ejemplo preferir la entrega gratuita de recursos (insumos para la producción, equipos de trabajo, bienes de consumo).

“La gente está muy mal acostumbrada con la cuestión de los insumos. Recuerdo que había socios que retiraban semillas de algodón pero que no utilizaban la totalidad; el resto se echaba a perder. Ahora la gente sigue esperando estos repartos; muchos creen que aquello todavía funciona y siguen presionando. Este suele ser uno de los motivos de enojo y retiro de socios”. Usuario de la UTI Santa Librada, Concepción.

Frente a las evidentes manifestaciones del “desinterés”, algunas Unidades Técnicas Tercerizadas fueron recuperando la confianza y la motivación para la participación, principalmente aquellas que tomaron y desarrollaron la opción estratégica basada en la reflexión crítica (como sustento del proceso organizativo) y en los métodos participativos para el desarrollo de las actividades de “transferencia”. Las que siguen son manifestaciones de usuarios en relación con este tema:

“Nos orientan en nuestra organización. A cada uno de nosotros, nos exigen definir un rumbo y nos controlan continuamente si estamos cumpliendo con nuestro compromiso. Se ha establecido una relación con ellos en la que nosotros nos sentimos avergonzados de no cumplir nuestros compromisos por el hecho de que ellos nunca nos han engañado. Con el tiempo vamos mejorando nuestra forma de trabajo porque la asistencia técnica recibida nos encamina hacia eso. Por ahora puedo decir que dependemos aún de ellos, pese a que este es el tercer año que están con nosotros”. Usuario de la UTI Boquerón, Caazapá.

“La gente está arrancando y destruyendo el rastrojo; la propia gente está controlando si hay vecinos en las comunidades que no están arrancando el rastrojo. Una cuestión importante es que el Equipo Técnico controla rigurosamente (mediante visitas a las fincas) si se está destruyendo el rastrojo. Esto es una diferencia sustancial con lo que se hacía anteriormente, en donde se recomendaba y no se controlaba. El campesino necesita ese seguimiento, ese control; creo que hasta que nos acostumbremos por lo menos”. Usuario de la UTI Boquerón, Caazapá.

“El seguimiento que realizan estos técnicos es riguroso; llegan en cualquier momento a la finca a controlar lo que se estableció como compromiso; para ello no incide que haga frío, calor, llueva, igual llegan. Y nosotros no podemos engañarles”. Usuario de la UTI Boquerón, Caazapá.

Caazapá no fue la única zona en que los usuarios proporcionaron sus opiniones en torno al empeño puesto por algunas Unidades Técnicas Tercerizadas por revertir el recelo inicial; para progresivamente ir transformándolo en una actitud asociativa y cooperativa favorable al Programa.

Un usuario de la UTI Tekójojá manifestaba en ese sentido: *“Hay que resaltar que desde el inicio, han trabajado muy bien con nosotros en nuestras chacras, y han asumido prácticamente el papel de personal técnico de la Asociación”*.

Por su parte, algunos usuarios de la UTI Santa Rosa del Mbutuy, se refirieron de la siguiente manera a su experiencia en cuanto al paso de la etapa de desconfianza a la de integración constructiva entre vecinos: *“Vinieron un día a decirnos que ellos podrían trabajar con nosotros porque estábamos dentro de la zona que se les asignó y nos hicieron saber que el trabajo consistiría netamente en capacitación. Para nosotros, esto era una buena noticia porque hasta ese entonces era muy difícil que la gente del Ministerio llegara hasta nosotros; y si llegaban lo hacían siempre en días de semana, lo que para nosotros no es lo mejor, ya que nos reunimos los sábados. Estos de ahora sin embargo, vienen los sábados y sus capacitaciones son agradables porque le dedican tiempo y no lo hacen a la apurada”*.

“La comprensión sobre la organización se va incorporando progresivamente en la mente de la gente; hay que tener en cuenta que nuestros padres ni siquiera querían escuchar la palabra organización. Mediante la capacitación que estamos recibiendo en este Programa, es que nosotros estamos comprendiendo. Nuestra Asociación está avanzando bien; no quiero decir que estemos ya en 99% o algo así, pero creo que ya hemos de continuar progresando. Hay que tener en cuenta que recién ahora muchos vecinos empiezan a interesarse en la venta conjunta, por ejemplo; pero hay algunos que no quieren involucrarse en eso. Pareciera que tenemos miedo unos de otros. Sin embargo, cuando llega a haber entendimiento, uno se da cuenta que conviene y que como todas las cosas puede tener sus altibajos”.

“El aporte del Programa en nuestra comunidad es fundamental, en primer lugar porque nos hicieron ver el valor que tiene la organización; cómo debe ser manejada la Asociación para que funcione bien. En segundo lugar, nos ayudaron a renovar nuestro espíritu de unión (Joajú) porque, hablando sinceramente, hasta que ellos vinieron estábamos tambaleantes como grupo; cuando llegaron, en seguida nos orientaron para hacer una asamblea; la hicimos, nos reagrupamos y ahora estamos haciendo comercialización conjunta; estamos mejorando el manejo del algodón y todos los demás componentes del Programa”.

En resumen, se puede decir que las experiencias que “no están dejando rastros”, o lo están haciendo en niveles poco perceptibles, son aquellas en las que predominan todas o parte de las siguientes peculiaridades:

- La Directiva de la Unidad Técnica Tercerizada ejerce poco protagonismo en el frente de trabajo.
- El relacionamiento con el personal es poco fluido, tanto en la orientación filosófica y metodológica, como en el control.

- El equipo técnico no está integrado enteramente por personas del perfil y el compromiso de los que crean y construyen a través de procesos reflexivos.
- El equipo técnico no se encuentra estimulado con la capacitación y otras formas de soporte intelectual y anímico.
- La inserción del equipo técnico en la respectiva localidad, no está acompañada de procesos de interpretación de la posición socioeconómica de los futuros usuarios.
- Los métodos de comunicación son esencialmente verticales y poco participativos.
- El instrumento de transferencia por excelencia es la charla técnica.
- La población manifiesta barreras históricas y motivacionales que por lo general no pueden ser removidas con las herramientas utilizadas.

Hasta aquí, hemos realizado un somero recuento de los factores que desde las empresas, los equipos técnicos y la población misma, habrían constituido los determinantes del variado nivel de desempeño que ha caracterizado el trabajo de asistencia técnica en las distintas UTI's. A fin de completar la visión con respecto a los condicionamientos que incidieron de forma perceptible, corresponde mencionar algunos factores que influenciaron desde la gestión central del Programa, haciendo la salvedad de que estos últimos habrían ejercido una influencia relativamente uniforme sobre todas las experiencias del Programa.

VIII. CONDICIONANTES ORIGINADOS EN LA GESTIÓN DESDE EL NIVEL CENTRAL

A. Intervalos entre los contratos

El principal aspecto sobre el que coincidieron todos los equipos técnicos y usuarios(as) entrevistados(as), se relaciona con las prolongadas interrupciones del servicio en el campo, debido a intervalos prolongados en la renovación de los contratos entre las UTT's y el MAG.

En las entrevistas de campo, hubo coincidencia en que el tiempo de demora entre contratos fluctúa en torno de los tres meses, aún cuando los resultados alcanzados se hayan ubicado dentro de los rangos aceptables.

Al analizar los datos existentes en los registros de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL, se encuentra que la pérdida de tiempo debida a las demoras, representa en promedio el 18,5% del tiempo total de vinculación de las UTT's con el Programa, es decir que en promedio, de cada 12 meses de duración del Programa, 2,2 meses se han perdido en los intervalos entre contratos. Conforme a los citados datos, el resumen de tiempos efectivos por UTI queda tal como se presenta en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6. Pérdida de tiempo estimada en los intervalos entre contratos (en meses)

UTI	Inicio de la vinculación al Programa	Tiempo total de la vinculación a marzo 2004	Tiempo efectivo de contrato a marzo 2004	Tiempo no cubierto por los contratos	Porcentaje (%) sobre el tiempo total de vinculación
Huguá Rey	16-07-2001	32	23	9	28
Loreto	11-09-2000	42	35	7	17
Santa Librada	04-09-2000	42	34	8	19
Mandu'a râ	16-07-2001	32	26	6	19
San Joaquín	04-09-2000	42	35	7	17
Tekójojá	27-07-2000	44	38	6	14
Santa Rosa	04-09-2000	42	34	8	19
Boquerón	16-07-2001	32	26	6	19
TOTAL	----	308	251	57	18,5

FUENTE: Elaborado con datos de la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del PRODESAL¹³.

Este es un aspecto que merece ser revisado, tanto por lo generalizado como por el nivel de las pérdidas. Como se puede apreciar -exceptuando la UTI Tekójojá- en todas las estudiadas, la pérdida es superior al 15% del tiempo total, ampliándose sensiblemente en los casos como el de Huguá Rey en que, debido a bajos niveles de desempeño, se le imponen requisitos previos para la renovación del contrato.

Los entrevistados han mencionado con alta frecuencia, como la principal consecuencia generada por las demoras, la desmotivación y pérdida de entusiasmo de muchos productores participantes hacia sus organizaciones y hacia las actividades a las que convocan las UTT's.

Consultado sobre el tema, el actual Director Ejecutivo del PRODESAL¹⁴ aceptó que existen casos de demoras de tres meses y más, cuando que en condiciones normales las tramitaciones de recontractación deberían concluirse en treinta días. También expresó que con el tiempo dichas demoras tienden a ser cada vez menos frecuentes y enumeró además tres factores que intervienen como causas del retraso:

- Los frecuentes cambios de autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del mismo PRODESAL, asociado con el tiempo que necesita cada nuevo funcionario que asume para recibir la información necesaria a fin de tomar las máximas precauciones, ante el riesgo a los controles posteriores a la finalización del Programa.

¹³ Unidad de Monitoreo y Evaluación. Dirección Ejecutiva del PRODESAL. Informe Previo para la Evaluación de Medio Término

¹⁴ Entrevista personal.

- La modificación de la moneda de pago de los contratos con las Unidades Técnicas Tercerizadas, cambio que coincidió con uno de los momentos de la renovación de contratos.
- El nivel de los resultados logrados por las empresas en sus trabajos contratados con el Programa; cuando esos resultados no alcanzan los esperados, se asigna a la empresa en cuestión acciones complementarias orientadas a mejorar su desempeño en el nuevo periodo contractual.

B. Complejidad de las tramitaciones

Los plazos excesivamente prolongados en la implementación de acciones fundamentales para la continuidad de los procesos de entrega de la asistencia técnica, tal como se explica en el punto anterior, habrían estado fuertemente vinculados -entre otros factores- con la compleja estructura institucional encargada de la ejecución. Al respecto y pese a las medidas concretas tomadas para simplificar los trámites de contrataciones y adquisiciones (como en el caso del Convenio con el IICA), los expedientes para tales efectos, han continuado sometidos a extensos recorridos que en algunos casos han tomado cerca de noventa días hasta arribar a las ventanillas de pago¹⁵.

Además la información suministrada por la Unidad de Monitoreo y Evaluación, menciona que la explícita decisión de privilegiar la compleja estructura administrativa (frente a los mecanismos alternativos establecidos mediante los respectivos convenios), provino de los sucesivos ministros que ocuparon la Cartera de Agricultura y Ganadería, los que en total fueron nueve desde julio de 1997 a la fecha.

El Director Ejecutivo del PRODESAL, consultado sobre el punto, reconoció que existen inconvenientes de demoras a causa de la extensa cadena de instancias administrativas que intervienen en la tramitación de expedientes. El referido Funcionario, quien reconoció también que no pocas veces se dan casos de disparidad de interpretaciones sobre determinados asuntos dentro de dicha cadena de mandos, opinó que precisamente en este ámbito es donde se necesitan algunos ajustes para que la ejecución mejore, sobre todo en un eventual escenario ampliado del Programa. El entrevistado hizo referencia explícita a la necesidad de “definir muy bien en el contrato de préstamo (que asume la categoría de Ley); cómo se tiene que operar, y que es necesario contar con un manual de procedimientos y un reglamento operativo bien definidos, de tal forma que los que intervienen en el proceso, se sientan suficientemente respaldados desde el punto de vista jurídico”.

C. Duración de los contratos

En algunas UTI's fue mencionada como una de las fuentes de dificultades, la corta duración de los contratos y la inseguridad e incertidumbre que ello conlleva. Sin embargo, parece claro que si las interrupciones fueran menos prolongadas y las renovaciones de los contratos fueran más fluidas este problema quedaría minimizado. De igual forma, si las

¹⁵ Unidad de Monitoreo y Evaluación. Dirección Ejecutiva del PRODESAL. Informe Previo para la Evaluación de Medio Término.

UTT's presentaran niveles de desempeño dentro de los rangos aceptables, las demoras no llegarían a los extremos indicados en el apartado anterior.

Lo que queda en evidencia a partir de estas consideraciones, es que hasta el presente el sistema de adjudicación y contratación, incluyendo el control y seguimiento, enfrenta aún dificultades para constituirse en el elemento facilitador del proceso. En el siguiente apartado, se mencionan otros aspectos de la tarea de control que no contribuyen aún a la fluidez y efectividad de la materia central del Programa: la provisión del servicio de Asistencia Técnica a familias campesinas pobres.

D. Planificación operativa

En varias de las UTI's visitadas, los técnicos entrevistados se refirieron a la planificación operativa como una de las fuentes de problemas, porque las excesivas exigencias impuestas por los encargados de la aprobación de dicho instrumento obligan a establecer metas anuales que a menudo exceden las posibilidades reales de ejecución. El siguiente testimonio recogido del Equipo Técnico de la UTI San Joaquín forma parte de la exteriorización del problema:

“Si se hubiera manejado una forma de planificación más flexible que se ajuste a cada zona, hubiera sido más positivo. Muchas veces, debido a la presión de los números, se hace un trabajo fuera de la realidad. Así, en una ocasión planteamos que en ese año se iban a incorporar diez nuevos grupos de base a la Organización de segundo piso; cuando esto fue revisado nos dijeron: “pero esto es una miseria, por lo menos deberían ser cincuenta o cien grupos”. Esto no estaba dentro de las posibilidades reales para ser cumplido por la Organización y sin embargo, se tuvo que poner así porque de lo contrario no iba a ser aprobado. Esto es bastante decepcionante para la misma gente que nos plantea: “para qué hacemos entonces la planificación si al final eso se puede modificar por completo y sobre todo, se establecen nuevas metas que son inalcanzables”.”

E. Criterios de evaluación

El siguiente testimonio recogido del Equipo Técnico de la UTI Santa Rosa del Mbutuy, sintetiza el problema de la falta de coherencia que experimentan en su relacionamiento con el nivel de gestión central del Programa:

“La gente que revisa el POA en el PRODESAL, pareciera manejarse con criterios diferentes y lenguajes diferentes. Entonces surgen los problemas cuando uno presenta su POA: éste es aprobado dentro de determinados criterios y posteriormente en la evaluación, son esgrimidos otros criterios diferentes. Algunos de los casos típicos se relacionan con la cobertura, con las definiciones de organizaciones de segundo piso, etc. Por ejemplo, en nuestra zona existen algunas asociaciones de productores que en su origen eran instancias de integración de grupos de base. En varios casos, con el correr del tiempo, desaparecieron los grupos de base y quedaron como organizaciones de productores. Para nosotros, esos seguían siendo”

organizaciones de segundo piso, mientras que para ellos ya no. Otro ejemplo, es que en algunos casos se aprobó en el POA como medio de verificación el listado de productores, pero cuando vino el evaluador no aceptó el listado y exigió un comprobante de que un determinado productor hizo un determinado trabajo. Los evaluadores desean tener por ejemplo la firma del productor certificando la realización del trabajo”.

Hasta aquí, el análisis ha estado centrado en los factores que desde los protagonistas operativos del Programa (empresas, técnicos, usuarios y Unidad Ejecutora) inciden en los resultados logrados. En adelante, se introducirán en la discusión algunos elementos que desde el entorno han influido sobre el Programa, tanto en la fase de diseño como en la de ejecución.

IX. CONDICIONANTES DEL CONTEXTO

De acuerdo con las opiniones recogidas, en el contexto que incide sobre al Programa, pueden ser identificados algunos elementos estructurales y otros que corresponden más a criterios de aplicación de algunas de las políticas, principalmente las sectoriales. A continuación, se discute brevemente algunos de esos determinantes del entorno.

A. Contexto político-institucional

1. El PRODESAL en el entorno de las políticas nacionales

El Programa se desarrolló en un ambiente general caracterizado por indefiniciones; de marchas y contramarchas que en cierta forma resultaron determinantes de muchos de los rasgos que le son peculiares al momento de prepararse el presente Documento.

Remontándonos a los primeros años de los '90, nos encontramos con medidas como la eliminación del redescuento bancario, mecanismo que por mucho tiempo había constituido la herramienta usada para financiar la producción de la pequeña agricultura familiar, principalmente en lo que respecta a la producción algodonera.

Con el correr de los años, sobrevendrían las frecuentes sugerencias en torno de la necesidad de realizar reformas estructurales en el Estado. En ese marco, surge hacia la segunda mitad de la citada década, la propuesta de reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la presentación al Parlamento de un Proyecto de Ley sustentado en el Programa de Modernización del Sector Agropecuario y Forestal, conocido por sus siglas, PROMODAF, propuesta que no fue aprobada.

En ese contexto, y atendiendo a la predisposición de los Organismos Internacionales de apoyar las acciones que pudieran contribuir a generar las condiciones para la reforma, se promovió la implementación del PRODESAL como una estrategia que rescataría en parte los lineamientos estratégicos del PROMODAF, especialmente en lo que respecta a la incorporación formal de la

iniciativa privada en la entrega de servicios, en este caso de Asistencia Técnica, a los pequeños productores del sector rural.

Una vez negociado el préstamo e iniciada la ejecución en el año 2000, siguieron acompañando al Programa una serie de acciones y omisiones que mostraron a los involucrados incuestionables señales de ambigüedad. Una de las más recientes, ha sido la decisión de cortar abruptamente los subsidios que tradicionalmente habían venido recibiendo los pequeños productores, en especial los cultivadores de algodón, por la vía de la provisión de semilla y plaguicidas. El efecto inmediato de ello fue el resurgimiento del fuerte protagonismo de los acopiadores en el escenario de la producción y comercialización a nivel campesino.

En el marco de la Asistencia Técnica entregada por el PRODESAL a través de las Unidades Técnica Tercerizadas, se buscó generar algún tipo de estrategia comercial que les permitiera a las familias usuarias, equilibrar su capacidad negociadora con las empresas y comerciantes que mediante su poder monopsonico y créditos usurarios, pasaron a controlar una importante porción de los excedentes de la producción.

2. El PRODESAL como instrumento de política concebido en el marco de un proceso ausente: la reforma institucional del MAG.

Uno de los condicionantes de fondo para el Programa, estaría representado por su propia concepción y nacimiento como instrumento formulado a manera de paso intermedio ante la malograda reforma institucional del MAG en la década de los 90'. Dietze, R. atribuye a ese nacimiento, los inconvenientes de mayor peso para el Programa. Entre otros aspectos, señala además que la raíz de las principales debilidades está relacionada con la carencia de un organismo ejecutor unificado y técnicamente especializado en las tareas de extensión. Esta carencia a su vez es atribuida a la paralización -por razones políticas- de la reforma institucional del MAG, iniciativa impulsada en la década de los 90' desde la Dirección de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con apoyo financiero del BID, y basada *en el estudio más profundo, más detallado y más participativo hecho en el sector agropecuario y forestal.*

Aparte de la dificultad ejecutiva en sí misma, derivada de la falta de especialización técnica de la principal cabeza ejecutiva del Programa, Dietze se plantea la cuestión de la sostenibilidad del Programa, la que considera improbable en las condiciones actuales del marco institucional encargado de la ejecución. Desde la perspectiva de una eventual proyección de la estrategia de tercerización de la asistencia técnica, a un nivel ampliado como podría ser el nacional, la incapacidad técnica referida más arriba seguiría constituyéndose en una barrera difícil de superar. En tales condiciones, el Programa podría no generar los resultados positivos que se esperan, sobre todo, en un escenario de cobertura ampliada, pese a las razonables evidencias de impacto potencial que se percibe en lo que ya lleva ejecutado.

3. El surgimiento de reacciones adversas al Programa en el ámbito institucional del MAG.

La propuesta de reforma mencionada anteriormente, que contempla un eventual achicamiento del aparato estatal, y el hecho de que el PRODESAL es visto como una estrategia preparatoria para el mismo, han venido alimentando un persistente y generalizado espíritu de rechazo hacia el Programa, principalmente entre funcionarios de la DEAG.

Esto ha sido claramente perceptible para muchos involucrados, a tal punto de que en algunos equipos técnicos de campo se ha hablado de la “enemistad de la DEAG” al referirse al clima de tensión que ellos perciben. También el Informe Previo de la Unidad de Monitoreo y Evaluación, ha hecho mención explícita a la referida percepción, señalando que “...en general se ha tenido una visión de un Programa competitivo y sustitutivo de la asistencia técnica que realiza la DEAG en lugar de un Programa complementario...”.

4. Los sucesivos cambios de responsables, tanto en el nivel de las políticas, como en el del propio Programa.

Este aspecto, que ya fue tratado en el apartado referido a la compleja trama administrativa en la que se desenvuelven las acciones del Programa, muestra una correlación directa con los retrasos que caracterizaron al ritmo de ejecución de la mayor parte de los componentes del PRODESAL, incluido el componente de la Asistencia Técnica a pequeños productores, conforme a la información de la Unidad de Monitoreo y Evaluación.

5. La escasa propensión a coordinar entre distintos instrumentos de política e incluso entre distintos componentes del propio Programa.

Numerosas referencias fueron recogidas durante las entrevistas de campo en relación con las dificultades de coordinación. La política de financiamiento fue la más mencionada, aunque hubieron comentarios sobre la política de apoyo a la comercialización, así como sobre la de abastecimiento de insumos productivos.

En el caso de la política de financiamiento, resaltan como experiencias positivas las de Tekójojá (Vaquería) y San Joaquín (San Joaquín), en cuyos casos las organizaciones de segundo piso participantes del Programa, habían logrado acceder al status de Institución Financiera Intermediaria (IFI) del Fondo de Desarrollo Campesino, canalizando créditos para la producción a sus asociados. Principalmente en el primero de esos casos, la tarea desplegada por la UTT había sido determinante para dicho logro, conforme lo relataron integrantes del Equipo Técnico.

En contrapartida, en la mayor parte de las Unidades visitadas, se escuchó el reclamo generalizado acerca de la falta de mecanismos idóneos para financiar las inversiones que complementen el efecto concienciador de la Asistencia Técnica, facilitando la adopción

de tecnologías, así como de otros para que los usuarios financien institucional y formalmente su producción.

En el caso de la carencia financiera -como soporte de los procesos productivos campesinos- el crédito es visto como una herramienta que de manera indispensable debe llegar a manos de los productores. En varias entrevistas, se mencionó la importancia de que las organizaciones, como parte de su proceso de consolidación, puedan intervenir en la distribución del crédito. Algunas reflexiones recogidas al respecto son las siguientes:

“Uno de los inconvenientes que debemos mencionar, es la falta de coordinación con agencias crediticias del sector público; si nosotros pudiéramos conseguirle un crédito a un comité, eso sería una herramienta muy poderosa para impulsar la consolidación de los grupos. Hasta llegamos a suscribir acuerdos con el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH), pero, luego ellos salieron a dar el crédito a cada productor individual. Entonces esto no nos sirve en la práctica”. Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

“Creemos que el Proyecto debería tener un componente de apoyo en la parte financiera y otra en la crediticia, dirigidos a las organizaciones porque todos los esfuerzos hechos en los diversos ámbitos tropiezan al final -a la hora de comercializar- con el problema de falta de capital operativo. Se encuentran instituciones que financian o compran pero no siempre es oportuna la compra; lo mismo ocurre en el momento de adquirir insumos. Ni el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), ni el Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH), ni el Banco Nacional de Fomento (BNF), constituyen alternativas por la burocracia; el trabajo agrícola necesita todas las cosas a tiempo.”. Equipo Técnico de la UTI Loreto.

“Este año las instituciones del Estado, por ejemplo el Crédito Agrícola de Habilidadación y el Banco Nacional de Fomento, no proveyeron nada prácticamente; ni créditos en efectivo ni insumos. Gracias a la intermediación de la empresa privada hemos conseguido semillas de algodón a crédito. Una empresa privada importadora de agroquímicos, proveyó agrotóxicos; insecticidas para salvar los cultivos. Entonces estamos involucrando a las empresas privadas, haciendo que inviertan y financien; más o menos nuestra Organización está saliendo de aval en este momento. Creo que vamos a salir bien este año porque tenemos ya casi 90% de recuperación de los créditos y vamos a llegar a los 99% o 100%, lo que será un aval importante para que el próximo año, la propia Organización salga de garante a sus comités asociados porque ya van a tener un antecedente importante de que canceló más de 20.000 dólares en créditos ...”. Equipo Técnico de la UTI Mandu’a râ.

6. La debilidad institucional en cuanto a servicios fundamentales para el normal funcionamiento de las unidades productivas que necesitan de un acompañamiento del Estado.

Las siguientes referencias recogidas durante las entrevistas de campo, ilustran la importancia concedida por algunos involucrados a este aspecto del contexto:

“Un aspecto que necesita mejorar la ejecución del Programa, es el de contar con un mayor respaldo estatal para que el campesinado organizado pueda avanzar en la parte de los negocios. Un ejemplo: en nuestra zona se produce muy bien la calabacita, que es un rubro que gusta a las familias de pequeños productores y se nota que puede ser rentable, pero tropezamos con barreras sanitarias para poder exportar a la Argentina. Así cuando ya se determinó que en nuestro Departamento no tenemos infestación de la mosca de la fruta, nos resulta hasta el momento imposible contar con un documento técnico que avale esa condición y nos permita operar libremente en la producción y exportación del citado producto. Reconocemos que es un asunto que no compete directamente al PRODESAL, pero consideramos que desde el mismo, se puede impulsar para que en las instancias respectivas se facilite la apertura de las vías para un mejor desarrollo de las actividades productivas que son viables técnica y económicamente”. Dirigente de la Organización Campesina Tekóyahú, Loreto.

“Debemos mencionar los problemas de coordinación y falta de apoyo de algunos componentes del propio MAG. Por ejemplo, una de las Reparticiones que debería estar trabajando de cerca es la Dirección de Comercialización, y sin embargo tenemos muy poco apoyo de esa Repartición, teniendo en cuenta que el cuello de botella es justamente la parte de comercialización”. Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

7. Las ambigüedades de algunas acciones del sector gubernamental: el caso de la semilla de algodón para la temporada 2003-2004.

En algunas de las entrevistas de campo, fueron registrados comentarios que cuestionaron explícitamente el negativo papel que en determinados casos le correspondió a las propias reparticiones estatales encargadas de acciones claves para los procesos productivos en las UTI's. El que sigue es uno de esos comentarios:

“Contribuye también la política gubernamental, principalmente la que se relaciona con la provisión de semillas. Un ejemplo: aquí cuando el año pasado se recibió una circular por la que debíamos inscribir a los futuros acopiadores de semillas. En ese momento, las dos Organizaciones con las que estábamos trabajando (Carpa Cué y San Joaquín), se inscribieron como acopiadores con el fin de distribuir la semilla, con lo que iban a poder participar en la comercialización como grupo organizado. La ilusión duró poco, ya que las desmotadoras exigieron a las Organizaciones, la venta al contado o a crédito con garantía real y con compromiso de entregar a esa desmotadora 1000 kilos de algodón en rama por cada bolsa de semilla retirada. Con esto se logró reflotar

la figura del acopiador (con garantía y experiencia en el rubro), quien volvió a actuar, incluso con más fuerza que antes. A nosotros como UTT esto nos hizo quedar muy mal con nuestros grupos nuevos, porque nosotros íbamos a canalizar la semilla a través de las organizaciones de segundo piso. En otras palabras, el proceso nos pasó por encima; no hay coordinación interinstitucional". Equipo Técnico de la UTI San Joaquín.

B. Contexto económico

1. Los principales indicadores macroeconómicos

Existe una sociedad con economía en franca recesión, en cuanto a la evolución del Producto Interno Bruto, PIB, por habitante que de U\$S 1.650 en 1996, pasó a U\$S 1.033 en el 2001 y a U\$S 934 en el 2002. En general, la estructura económica muestra similar participación de la producción de bienes (48%) y de la producción de servicios (52%), si se compara la situación de principios de la presente década con la observada a inicios de la década de los '90. Los bienes agropecuarios aumentaron de ponderación, de 27% a 29% en el mencionado periodo, mientras que la producción de bienes industriales, construcciones y minería caía de 22% a 19%. Los servicios básicos aumentaron su participación de 8% a 13%, mientras los restantes servicios redujeron su aporte de 44% a 39%.

El escenario macroeconómico del País -en cuanto a crecimiento real de la producción- continuó mostrando signos de recesión durante los años 2002 y 2003 (-2,3% y 1,8%, respectivamente). Por otro lado, la inflación se mantuvo relativamente controlada, con un índice anual que no sobrepasó el 10,5% desde el año 1999, pese al cuantioso déficit fiscal, que superó los 300.000 millones de guaraníes por año, en dicho periodo. La estructura del gasto público continuó privilegiando los gastos corrientes, durante todos estos años, estimándose incluso que en el 2004 ese tipo de gastos continuaría representando no menos del 94% del gasto total. Con una estructura de gastos como la mencionada, el Estado en general ha tenido un escaso margen para la inversión.

La depreciación del guaraní frente al dólar, experimentó una pronunciada aceleración en el transcurso del 2002, hecho que contribuyó decisivamente a generar significativos retrasos en varias de las tramitaciones usuales en el Programa, tal como quedó referido más arriba en el apartado correspondiente al contexto político institucional. En efecto, a fin de precautelar los intereses del Estado y mantener dentro de límites razonables el monto a desembolsar en moneda local, en concepto de pago a las Unidades Técnicas Tercerizadas, el MAG forzó la modificación de la moneda de liquidación de los respectivos contratos, pasando todos ellos a ser valorados en guaraníes. La resistencia de las empresas prestadoras del servicio de Asistencia Técnica a aceptar la nueva regla de juego, fue una de las causantes de prolongadas demoras en la renovación de varios contratos.

2. El financiamiento y la sustentabilidad

La estructura de aportes financieros para la ejecución del Programa está dada, según los datos contenidos en el Estudio de Evaluación de Medio Término (EMT) preparado por un Equipo Técnico a cargo de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNA, en la siguiente forma:

Cuadro N° 7. Financiamiento del Programa según fuente

CONCEPTO	Porcentaje de aporte según fuente (%)		TOTAL
	BID	MAG	
Total PRODESAL	90	10	100
Componente Asistencia Técnica	98	2	100

Fuente: FCA-UNA. Informe del Estudio de Evaluación de Medio Término. Informe intermedio. Enero de 2004

Según Dietze, R., el País desechó un tiempo propicio para realizar su reforma institucional y fortalecer de ese modo su capacidad de ejecución de programas y proyectos. Señaló además que la posición macroeconómica, reflejada en los principales indicadores como el PIB per cápita, era mejor en la década de los '90 que en la actualidad; también afirmó que la disponibilidad financiera era también mayor, si se cuenta la cantidad de recursos (reembolsables y no reembolsables) que Organismos Internacionales como el BID había colocado a disposición del Paraguay, con el fin de apuntalar la modernización del sector y que en aquel entonces ascendía a más de 30 millones de dólares.

Hoy día, dicha disponibilidad financiera ya no existe, hecho agravado por la posición macroeconómica actual más débil. Este nuevo escenario sería menos favorable para emprender la modernización, lo que -a decir del mencionado profesional- dificulta el desarrollo de programas orientados a la reducción de la pobreza en forma sostenible. En contrapartida, el entrevistado sostiene que en general las condiciones políticas son hoy mejores que antes, para debatir temas de fondo como la reforma y modernización del sector público.

C. Contexto social

1. Situación y tendencia reciente del índice de pobreza

El PRODESAL fue diseñado, negociado y ejecutado en medio de un contexto social signado por la creciente pobreza de la población, tanto rural como urbana. Conforme a datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, citados por la Secretaría de Acción Social (SAS)¹⁶, la condición de pobreza que en 1995 afectaba a

¹⁶ Presidencia de la República. Secretaría de Acción Social. 2002. *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*.

30,3% de la población del País, se incrementó a 33,9% para el 2001. La población rural es la más afectada, de acuerdo con dicha fuente: de 37,2% afectado por la pobreza, pasó a 41,2% en el mismo periodo, registrándose el ritmo más acelerado de expansión, en el segmento afectado por la pobreza extrema. En términos absolutos, las cifras nacionales representan un aumento de 514.000 personas en la franja de la pobreza y de 238.000 personas en la de extrema pobreza.

El documento de la SAS cita estudios internacionales que sobre base de la tendencia del crecimiento económico y de la desigualdad de ingresos, observada durante la década de los '90, habrían vaticinado *“que nuestro país no sólo no disminuirá su población en extrema pobreza a corto o a largo plazo, sino que la misma aumentará”*. Lo anterior impone un creciente desafío a la sociedad en general y a las instituciones encargadas de las políticas públicas en particular.

2. La política de alivio de la pobreza

Se mencionó más arriba que la acción concebida, diseñada y ejecutada como parte del PRODESAL es vista como un conjunto de medidas que emergieron a manera de ensayo parcializado de lo que podría ser la Asistencia Técnica a pequeños productores, de haberse concretado la reforma institucional del MAG. Dado que dicha reforma quedó trunca, el Programa ha sido implementado sin la adecuada articulación, como parte integrante de una política de Estado, pasando más bien a integrar un conjunto de programas y proyectos dispersos pero no descentralizados. Al referirse al tema, manifestaba Aguilera, E.:

“Considero que lo importante es, por un lado, descentralizar, fortaleciendo la Institución a nivel departamental, de tal forma que la misma -en el marco de políticas bien definidas- cuente con técnicos de alto nivel; con un plan regional que se convierta en el instrumento coordinador de la extensión, la investigación, el crédito, y la asignación de los recursos necesarios para la ejecución, con participación de las municipalidades. De lo contrario, el problema que observo es que surgen proyectos, cada uno cumpliendo más o menos la misma función y compitiendo entre ellos mismos”.

La Secretaría de Acción Social, SAS, con amplia participación de instituciones nacionales e internacionales, ha elaborado recientemente una propuesta de integración de las acciones en el marco de una estrategia general de combate a la pobreza. En el documento, quedan enunciadas algunas medidas políticas consideradas prioritarias entre otros para promover la generación de empleo e ingreso, con énfasis en el área rural. Entre las políticas vinculadas con la pobreza rural, se mencionan ámbitos tales como la atención al problema de la tierra, el acceso al crédito, el fomento del empleo y la competitividad, y el desarrollo y difusión de tecnologías adecuadas.

X. CONDICIONANTES DEL DISEÑO

La lógica de la formulación del Programa, muestra correspondencia, por un lado con las necesidades reales de la población destinataria, hecho evidenciado por casi la totalidad de los testimonios recogidos durante las entrevistas con usuarios(as). Por otro lado, en la lógica de diseño del Programa, una parte importante de esas necesidades estaba vinculada con el desafío de desactivar algunos de los condicionamientos más importantes que estaban afectando la productividad y el nivel de ingresos en el sector de los pequeños productores algodoneros. Entre dichos condicionamientos, se destacan los referidos a la creciente incidencia del control de plagas (entre ellas el picudo) en el costo de producción; el avanzado estado de deterioro de las condiciones físico-químicas de la mayor parte de los suelos debido a deficientes prácticas de manejo; los cambios introducidos a mediados de los 90's por el Gobierno en la política de abastecimiento de semilla, crédito y otros recursos para la producción (con repercusiones negativas sobre la calidad y la accesibilidad); la escasa cobertura y baja efectividad de los servicios de asistencia técnica como para provocar impactos significativos en la productividad y en el control de plagas¹⁷.

Frente a estos desafíos, y ante un mercado algodonero que era percibido con una promisorio tendencia de funcionamiento equilibrado por lo menos durante diez años, el Programa es diseñado con un concepto estratégico de *"... esfuerzo amplio y consistente que considere en forma integrada, el control de plagas y el incremento de la productividad del algodón como parte del mejoramiento de los sistemas de producción agrícola campesina, la cual incluye prácticas de MIP, MS y rotación de cultivos dentro de un contexto de diversificación de la producción"*.

A la par de considerar que la adopción de las prácticas citadas en el párrafo anterior, *"permitirá la producción de una fibra de mejor calidad y consecuentemente con mejores precios y mayores ingresos para los productores"*, el Programa es diseñado sobre la base *"de la implantación de una nueva estrategia para proveer Asistencia Técnica a los pequeños productores, mediante la contratación de empresas privadas para esta tarea y el refuerzo de la capacidad del sector público en fiscalizar y supervisar a estas empresas"*.

Prácticamente la totalidad de las entrevistas realizadas en el marco de este Estudio, han coincidido en que el Programa, diseñado sobre la base de las definiciones estratégicas que preceden y operacionalizado a través de sus acciones en cuatro ámbitos (agronegocio, organización, tecnificación y sustentabilidad ambiental), ha constituido una respuesta a necesidades reales y prioritarias de la población destinataria. Sin embargo, muchos entrevistados han opinado que el diseño adolece de algunas limitaciones que hacen que sus acciones se hayan caracterizado por:

- Una ineficiente focalización, al no considerar como opción posible el avance selectivo en la incorporación de beneficiarios al Programa. En un territorio habitado por 700 familias, se debe incorporar forzosamente a 600 familias, lo cual implica una relativa "masificación", que no siempre es eficiente, dado que cada una de esas poblaciones se caracteriza por una variada gama de actitudes hacia determinada propuesta de cambio.

¹⁷ PRODESAL. Documento Técnico del Programa. Junio de 1998.

Un usuario de Huguá Rey caracterizó esa variabilidad de la actitud hacia el cambio de la siguiente manera:

“Una cosa que tenemos que resaltar, es que nosotros los campesinos no podemos ser veloces (oré chokokué ndaikatúi ore ákuá) porque siempre tenemos compañeros y compañeras que están como prendidos de nuestro saco; no se animan a correr pero al mismo tiempo no desean quedarse y quieren irse con nosotros, y eso impide al grupo andar rápido. Generalmente si un comité no anda rápido no es por falta de técnico sino se debe a esa desigual velocidad a que se mueven los distintos integrantes de un mismo comité”.

- Un alcance parcial, dada la carencia de mecanismos para potenciar a través de incentivos, los efectos de la concienciación y creciente capacidad de los usuarios. El Equipo Técnico de la misma UTI Huguá Rey, al referirse a la debilidad causada por la carencia de respaldo a nivel de los productores, para implementar prácticas concretas que forman parte del menú de medidas técnicas impulsadas por el Programa, manifestaba lo siguiente:

“Encuentro que una de las mayores limitaciones con que se tropieza, es la falta de medios para que una organización, como esta Asociación, pueda moverse con autonomía. Por ejemplo, llegada la época de preparar la siembra de algodón, la Asociación no cuenta con los medios para dirigirse a un distribuidor de semilla y otros insumos y plantear: “aquí tenemos este dinero que queremos entregar y retirar tanta cantidad de insumos a crédito pagadero a la cosecha”. Entonces como consecuencia, los insumos son siempre adquiridos a destiempo, lo cual es muy perjudicial. En estos casos, la capacitación y el esfuerzo organizativo son insuficientes para arrimar las soluciones a los problemas concretos de los usuarios”.

- Una baja sostenibilidad, al no completarse el impulso generado por la Asistencia Técnica en términos de intención de adoptar; el logro de resultados queda así interrumpido o es incompleto y los avances alcanzados pueden sufrir retrocesos.
- Una escasa contribución a la descentralización, al haberse omitido mecanismos que hubieran podido incorporar de manera decidida a actores institucionales locales, cuyo rol es clave en una ejecución descentralizada. Durante las visitas a las UTI's seleccionadas en este Estudio, se pudo constatar el prácticamente nulo involucramiento de las respectivas instituciones municipales, en algunas de las cuales hasta resultó difícil recoger opiniones de carácter general sobre el Programa. Esto mereció la siguiente reflexión de un usuario de la UTI Boquerón:

“Considero que el proceso tal como lo estamos encaminando con los técnicos, nos permitirá vencer las barreras que nos limitan; pero sin embargo creo que si nuestras autoridades distritales -por ejemplo- vinieran a apoyarnos,, las posibilidades serían aún mayores; pero la realidad es que jamás han venido. En ese sentido, nos hemos visto solos con el apoyo de estos seis técnicos que el PRODESAL ha designado con nosotros aquí en la zona”.

Sin embargo, es conveniente señalar que en este aspecto resulta fácilmente perceptible al observador la debilidad del propio Programa, ya que no se visualiza mecanismo alguno de participación de la institución local, tanto en la selección del territorio de intervención, como en las fases de selección de la Unidad Técnica Tercerizada y posterior implementación del Programa en el territorio escogido.

Al ser consultado el Intendente Municipal de Loreto, sobre alguna sugerencia suya para lograr mayores niveles de adaptación a las necesidades de la zona, manifestó que sería positivo para el Distrito, contar con un equipo técnico en el que pudieran incorporarse al menos algunos recursos humanos locales, señalando que en la actualidad todos los técnicos que allí trabajan provienen de otras zonas.

- Un dispar impulso a la real y definitiva consolidación de las organizaciones, principalmente de las de segundo piso. La ampliación a ritmo forzado de las masas societarias de organizaciones, principalmente de segundo piso, ha sido citada en algunos casos como un inconveniente surgido en parte como derivación del diseño. El Coordinador General de la Organización Campesina Tekopyahu de Loreto, exteriorizó su reflexión sobre este punto en la siguiente forma:

“Una cosa que ha resultado contraproducente para nosotros, ha sido la exigencia impuesta por el PRODESAL de incorporar cada año nuevos asociados a la Organización. Para nosotros, sería más conveniente trabajar más fuertemente por fortalecernos aquellos que estamos muy convencidos, aunque seamos pocos; y esos pocos con el tiempo pueden “arrastrar” a los demás. En cierto modo, al forzar la continua ampliación con nuevas personas, se desarticula el proceso. Organización es orden; por tanto uno no debe ser enorme y desordenado, y tampoco conviene ser chico, muy ordenado y completamente cerrado; hay que encontrar el equilibrio”.

XI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las indagaciones realizadas a lo largo del Estudio, nos han conducido a la captación de hechos y tendencias que hoy nos permiten caracterizar al PRODESAL, y dentro de él al componente Asistencia Técnica, como una iniciativa originada en medio de un proceso interrumpido de reforma institucional del MAG. En tal carácter, adolece del correspondiente marco institucional con alta especialización y autonomía administrativa, que podría haber asegurado la unidad de criterios técnicos y la sostenibilidad de la acción más allá del límite temporal de la primera fase.

En su diseño, el contenido técnico del componente Asistencia Técnica estuvo ajustado a las necesidades de los destinatarios, mereciendo la generalizada aprobación de parte de usuarios(as), técnicos y autoridades locales.

Por el contrario, desde el punto de vista de algunos de los criterios y mecanismos de operacionalización, el diseño ha sido causa de ineficiencia en varios niveles. Entre los principales aspectos que aparecen como fuentes de dificultades, se encuentran: la carencia de

espacios y mecanismos para la participación de instituciones locales; el ritmo “forzado” de incorporación de usuarios; la carencia de mecanismos eficaces de complementación con servicios entregados por otras instituciones del sistema MAG y con frecuencia por otros programas del propio Ministerio.

Pese a los fuertes condicionamientos impuestos por el marco institucional y el diseño, y pese a la brevedad del tiempo de ejecución transcurrido, existen claras señales de logros, que en el mediano plazo conducirían a los impactos esperados, que son perceptibles, conforme a las observaciones y testimonios recogidos de los protagonistas en el terreno. Algunos de los indicadores que muestran dichos logros son:

- Las familias usuarias han comenzado a incrementar sus ingresos por las vías de: una mayor retención de los excedentes de su producción algodonera; la progresiva introducción de nuevos rubros de renta; el desarrollo de estrategias comerciales alternativas como las ferias locales y el creciente ahorro familiar en la adquisición de insumos y bienes de consumo. Considerando el incremento en el ingreso, tal como lo determinó el Estudio de Evaluación de Medio Término (EMT) y relacionándolo con la inversión directa realizada por el Programa contratando a las empresas tercerizadas, se encuentra una relación de 1,43 dólares de incremento del ingreso por cada dólar invertido en concepto de contratación del servicio de Asistencia Técnica.
- Si bien los indicadores de logros económicos (mayor entrada monetaria y ahorro basado en la mayor diversidad de la producción para uso en el hogar), muestran una tendencia positiva, el progreso alcanzado en este sentido es aún incipiente por varias razones, a saber:
 - La adopción de las prácticas dirigidas a recuperar la capacidad productiva de los suelos cultivables no se ha generalizado aún, principalmente en las UTI's en las cuales la Asistencia Técnica no ha logrado asegurar el pleno involucramiento de los(as) usuarios(as), a causa de debilidades asociadas con las herramientas metodológicas empleadas en las fases de inserción en las comunidades y de comunicación para la transferencia.
 - Aún en las comunidades donde la adopción ha alcanzado mayor cobertura, el efecto final -en lo que respecta a incrementos de la productividad- no es aún claramente perceptible, pese a que los usuarios confirman signos de mejor desarrollo vegetativo de los cultivos, entre otros.
 - Algunas de las fuentes alternativas de ingreso que hemos enumerado, al comentar los logros económicos a nivel de las familias usuarias, tales como las ferias, la producción y comercialización de productos orgánicos, tienen aún un alcance más bien limitado, por lo que requerirán de mayor tiempo y la superación de algunos obstáculos de naturaleza estructural, como la adecuación de los servicios de control y certificación.
 - El tiempo de implementación efectiva de la Asistencia Técnica, no supera aún los cuatro años en la inmensa mayoría de las UTI's incorporadas al Programa, cuando estudios recientes indican que la medición del impacto generado por acciones de

promoción de desarrollo como la que nos ocupa, requieren aproximadamente diez años desde el inicio de la ejecución.

- En tales condiciones, el escenario de la eventual asunción por parte de los productores no es accesible para las familias usuarias del Programa. Al respecto, hay que tener presente que los US\$ 1.060 de ingreso anual en efectivo (valor estimado por la EMT) representan alrededor de 200 dólares per cápita, si asumimos una relación de cinco integrantes por familia, monto que aún ubica a la población usuaria típica en el umbral de la pobreza extrema y por lo tanto también como destinataria natural de los subsidios del Estado, principalmente tratándose de los servicios de apoyo a la producción.
- La población beneficiaria está logrando recomponer su autosuficiencia alimentaria en el nivel familiar, para lo cual orienta parte de sus recursos (en especial tierra y trabajo) a la producción de autoconsumo, todo ello como consecuencia de haber incorporado en forma generalizada, la noción de que dicha producción (en suficiente cantidad y regularidad) constituye una estrategia fundamental para el bienestar de sus integrantes. Nuestras observaciones en el terreno, nos han permitido apreciar que los logros referidos a la autosuficiencia alimentaria, se encuentran por ahora más generalizados que los relacionados con el ingreso monetario.
- Los productores y sus familias, han adquirido un estado de conciencia ambiental que los está llevando a incorporar en forma progresiva y sostenida, la mayor parte de las prácticas que componen el menú tecnológico promovido desde la perspectiva de la agricultura sostenible. El proceso está generando repercusiones en la producción aunque las mismas aún no están extendidas. Si se proyecta lo logrado hasta el presente, es de esperar que, de continuar las familias recibiendo las orientaciones técnicas tendientes a la generalizada y sistemática aplicación de las prácticas, las condiciones físico-químicas de los suelos serán restauradas y la productividad de las principales actividades productivas experimentarán los incrementos esperados, conforme a las previsiones del diseño.
- Uno de los impactos de mayor significación del Programa a la fecha, tiene que ver con la conciencia social alcanzada, la que se traduce en la creciente valoración del ser campesino, por un lado, y en las prácticas orientadas al fortalecimiento de las organizaciones de base y de segundo piso, como mecanismos de auto defensa y participación ventajosa en el mercado, por el otro. En algunas Unidades visitadas, los referentes han atribuido al Programa, logros tan significativos como el de haber contribuido a modificar hasta la tendencia anterior de la emigración de jóvenes.
- En varias entrevistas mantenidas con usuarios y técnicos del Programa, se destacó la significativa diferencia que habría entre la población organizada y atendida por la Asistencia Técnica, por un lado, y la población no atendida, por otro lado. Conforme a dichas referencias, la diferenciación se daría en términos del manejo general de la finca, con sus recursos y sus componentes productivos; así como en términos del uso de los recursos en el propio hogar.
- Se reconoce en las entrevistas, que los productores por ahora dependen de los técnicos para llevar adelante varias de las propuestas de desarrollo promovidas por el Programa.

Sin embargo, en varios testimonios registrados, se asegura que eso no será permanente sino temporal, considerándose necesario extender el servicio hasta tanto se consoliden en sus organizaciones y se fortalezcan en su capacidad de gestión.

- La equidad de género ha sido tratada en forma limitada y sólo en algunas de las Unidades visitadas. De hecho, al no haberse establecido explícitamente este enfoque como eje transversal en la concepción y diseño del componente de Asistencia Técnica, la ejecución se ha dirigido más hacia el lado del enfoque *Mujer en Desarrollo*, formando a las mujeres para elevar su capacidad de aportar al bienestar de la familia, salvo una de las UTT's visitadas, que había planteado parte de sus capacitación desde la perspectiva de género. En general, las mujeres participantes del Programa, han mostrado similares avances en cuanto al estado de conciencia ambiental y social, y han comenzado a realizar crecientes aportes a la economía de sus respectivas familias.

Se debe resaltar el hecho de que los logros obtenidos han tenido una marcada variabilidad, tanto en su naturaleza, como en su profundidad y perspectivas de sostenibilidad. Esta variabilidad, se encuentra relacionada con factores vinculados a las empresas prestadoras del servicio; a sus equipos técnicos y a la misma población usuaria.

La tendencia general observada es que los logros han sido del más amplio espectro; se ha logrado superar las expectativas y existen signos de mayor durabilidad en las UTI's.

Al respecto, cabe resaltar que las UTI's fueron:

- Contratadas con Unidades Técnicas Tercerizadas gestionadas por directivos comprometidos y con sistemático acompañamiento de la marcha de los trabajos.
- Conducidas por equipos de campo estables, compuestos por técnicos con razonable nivel de profesionalismo y sensibilidad social.
- Instaladas en la comunidad a partir del análisis y la reflexión de los(as) interesados(as) sobre la posición de la familia campesina en la sociedad.
- Desarrolladas mediante estrategias comunicacionales preferentemente horizontales y mediante métodos de transferencia participativos.
- Vivenciadas por comunidades caracterizadas por rasgos culturales proactivos, ya sea como proyección de experiencias positivas del pasado o como resultado del esfuerzo motivador de la UTT.

En líneas generales, se observaron resultados de menor profundidad y durabilidad en Unidades asistidas por empresas tercerizadas cuyos directivos acompañaron poco los respectivos procesos, en sus aspectos técnicos y administrativos; cuyos equipos técnicos de campo no contaban con el suficiente profesionalismo y no asumieron su compromiso social y carecieron además de la suficiente estabilidad del personal; cuyos métodos de trabajo privilegiaron la comunicación vertical o "bancaria" y las técnicas expositivas antes que las demostrativas y vivenciales; y en cuyo mecanismo de inserción en las comunidades, no se

profundizó en el análisis de los posibles factores de cohesión social, como punto de partida para la participación organizada.

Algunos factores vinculados con la actitud de la población, la influencia de organizaciones de carácter reivindicativo, y las condiciones extremas de deterioro de los recursos naturales (principalmente el suelo), han intervenido de manera decisiva como fuerzas retardatarias en algunos de los casos estudiados.

Ahora bien, ¿han sido tomadas las medidas a fin de evitar, o al menos minimizar, la cantidad de Unidades con bajo desempeño?. La respuesta es definitivamente afirmativa, aunque al parecer los esfuerzos desplegados en ese sentido han sido insuficientes. Se ha notado que existe un consenso generalizado de que la Unidad Técnica encargada del control ha realizado una buena labor, aunque se han mencionado algunos inconvenientes en relación a la falta de uniformidad de criterios entre las evaluaciones de los POA's y las evaluaciones de resultados, tanto de las de medio término, como de las de cierre de contratos.

De hecho que algunas mediciones tomadas en el marco de las evaluaciones de cierre de contratos, parecieran no estar registrando acabadamente los pormenores de los procesos desarrollados en el marco del Programa. El siguiente ejemplo es ilustrativo:

- La determinación del grado de satisfacción de usuarios, en el 2002 arroja -para los ocho casos incluidos en el presente Estudio- índices de satisfacción (satisfactorio + medio) que varía entre 99,2% y 82,6%, con un promedio de 92,5% de usuarios con algún grado de satisfacción.
- En una de las ocho UTI's (con seis años de Asistencia Técnica tercerizada), donde la evaluación determina un índice de satisfacción de 92,3% (muy próximo al valor medio de las ocho UTI's), integrantes del equipo técnico de campo, al ser consultados sobre cómo se sentían con la lenta consolidación de las organizaciones, manifestaban su inquietud diciendo: “vemos que no estamos dejando rastros” (nda'ore rapykueréi).

A manera de resumen, a partir de los resultados obtenidos, convendría que futuras iniciativas de la misma naturaleza o etapas venideras de la misma iniciativa, contemplen ajustes en los siguientes aspectos:

- Es imperioso introducir innovaciones en la estructura institucional encargada de la ejecución: autonomía administrativa, especialización técnica, simplificación de procesos y descentralización, entre otras, son las ideas-fuerza que se encuentran relacionadas con este punto.
- En el diseño, se hace necesario introducir la descentralización operativa y administrativa, contemplando mecanismos facilitadores de la participación local y departamental en todas las etapas. Lo anterior se relaciona con la necesidad de flexibilizar el contenido del Programa, de tal forma a que en el nivel de los territorios de ejecución, la población cuente con el espacio para incorporar propuestas de desarrollo, sean o no estas de naturaleza agrícola, y así responder con mayor amplitud a la demanda de la población rural pobre.

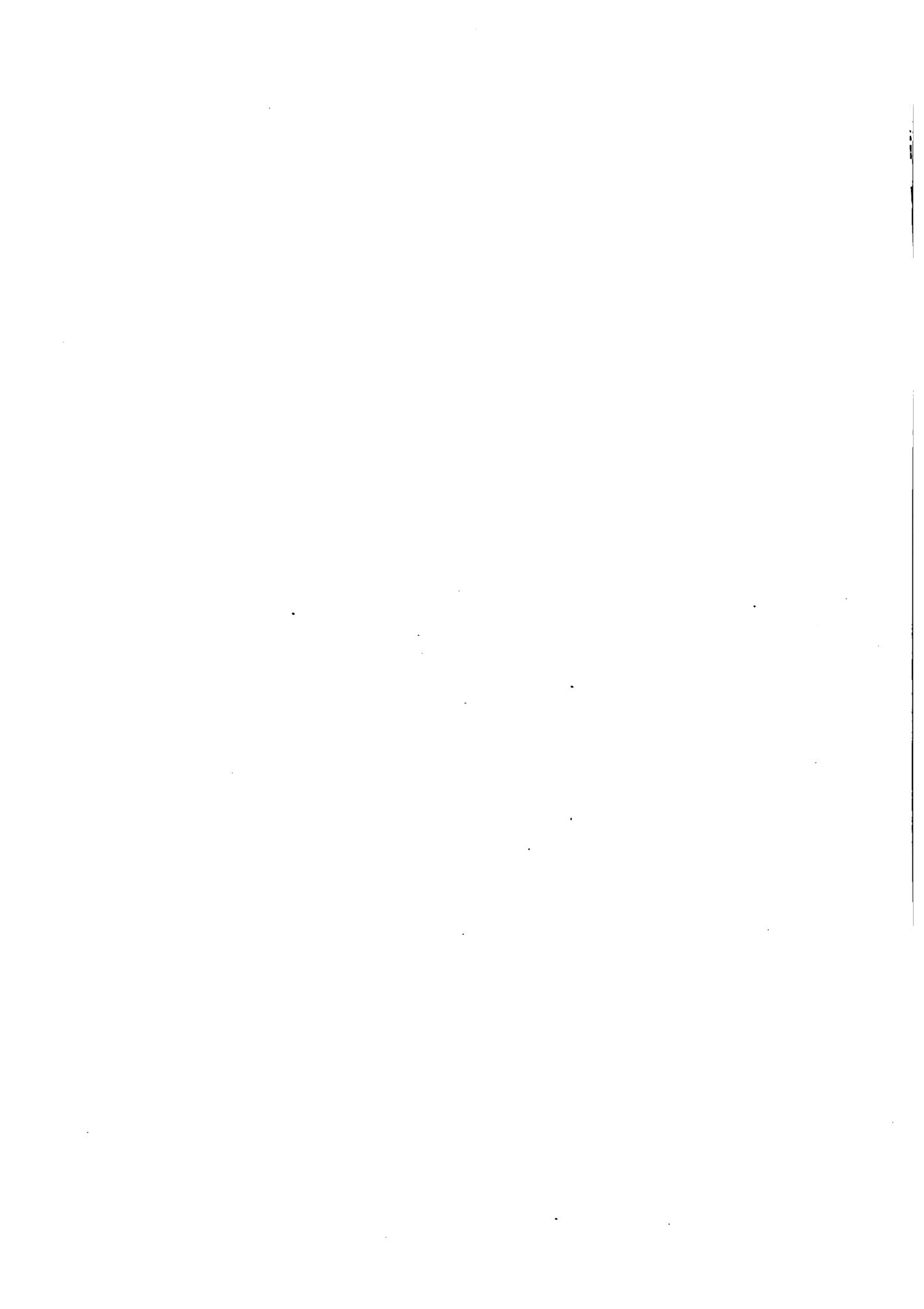
- **Se hace necesario corregir algunos criterios de incorporación de usuarios, buscando evitar “la presión de los números” en cada UTI. Así, por ejemplo, se podrían diseñar mecanismos que permitan incorporar en los componentes agrícolas, a los pobladores que por su actitud y aptitud se encuentren en condiciones de desarrollar propuestas dentro del sector, mientras que pobladores con actitudes y aptitudes diferentes podrían participar en otros componentes del Programa, que sean más de carácter social y de promoción de la estima personal, etc.**
- **Hay que evaluar la introducción de mecanismos de coordinación que apunten a potenciar la capacidad sinérgica del Programa. Se podría estudiar la forma de establecer mecanismos de articulación entre programas, en el marco de la estrategia nacional de combate a la pobreza (gabinete social).**
- **Los mecanismos de seguimiento y evaluación actualmente utilizados, deberían ser enriquecidos con la incorporación de métodos cualitativos que permitan levantar, procesar, analizar e interpretar los procesos en marcha, señalando interferencias, aspectos y logros positivos y negativos.**
- **Los criterios de evaluación de oferentes -para la participación en carácter de Unidades Técnicas Tercerizadas- tendrían que ser ajustados tratando de introducir indicadores que permitan evaluar el nivel de profesionalismo y compromiso social de los recursos humanos, tanto de directivos como de técnicos.**
- **El inicio del proceso de ejecución, debería contemplar actividades de capacitación y armonización de criterios fundamentales, relacionados con los métodos a utilizar para la inserción de los equipos técnicos en las comunidades; las estrategias comunicacionales a emplear en el desarrollo de los trabajos en el terreno, y las herramientas aplicables en los procesos de transferencia y rescate de tecnologías.**

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, F. Molina, I. 2003. Estudio de sistematización del programa PRORURAL en Chile. Santiago, Gobierno de Chile – IICA – MERCOSUR.
- Cañizal, M.V. 2003. Sistematización de las experiencias de los Centros. Proyecto Red CIDEM. Paraguay. Comunidad Europea – Secretaría de la Mujer.
- Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción. 2004. Evaluación de Medio Término del PRODESAL. Informe Intermedio.
- Freire, P. 2000. Pedagogía del Oprimido. 53° ed. México. Siglo XXI.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2003. Observatorios de desarrollo sostenible: sistematización de experiencias en desarrollo rural. San José, Costa Rica, IICA.
- Paraguay. BID. 1998. Contrato de Préstamo N° 1.109/OC-PR.
- _____. Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1998. Propuesta de préstamo para un programa de apoyo al desarrollo de pequeñas fincas aldoneras.
- _____. Ley N° 1364. 1998. Que aprueba el Convenio de Préstamo N° 1.109/OC-PR entre la República del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____. Presidencia de la República. Secretaría de Acción Social. 2002. Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad: borrador para consulta y discusión.
- _____. Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL). Unidad de Monitoreo y Evaluación. 2003. Informe Previo para la Evaluación de Medio Término.
- Selener, D.; Zapata, G.; Pudrì, Ch. 1997. Manual de sistematización participativa: documentando, evaluando y aprendiendo de nuestros proyectos de desarrollo. Instituto Internacional de Reconstrucción Rural.



Independencia Nacional 1.525
Telefax: (595-21) 373 153
E-mail: grafirsa@rieder.net.py
Asunción - Paraguay



IICA en Paraguay

La Oficina del IICA en Paraguay, creada en 1962, conforme la misión institucional, orienta sus acciones a la promoción del desarrollo sostenible del sector rural, la búsqueda de la modernización y de la competitividad de los sistemas agropecuarios y el fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales involucrados en el sector rural. Los lineamientos estratégicos de la misión que se basa para cumplir su misión son:

- El monitoreo permanente de la realidad nacional y sectorial para la identificación de las demandas por cooperación técnica y brindar respuestas oportunas y adecuadas a las necesidades del país.
- El diálogo permanente con las instituciones y autoridades nacionales del sector público y privado agropecuario, para promover y fortalecer las relaciones entre ambos.
- El trabajo en equipo con los organismos nacionales y las diferentes unidades operativas de la Región Sur, de la Sede Central y otras del IICA, para optimizar la satisfacción de las demandas de cooperación técnica y el apoyo logístico al país.
- El fortalecimiento de alianzas estratégicas con instituciones financieras que apoyan al sector agrario y con los organismos nacionales públicos y privados responsables de impulsar el desarrollo del sector.

Para atender las solicitudes de cooperación de los Sectores Público y Privado Agropecuario y Agroindustrial, dirige sus acciones a la búsqueda del incremento sustantivo de su eficiencia y eficacia operativa, tanto en el logro de los productos institucionales como en la calidad de los servicios.

Opera con un equipo técnico multidisciplinario altamente calificado y con una estructura administrativa de excelente nivel profesional, apoyados en recursos tecnológicos de avanzada, acordes a los requerimientos. Es así que, sin tener la exclusividad en el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en agricultura, el IICA es el único organismo internacional de cooperación técnica con un programa permanente de apoyo a las instituciones paraguayas del sector agropecuario y rural, con técnicos permanentemente localizados en el país.

Desarrollo Rural Sostenible

El objetivo de ésta Área Estratégica es el de apoyar a los Estados miembros y otros socios estratégicos del Instituto, públicos y privados, en la formulación, desarrollo e implementación de iniciativas que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios rurales, considerando de manera integral aspectos económicos, socio-culturales, ecológico-ambientales y político-institucionales.

En esta Área, la Oficina del IICA en Paraguay orienta sus acciones de cooperación hacia el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar en las comunidades rurales del país. Para ello, realiza actividades conducentes al fortalecimiento institucional de los socios estratégicos, la ejecución de programas y proyectos para la mejora de las condiciones de vida y de las capacidades de los actores sociales - productores y técnicos de los sectores público y privado - abordando aspectos tecnológicos, administrativos, de metodologías de comunicación, extensión, organización de productores, medio ambiente, etc. Se destacan como factores relevantes de la cooperación del IICA en Paraguay durante los últimos años, para el Área Estratégica de Desarrollo Rural Sostenible, los siguientes proyectos y actividades realizadas en apoyo a:

- La Agricultura Familiar Campesina: con un proyecto interagencial entre FIDA/MERCOSUR y la FAO, de apoyo al MAG para la Formulación de Estrategias y Políticas de Apoyo a la Agricultura Familiar Campesina.
- La Mitigación de la Pobreza Rural por medio de:
 - Elaboración de un Perfil de Programa de Responsabilidad Social para la Mitigación de la Pobreza Rural. Asesoría Económica de la Presidencia de la República, MAG, FECOPROD.
 - Cooperación en la ejecución del PRODESAL: Desarrollo y diversificación de las pequeñas fincas algodoneras. MAG-BID.
 - Cooperación en la ejecución Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina: Producción en respuesta a la demanda y acceso a mercados. MAG-BID.
 - Cooperación al MAG con la ejecución del Programa de Apoyo al Sector Algodonero para la zafra 2004/2005, para la asistencia integral a 80.000 Pequeños Productores Rurales y sus familias que se hallan en Extrema Pobreza.
- La Participación de la Mujer en las actividades del Medio Rural, cooperando con la Secretaría de la Mujer en la preparación y publicación de la Guía para la Capacitación de Capacitadores/as, en elaboración de proyectos con enfoque de género.
- La Asistencia Técnica Tercerizada, con la:
 - Cooperación Técnica al MAG, conjuntamente con el BID, para la realización del Seminario Internacional "Intercambio de Experiencias sobre la Tercerización de la Asistencia Técnica Agraria" (Unidades Técnicas Privadas UTPs).
 - Edición y publicación del libro Seminario Internacional "Intercambio de Experiencias sobre la Tercerización de la Asistencia Técnica Agraria" (Unidades Técnicas Privadas UTPs).
- Apoyo brindado a las Escuelas Agropecuarias y las Facultades de Ciencias Agrarias para la realización de cursos, seminarios y talleres en temas relacionados al desarrollo rural sostenible.
- Fortalecimiento de las capacidades de los agentes de extensión y productores rurales, a través de la capacitación a técnicos y a líderes rurales en metodologías participativas para la organización, diagnóstico y elaboración de proyectos productivos a ser presentados a Instituciones Financieras Intermedias (IFI's), en el marco del Proyecto de Crédito para la Región Nororiental (Departamentos de Caaguazú, San Pedro y Concepción), financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).



OFICINA DEL IICA EN PARAGUAY

Juan E. O'Leary 409 5to. Piso Of. 516 Edificio Parapiti
Tel.: (595-21) 490 740 Fax: (595-21) 445 048
Casilla de Correo 287. Asunción, Paraguay
Correo Electrónico: iica@iica.org.py
Sitio Web: www.iica.org.py



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DEL IICA EN PARAGUAY