

UNIDAD REGIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA - RUTA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA - FIDA

DESARROLLO DE UN MERCADO SOSTENIBLE DE SERVICIOS DE ASESORÍA TÉCNICA RURAL

*¿Una forma de hacer desarrollo rural?
De la experiencia en Centroamérica*

LINDA BÁEZ LACAYO

Febrero, 2005

Serie de Publicaciones RUTA

333.76
B142d

Báez Lacayo, Linda
Desarrollo de un mercado sostenible de servicios de asesoría
Técnica rural : ¿Una forma de hacer desarrollo rural? de la
experiencia en Centroamérica.- 1 ed. - San José, C.R. : RUTA,
2005.

98 p. ; 22 X 28 cm.

ISBN: 9968-866-45-8

1. Desarrollo Rural - Centroamérica. 2. Servicios de Asesoría
Técnica Rural. I. Título.

Agradecemos a todas las personas, técnicos de los proyectos, consultores y personal de RUTA que colaboraron en la preparación de este documento.

Autora

Linda Báez Lacayo, consultora RUTA

Colaboración Especial

Organizaciones rurales entrevistados
Prestadores de servicio entrevistados
Proyectos PROSOC, PRODAP II, PROCUCH, FAT y PRODAPEN
Jorge León, RUTA
Ana Lucía Moreno, consultora RUTA
Marije van Lidth de Jeude, FIDA / RUTA

Colaboraron en la revisión:

Ruth Junkin, CeCoEco / CATIE
Raúl Moreno, SETEDER
Byron Miranda, IICA / RUTA
Carmen Eugenia Morales, RUTA
Ronald Meza, RUTA

Control de edición

Máximo Araya, IICA
Marije van Lidth de Jeude, FIDA / RUTA

Diseño y diagramación

El Duende
RUTA

Se agradece la colaboración especial de DFID / RUTA en la publicación de este documento

LISTA DE FIGURAS Y CUADROS	4
SIGLAS	5
GLOSARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. MARCO DE REFERENCIA	17
1.1 Objetivos y marco del trabajo	17
1.2 Metodología utilizada	18
1.3 El enfoque del estudio	19
2. LOS CAMBIOS OCURRIDOS ANTE LA NECESIDAD DE AJUSTES	20
2.1 Cambios en la prestación de los servicios	20
2.2 Tendencias en la aplicación de los enfoques y conceptos	22
2.3 Cambios en los enfoques del FIDA sobre el mercado de servicios	28
3. EL ROL DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN EL DESARROLLO DE LOS MERCADOS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	30
3.1 Las modalidades usadas por los proyectos en la prestación de servicios	31
3.2 Objetivos y aspectos generales de los proyectos	32
3.3 Funcionamiento de los servicios prestados en el marco de los proyectos	34
3.4 Los actores en la prestación de los servicios en los proyectos	40
3.5 Instrumentos para la ejecución y su aplicación	47
4. HACIA UNA FORMA DE DESARROLLAR MERCADOS DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL: REFLEXIONES Y CONCLUSIONES	50
4.1 Principales conclusiones	50
4.2 Logros alcanzados	52
4.3 Retos al futuro	54
ANEXOS	61
Anexo 1. Características de los actores participantes en el estudio	62
Anexo 2. Guías de entrevistas	74
Anexo 3. Personas participantes en el estudio.	89
Anexo 4. Nota sobre el desarrollo de los servicios de asistencia técnica en Centroamérica	93
Anexo 5. Bibliografía consultada	95

LISTA DE FIGURAS Y CUADROS

Figura 1.	Evolución de los sistemas de asistencia técnica (AT) en Centroamérica	21
Cuadro 1.	Principales características de los proyectos considerados en el estudio	31
Cuadro 2.	Actores y funciones en la evolución del mercado de servicios	41
Cuadro 3.	Tipos de prestadores de servicios en los proyectos	44
Cuadro 4.	Personal en las unidades de proyecto	46
Cuadro 5.	Instrumentos utilizados para la ejecución de servicios	49
Cuadro 6.	Nuevas tendencias en el desarrollo de mercado de servicios rurales sostenibles	59

AAR	Agencia Administradora de Recursos
ALC	América Latina y el Caribe
ARLA	Asociación de Regantes Lempa Acahuapa
ASOCUCH	Asociación de Organizaciones de la Sierra de los Cuchumatanes
AT	Asistencia Técnica
ATA	Asistencia Técnica Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEMPRODECA	Asociación Centro de Promoción y Desarrollo Campesino
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (El Salvador)
CODECANO	Cooperativa de Caficultores Nonualcos de R.L.
CRS – FEDARES	Catholic Relief Services – Federación de Regantes de El Salvador
DR	Desarrollo Rural
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EDR	Entidad de Desarrollo Rural
ESATEC, S.A.	Empresa de Servicios Técnicos, Capacitación y Consultaría
FADES	Facilitadores de Desarrollo Rural Sostenible
FAPRIN	Familia de Productores Innovadores
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IC	Institución Cooperante
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (Guatemala)
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Costa Rica, El Salvador)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
MER	Microempresa Rural
ONG	Organización No Gubernamental
OR	Organización Rural
ORPS	Organización Rural Prestadora de Servicios
PCUCH	Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes
PFO	Plan de Fortalecimiento Organizativo
PMP	Pequeños y Medianos Productores
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PROCUCH	Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes
PRODAP II	Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central
PRODAPEN	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PROSOC	Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Sur Occidental de Honduras

PS	Prestadores de Servicios
PSE	Planificación, Seguimiento y Evaluación
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RR.NN.	Recursos Naturales
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (por sus siglas en inglés: Regional Unit for Technical Assistance)
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
S&E	Seguimiento y Evaluación
SATR	Servicios de Asesoría Técnica Rural
SFR	Servicios Financieros Rurales
TDR	Términos de Referencia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyecto (por sus siglas en inglés: United Nations Office for Project Services)
UP	Unidad de Proyecto
UPSE	Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTEPAZ – ONILH	Unidad Técnica del Departamento de la Paz - Organización Nacional Indígena Lenka de Honduras

TÉRMINOS	DEFINICIÓN
AAR	<i>Agencia Administradora de Recursos:</i> Asume el control y la administración de los recursos del proyecto destinados a la prestación de servicios (como UNOPS, PNUD).
Autofocalización	Metodología aplicada por los proyectos mediante la cual son los/as propios/as <i>usuarios/as</i> los que determinan los participantes en una acción, en el marco de características y elementos identificados previamente.
Coejecución	Ejecución de un proyecto de forma coordinada y conjunta entre diferentes niveles del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, bajo un esquema de corresponsabilidad. Se trata de la estructuración de un sistema de fomento del desarrollo, trasladando a los/as usuarios/as, a sus <i>organizaciones rurales</i> y a los prestadores de servicio la toma de decisión del proceso de ejecución y la (co)responsabilidad de ciertas funciones (<i>descentralización</i>). La <i>coejecución</i> fortalece la capacidad de tomar decisiones de los actores (los/as usuario/as, sus organizaciones rurales y los prestadores de servicio), permite que los programas reflejen las prioridades de los/as usuario/as y promueve la <i>sostenibilidad</i> de las acciones más allá de la finalización de un proyecto.
Descentralización	Proceso de transferir a entidades regionales o locales, gubernamentales o comunales, y a menudo del sector privado, parte de la autoridad y responsabilidad de algunas funciones. La descentralización, originada de los procesos de reforma del Estado, propicia procesos orientados a reducir las instituciones del gobierno central.
EDR	<i>Entidad de Desarrollo Rural</i> (término usado en Honduras): Tipo de ente proveedor de servicios.
Focalización	Proceso mediante el cual, en acción concertada con actores locales, se identifican los/as usuarios/as de un proyecto. Constituye el mecanismo explícito a través del cual se orientan las intervenciones de un proyecto en función de territorios y grupos de población sobre los que se quiere tener efectos al más corto plazo posible o sobre grupos de la población objetivo sin las capacidades suficientes para manifestar su intención o interés de participar en el proyecto.
OR	<i>Organizaciones Rurales:</i> Organizaciones de los/as usuarios/as que pueden ser formales o no, de las que existe una amplia gama de modalidades, tales como asociaciones, cooperativas, gremios, bancos campesinos o comunales, organizaciones de desarrollo comunal, patronatos, colectivos, grupos, etc.
ORPS	<i>Organizaciones Rurales Prestadoras de Servicios:</i> Organizaciones rurales que no solo reciben, sino también prestan servicios a sus asociados.

Privatización	Proceso de transferir activos, funciones y responsabilidades desempeñadas por el sector público a organismos y agentes del sector privado, con el objetivo de hacer más rentables y competitivas dichas actividades.
PS	<i>Prestadores o Proveedores de Servicios:</i> Entes jurídicos o naturales que prestan servicios a los/as usuarios/as de un proyecto ó a la población en general. Pueden ser de varios tipos: públicos, privados, empresas y organizaciones de desarrollo (rural), gremiales, cooperativas, profesionales individuales, promotores, paratécnicos, etc.
Servicios de Asesoría Técnica Rural (SATR)	Servicios que promueven el desarrollo de estrategias y actividades económicas y sociales, para incrementar la generación de ingresos y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural. Ver también la sección 2.2.1.
Sostenibilidad	Capacidad permanente (aunque no necesariamente continua ni regular) de acceder, disponer y utilizar un bien o servicio (crédito, asistencia técnica (AT), comercialización) en la forma actual o adaptada a las nuevas necesidades, con recursos destinados para estos fines. La <i>sostenibilidad</i> depende de al menos tres factores: a) que el servicio satisfaga una demanda real de los/as usuarios/as; b) que exista la capacidad de financiarlo, sea con recursos propios o con aportes del Estado u otros organismos; y c) que exista la capacidad de demandar y contratarlo, o sea que las capacidades de la población y sus organizaciones estén fortalecidas y se hayan apropiado de los servicios.
Tercerización en la contratación de servicios	Forma de otorgarle a terceros la responsabilidad de brindarle servicios a los/as usuarios/as de un proyecto, bajo un esquema de contrataciones por servicios. En este esquema las principales responsabilidades y toma de decisiones no son trasladadas a los/as usuarios/as o proveedores de servicios, ya que estas quedan en manos de los responsables del proyecto.
UP	<i>Unidad de Proyecto:</i> Unidad organizada para acompañar la ejecución de un proyecto, tales como Unidad Coordinadora o Ejecutora, Dirección Ejecutora, Gerencia, etc.
Usuarios/as	Población meta de los proyectos. El término “usuarios/as” expresa de mejor manera la relación que se establece entre ellos/as y los proyectos. En varios proyectos los/as denominan beneficiarios/as, clientes o participantes.

El fomento a un mercado sostenible de *servicios de asesoría técnica rural (SATR)*¹ surge en el marco de políticas que impulsaron la *descentralización y privatización* de la prestación de servicios, como una respuesta posible a la necesidad de brindar atención de forma más eficiente y sostenible a la población rural. Desarrollar un mercado de servicios supone establecer el abanico de posibilidades de la demanda y la correspondiente oferta de servicios y fortalecer las capacidades en ambas áreas.

Existen variantes en la manera como se realiza la descentralización. En algunos casos se transfiere a los/as *usuarios/as* la responsabilidad de realizar contratos y evaluar los servicios de terceros. Más común es, sin embargo, que la contratación de servicios la realice la misma entidad ejecutora o *unidad de proyecto (UP)*, con escasa delegación de responsabilidad a quienes reciben y prestan el servicio. A la primera variante se le denomina "*coejecución*"², mientras a la segunda se le llama contratación simple o "*tercerización*". Esta última, tal como se observa en la experiencia de proyectos en Centroamérica, se ha convertido solo en un mecanismo para ejecutar actividades, sin crear las condiciones para un verdadero mercado sostenible.

En este estudio se pretende identificar los factores que favorecen el desarrollo del mercado de SATR, los que lo han limitado y los que permitirán consolidarlo, para lo cual se consideran los distintos escenarios del desarrollo de este tipo de mercado y se utiliza una muestra de cinco proyectos. El marco del trabajo está referido al mercado de servicios de asesoría técnica no financieros. No se pretende cubrir todos los temas, sino revisar las experiencias de proyectos seleccionados y contribuir al análisis en la prestación de servicios y avances en el desarrollo del mercado.

El estudio se realizó entre el 2003 y el 2004 y consideró experiencias de cinco proyectos financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Centroamérica³. Los objetivos del estudio son: i) mostrar formas diferentes en la prestación de *servicios de asesoría técnica rural (SATR)* dentro de los proyectos; ii) analizar los factores que promueven, así como aquellos que limitan, el desarrollo de un mercado sostenible de SATR; y iii) sacar lecciones que puedan mejorar el desarrollo de un mercado sostenible de SATR.

Entre los estudios previos realizados, se incluye uno de RUTA de 1999, que analizó las experiencias de proyectos descentralizados o con mecanismos de coejecución. En el presente estudio se actualizó la información de las experiencias más recientes de proyectos ejecutados con el enfoque de

1. En el documento hablamos genéricamente de 'un' mercado de servicios de asesoría técnica rural refiriéndonos a un mercado local (no nacional y mucho menos regional) que incluye diferentes tipos de servicios de asesoría técnica rural (desde agronómico y veterinario a empresarial, desde capacitación a asistencia técnica). Cuando se menciona "mercado de servicios rurales" se refiere a este mercado de servicios de asesoría técnica rural, que no incluye servicios financieros. Ver glosario de términos y párrafo 2.2.1 para la definición usada en este estudio de servicios de asesoría técnica rural.

2. Ver en el glosario la definición usada en este estudio.

3. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

descentralización. Los resultados fueron presentados en el encuentro "Innovación y Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural", auspiciado por el FIDA y realizado en Lima, Perú, en septiembre de 2003. Posteriormente, RUTA realizó un taller y recibió aportes individuales de varios lectores internos y externos, los cuales han sido incorporados a esta nueva versión del documento, la cual será presentada al FIDA y divulgada entre agencias financieras y los diversos actores relacionados con los proyectos.

Este documento se organiza en cuatro capítulos. En el primero se da el marco de referencia. En el segundo, dado que previamente se han realizado otros análisis más detallados, en forma concisa se aborda la evolución del concepto y las prácticas de los servicios rurales, hasta llegar al enfoque actual de mercado de servicios, concebido como un objetivo en el desarrollo rural (DR). El tercer capítulo se refiere a la aplicación de los enfoques en los proyectos seleccionados y a su aporte al proceso y al desarrollo de los mercados de servicios; también se realiza una reflexión sobre los dilemas y las restricciones en el desarrollo de los mercados, a partir de las experiencias analizadas en la región. En el cuarto capítulo se brindan conclusiones y reflexiones sobre los retos y los desafíos para los proyectos orientados al desarrollo de mercados de servicios rurales.

Los cambios ocurridos ante la necesidad de ajustes

1. Hasta la década de los ochentas, en América Latina los servicios de *asistencia técnica agropecuaria* (ATA) fueron concebidos como parte integral de los servicios públicos, un “paquete” de conocimientos y tecnologías que el Estado debía brindar, y que permitiría el desarrollo y el mejoramiento de la situación y el nivel de vida de agricultores y campesinos. Con mayores o menores tropiezos, el esquema funcionó hasta finales de la década, cuando varios gobiernos de la región iniciaron el desmontaje de los sistemas de extensión agropecuaria y el retiro gradual o total de su presencia en el campo. La mayor parte de las agencias públicas de extensión agropecuaria cerraron o disminuyeron radicalmente sus operaciones. Se inició así un período en que las políticas sectoriales hicieron mucho énfasis en la llamada *privatización de los servicios*.
2. Muchas razones del entorno explican este proceso de ajustes: las crisis financieras de los Estados, la puesta en práctica de programas de ajuste estructural y sectorial, la aplicación de medidas financieras restrictivas, la reducción de la ayuda externa y la realización de ajustes en las políticas de los entes de financiamiento externo. Otras razones fueron el reflejo de malas experiencias con los servicios provistos por los gobiernos, el incremento de los niveles de corrupción y la politización de las intervenciones. La demanda por generar impactos rápidos con la asistencia técnica (AT) y la necesidad de mejorar la participación de los/as usuarios/as llevaron a reducir la prestación directa de servicios por parte del sector público. Además, en cuanto a los servicios prestados por proyectos de desarrollo rural (DR), surgió otro aspecto importante: no se lograba la *sostenibilidad* de los servicios, ya que al terminar el financiamiento para el proyecto que los prestaba, por lo general el Gobierno no aseguraba su continuación.
3. Hasta años muy recientes, la ejecución de los proyectos era realizada en forma directa por las *unidades de proyecto* (UP), a menudo de gran tamaño, que replicaban el modelo del servicio de extensión de los entes públicos, donde los/as usuarios/as y sus organizaciones tenían poca o ninguna participación y los *prestadores de servicios* (PS) aún no aparecían como actores importantes del proyecto. A inicios de los años noventas, con el impulso a la descentralización, se desarrolló la contratación creciente de servicios y el fomento a la participación de las *organizaciones rurales* (OR), lo que llevó a que la ejecución de los proyectos fuera evolucionando a esquemas más descentralizados, flexibles y participativos. Como respuesta a los cambios en la prestación de los servicios de extensión pública, se generaron modelos “tercerizados de servicios”, con financiamiento mayoritariamente público y con servicios prestados por una gama de entidades, en la mayoría privadas, por lo que se les denominó (no muy correctamente) como “privatizados”.

El rol de los proyectos de DR en el desarrollo de mercados y la prestación de servicios

4. En los últimos años, se ha incrementado la tendencia descentralizadora y privatizadora de los servicios y se ha diseñado un nuevo grupo de proyectos que, basados en las primeras experiencias, promueven el fortalecimiento de las relaciones entre los demandantes y los PS, para lograr el desarrollo sostenible de los mercados de servicios. Estos proyectos, a los que se les ha empezado a conocer como los de “tercera generación”, presentan nuevos diseños, instrumentos y mecanismos operativos que difieren de los usados en los proyectos de ejecución directa de servicios (“primera generación”) y de aquellos que se limitaron a contratar servicios (“segunda generación”).
5. En la ejecución de los proyectos, se pueden identificar al menos tres modalidades: i) proyectos con descentralización parcial, que contratan PS, reduciendo así su personal propio; ii) proyectos que transfieren parcialmente las decisiones y los recursos a OR, con lo que se inicia el desarrollo de mecanismos de mercado y la vinculación directa entre los PS y las OR; y iii) proyectos cuyo objetivo es desarrollar el mercado de servicios, lo que favorece el encuentro de los oferentes y los demandantes y la constitución de mecanismos para asignar recursos en forma competitiva y sostenible.
6. Los actores más relevantes en la prestación de los servicios en los proyectos son los/as usuarios/as y sus organizaciones (como prestadoras y receptoras de servicios), los PS y la UP. En el caso de los/as usuarios/as y sus organizaciones, sus roles están evolucionando de ser entidades débiles y con poca participación en el mercado a ser entes que toman decisiones y administran y controlan los recursos. Los PS, por su lado, evolucionan de tener con las UP una relación de contratación directa a prestar servicios a usuarios/as más activos/as, respondiendo a demandas mejor estructuradas y relacionándose directamente con los/as usuarios/as. Las UP, por su parte, están asumiendo un rol más orientado a facilitar, promover y brindar asesoramiento en el mercado de servicios que a ser la principal entidad tomadora de decisiones, reconociendo la diversidad de usuarios/as, demandas y PS.

Primeras reflexiones sobre los logros alcanzados

7. En los últimos años se han introducido cambios en el enfoque de la prestación de servicios, pero los esquemas, las modalidades y los instrumentos aplicados aún son inadecuados para lograr el desarrollo de los mercados de servicios. La aplicación uniforme de metodologías para identificar y atender usuarios/as y demandas impide reconocer los distintos requerimientos de una amplia gama de usuarios/as. Es necesario respetar las sinergias positivas de OR, para permitir que potenciales usuarios/as, incluidos/as aquellos/as con mayor capacidad y potencial, puedan aportar para agilizar el fomento al mercado de servicios.
8. Se ha observado que, aunque no siempre están preparadas, cuanto más pronto se da el traslado de responsabilidades a las OR, las posibilidades de éxito y sostenibilidad serán mayores. Por tanto, el traslado de mayores responsabilidades a las OR ha promovido procesos de cambio en las actitudes y la visión de su rol en el mercado de servicios. No obstante, aunque se han logrado avances, la participación de los/as usuarios/as en los procesos de definición y determinación de sus demandas, prestación del servicio y administración y toma de decisiones sobre el uso de los recursos es aún limitada.
9. Una excesiva preocupación por cumplir metas de prestación de servicios ha influido en la prioridad que algunos proyectos han dado a la contratación de PS, en detrimento del desarrollo de las capacidades locales.

Otros proyectos han dirigido sus esfuerzos principalmente a crear capacidades de oferta, despreocupándose de la calidad de la demanda. En otros proyectos, algunas OR han ido desarrollando sus capacidades y especializándose en los servicios que prestan a sus propios asociados, lo que implica que estos participan en la toma de decisiones sobre el servicio que recibirán y facilita la continuación del servicio aún después de finalizar el proyecto. Varios proyectos han obtenido así resultados alentadores. Para que los servicios sean sostenibles, se requiere un mayor esfuerzo sostenido en capacitación y formación mediante una estrategia orientada específicamente a su fortalecimiento.

10. Las relaciones directas y equitativas producen un cambio en el patrón de comportamiento entre PS y OR. Cuando las relaciones son establecidas en forma directa, hay una mayor preocupación de los PS por la calidad del servicio brindado y por el mantenimiento de una adecuada relación que permita la continuación o la ampliación del servicio. Además, hay mayores posibilidades de establecer relaciones de largo plazo o de iniciar una relación de riesgos compartidos, emprendimientos empresariales conjuntos e iniciativas nuevas.
11. En los proyectos que se consideran de “tercera generación”, se ha logrado definir que la función principal de las UP es la de facilitar el desarrollo de relaciones entre los/as usuarios/as y los PS, y no la de actuar como interventor o la de participar activamente en la definición de las demandas de los/as usuarios/as, promoviendo aquellos temas o aspectos que consideran relevantes. Se han dado muchos avances en la formación y participación del personal y en la adopción de una actitud abierta al cambio. Si bien los profesionales siguen siendo mayoritariamente agrónomos, estos han ido orientándose hacia un perfil más integral y gerencial, acorde con las nuevas funciones que les corresponden. Por otro lado, profesionales prestadores de servicios han ido acercándose más directamente a las OR, con las que han establecido nuevas relaciones de trabajo o iniciativas empresariales, en el camino a establecer relaciones más duraderas.

Hacia una forma de desarrollar mercados de servicios en el marco de los proyectos de DR: dilemas y reflexiones

12. No se puede considerar que hay una sola receta o modelo único que garantice el éxito de una intervención, pero sí existen principios básicos de los que se puede partir en el diseño e implementación de nuevos proyectos. El aprendizaje de experiencias previas entre proyectos es aún escaso: la introducción y la aplicación de principios basados en nuevos conceptos han permitido realizar avances, pero su definición y aplicación han tenido distintos niveles de desarrollo entre países y proyectos. En los países de la región centroamericana no hay políticas ni programas que estimulen el desarrollo de mercados, como enfoque para mejorar las intervenciones en el campo. Esto hace que algunos proyectos sean ejecutados sin orientación y pongan excesivo énfasis en el logro de metas, sin considerar si estas van a ser sostenibles más allá de la vida del proyecto.
13. Para lograr el desarrollo de cualquier mercado, particularmente el de servicios, es fundamental contar en el país con estabilidad macroeconómica, contar con políticas y programas que impulsen la formación de la demanda y la oferta, reducir la injerencia política en el manejo de los proyectos y tener y aplicar normas claras de contratación. Todos estos elementos parecen difíciles de lograr en un ambiente político y económico como el de la región centroamericana. Las experiencias y las influencias positivas que puedan ejercer los organismos internacionales durante las negociaciones de los préstamos que respaldan los proyectos podrán ser utilizadas para facilitar el camino. El desarrollo del mercado de servicios es un buen

punto de partida para el DR, pero no es suficiente. Además de contar con políticas públicas adecuadas, es fundamental tener a disposición otros servicios públicos importantes (infraestructura, información, promoción y acceso a otros bienes y servicios). Lograr esto requiere importantes esfuerzos de coordinación institucional.

14. Los tiempos para consolidar el funcionamiento de los mercados son incompatibles con los tiempos de ejecución de los proyectos: el breve período que los proyectos tienen para ejecutar acciones, mostrar resultados y cumplir sus metas obliga a que muchas veces desarrollen acciones dispersas que no contribuyen al desarrollo de los enfoques necesarios, lo que requiere procesos de largo plazo. Los proyectos, para ser eficaces bajo el enfoque y los conceptos de desarrollo del mercado de servicios, necesitan desde su diseño hacer intervenciones de más largo alcance con visiones de largo plazo, y ser considerados como instrumentos de apoyo a la ejecución de una política nacional dirigida a la consolidación de un mercado de servicios rurales⁴.
15. Una demanda heterogénea, producto de las nuevas exigencias de los mercados, requiere una respuesta ágil y abierta que identifique la diversidad de usuarios/as, organizaciones y servicios. Los demandantes deben contar con espacios amplios para decidir qué, cuándo y a quién contratan el servicio, y los proyectos deben apoyarlos con información y recursos para que se tomen las mejores decisiones. Es necesario tomar en cuenta la variedad de demandas que van más allá de las actividades consideradas como “tradicionales” o agropecuarias. Los métodos e instrumentos utilizados deben favorecer el encuentro de la oferta y la demanda, dando paso a relaciones estables y duraderas, basadas en las responsabilidades propias de los actores en el mercado.
16. Para que efectivamente funcionen los mercados de servicios, se deben trasladar las responsabilidades y el manejo de los recursos en forma directa y efectiva a los/as usuarios/as. También se debe apoyar el desarrollo de capacidades gerenciales y técnicas para asumir tales responsabilidades; impulsar las organizaciones, como medio para alcanzar mejores espacios y mejorar la eficiencia de sus acciones; promover el establecimiento de relaciones formales entre los PS y los/as usuarios/as; y desarrollar esquemas de cofinanciamiento como medio para fortalecer la corresponsabilidad. Esto también significará definir normas, procedimientos y mecanismos; realizar acciones estructuradas de fortalecimiento; y ampliar el control social, con sistemas de seguimiento y control de fácil aplicación.
17. En la mayoría de los proyectos a las OR no se les ha dado atención en forma sistemática. Para mejorar, será necesario reconocer la existencia de diferentes tipos de organizaciones con objetivos disímiles, desde aquellas de índole empresarial, orientadas a la generación de ingresos, a aquellas de tipo social-comunitario. El poner como condición casi obligatoria para recibir los beneficios de un proyecto el estar ya organizados, sin pasar por un proceso natural de promoción y planificación de la organización, puede estar resultando en la creación de organizaciones que no serán sostenibles.
18. El logro de la sostenibilidad debe analizarse desde dos puntos de vista: i) desde la continuidad de los servicios que deberían ser pagados total o parcialmente por los/as usuarios/as que tienen capacidad para hacerlo, como son la asistencia técnica y el crédito, y ii) desde la perspectiva de los servicios “no reembolsables”, como son la promoción, la organización, la gestión de proyectos o la mejora de los recursos

4. Cuando se menciona “mercado de servicios rurales”, se hace referencia al mercado de servicios de asesoría técnica rural, que no incluye servicios financieros. Ver el glosario y la sección 2.2.1 sobre servicios de asesoría técnica rural.

naturales. En el primer caso, la opción es la de desarrollar capacidades en los/as usuarios/as para que puedan “demandar” estos servicios y pagar por ellos (capitalización, obtención de rentabilidad en sus actividades económicas). En el segundo caso, la opción es apoyar el desarrollo de las organizaciones locales para que puedan realizar y continuar con la gestión de recursos, tanto si provienen de ingresos propios o de otras fuentes de financiamiento.

19. Frente a los mecanismos tradicionales, se deben desarrollar modelos alternativos de gestión y prestación de servicios acordes con las capacidades de los productores, basados en sus ideas y en el uso de sus propias capacidades. En este ámbito se encuentra el desarrollo de nuevas intermediarias financieras en el nivel local, los esquemas de asistencia técnica del tipo “campesino a campesino” que incorporan modelos de trabajo familiar, así como el desarrollo de sistemas productivos más acordes con las demandas de los/as usuarios/as. Los proyectos tienen el reto de promover mecanismos de prestación de servicios horizontales.
20. Se requiere un enfoque más empresarial de los servicios prestados para superar el actual enfoque que pone énfasis en lo productivo-técnico-agropecuario. Los servicios deben apuntar al desarrollo de iniciativas rurales rentables, actividades que vayan más allá de aumentar la producción agropecuaria. No se puede seguir esperando salir de la pobreza solo con asistencia técnica o servicios. El crecimiento de la demanda por actividades no agropecuarias es un llamado de atención para insertarse en mercados cada vez más exigentes y complejos y que respondan mejor a las necesidades de la economía rural. El enfoque se orienta a generar más ingresos, ejecutar planes de negocios y colocar a los pobres rurales en mejores condiciones para insertarse en los mercados.
21. Una relación exclusiva de los PS con el proyecto, en la cual todos los servicios que prestan son demandados por este y existen recursos subsidiados, atenta contra la sostenibilidad. La opción más fácil es la búsqueda de nuevos “clientes”, como *organizaciones no gubernamentales* (ONG) u otros proyectos financiados por organismos internacionales que continúan financiando servicios para la población rural pobre. Otra opción es la de diversificar sus servicios, orientados a actividades de riesgo compartido, a la comercialización, a la búsqueda de nuevos mercados, a la capacitación y a la realización de estudios. La mayor falla observada en los PS es precisamente la ausencia de una visión empresarial, que les facilite su incursión en nuevos negocios, asociados o no con los/as usuarios/as.
22. El establecimiento de relaciones formales, contractuales y directas debe promoverse entre oferentes y demandantes, no a través de intermediarios que actúan a nombre de ellos, que poco o nada contribuyen al desarrollo de mercados. Es por ello que la negociación de los contratos que se realiza en forma bilateral entre las UP y los PS, y que dejan por fuera a los/as usuarios/as, no están contribuyendo a construir una relación sostenible basada en el mercado.
23. Se necesita entonces revisar profundamente los roles de las UP. Para comenzar, se debe realizar un cambio en el enfoque gerencial en las UP, de manera que estas reconozcan que su papel principal es definir estrategias y facilitar y regular relaciones entre los demandantes y los oferentes. Las UP podrán mantener importantes responsabilidades y funciones en el desarrollo del mercado de servicios y en la ejecución de proyectos orientados a brindar atención a grupos especiales; establecer regulaciones y normativas;

acompañar, capacitar, formar; apoyar en el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan una amplia participación de los/as usuarios/as; innovar en procesos y metodologías; aplicar conocimientos y difundir resultados entre la población objetivo y los PS del proyecto.

24. Una nueva “modalidad” de servicios requiere un nuevo tipo de asesoría técnica que responda a la diversidad de los/as usuarios/as. La aplicación de este nuevo enfoque exige contar con nuevos y más modernos servicios de asesoría técnica y un cambio en la formación de los técnicos que prestan el servicio, de modo que se enfoque en aspectos empresariales, de mercado y de manejo de información. Los proyectos tienen un rol relevante en apoyar los procesos de actualización de conocimientos en conjunto con entes nacionales que impulsen acciones relacionadas con ajustes a los perfiles profesionales, incluidos los del nivel local.

1 MARCO DE REFERENCIA

1.1 Objetivos y marco del trabajo

25. Los objetivos de este estudio son: i) mostrar formas diferentes en la prestación de *servicios de asesoría técnica rural (SATR)* dentro de los proyectos; ii) analizar los factores que promueven, así como aquellos que limitan, el desarrollo de un mercado sostenible de SATR; y iii) sacar lecciones que puedan mejorar el desarrollo de un mercado sostenible de SATR.
26. El fomento del mercado de SATR ha surgido como una posible respuesta a la necesidad de atender en forma más eficiente y sostenible a la población rural, en el marco de políticas que impulsan la *descentralización* de los servicios rurales de asistencia técnica (AT). Desarrollar el mercado de servicios supone establecer el abanico de posibilidades de la demanda y la correspondiente oferta de servicios en el ámbito del DR y fortalecer las capacidades de ambos aspectos. Sin embargo, la *descentralización*⁵ de servicios, tal como ha sido aplicada en muchos casos, parece haberse convertido solo en un mecanismo para ejecutar actividades, sin crear las condiciones para el desarrollo de un verdadero mercado.
27. Lo anterior lleva a la pregunta de si ello es lo que realmente ha estado sucediendo en el marco de los proyectos. Para conocer mejor la situación, en el presente estudio se han analizado formas diferentes de prestación de servicios mediante proyectos, las cuales han sido diseñadas de manera genérica como servicios descentralizados, pero en la práctica funcionan con base en principios muy distintos. También se han analizado los factores que promueven, así como los que limitan, el desarrollo de un mercado sostenible de SATR, tanto

5. Ver en el glosario la definición usada en este estudio.

por el lado de la oferta como por el de la demanda. Además, se han sacado algunas lecciones que pueden mejorar la aplicación futura de este enfoque.

28. Para realizar el análisis, se hace necesario identificar los contextos en los que se desarrollan las distintas modalidades de prestación de servicios para el desarrollo del mercado de servicios para el DR, utilizando para ello una muestra de proyectos. Es posible identificar los factores que han favorecido el desarrollo del mercado de servicios rurales, los que lo han limitado y los que permitirán consolidarlo y, de esta manera, impulsar el DR. Se pretende que las conclusiones obtenidas contribuyan al análisis de las distintas modalidades aplicadas en los proyectos, a la determinación de su eficiencia y a la identificación de los ajustes que podrían darse para alcanzar la *sostenibilidad* de los servicios y de las organizaciones que los brindan.
29. El marco del trabajo está referido al mercado de servicios de asesoría técnica no financieros (por ejemplo, capacitación, apoyo gerencial y empresarial y fortalecimiento a organizaciones). No se pretende cubrir todos los temas referidos a la ejecución de los servicios, sino revisar las experiencias de los proyectos seleccionados para contribuir, de esa manera, al análisis de la prestación de servicios y de los avances en el desarrollo del mercado de servicios. Se han realizado algunos estudios previos, incluido el que RUTA hizo entre 1998 y 1999, en el que se analizaron las experiencias de esa época con proyectos descentralizados o con mecanismos de coejecución. El presente estudio se propone contribuir a profundizar en ese análisis con base en experiencias más recientes, aportar a la discusión y no dar mejores o más recomendaciones sobre modalidades más o menos adecuadas.

1.2 Metodología utilizada

30. Este análisis se basa en experiencias de proyectos de *desarrollo rural* (DR) ejecutados en la región centroamericana, 18 de los cuales son financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Para respaldar el análisis se hizo una investigación de cinco proyectos⁶ en igual número de países. El trabajo se inició con la revisión de la bibliografía existente y la preparación de cuatro modelos de entrevistas⁷ dirigidas a distintos actores del mercado de servicios⁸: *organizaciones rurales* (OR) demandantes y/o *prestadoras de servicios*; *prestadores u oferentes de servicios* (PS) y *unidades de proyectos* (UP), normadores y reguladores en el marco del proyecto. En las OR, se recopiló la información sobre la base de una guía aplicada a directivos y funcionarios; en las UP se realizaron entrevistas con su personal; y en el caso de los PS, se entrevistó a directivos y técnicos de las entidades o a profesionales independientes.
31. Recopilada la información, esta fue procesada y analizada con un equipo de RUTA. El estudio fue presentado inicialmente en el Encuentro "Innovación y Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural", auspiciado por el FIDA y realizado en setiembre del 2003 en Lima, Perú. Posteriormente al Encuentro, RUTA realizó un taller y diversas reuniones grupales, recibió observaciones individuales, consolidó la información complementaria obtenida en los proyectos y completó la presente versión del documento, la cual será presentada al FIDA y divulgada entre agencias financieras y los actores relacionados con los proyectos.

6. *Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de la Sierra de los Cuchumatanes, en Guatemala; Proyecto de Desarrollo Rural en el Sur-Occidente de Honduras; Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Central, El Salvador; Fondo de Asistencia Técnica, Nicaragua; y Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya, Costa Rica.*

7. *Ver en el Anexo 5 la bibliografía consultada.*

8. *Ver en el Anexo 1 el listado de proyectos, organizaciones y prestadores de servicios entrevistados.*

1.3 El enfoque del estudio

32. La hipótesis de este trabajo es que los proyectos han sido diseñados e implementados para fomentar mercados de servicios rurales, con el objetivo de dejar establecidos sistemas sostenibles de largo plazo que sobrevivan a la vida del mismo proyecto. Sin embargo, dentro de este enfoque se pueden dar varias modalidades de ejecución que, aunque en apariencia tienen propósitos similares, pueden generar resultados muy diferentes. Es necesario verificar entonces si solo están prestando servicios mientras dure la intervención, en cuyo caso no se estarían alcanzando los objetivos definidos, o si están realmente contribuyendo a crear un mercado sostenible de servicios rurales. Este estudio no apunta a recomendar una forma específica de hacer las cosas, sino más bien a aportar algunos elementos al análisis que ejecutores, formuladores de políticas y entidades financieras pueden realizar del desempeño de los proyectos en cuanto a facilitar el desarrollo de mercados de servicios, de los enfoques que prevalecen y de los énfasis que se dan en la ejecución de los proyectos para lograr los objetivos que se han propuesto.

2 LOS CAMBIOS OCURRIDOS ANTE LA NECESIDAD DE AJUSTES

2.1 Cambios en la prestación de los servicios

33. Hasta la década de los ochentas, en los países de la región los servicios de AT y/o extensión agropecuaria funcionaban al igual que en el resto de América Latina, como parte integral de los servicios públicos. Mediante servicios de extensión técnica o extensión, el Estado ofrecía a la población rural un “paquete” de conocimientos y tecnologías, que permitirían el desarrollo y el mejoramiento de la situación y el nivel de vida de agricultores y campesinos. Con mayores o menores tropiezos, el esquema funcionó durante algún tiempo. A finales de la década, sin embargo, el sistema empezó a colapsar, y varios gobiernos de la región iniciaron, en períodos similares, el desmontaje de los sistemas de extensión agropecuaria y el retiro gradual o total de su presencia en el campo. Con algunas excepciones, la mayor parte de las agencias públicas de extensión agropecuaria cerraron o disminuyeron radicalmente sus operaciones, iniciándose el período de la llamada *privatización* de los servicios de asistencia a los productores.
34. Estos cambios deben considerarse en el contexto del mercado existente de servicios de AT en la región. Si bien los servicios públicos fueron precursores desde los años cincuentas de la *asistencia técnica agropecuaria* (ATA), no fueron los únicos servicios disponibles a los productores. En el gráfico adjunto, se indican los diferentes tipos de ATA y la época en que se desarrollaron. En él se incluyen los servicios públicos de extensión, originalmente adscritos a los ministerios de agricultura y luego asignados principalmente a institutos nacionales de investigación y transferencia de tecnología, y los servicios privados ofrecidos por empresas de venta de insumos, cooperativas agrícolas y otras OR, generalmente focalizadas en un solo producto. Otras modalidades surgieron paralelamente a la *tercerización de*

servicios, tales como ONG y empresas consultoras, creadas precisamente para dar AT y financiadas con recursos públicos y de la cooperación internacional, y los servicios de paratécnicos, bajo un enfoque de AT horizontal. Más recientes, y aún poco frecuentes, son los servicios de AT prestados por las propias OR a las que pertenecen los/as usuarios/as, quienes tienen un papel decisivo en la contratación de servicios y cofinancian el costo. Para ser sostenible esta modalidad aún requiere el aporte de fondos públicos.

FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ASISTENCIA TÉCNICA (AT) EN CENTROAMÉRICA.

Formas de AT en la subregión	Década de 1950	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Actual
1. Servicios de extensión agrícola públicos (MAG y otros entes públicos)		Todos los países			ES/CR/NI/PA	
2. Servicios privados de AT asociados a venta de insumos agropecuarios		Todos los países				
3. Servicios prestados por organizaciones de los/as usuarios/as (cooperativas, etc.)			CR - HO - GU - NI			
4. Instituciones nacionales de generación y transferencia de tecnología agrícola			ICTA-GU CENTA-ES IDIAP- PA INTA -NI			
5. Servicios de AT ofrecidos por organizaciones gremiales				GU - CR - ES - NI - HO		
6. Servicios privados de ONG y empresas consultoras asociadas a proyectos					Todos los países	
7. Servicios prestados por técnicos y paratécnicos individuales, asociados o no a proyectos					NI - HO	
8. Servicios prestados bajo la modalidad en que organizaciones de usuarios/as contratan y controlan el pago						GU - NI

34. Los servicios de ATA han pasado a ser parte de un ámbito más amplio. Si antes fueron considerados solo como servicios tecnológicos, ahora son considerados como servicios de asesoría diversa. Las modalidades para la prestación de servicios son la ejecución compartida, la *coejecución* (corresponsabilidad de acciones), la subcontratación directa o intermediada y, más recientemente, la transferencia de recursos a demandantes para que contraten directamente los servicios, como una alternativa de mayor sostenibilidad. Más adelante se explican las características del enfoque de esas modalidades.
35. Muchos cambios del contexto interno y externo explican por qué se ha dado este proceso de ajustes. Las crisis financieras de los Estados y la aplicación de programas de ajuste estructural y sectorial indujeron a la reducción o eliminación total de los servicios de ATA, dada la aplicación de medidas financieras restrictivas, la reducción de la ayuda externa y la realización de ajustes en las políticas de algunos entes de financiamiento externo. Otras razones fueron reflejo de algunas malas experiencias con los servicios provistos por los gobiernos, incluido tanto el incremento de los niveles de corrupción como la politización de las intervenciones.
36. Las experiencias de AT en los proyectos también dieron cuenta de la necesidad de aplicar ajustes. La primera y más relevante apuntó a la escasa sostenibilidad de la gran mayoría de las intervenciones. Al diseñar un proyecto, se partía de la premisa de que al terminar este, el Estado asumiría la continuidad de los servicios, lo que ocurrió en pocos casos. Otros factores que explican la necesidad de ajustes fueron la creciente conciencia en las agencias financieras de la necesidad de mejorar la participación de los/as mismos/as usuarios/as, el cambio del enfoque de producción agropecuaria a una visión más amplia de producción rural acorde con los retos que se enfrentaban en el área rural y, sobre todo, la percepción de los gobiernos y las organizaciones de cooperación internacional de una falta de resultados visibles y la demanda de mostrar impactos de las intervenciones que convencieran que los esquemas aplicados eran adecuados para mejorar la situación de la población rural pobre.

2.2 Tendencias en la aplicación de los enfoques y conceptos

37. Conceptos y enfoques vinculados a la privatización, la descentralización, la participación, la apertura de mercados y particularmente a los servicios han incidido en los resultados del DR. El diseño y la ejecución de los proyectos de DR han estado marcados por los cambios surgidos a partir de la aplicación de estos y otros enfoques. Explicar algunos conceptos previamente puede ayudar a entender mejor los temas que se tratan en el presente estudio. Debe indicarse que muchos aspectos conceptuales aún no están claros, o se manejan indistintamente para referirse a temas diferentes. Los más relevantes y que afectan específicamente el quehacer de los proyectos se plantean a continuación.

2.2.1 El mercado de servicios de asesoría técnica rural (SATR)

38. ¿Qué es el mercado de SATR? Es la forma en que se establecen relaciones de oferta y demanda de servicios en el área rural. Para entender mejor su funcionamiento, se debe decir que en él confluyen: i) actores: oferentes, demandantes, reguladores, promotores (individuos u organizaciones); ii) el desarrollo de encuentros: naturales o promovidos; formales o informales que pueden derivar en negocios u otras actividades de beneficio mutuo; iii) el establecimiento de un marco regulatorio o restrictivo y de políticas formales o no formales.

“Se trata de un modo más apropiado de crear sociedad en el medio rural” (R. Haudry de Soucy, 1998).

39. Los mercados de servicios se desarrollan en un ámbito geográfico definido y en tiempos establecidos. A diferencia de otros mercados (de bienes, financieros, de tierras, laborales), el mercado de servicios es joven, poco tangible, no cuenta con suficientes normas y regulaciones y ha sido poco estudiado, por lo que poco se conoce de su funcionamiento. Los agentes que intervienen son variados, esporádicos y susceptibles a precios poco competitivos. En muchos casos han sido establecidos, como en los proyectos, por agentes externos al mercado (las UP, el Estado, las agencias internacionales, las ONG), y los demandantes no siempre cuentan con los recursos adecuados para establecer relaciones de negocios estables y equitativas con los oferentes.

El mercado de servicios es condición necesaria para fomentar la realización de actividades económicas y sociales en el logro de la sostenibilidad de la sociedad rural.

40. El mercado de servicios se construye sobre el principio básico de que existe una demanda y que se crea sobre el supuesto central de la libre escogencia, con información confiable de los servicios que se ofertan. Se parte del principio de que el demandante es capaz de tener un rol activo en la determinación de sus necesidades. Para esto, quien decide debe tener información, conocimientos y habilidades, ser capaz de tomar decisiones y contar con los recursos necesarios. En caso contrario, lo asumirán en su nombre otros entes, hasta tanto no adquiera estas condiciones (proyectos, Estado, otros).

41. Por otro lado, para el desarrollo del mercado también se parte del supuesto de que existe suficiente oferta estable y de calidad adecuada a la demanda, sobre la cual se tomarán las decisiones de elección. La oferta se conforma por *servicios de asesoría técnica*, de los cuales puede existir una amplia gama: asistencia técnica agropecuaria, empresarial, capacitación de variados tipos, financiamiento, estudios, formulación de proyectos, gestiones, recomendaciones.

Si bien los servicios financieros también pueden formar parte de los requeridos por los/as usuarios/as, no se han incluido en el estudio, debido a que han tenido un tratamiento diferenciado. En los proyectos se han usado esquemas paralelos entre los servicios financieros y los de asesoría técnica, a los que se les ha llamado también "servicios no financieros".

42. Pero, ¿qué son estos servicios? Los SATR han evolucionado de su concepto original, cuando se referían casi exclusivamente a la extensión agropecuaria o a la transferencia tecnológica, a un concepto más amplio, en el que se incluyen desde los servicios de AT a la producción hasta servicios empresariales, gerenciales, de desarrollo organizativo, de vinculación al mercado, etc. En el término "servicios de asesoría técnica" ahora se consideran las distintas gamas de servicios requeridos, que pueden ser:

- i. Servicios permanentes e integrales: Aquellos que son necesarios para usuarios/as que tienen menores capacidades económicas, que están vinculados o no al logro de la seguridad alimentaria y que requieren un acompañamiento más o menos prolongado. Constituyen la combinación de varios servicios que conducen al logro de un resultado integral en beneficio del/los usuario/as.
- ii. Servicios específicos o por resultados: Aquellos para usuarios/as con mayores capacidades y recursos, vinculados al mercado y que pueden precisar demandas concretas.

43. No se puede decir que uno u otro tipo es la opción más adecuada. Definir cuál tipo de servicio es el adecuado deberá corresponder a los requerimientos de los/as usuarios/as, para todos/as los/as cuales no se puede hablar de una única solución.

Los servicios de asesoría técnica rural promueven el desarrollo de estrategias y actividades económicas y sociales, para incrementar la generación de ingresos y el mejoramiento del nivel de vida de las familias en el ámbito rural.

44. Finalmente, y no menos importante, para que el mercado funcione, se debe contar con políticas, mecanismos y reglas claras y definidas que permitan su desarrollo y con los procedimientos operativos que lo hagan funcionar y faciliten el encuentro formal entre oferentes y demandantes. Para ello debe contarse con información accesible a todos los participantes. La no disponibilidad de información es una causa importante de distorsión de la demanda y la oferta y puede llevar a que el mercado no opere adecuadamente.
45. En conclusión, las condiciones para la existencia de un mercado de servicios son:
- i. Demanda fortalecida, con suficiente información y capacidad para concretar ideas y propuestas en forma clara, explícita y ordenada.
 - ii. Oferta adecuada para responder a una demanda existente mediante variados mecanismos y formas de respuestas.
 - iii. Mecanismos de vinculación, regulación e información fortalecidos, transparentes y formales, que permitan concretar propuestas y acciones.

El rol de los proyectos, como agentes externos al mercado de servicios, sería el de facilitar, habilitar o promover su funcionamiento, fortaleciendo la demanda, apoyando la adecuación de la oferta y habilitando los mecanismos adecuados para que se dé el encuentro entre oferentes y demandantes.

46. ¿Son suficientes los servicios para lograr el desarrollo? Por sí solos no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de los/as usuarios/as. Para ello los servicios deberán estar acompañados de inversiones, de infraestructura que permita aprovechar oportunidades, de políticas adecuadas de fomento al desarrollo de mercados y de otras iniciativas públicas. El objetivo de este estudio es mostrar cómo la prestación de servicios ha funcionado en el marco de los proyectos, por lo que no se toman en cuenta otras acciones que se deben desarrollar en forma paralela.

2.2.2 ¿La descentralización - vía la tercerización de servicios - ha conducido efectivamente a desarrollar mercados?

47. Ante el cierre de los servicios de extensión pública, se generaron los llamados “modelos descentralizados de servicios”, que por lo general llevaron a una especie de “privatización” de los servicios, pero con la característica de que eran financiados con recursos públicos. Esta misma modalidad fue adoptada por los proyectos. Como los servicios son prestados por una amplia gama de entidades, comúnmente se hace referencia a ellos como servicios “tercerizados”, por ser realizados por terceras instancias, distintas de la unidad ejecutora del mismo proyecto. La tercerización de servicios se ha entendido como una modalidad de la privatización, en la cual se delegan funciones a operadores del sector privado y se asignan los recursos mediante mecanismos de contratación⁹.

9. Ver el glosario de este documento.

48. El término “privatización de servicios” se ha usado de una forma poco discriminada y a menudo incorrecta para referirse a varias modalidades, como se indican a continuación:

- i. Relación directa entre agentes privados que compran y venden servicios, siendo aplicado preferentemente para grupos o personas que cuentan con recursos propios para comprar los servicios y que establecen sus propios sistemas de prestación de servicios.
- ii. Traslado de la responsabilidad de la ejecución directa de los servicios del Estado a entidades privadas prestadoras de servicios, bajo un esquema de contratación de servicios. Muchas de estas entidades se formaron como alternativa a la reducción del Estado, pero los espacios más importantes de decisión permanecieron en los niveles superiores de los entes ejecutores o de los proyectos. En la mayoría de los proyectos se aplica esta modalidad.
- iii. Servicios privados subsidiados con fondos donados por agencias internacionales (principalmente a través de ONG y gremios), que concentran su atención en los grupos de productores más pobres, para compensarlos por haberse visto afectados por la eliminación de los servicios de extensión públicos.
- iv. Existen otras formas alternas (relaciones público-privadas) que son usadas por grupos de productores con más posibilidades económicas y capacidades gerenciales, que reciben subsidios parciales del Estado para hacer frente a los costos de los servicios de AT. Esta modalidad, conocida como “asistencia técnica privatizada”, es muy usada por entidades estatales (institutos de asistencia técnica).

49. Debe tenerse en cuenta que, aunque ha ocurrido esta relativa “privatización”, en algunos países el Estado se ha reservado la provisión de AT a los grupos más pobres, mediante la aplicación de campañas masivas y homogéneas de extensión agropecuaria. La investigación y la adopción tecnológica han permanecido bajo la custodia del Estado o en administración compartida con el sector privado.

50. La principal restricción que ha habido en la provisión de los servicios de AT en los proyectos, sean estatales o privatizados, ha sido su falta de continuidad. Esto ha tenido que ver con los factores que hacen posible el funcionamiento sostenible de los mercados, como son una demanda estable, una oferta acorde con las características de la demanda y los mecanismos que lo hacen funcionar. Generalmente los servicios se brindan mientras duran los proyectos, por lo que no se llegan a consolidar relaciones sólidas y, una vez concluido el proyecto, también cesa la provisión de los servicios. Además, las decisiones siguen siendo tomadas por el personal de las UP, con poca o ninguna participación de los/as usuarios/as. Por ello, los oferentes de servicios identifican como sus clientes a los mismos proyectos, más que a los/as usuarios/as de los servicios.

2.2.3 ¿La descentralización es delegar ciertas funciones o trasladar plenamente las decisiones y las responsabilidades al ámbito local?

51. En la región centroamericana, la descentralización ha sido vista casi exclusivamente como un proceso necesario para la reforma del Estado, el cual se ha realizado particularmente en el ámbito municipal. Sin embargo, en los proyectos de DR, la descentralización tiene otra connotación, pues se propone establecer un mercado de servicios, con demandantes y oferentes, y transferir a los/as usuarios/as y sus organizaciones la responsabilidad por la ejecución de las acciones de los proyectos.

52. La descentralización comprende delegación de autoridad, para lo cual se debe transferir la toma de decisiones, las responsabilidades y la administración de los recursos de un ente central (ministerio, UP

u otro) a instancias de decisión de ámbito regional o local. En caso contrario, la descentralización no será efectiva: solo se habrá realizado un cambio en el nivel donde se realizan los trámites y los procedimientos (es decir, una desconcentración), pero no se habrá logrado un verdadero redireccionamiento del poder.

53. En los proyectos de DR, la descentralización es uno de los elementos necesarios para lograr una ejecución exitosa, pues es vital para la puesta en práctica de otros principios conocidos (y no siempre aplicados) en los proyectos de DR: sostenibilidad, participación y *focalización*.

2.2.4 ¿Al lograr la sostenibilidad de las acciones realizadas también se logra tener impacto?

54. La sostenibilidad se define como la capacidad permanente de acceder, disponer y utilizar, en el momento en que lo requieren los/as usuarios/as, un bien o un servicio (crédito, AT, comercialización) contando con recursos destinados a esos fines. La sostenibilidad depende de al menos dos factores: a) que el servicio satisfaga una demanda real del/la usuario/a, y b) que exista la capacidad de financiarlo, sea con recursos propios o con aportes del Estado u otros organismos. Tener sostenibilidad también depende de otros factores: que exista la necesidad visible y real del servicio, que los resultados de este sean tangibles y percibidos como importantes por quien los requiere y que exista la capacidad financiera para disponer del servicio cuando sea necesario.

55. Por lo general solo se percibe como factor importante para asegurar la sostenibilidad el contar con los recursos necesarios para pagar por los servicios, de manera que estos se prestan mientras los proyectos cuenten con recursos para financiarlos o tengan los/as usuarios/as fondos propios para pagarlos. Lo anterior no es suficiente para que haya sostenibilidad de los servicios. Lograrla requiere dos resultados, cuyos impactos visibles son:

- i. Un alto grado de apropiación por parte de los/as usuarios/as de las acciones que realiza el proyecto, adquiriendo la capacidad para hacer efectiva su demanda de servicios de AT cuantas veces sean necesarias y sin la necesidad de recibir apoyo del proyecto para solventar problemas relacionados con sus actividades económicas. Por el contrario, no se estará alcanzando sostenibilidad cuando las acciones del proyecto no responden a las demandas reales de la población meta, cuando la participación de esta se limita a ser “testigo” de las decisiones que otros toman en su nombre y cuando al terminarse los recursos del proyecto no hay capacidad de hacer efectiva una demanda de servicios.
- ii. La capacidad que tengan los oferentes de los servicios durante la vigencia del proyecto, pero en especial después de que este haya finalizado, para continuar prestando servicios a múltiples usuarios/as, atendiendo demandas cambiantes de estos en momentos distintos y permitiendo la generación de ingresos suficientes para hacer rentable la prestación de servicios.

56. Para que los/as usuarios/as se apropien de los servicios que demandan en un verdadero mercado de servicios, es necesario cumplir con tres condiciones:

- i. Involucrar a los/as usuarios/as, desde el inicio del proyecto, en la ejecución de las acciones, transfiriendo debidamente a ellos la responsabilidad por las decisiones y la administración de los recursos.

- ii. Desarrollar un programa de fortalecimiento que garantice que la transferencia sea eficiente.
- iii. Fortalecer las capacidades de los oferentes/PS que les permita seguir brindando sus servicios a los/as usuarios/as en forma estable.

57. En proyectos donde se ha aplicado un esquema de apropiación como este, se han obtenido resultados a largo plazo, las organizaciones han asumido el control formal y comprometido de los recursos y los han resguardado y utilizado eficientemente. Es probable que también se puedan dar situaciones no adecuadas, pero en un proceso de aprendizaje pueden preverse y establecerse mecanismos de control que disminuyan los posibles riesgos.

2.2.5 ¿Tiene sentido la focalización en un contexto de mercado de servicios orientados a dar respuestas a las demandas?

58. Es necesario reconocer que, ante la limitación de recursos para que un proyecto atienda las demandas, se deben tomar medidas para racionalizar su uso. En los proyectos financiados por el FIDA dirigidos a la población pobre rural, es necesario contar, como parte de su estrategia operativa, con mecanismos que aseguren el acceso equitativo a los servicios de la población que tiene menos acceso a la información y capacidad de gestión. Con base en este principio de acceso equitativo, se pueden elaborar métodos adecuados para incluir los grupos que fueron definidos como la población objetivo de los proyectos, pero que tienen dificultades para acceder a sus servicios. La focalización surge aquí como el mecanismo para garantizar que la población participe de los beneficios del proyecto. Es un proceso mediante el cual se orientan las intervenciones de un proyecto en función de territorios y grupos de población especiales, sobre los cuales se desea tener efectos en el más breve plazo posible¹⁰.

59. En un proyecto basado en atención por demanda, la aplicación de un mecanismo de focalización podría ser considerada contradictoria con dicho enfoque, ya que una focalización mal aplicada puede excluir a otros actores que son importantes y necesarios para generar sinergias en la sociedad rural. Sin embargo, la focalización se fundamenta en la necesidad de establecer una distribución equitativa de los recursos del proyecto y no debe entenderse como sinónimo de “exclusión” a priori de ningún grupo que forma parte del medio rural al que se orientan los beneficios de un proyecto. La utilización de instrumentos de focalización debe realizarse cuidadosamente y responder a una estrategia operativa bien definida, con el fin de evitar inequidades. Es decir, la aplicación de un método de focalización responde a una racionalidad específica de un proyecto o a limitaciones de acceso de la población a ser atendida. Estas limitaciones pueden deberse a marginalidad social, distancia o dispersión geográfica o escasa organización, entre otras causas.

60. La mejor manera de focalizar los/as usuarios/as y los servicios que se deben brindar sin caer en la exclusión es promover mecanismos de *autofocalización*, los cuales son usados en algunos proyectos. En este caso, son los/as mismos/as usuarios/as los/as que, haciendo uso de criterios previamente definidos, deciden quiénes y cuándo deben participar. El rol de los proyectos será informar sobre posibles criterios que se han de aplicar y sobre sus mecanismos y velar por su aplicación. En ambos casos, focalización y autofocalización, se corre el riesgo de excluir a algunos/as usuarios/as potenciales, por lo que los encargados de los proyectos deben estar atentos para evitar que este mecanismo de discriminación no desvirtúe los resultados esperados.

10. Ver: RUTA. Serie Organización para la ejecución. Fascículo 6: Focalización de la población objetivo y de las organizaciones.

2.3 Cambios en los enfoques del FIDA sobre el mercado de servicios

61. El FIDA, a través de los proyectos que cofinancia en los países, apoya el desarrollo de mercados de servicios para los pobres rurales. En relación con estos, el Fondo concluye en su estrategia para América Latina y el Caribe (ALC) que después de 25 años de experiencia en el financiamiento de proyectos de DR, estos deben diseñarse y ejecutarse de manera que los servicios proporcionados "...respondan efectivamente a las necesidades ... (de los/as usuarios/as), basándose en los principios de ofrecer servicios orientados a la demanda..." Indica incluso que "una enseñanza ... es la importancia de establecer un marco institucional adecuado a la prestación de servicios de apoyo no financieros sostenibles ... El desarrollo de mercados locales de servicios de extensión y asistencia técnica debe considerarse prioritario".
62. El FIDA ha acumulado conocimientos y experiencia en materia de servicios de asistencia técnica rurales. Si bien su enfoque metodológico para estimular el mercado de servicios no ha sido descrito de manera completa, existen publicaciones que dan cuenta de sus políticas y reflexiones sobre las experiencias de sus proyectos y programas en la región¹¹. Según lo planteado en ellas, el FIDA asume tres objetivos estratégicos:
- i. Reforzar las capacidades de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones.
 - ii. Fomentar un acceso más equitativo de toda la población rural a los recursos naturales y la tecnología.
 - iii. Aumentar el acceso a los servicios financieros y a los mercados.
63. El FIDA ha ido adaptando este enfoque, basado en experiencias que inicialmente se fundamentaron en el impulso de proyectos organizados en torno a un componente de crédito, pasando por otros con el enfoque de desarrollo rural integrado (DRI), hasta llegar a enfatizar en las más recientes intervenciones de desarrollo de la competitividad en los mercados, la participación, la agregación de valor y el fomento de la organización con sentido empresarial. El FIDA también ha promovido el proceso de descentralización, prestando especial atención al trabajo con los gobiernos municipales y organizaciones locales en las zonas de influencia de sus proyectos.
64. Con base en la experiencia adquirida en la ejecución de sus distintos proyectos, el FIDA ha ensayado innovaciones en las formas de pensar, organizar e implementar los servicios técnicos rurales. Se han desarrollado, de esa manera, los esquemas de "tercerización" en la prestación de los servicios, la transferencia de fondos a organizaciones o comunidades rurales para que directamente los administren y contraten servicios, y los esquemas del tipo "campesino-a-campesino".
65. Más recientemente, ha surgido la discusión sobre la aplicación de un enfoque basado en *el DR con visión territorial*, es decir que toma en cuenta todas las actividades económicas y organizativas rurales. Este enfoque define el territorio como un espacio con identidad basada en un proyecto de desarrollo compartido por la sociedad local, y supone una visión de lo rural que no se limita a lo sectorial agropecuario, sino al conjunto de la economía del territorio. Trata de "promover las actividades económicas rentables y lícitas, funcionales al proyecto de desarrollo del territorio, o que puedan generarse a partir de la circulación local de los flujos de dicho proceso". Esta orientación ya ha sido incluida en el diseño de los proyectos que forman la cartera en la región.

11. Ver los documentos: FIDA. 2001. Documento Estratégico Regional: América Latina y el Caribe" y Berdegué, J. 2003. El FIDA en América Latina y el Caribe: Lecciones de 25 años e ideas para el futuro.

66. Además de hacer explícitos estos enfoques, en el diseño de los proyectos el Fondo ha incluido componentes de servicios técnicos rurales, respaldados por principios que en la implementación contribuyan a establecer sistemas sostenibles locales de servicios. Incluso en varios informes de evaluación ex-ante, se indica explícitamente que las organizaciones de usuarios/as pueden/deben tener la responsabilidad de seleccionar los oferentes de servicios¹².
67. Para profundizar esta tendencia en los próximos años, el FIDA debe prestar atención a:
- i. Identificar espacios y construir identidades territoriales con proyectos de desarrollo concertados, con nuevas habilidades y capacidades de parte de los demandantes y PS.
 - ii. Proponer un desarrollo institucional asociado al enfoque territorial, donde los proyectos pasen de financiar, regular y supervisar los servicios a desarrollar y perfeccionar los mercados rurales de servicios, fortaleciendo la demanda, la oferta y las instituciones y mecanismos que median entre ambos.
 - iii. Elaborar propuestas adecuadas para resolver el problema de la sostenibilidad financiera de los modelos aplicados, asociados a subsidios gubernamentales o de fondos de empréstitos y donaciones internacionales.
 - iv. Sistematizar las mejores experiencias con el fin de ayudar a su institucionalización mediante las políticas públicas de los países.

12. Por ejemplo, en el IEEA de PRODERCO-Honduras (1996); de PRODERNOR-El Salvador (1997), PRODEVER (1999); FAT (1999) y PRODESEC (2003), en Nicaragua.

3 EL ROL DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL EN EL DESARROLLO DE MERCADOS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

68. Los proyectos de DR han tenido un papel importante en la prestación de servicios a las poblaciones rurales ubicadas en los ámbitos de su accionar. Al actuar como promotores de los mercados de servicios, dichos proyectos introducen elementos y modelos nuevos que buscan el desarrollo de relaciones económicas estables entre los distintos agentes que conforman esos mercados.
69. En un primer estudio sobre los mercados de servicios promovidos por proyectos realizado por RUTA entre 1998 y 1999¹³, se identificó que esos mercados se conformaban alrededor de dos tipos de proyectos: los de “primera generación”, diseñados en los ochentas para brindar servicios en forma directa y con la toma de decisiones centralizadas, y los de “segunda generación”, o de *coejecución*, que surgieron a partir de cambios introducidos por algunos proyectos en su etapa de ejecución¹⁴. Desde inicios de los noventas, y producto de estas experiencias, el FIDA comenzó a diseñar proyectos basados en esquemas descentralizados y participativos, los cuales desarrollaron mecanismos de contratación de servicios con entidades privadas o públicas, ampliaron la participación de OR y definieron nuevas reglas¹⁵.

13. Bdez, L. 2000. *Análisis de las experiencias de coejecución en proyectos FIDA en Centroamérica*. Febrero.

14. *El PRODAPI (El Salvador) a su final introdujo ajustes en un “plan piloto” para promover un nuevo esquema descentralizado de prestación de servicios*.

15. *Proyectos como TROPISSEC y PROSESUR en Nicaragua; PLANDERO y PRODERCO en Honduras. Los proyectos PCUCH en Guatemala y TROPISSEC en Nicaragua realizaron ajustes sustanciales en su esquema, transfiriendo por primera vez los recursos a las OR bajo su administración (ver la sistematización de la transferencia de la prestación de servicios técnicos a las OR, preparada para el Taller de Análisis de Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA (PCUCH-RUTA, 1999) y la sistematización de la experiencia de organización de la ASOCUCH (RUTA, 2003).*

70. En los últimos años, con la tendencia descentralizadora y privatizadora de los servicios, surgió un nuevo grupo de proyectos, con diseños y enfoques dirigidos a facilitar el desarrollo del mercado de servicios y a crear condiciones para fortalecer las relaciones entre demandantes y PS. En este grupo de proyectos, llamados de “tercera generación”, se pueden percibir diferencias que marcan distintos efectos y resultados en cuanto a su contribución al DR. Estos proyectos presentan nuevos conceptos, instrumentos y mecanismos operativos, que permiten ponerlos en operación.

CUADRO 1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO

PROYECTO	PROCUCH (Guatemala)	PROSOC (HONDURAS)	PRODAP II (EL SALVADOR)	FAT (NICARAGUA)	PRODAPEN (COSTA RICA)
Período	2001-2004	1999-2005	2001-2007	2001-2013	1998-2004
Monto total	US\$13 millones	US\$18 millones	US\$20 millones	US\$16 millones	US\$ 10.7 millones
Población objetivo	12 mil productores agropecuarios	11,500 familias rurales pobres	13,500 familias pobres rurales	11 mil PMP y PYMES rurales	2,400 productores agropecuarios
Principales componentes	Consolidar organizaciones y prestar servicios; conservar recursos naturales; optimizar sistemas de producción	Desarrollo comunitario; inversiones y servicios productivos; SFR	Desarrollo de capacidades locales; servicios de apoyo a la producción; SFR	Promoción y preinversión; servicios técnicos y pequeñas inversiones; desarrollo organizativo	Servicios de apoyo a la producción; SFR
Énfasis del proyecto con respecto al tema de estudio	Descentralizar servicios, fortalecer procesos de autogestión	Prestar servicios con participación de usuarios/as por medio de EDR	Descentralización, participación de usuarios/as y OR	Desarrollar el mercado de servicios	Responder a demandas de las organizaciones
Prestadores de servicios	20 OR y 42 profesionales individuales	14 empresas, 1 OR, 12 profesionales individuales	7 empresas, 2 ONG, 1 individuo	59 PS (16 son personas jurídicas)	24 PS (incluyen 3 ORPS)

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios (Ver también cuadro 2 en el Anexo 1).

3.1 Las modalidades usadas por los proyectos en la prestación de servicios

71. Para analizar la evolución reciente en las experiencias del desarrollo de mercados de servicios en el marco de los proyectos, se seleccionaron cinco casos de proyectos en ejecución. Estos proyectos comprenden toda una gama de experiencias. Unos son proyectos de “primera generación”, que evolucionaron en etapas posteriores a esquemas más avanzados de fomento de mercados; otros fueron diseñados como proyectos de “segunda generación” y también han hecho ajustes durante la ejecución; y se incluye uno de “tercera generación”, que también ha introducido cambios para mejorar su efectividad. Las modalidades aplicadas tienen como referencia el contexto, los intereses de las partes involucradas y las

experiencias previas que sirvieron de referencia. Se pueden identificar al menos tres modalidades en la prestación de los servicios¹⁶.

- i. **Proyectos con descentralización parcial a favor de PS**¹⁷. Se caracterizan por reducir su personal y favorecer el desarrollo de la oferta. En ellos la participación de las OR es aún reducida, pues son meros “receptores de servicios” y las decisiones principales se siguen tomando en el nivel central de la UP. El énfasis está en la contratación de PS. Promueven la participación de OR únicamente en los procesos de generación de demandas y en los mecanismos de aprobación de las propuestas.
- ii. **Proyectos con transferencia parcial de decisiones y recursos a OR**¹⁸. Introducen cambios sustanciales en la descentralización de la toma de decisiones y la administración de recursos, incrementan la participación de las OR e inician el desarrollo de mecanismos de mercado y vinculación directa entre OR y PS. En algunos casos, se promueven las capacidades de las OR como prestadoras de servicios. En ciertos proyectos aún se mantiene cierto control en el uso de los recursos y en la toma de decisiones. El énfasis es desarrollar capacidades en las OR y en un futuro transferirles recursos para su administración.
- iii. **Proyectos cuyo objetivo es desarrollar el mercado de servicios**¹⁹. Poseen mecanismos operativos dirigidos a fortalecer el rol de las OR como tomadoras de decisiones y administradoras de recursos. Favorecen el encuentro entre oferentes y demandantes, poniendo énfasis en contribuir al desarrollo de sus capacidades. En estos proyectos se introducen mecanismos de asignación de recursos en forma competitiva (fondos competitivos) y las decisiones sobre el uso de recursos se toman a nivel local, en el marco de esquemas transparentes, competitivos y bajo reglas claras. Se introduce el mecanismo de aportes y/o cofinanciamiento de parte de los/as usuarios/as, quienes asumen mayores responsabilidades.

3.2 Objetivos y aspectos generales de los proyectos

72. **Los objetivos y énfasis de los proyectos.** Todos los proyectos tienen como objetivo superior lograr una mejoría del nivel de vida y de los ingresos de las familias rurales usuarias. Para lograr este objetivo, cuentan con una estrategia específica o con orientaciones contenidas en los planes operativos anuales (POA), en los que se marcan los énfasis de cada proyecto para el logro de ese objetivo. Para efectos del presente estudio, se privilegia la manera como a través de la estrategia o los POA, se plantean las modalidades y se ejecutan los servicios de apoyo a la producción.
73. **Los períodos de vida** promedio de los proyectos son de seis años²⁰. De los proyectos analizados se desprendieron evidencias de que, para promover y desarrollar mercados de servicios, este período no es suficiente. Un período más largo permitirá consolidar procesos y organizaciones, superar el lento aprendizaje de todos los participantes, disminuir influencias políticas, reducir presiones por cumplir metas físicas de corto plazo y mejorar las posibilidades de alcanzar la sostenibilidad.

16. PROCUCH en Guatemala es financiado por la cooperación holandesa y es un ejemplo interesante de continuidad (el proyecto previo fue financiado por el FIDA); PROSOC y PRODAP II son de segunda generación, basados en proyectos de primera generación en las mismas áreas; PRODAPEN es un proyecto de segunda generación, sin antecedentes de uno anterior. El FAT en Nicaragua, de tercera generación, es un préstamo flexible de larga duración y toma experiencias previas de fomento de mercado de servicios en el país.

17. Es el caso de PROSAC en Honduras, y parcialmente el PRODAPEN en Costa Rica.

18. Es el caso de PRODAP II en El Salvador y parcialmente PRODAPEN en Costa Rica.

19. Es el caso del FAT en Nicaragua y PROCUCH en Guatemala.

20. Recientemente, se están implementando proyectos con mayor duración, en el marco de programas nacionales, tal como ocurre en el caso del FUNICA-FAT en Nicaragua y el Programa Nacional de Tecnología Agropecuaria.

74. **La población objetivo** de los proyectos son familias pobres rurales, productores/as agropecuarios/as, pequeño/as empresario/as, artesano/as. Un total de 52 mil personas, organizadas o no, forman la población objetivo de los cinco proyectos estudiados²¹. La participación de las mujeres se ha establecido en cerca del 30%. Las OR y los PS forman parte de la población objetivo, con parámetros de atención diferenciada según sus roles y necesidades.
75. **Los componentes/resultados** principales de los proyectos son: servicios de AT en apoyo a la producción y servicios financieros rurales. El primero ha evolucionado de un enfoque casi exclusivo de asistencia técnica productiva a uno más amplio de prestación de servicios, que incluye capacitación, asistencia técnica, comercialización, desarrollo empresarial, información, precios, mercado, etc. En el segundo se incluyen fondos de crédito y el fortalecimiento de intermediarias financieras locales. Recientemente en algunos proyectos se ha incluido en forma explícita un componente de fortalecimiento de capacidades locales u organizaciones, cuya importancia ha sido reconocida, que incluye PS. El enfoque de género está integrado transversalmente en los componentes. Otros componentes que han adquirido importancia son: inversiones rurales y recursos naturales. Una de las principales limitaciones encontradas es la falta de vinculación entre las actividades que se realicen en el marco de los componentes, particularmente entre los servicios de AT y financieros, dificultando la consolidación de acciones que se emprenden.
76. **Tipo y calidad de los servicios brindados a los/as usuarios/as.** Los servicios para los/as usuarios/as se pueden categorizar en dos grandes tipos: servicios generales, que son incluidos en un proyecto o una propuesta de interés general o para el beneficio colectivo de un grupo; y servicios específicos, dirigidos a acompañar una propuesta o iniciativa de interés económico-productivo para un grupo u organización determinada, que no necesariamente coincide con un único espacio geográfico. Muchas veces se aplica una metodología uniforme para ambos tipos de proyectos, lo que hace que se presenten dificultades para identificar los distintos tipos de servicios para diferentes estratos de la población objetivo y con intereses diversos.
77. **Distintos tipos de usuarios/as** requieren diferentes tipos de servicios, pero no siempre se logra responder a ello. Se observa que muchas veces los proyectos establecen servicios generalizados para los/as usuarios/as, asumiendo, erróneamente, que todos requieren en el mismo período el mismo nivel de atención y el mismo tipo de servicio. Esto se refleja en el hecho de que se contratan servicios para un grupo de organizaciones, comunidades o familias que no tienen intereses comunes o que no guardan ninguna interrelación, o servicios de PS que no cuentan con las capacidades necesarias para atenderlas. En la medida en que los proyectos revisan sus experiencias, se observa la tendencia, contenida en sus estrategias y sus POA, de establecer los servicios requeridos en forma diferenciada según tipos generales de usuarios/as, como se indica a continuación:
- i. Los más pobres, vinculados a la seguridad alimentaria y a la generación de empleo, que requieren servicios integrales de generación de capacidades y conocimientos.

21. La población objetivo de todos los proyectos FIDA en Centroamérica es de 123 mil familias.

- ii. Los orientados a la producción comercial que, además de asistencia para mejorar su seguridad alimentaria mediante la incorporación de aspectos de producción comercial, requieren atención integral temporal y servicios especializados focalizados.
- iii. Los más diversificados y vinculados a los mercados, que requieren atención especializada y puntual.

3.3 Funcionamiento de los servicios prestados en el marco de los proyectos

3.3.1 Modalidades de los servicios prestados en los proyectos

78. En el diseño de los proyectos se consideran distintas modalidades para la prestación de los servicios. Durante la ejecución de los proyectos, en estos se realizan ajustes, con el fin de adecuarlos a las realidades de cada zona e introducir mayores niveles de participación de usuarios/as. Las principales modalidades identificadas en la ejecución de la prestación de los servicios son:
- i. **Servicios propios de la UP.** Son servicios brindados en forma directa por el personal propio del proyecto y se dirigen a la promoción, al proceso de identificación de las demandas, a la elaboración de estudios y al seguimiento, evaluación y supervisión.
 - ii. **Contratación por parte de la UP de PS para atender la demanda de los/as usuarios/as.** La UP establece un registro de oferentes (o PS), los cuales pueden ser calificados y preseleccionados con criterios definidos previamente. Los PS son contratados ya sea para realizar trabajos directamente para la UP o para brindar servicios a los/as usuarios/as y/o a sus OR. Los PS pueden ser consultores, empresas, organismos de desarrollo, entes públicos y OR. En una variante de esta figura, algunos gobiernos han establecido convenios con las llamadas "*agencias administradoras de recursos*" (AAR), que asumen el control y la administración de los recursos del proyecto destinados a la prestación de servicios²², sustituyendo a las UP en el rol de contratación directa de los PS, pero dejándoles la responsabilidad principal de supervisar que se ejecuten apropiadamente los contratos de servicios.
 - iii. **Contratación directa de servicios por las OR.** En este caso, de reciente introducción en algunos proyectos²³, la UP transfiere a las OR los recursos aprobados y las OR contratan los PS que requieren, asumiendo la total responsabilidad. En esta modalidad se incorporan mecanismos de cofinanciamiento, mediante los cuales las OR aportan parte de los recursos para cofinanciar los servicios.
79. El análisis siguiente sobre la experiencia de los cinco proyectos estudiados se enfoca en los servicios específicamente dirigidos a desarrollar los mercados de servicios a usuarios/as; es decir, las modalidades señaladas como ii) y iii). Respecto a la modalidad i), en que la UP ofrece servicios en forma directa, se puede generalizar que en todos los proyectos es utilizada con diferente grado de intensidad.
80. Analizando la segunda modalidad, en la cual la UP contrata a PS, los proyectos han utilizado procesos de licitación pública, organizados con base en economías de escala, por territorios, "rutas de trabajo" o grupos

22. Usado en El Salvador, Honduras y algunos proyectos en Guatemala.

23. Los proyectos PROCUCH, FAT y PRODAPEN utilizan esta modalidad. En el caso de los dos primeros, en forma total, es decir, todos los servicios son realizados bajo esta modalidad. En el caso del último, en forma parcial.

de usuarios/as, “asignados” a un PS, con el fin de facilitar el proceso de contratación y la prestación de servicios. Representantes de usuarios/as participan en esquemas de aprobación local o regional, aunque su rol es aún muy débil. La principal desventaja que presenta esta modalidad es la “invisibilidad” del PS frente a las OR, que por su limitada participación en su escogencia no asumen responsabilidades por la calidad de los servicios recibidos.

81. En esta segunda modalidad²⁴, cuando se da una vinculación con AAR, esta se ha realizado con base en dos criterios principales: ganar eficiencia ante las limitaciones que significa la aplicación de parámetros y procedimientos gubernamentales y disminuir riesgos de influencia política y amenazas de corrupción que pueden presentarse en el manejo de recursos de tal magnitud. Las desventajas de esta variante son la existencia de un organismo externo al proyecto, el encarecimiento del proceso y el incremento de mecanismos y procedimientos ajenos a los/as usuarios/as, con lo que no se contribuye al desarrollo de capacidades locales.
82. La participación de las OR ha obligado a utilizar procedimientos competitivos, basados en la eficacia y la transparencia, con el fin de que vayan adquiriendo los conocimientos que se requieren tradicionalmente para la compra de bienes y servicios. Todos los procesos de selección y contratación de PS se basan en la competencia, la comparación de ofertas y la suscripción de contratos de responsabilidad entre la OR y el PS. Las UP, o en su defecto las AAR, apoyan y acompañan los procesos, considerados como mecanismos de capacitación para los/as usuarios/as y sus organizaciones.

3.3.2 Esquema utilizado para ejecutar la prestación de los servicios

83. El esquema de ejecución de los proyectos progresivamente se ha modificado y adecuado a las experiencias obtenidas por las propias UP o a las recomendaciones provenientes de evaluaciones o supervisiones realizadas por el FIDA y sus entidades de apoyo. Las orientaciones para la prestación de los servicios en cada proyecto están contenidas en sus documentos guías o contractuales²⁵. La prestación de los servicios se puede ordenar en varias etapas, que planteadas en secuencia lógica se resumen en: a) identificación de demandas y preparación de propuestas de los/as usuarios/as; b) presentación, gestión y negociación de propuestas ante instancias del proyecto; c) identificación, selección y contratación de PS; d) formalización de contratos y convenios; e) ejecución de acciones, administración y control de recursos; y f) seguimiento y evaluación de servicios prestados.

a) La identificación de demandas y la preparación de propuestas

84. La identificación de las demandas y la preparación de las propuestas es la base sobre la cual se identifican, proponen y formalizan los servicios requeridos por los/as usuarios/as. El proceso concluye al presentar la propuesta ante las instancias responsables de analizar y aprobarla. Analizando la situación en los proyectos, la demanda real de los/as usuarios/as es poco conocida y no siempre expresada formalmente²⁶. Aun cuando la oferta esté identificada en el diseño de los proyectos, los/as usuarios/as y sus organizaciones tienen poca experiencia y presentan dificultades para vincularse al mercado de servicios.

24. Este caso es particularmente relevante en Honduras con el PNUD, y en El Salvador con UNOPS-PNUD.

25. Básicamente comprenden el convenio de préstamo y el informe de evaluación ex-ante. Una descripción de estos instrumentos se incluye más adelante.

26. Ver RUTA: Serie Organización para la Ejecución de Proyectos. Fascículo 7: Generación de la Demanda.

85. La demanda a los proyectos se construye a partir de las vinculaciones que se dan entre la oferta que tiene el proyecto y los intereses que manifiestan los/as usuarios/as. La demanda de estos/as puede ser establecida por dos vías:
- Espontánea o natural:** Comprende aquellas propuestas identificadas y presentadas por grupos de usuarios/as o por las OR, sin mediar ninguna intervención del proyecto. Este caso se refiere a aquellas organizaciones que tienen mayor nivel de desarrollo.
 - Promovida o inducida por la UP:** Se origina usualmente en un proceso orientado por la UP, enfocado a áreas y grupos de personas poco organizadas. Pueden haber sido identificados en el marco de un plan de desarrollo comunal orientado al beneficio colectivo o provenir de iniciativas privadas para el beneficio económico o productivo de un grupo u organización. En este caso, la UP puede contratar a un PS para que le apoye en la identificación. En otros casos puede surgir como iniciativa de un prestador de servicios, de una organización de desarrollo o del gobierno local.
86. En las UP se da la tendencia a establecer una metodología “única” para la identificación de demandas, lo que puede entrar en conflicto con el hecho de que los servicios prestados deben responder a **distintos tipos de demandas** expresados en las propuestas, por lo que la aplicación de un solo enfoque puede ser contraproducente.
87. Analizando las demandas que se presentan a los proyectos, estas pueden ser:
- De carácter integral:** Agrupan varias necesidades de los/as usuarios/as en una organización rural y se refieren a varios temas del desarrollo de capacidades en la organización, incluidas mejoras en la gestión y el desarrollo de iniciativas empresariales.
 - De carácter específico:** Se focalizan en un tema, actividad o requerimiento particular de los/as usuarios/as, en un período determinado de tiempo. Este tipo de demanda es actualmente poco atendida en los proyectos, debido a que las estrategias y los POA tienden a enfatizar en la necesidad de atender integralmente a una organización o grupo.
88. Respecto a la preparación de propuestas, la participación de las OR se ha ido incrementando en esa área, aunque continúan participando principalmente en la identificación de las demandas, mientras que los PS o la UP son los que tienen un rol más activo en la preparación de propuestas. Esto ocurre por la débil capacidad de las organizaciones para generar y formular sus propuestas. Solo algunos proyectos cuentan con recursos o mecanismos para financiar o apoyar a las organizaciones en la formulación de propuestas sin intervenir directamente.

b) La presentación, gestión y negociación de las propuestas

89. Las propuestas elaboradas son presentadas y gestionadas por los/as usuarios/as ante las instancias correspondientes para su revisión y aprobación. En los proyectos, las decisiones se están delegando cada vez más en instancias de aprobación local (*comités locales de aprobación*), las cuales se organizan con distintos tipos de participantes. Sin embargo, en algunos proyectos las decisiones de ámbito local quedan sujetas a la revisión y la aprobación final por parte del nivel central de la UP o de la AAR²⁷.
90. Las demandas son atendidas siguiendo los procedimientos establecidos en la normativa del proyecto:
- Presentación de solicitudes al proyecto.** En un formulario específico se consigna la solicitud, que debe ser firmada por todos los miembros del grupo o los representantes legales, de acuerdo con lo

27. Con excepción del caso del FAT, cuya UP acepta lo aprobado en los comités locales, establecido así en reglamento.

establecido en el proyecto. A la solicitud se debe adjuntar la propuesta de inversión y/o demanda de apoyo, los compromisos que asume la OR proponente y toda aquella documentación de respaldo que sea necesaria.

- ii. **Revisión técnica y financiera de la solicitud.** La UP o el ente que corresponda revisa la solicitud, la confronta con una lista de chequeo (de acuerdo con la factibilidad técnica y la viabilidad organizativa) y emite el dictamen y la recomendación del caso, siguiendo los procedimientos establecidos en los respectivos reglamentos.
- iii. **Aprobación.** Las instancias de aprobación reciben y analizan el dictamen, comprueban el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y emiten el acuerdo de aprobación que corresponda, sujeto en la mayoría de proyectos a la revisión por parte de la UP. Se concluye con el envío de la comunicación a las partes interesadas.

91. A partir del paso de la aprobación, el proceso varía de acuerdo con las siguientes modalidades:

- i. Cuando son las mismas OR las que gestionan y administran sus propuestas, se procede a ejecutarlas de acuerdo con los procedimientos establecidos en los reglamentos.
- ii. Cuando a la UP o a la AAR le corresponde orientar a las OR, que es la forma más común, se procede con un proceso de licitación para contratar PS. Los servicios son organizados con base en “rutas de trabajo” en áreas con territorios afines y son contratados a un mismo PS que atiende los proyectos de varias OR. En otros casos, las licitaciones se realizan en conjunto con las mismas OR interesadas, lo que permite un proceso más participativo. En algunos casos los representantes de los/as usuarios/as participan en el proceso, aunque de forma limitada debido a la complejidad del sistema aplicado.

92. Las relaciones contractuales comúnmente se establecen por períodos máximos de hasta un año, aunque en varios proyectos se realizan varios contratos de menor plazo. La restricción de hasta un año se debe a disposiciones gubernamentales, que no permiten comprometer recursos presupuestados más allá de un período fiscal. Esto genera problemas, porque estos plazos no son coherentes con la necesidad de establecer relaciones y compromisos de más largo plazo con los PS, haciendo difícil la planificación o la continuidad del servicio requerido, en el marco de una propuesta aprobada.

c) La identificación, selección y contratación de PS

93. Este proceso varía de acuerdo con la modalidad de ejecución de los servicios:

- i. Cuando las OR reciben los fondos en forma directa, asumen la responsabilidad de todo el proceso. Las OR contratan los servicios que requieren, ya sea a técnicos que son empleados permanentes de la organización o a contratistas por producto entregado. Siempre que sea posible, se selecciona el mejor profesional o asesor mediante un proceso de licitación y competencia.
- ii. Cuando lo realiza la UP, en forma directa o mediante la AAR, los PS son seleccionados con base en criterios de calificación establecidos previamente y asignados sobre la base de “rutas de trabajo”, “áreas o territorios”, licitados. La licitación se realiza sobre la base de términos de referencia (TDR) y el proceso es organizado y coordinado por la UP o la AAR, con la participación de representantes de los/as usuarios/as en comités o mecanismos locales. Por lo general no hay relación contractual formal entre el PS y la organización de usuarios/as, lo que dificulta la apropiación del servicio por esta. La decisión final sobre la contratación del prestador de servicios la mantiene, en la mayoría de

los casos, la UP o la AAR, aunque se reconoce que se ha ampliado la participación de las OR en el proceso de selección²⁸.

94. Los proyectos cuentan con reglamentos que contienen criterios y procedimientos de selección para los PS (técnicos, administrativos y financieros), aplicados según sea el caso por la UP o AAR o por las OR. En ocasiones el proceso de selección realizado por una UP o AAR ha estado influenciado por intereses de tipo político, ante la falta de mecanismos adecuados, o por presiones externas de contratar rápidamente para cumplir metas establecidas. Cuando son las OR las que administran sus propios recursos, también surgen problemas, debido a que pueden estar muy influenciadas por el nivel de conocimiento y familiaridad que tienen con aquellas PS más cercanas a ellas.

d) Formalización de contratos y convenios

95. Todas las UP o las AAR establecen relaciones contractuales con los PS o con las mismas OR, dependiendo de lo establecido en su reglamento. En el análisis de la ejecución de los proyectos, se han encontrado ciertos problemas. En la negociación prevalece fuertemente la opinión del personal técnico de las UP, particularmente en aquellos PS que dependen exclusivamente del contrato que el proyecto les pueda ofrecer. La participación de los/as usuarios/as es bastante limitada, quienes en su mayoría no conocen los términos ni los costos de los contratos. En estas condiciones es bastante improbable que su participación posterior en el seguimiento a la ejecución sea de calidad y que puedan garantizar y supervisar la calidad del trabajo realizado, como lo requiere una verdadera "apropiación" por los/as usuarios/as del proyecto que se ejecuta.

96. En algunos proyectos se han desarrollado recientes iniciativas de dar una mayor participación a los/as usuarios/as en las contrataciones, las cuales han abierto espacios en los procesos de negociación y formalización de contratos. Los principales factores que limitan el mejoramiento de su participación son sus débiles capacidades y el complejo sistema de contratación de PS que en algunos casos cubre a más de una organización y amplios territorios. Por lo general, los/as usuarios/as se limitan a dar un visto bueno no formal a las contrataciones con los PS²⁹.

97. En los casos donde las OR administran sus recursos, ellas hacen la contratación de los técnicos. Las experiencias³⁰ son bastante alentadoras: se desarrollan relaciones en planos equitativos entre las organizaciones y los técnicos, quienes asumen como su "cliente" a la organización y no al proyecto, y existe un seguimiento y evaluación directa y constante de parte de las OR. Un factor calificado como muy relevante por las organizaciones es el hecho de poder contratar a los técnicos, pero también de poder retirarlos, si no cumplen adecuadamente el servicio contratado.

e) Ejecución de actividades, administración y control de los recursos

98. La ejecución de los proyectos y la prestación de servicios siguen siendo regidas por un contrato en que las partes son principalmente las UP y los PS. Es por ello que ha sido en la administración y control de los recursos donde más ha habido dificultades para descentralizar o transferir responsabilidades a las OR. La principal justificación que los proyectos dan a esto es la falta de capacidad de las organizaciones para asumir tal responsabilidad, aunque se reconocen avances para desarrollar acciones que permitan

28. Particularmente en el caso de PRODAP II-EI Salvador y el PROSOC-Honduras.

29. En el 2003, los proyectos PRODAP II y PROSOC estaban por iniciar la introducción de mecanismos de transferencia de recursos a algunas organizaciones, para que ellas desarrollaran todo el proceso de formalización de contratos para prestación de servicios.

30. El Proyecto PROCUCH, que heredó el esquema del anterior PCUCH-FIDA, en Guatemala, y el FAT en Nicaragua. Ambas experiencias necesitan ser analizadas con detalle y por un período extenso, para valorar los resultados.

ir revirtiendo este proceso. Tanto en el caso del Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes (PROCUCH), anteriormente denominado Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH), como en el del Fondo de Asistencia Técnica (FAT), la responsabilidad por la administración de los recursos radica directamente en las OR, mientras que en el Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central (PRODAP II) se han iniciado acciones para permitirlo.

99. En algunos proyectos, la prestación de servicios es responsabilidad directa de los PS y de su contratante (la UP o la AAR), mientras que la realización de obras es responsabilidad de las OR. En el primer caso se establece un contrato exclusivo para la prestación de servicios; mientras el segundo, en que no siempre media un tipo de documento contractual, se rige por el marco general de la propuesta o por el plan operativo acordado. Los fondos son transferidos a la OR en cuentas coadministradas con el proyecto.
100. En los proyectos donde los fondos son transferidos a las organizaciones y estas son responsables de su ejecución y administración, la evidencia es que las OR administran los fondos de manera responsable, contratando los técnicos que requieran para sus actividades de acuerdo con lo establecido en los documentos contractuales. Las OR destinan los fondos a cuentas específicas, abiertas para tales fines en entidades financieras formales cercanas a las organizaciones, generalmente bancos comerciales.
101. Con base en el análisis de la información sobre el desempeño de los proyectos para fomentar el mercado de servicios técnicos, es de prever que en el futuro estas responsabilidades se irán transfiriendo cada vez más a las organizaciones, evolucionado a un esquema de corresponsabilidades, donde las OR sean quienes administren los recursos y las UP se encarguen del seguimiento y control, la provisión de apoyo y asesoramiento y la facilitación de procesos.

En casi todos los proyectos existen iniciativas de corresponsabilidad. El Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes (PROCUCH) en Guatemala, como herencia del Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH), sigue siendo pionero en esta modalidad; el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) en Nicaragua, diseñado con tal mecanismo, está en proceso de prueba, con resultados alentadores; el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (PRODAPEN) en Costa Rica, con un sistema un poco más lento (de capacitación y formación antes del traslado de responsabilidades) ha iniciado la modalidad con dos OR; el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Sur Occidental de Honduras (PROSOC), desarrolla una iniciativa similar con una organización gremial; y el Proyecto de Desarrollo Rural en la Región Central (PRODAP II) en El Salvador, iniciará el próximo año lo que le llama una prueba piloto de transferencia de responsabilidades a algunas OR.

f) Seguimiento y evaluación (S&E) de los servicios

102. Esta es posiblemente el área respecto de la cual es más difícil generar resultados mediante este estudio. Ello se debe a que en los proyectos no se ha dado suficiente atención al diseño de instrumentos de S&E que permitan: i) que las UP midan los efectos e impactos de las modalidades a través de las cuales se brindan los servicios a los/as usuarios/as, y ii) que los/as usuarios/as dispongan de instrumentos apropiados para realizar un adecuado seguimiento y sean, de esa manera, participantes activos del proceso.

103. Las principales fuentes para dar seguimiento a las propuestas aprobadas son los programas de trabajo contenidos en estas, que pueden ser utilizados por los/as usuarios/as y la UP para medir los avances físicos y financieros de la propuesta y los servicios ejecutados. Por lo general no se cuenta con parámetros ni indicadores de medición de calidad, por lo que raramente existen análisis para realizar el seguimiento. Por lo general los/as usuarios/as miden los PS y los servicios tomando en cuenta el nivel de confianza que sienten hacia los PS, sin considerar en forma objetiva la calidad o la eficiencia con que los PS realizan su trabajo.
104. Las UP y las mismas AAR, por su parte, se han conformado con establecer sistemas de seguimiento, en especial para controlar los contratos establecidos con los PS. Por lo general, los informes de S&E que generan solo se refieren a los alcances (avances) físico-financieros del proyecto en su conjunto, con poca o nula información sobre los resultados correspondientes a los/as usuarios/as.

3.3.3 Determinación de costos y precios

105. Un aspecto que aún no ha sido estudiado en forma sistemática en los proyectos es la definición de la estructura de costos (de inversión, de operación, y administrativos) de los servicios. Generalmente son negociados caso a caso con cada organización, estableciendo costos diferenciados para cada contrato y en cada proyecto. Los proyectos utilizan precios referenciales, establecidos con base en la estructura de costos estimada cuando se realizó el diseño, o tomando como referencia los precios de mercado de servicios similares ofrecidos en la zona o el país.
106. Los precios se definen en las ofertas que presentan los PS y la selección se basa en la comparación técnica y financiera de las ofertas. Los precios son referenciales, dándose grandes diferencias entre proyectos, áreas y países. En contratos manejados por las OR, se da una situación similar: se manejan techos referenciales manejados por la UP y existen pocos espacios de negociación. A pesar de esto, las OR consideran que los precios son adecuados y que están ubicados en niveles de competencia en el mercado.
107. Los proyectos aplican diversos criterios para determinar los precios de los servicios, tales como la cobertura geográfica, la cantidad de usuarios/as, el acceso y la distancia entre comunidades, el potencial y la proyección económica de las organizaciones, el tipo de proyectos, el número y las calidades del personal actual y necesario del PS, la capacidad gerencial del PS y los límites presupuestarios contemplados para las distintas actividades. La falta de estudios detallados que analicen las diferencias e identifiquen criterios uniformes para establecer los costos y los precios de los servicios, es una limitante para determinar los indicadores con base en los cuales se forman dichos precios. Contar con información objetiva y actual de la formación de precios contribuiría a hacer más transparentes las negociaciones de los contratos y a crear condiciones para el desarrollo del mercado de servicios.

3.4 Los actores en la prestación de los servicios en los proyectos

108. Los actores más relevantes son los/as usuarios/as, las OR (como prestadoras y receptoras de servicios), los PS y la UP. El Cuadro 2 ilustra de manera esquemática las relaciones entre los actores, sus funciones y cómo estas han evolucionado a consecuencia de cambios en el diseño de los proyectos y de la aplicación de experiencias adquiridas durante su ejecución. Esta evolución aun no es completa, puesto que persisten varios retos que deben ser resueltos, para que los actores funcionen armónicamente en un mercado que vincule eficazmente la demanda y la oferta.

CUADRO 2. ACTORES Y FUNCIONES EN LA EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE SERVICIOS.

Evolución del proceso	ACTORES Y SUS FUNCIONES		
	Usuarios/as y sus OR	PS	UP
Situación actual o en proceso de cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Organizan a la población objetivo. - Representantes participan en instancias locales de decisión. - Identifican demandas. - Beneficiarios son todavía receptores pasivos de servicios. - No conocen costos, no aportan a los costos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecen relaciones con la UP. - Prestan servicios a usuarios/as, principalmente por demanda de UP. - Prestan servicios homogéneos en territorios definidos. - No diferencian el tipo de AT brindada al/la usuario/a. - Aplican un enfoque "productivista" o "agronomicista". - Tienen poca capacidad empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centraliza las principales decisiones. - Es un actor directo en el mercado. - Establece relaciones con PS. - Norma y da seguimiento. - Usa mecanismos no adecuados al mercado.
Tendencias esperadas basadas en el cambio de diseño y en la acumulación de experiencias en la ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Usuarios/as organizados/as y activos/as que definen demandas diversas. - Administran y controlan los recursos, toman decisiones. - Establecen relaciones directas con PS. - Prestan servicios. - Negocian, administran, gestionan y aportan recursos. - Es una alternativa para la sostenibilidad de servicios. - Verifican y avalan calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversidad de PS, incluidos OR y locales. - Establecen relaciones con organizaciones. - Responden a demandas de usuarios/as con servicios de asesoría amplios, acordes con la diversidad de las demandas. - Diversifican capacidades y oferta. - Identifican oportunidades de negocio. - Tienen habilidades y visión empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> - UP facilitadora y asesora. - Traslada principales decisiones a organizaciones. - Reconoce la diversidad de los/as usuarios/as y demandas. - Atiende grupos especiales. - Brinda asesorías especializadas. - Facilita, regula, norma y da seguimiento. - Verifica calidad. - Descentraliza la AT/el apoyo brindado a PS. - Ayuda a establecer relaciones entre OR y PS.
Principales retos	<ul style="list-style-type: none"> - Obtener mayor responsabilidad y autoridad para contratar y demandar atención diversificada. - Asumir cada vez más la administración y el control de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lograr una mayor diversificación en la oferta de servicios. - Contar con diversos tipos de PS. - Tener apertura para iniciar relaciones directas con OR en negocios innovadores (compartir riesgos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar actitudes e instrumentos, reconociendo las diversas situaciones, y promover la descentralización de la toma de decisiones. - Diseñar sistemas de S&E eficaces y con actores. - Promover nuevas políticas para el desarrollo de MSR.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios de OR, PS y UP.

3.4.1 Las organizaciones rurales (OR): la expresión organizada de los/as usuarios/as

109. Las OR, formales o no, aglutinan en distintas expresiones organizativas a sus usuarios/as y representan la base de los proyectos. Estas organizaciones pueden ser agrupadas como sigue: a) OR receptoras de servicios: Actualmente son la gran mayoría. Reciben servicios de parte de un PS contratado directamente por la UP o una AAR; y b) OR que reciben recursos para desarrollar servicios, generalmente

para sus propios asociados: Estas, que hoy son una minoría, reciben los recursos y los administran directamente. Pueden contratar servicios por resultados y tiempos definidos, o contratar personal asalariado permanente para prestar servicios a sus asociados. En muchos casos, las organizaciones cofinancian estas contrataciones.

a) OR receptoras de servicios

110. Todos los proyectos trabajan con OR, formales o no. Algunas son organizaciones con existencia previa a la ejecución del proyecto, pero otras surgieron en forma inducida³¹ por la presencia del proyecto. En este último caso, el principal objetivo para organizarse es obtener algún beneficio del proyecto. Si bien anteriormente las UP formaban las organizaciones como un mecanismo para facilitar la ejecución, actualmente los proyectos ponen el énfasis en consolidar los procesos organizativos autóctonos que se derivan de esta intervención. Las organizaciones reconocen la necesidad de fortalecerse para lograr mayores y mejores espacios en los mercados y en las instituciones vinculadas al área rural.

111. El principal rol respecto al mercado de servicios que tienen estas OR es el de participar activamente en la identificación y ejecución de propuestas. Su participación es aún incipiente, y los proyectos han debido desarrollar estrategias para fortalecer las OR, de modo que ello les permita tener un rol menos pasivo en la prestación de los servicios. Las principales limitaciones que tienen las OR para mejorar su participación son sus bajas capacidades gerenciales y administrativas, la complejidad de los sistemas de contratación de servicios, las debilidades económicas internas y la dependencia de subvenciones. La mayor fortaleza de las OR es la capacidad de aprender rápidamente y de asumir niveles más altos de responsabilidad y compromiso.

112. En cuanto al papel de las OR en los proyectos analizados, se dan diversas situaciones. Tanto en el PRODAP II como en el PROCUCH, las OR son formales³² y de mediano tamaño³³, mientras en el PROSOC y en el FAT se trabaja con OR pequeñas (de un promedio de 15 miembros) y de reciente formación. Esto no significa que no puedan ser sostenibles, pero sí requieren un gran apoyo para fortalecerse en aspectos administrativos y gerenciales. En el caso del FAT, las OR tienen total autonomía para la toma de decisiones y el manejo de recursos, lo que acelerará el proceso de aprendizaje.

b) OR que reciben recursos para contratar servicios

113. Esta es una modalidad reciente, cuyo objetivo ha sido, por un lado, brindar capacidades y transferir responsabilidades a las OR y, por el otro, promover un mercado de servicios más adecuado a la población atendida. Entre estas OR se pueden distinguir dos tipos: (a) OR que contratan servicios por resultados y tiempos definidos, y (b) OR que contratan personal asalariado permanente para prestar servicios a sus asociados. En muchos casos, las OR cofinancian estas contrataciones.

31. Esta inducción puede deberse principalmente a dos razones: a la necesidad que tiene la UP de organizar a los usuarios del proyecto y facilitar el proceso de prestación de bienes y servicios, o a que ellos consideren la necesidad de organizarse para presentar una mejor propuesta. En el FAT se ha establecido como condición para recibir los servicios el estar organizados, lo que ha llevado al surgimiento de muchas organizaciones, motivadas por la necesidad de recibir servicios de asistencia.

32. Generalmente cooperativas tradicionales, u organizaciones comunitarias en el caso del PRODAP II.

33. Incluso en la zona de PCUCH/PROCUCH, se estableció la Asociación de Organizaciones de la Sierra de los Cuchumatanes (ASOCUCH), que agrupa a 16 OR.

114. El primer tipo de estas OR, que es el de más reciente desarrollo, se utiliza en el FAT, proyecto diseñado con base en las experiencias de Suramérica en el manejo de fondos competitivos y en la transferencia de recursos y responsabilidades a las OR³⁴. El segundo tipo ha sido principalmente usado en el proyecto PCUCH en Guatemala, al que le dio continuación mediante el nuevo proyecto PROCUCH. Los proyectos PRODAP II (El Salvador), PRODAPEN (Costa Rica) y PROSOC (Honduras) también han iniciado acciones en esta línea.
115. Las OR que aplican la segunda modalidad de prestación de servicios a sus propios asociados desarrollan, en su estructura organizativa, una unidad técnica, formada por una cantidad reducida de especialistas técnicos, que atienden demandas de la población meta o sus socios y que cuentan con recursos adicionales para contratar servicios puntuales o temáticos. Estas unidades se complementan con promotores campesinos, paratécnicos o gestores campesinos y con actividades de capacitación y asesoría, y comparten la responsabilidad de brindar asistencia en aspectos específicos, generalmente productivos y organizativos. Los principales vacíos en la asistencia de estas organizaciones se deben a que cuentan con escasa capacidad de asesoría empresarial o gerencial que les permita desarrollarse como empresas rentables y eficientes.

3.4.2 Los prestadores de servicios (PS)

116. Los PS son los principales aliados de las OR en la ejecución de los proyectos. Los PS surgieron y adquirieron mayor relevancia al profundizarse en el sector público la privatización o tercerización de los servicios. Estas entidades se contratan para prestar servicios en el marco del proyecto y comprenden una amplia gama, incluidas *OR prestadoras de servicios*. Las motivaciones de su creación son variadas, aunque inicialmente muchas se organizaron con el propósito de participar en la ejecución de los proyectos y tener acceso a recursos derivados de su tercerización.
117. Existen diversos tipos de PS, tal como se indica en el Cuadro 3. La mayoría son consultores o técnicos individuales³⁵, que últimamente han ido adquiriendo mayor relevancia, siendo en promedio el 40% del total. Les siguen las empresas consultoras o de prestación de servicios, con un 39%; y las OR prestadoras de servicios (ORPS) a sus propios asociados, que comprenden el 19% del total. En El Salvador y Nicaragua también se trabaja con algunas ONG prestadores de servicios (2%), aunque la participación de esta figura ha venido disminuyendo. La mayoría del personal técnico en las PS son hombres.

34. *Las experiencias del FAT son bastante optimistas. Sus primeros resultados indican que la opción es adecuada y evidencian que se ha iniciado un proceso de construcción de un mercado de servicios técnicos en la región. Esta experiencia será acompañada y sistematizada para análisis futuros.*

35. *Hay consultores individuales que no se registran como PS, porque los servicios que prestan son de muy corto plazo y de montos bajos.*

CUADRO 3. TIPOS DE PRESTADORES DE SERVICIOS EN LOS PROYECTOS.

Proyectos	ORPS	Empresa	ONG	Individual	Total
PROCUCH	20	-	-	42*	20
PROSOC	1	14	-	12*	15
PRODAP II	-	7	2	1	10
FAT	-	15	1	43	59
PRODAPEN	3	14	-	7	24
Total	24	50	3	51	128

* Los proyectos no los registran como PS, debido a que prestan servicios de muy corto plazo y de montos bajos. No se incluyen en el total.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios.

118. Los PS presentan diferencias en sus capacidades y habilidades de prestar servicios a los/as usuarios/as. En su mayor parte son especialistas en aspectos agronómicos con poca capacidad de apoyar el desarrollo empresarial y la competitividad. Además, prestan servicios homogéneos en territorios definidos, principalmente por demanda de la UP. Es decir, no responden a demandas de los/as usuarios/as con servicios de asesoría amplios, acordes con la diversidad de las demandas.
119. Las relaciones entre los PS y los proyectos se establecen en forma diferenciada, reflejando la modalidad particular que utiliza cada proyecto para vincular la demanda y la oferta de servicios. En los casos en los que las UP contratan directamente a los PS, se establece una relación exclusiva entre estos y el proyecto. Ello no les permite tener independencia, por lo que a menudo se dificulta su capacidad de continuar prestando servicios. Sus relaciones con las OR se limitan a lo establecido en el marco del proyecto. Estas entidades son consideradas “contratistas del proyecto”, con débiles relaciones con las OR y pocos compromisos de largo plazo.
120. Por otra parte, cuando los PS mantienen relaciones directas con las OR, se identifican cambios en el rol de los PS, ya que se convierten en gestores de otros servicios y están más preocupados por la calidad del servicio brindado. Reconocen que la decisión está en la OR que directamente recibe el servicio y evalúa su calidad. Aunque debe tenerse en cuenta que las experiencias de este tipo son aún limitadas y debe evaluarse su impacto, se considera que esta es una forma más sostenible de prestar servicios.
121. A pesar de que el concepto de sostenibilidad está presente en los proyectos, los PS por lo general mantienen una cultura de dependencia hacia la UP del proyecto, posiblemente con excepción del PROCUCH (Guatemala) y el FAT (Nicaragua). Esto refleja la debilidad de los mercados actuales, en los que hay una falta de demanda efectiva de los/as usuarios/as y los PS consideran al proyecto como su principal o único cliente. Además, se debe agregar la falta de desarrollo de las relaciones entre usuarios/as y PS, debido a que los plazos establecidos en los contratos no permiten desarrollar relaciones de más largo plazo, ni se estimula el desarrollo de negocios conjuntos u otras iniciativas que permitan formar una alianza entre las OR y los PS.

122. Aunque varios proyectos³⁶ han realizado acciones dirigidas a la formación de técnicos locales (promotores, gestores, paratécnicos, *prines*, *faprines*³⁷), poco se ha avanzado para alcanzar la sostenibilidad institucional. Es necesario que los proyectos le brinden mayor atención al desarrollo de mecanismos mediante los cuales las OR y los PS compartan una relación formal para la prestación de servicios a los/as usuarios/as, pues ello permitiría atender en forma más adecuada muchas de las demandas presentadas y contribuir, de esa manera, al logro de la sostenibilidad.

3.4.3 Las unidades de proyecto (UP)

123. Las actuales UP son más pequeñas que las que operaban hace 10 ó 15 años atrás. Muestran, además, una tendencia a desarrollar actividades gerenciales, a establecer normas y a regular y coordinar la prestación de los servicios. Su rol más relevante debe ser promover los mercados de servicios y actuar como facilitadoras y canales de comunicación entre los actores de esos mercados. Su principal responsabilidad es la ejecución, pero no pueden continuar ejerciendo el control total; esto presenta un dilema importante, pues la descentralización de los servicios mediante la contratación o tercerización puede ser eficiente, pero conlleva riesgos que algunas UP no han podido asimilar y aceptar.
124. En las UP aún deben reorientarse estilos de gerencia; fortalecer los mecanismos de ejecución, de modo que respondan mejor a los enfoques de descentralización y participación; y redefinir algunos aspectos centrales a los que se les debe dar más atención: el desarrollo de adecuadas relaciones con diversas organizaciones, delegación de responsabilidades, establecimiento de alianzas estratégicas y desarrollo de habilidades en asesoría, negociación y comunicación.
125. La estructura organizativa: Las UP usualmente se organizan en una estructura compuesta por: (a) la Dirección Ejecutiva, (b) unidades de apoyo o asesoría (programación y seguimiento, administración) y (c) unidades responsables de la operación del proyecto. Responden a una estructura dirigida a implementar la modalidad descentralizada de prestación de servicios, en el marco de la cual les compete identificar la demanda, analizar las propuestas, contratar los servicios para las OR y supervisarlos. Todavía se pueden observar dificultades para lograr en las UP una operación verdaderamente descentralizada, debido a la cultura organizativa predominante en el sector gubernamental, que opera según esquemas organizativos centralizados.
126. Uno de los cambios más importantes ha sido la creación de una unidad de "Gerencia de Operaciones"³⁸, que coordina y supervisa el proceso de ejecución y prestación del conjunto de servicios del proyecto. Otro cambio relevante ha sido la creación y puesta en funcionamiento de comités o comisiones ad hoc para revisar y evaluar las propuestas. Estas instancias están integradas por miembros del personal del proyecto (quienes generalmente coordinan), representantes de usuarios/as y organismos locales, incluidos los gobiernos. La existencia de estas instancias otorga mayor legitimidad al proceso de decisión sobre las propuestas presentadas. El área en que aún no se registran cambios importantes en cuanto a mejoramiento del desempeño es la relacionada con S&E, cuyas funciones continúan siendo poco eficaces, tal como se señaló anteriormente.
127. La administración de los fondos del proyecto para la prestación de servicios puede ser realizada en la misma UP o delegada a una tercera instancia, como en El Salvador y Honduras, con una instancia

36. En casi todos los países existen valiosas experiencias con potencial de consolidación.

37. Términos utilizados en los proyectos en Honduras: *Prines* (Productores Innovadores) o *Faprines* (Familias de Productores Innovadores).

38. También llamada *operativa*, de servicios o técnica.

denominada como "Agencia Administradora de Recursos - AAR". Tanto la UP como las AAR funcionan en este caso, como una unidad normativa del proceso de selección, aprobación, contratación, ejecución y seguimiento de las propuestas, contratos y convenios.

128. La participación de la AAR es justificada en función de que reduce los riesgos derivados de las influencias políticas y niveles de corrupción en las estructuras públicas, así como para evitar los mecanismos burocráticos de los niveles centrales, que impiden la necesaria flexibilidad y agilidad que se requiere en los proyectos. En la experiencia de ejecución en los proyectos, no son tan claras las ventajas de operar con una AAR. Mientras que es posible que si permita que exista más transparencia operando con los procedimientos de contratación y adquisiciones de una agencia internacional, no es tan evidente de que estos sean mucho más eficaces que los procedimientos normales del Gobierno, dado que las AAR a veces asumen un papel de co-ejecutores con la UP. Muchas veces, las AAR pasan a establecer procedimientos y mecanismos burocráticos y centralizados, que no están aportando a los procesos de apropiación y descentralización requeridos, dado que concentran decisiones que podrían ser descentralizadas. Un análisis más detallado de estos mecanismos sería relevante, a fin de reducir los riesgos que estas estructuras y mecanismos pueden significar para el desarrollo del mercado de servicios.
129. El tamaño y las funciones de las UP: Si las UP diseñadas en los años ochentas contaban hasta con más de 100 empleados, hoy tienen un promedio de 35 personas, de las cuales cerca del 40% está dedicado a tareas de coordinación y asesoría técnica, mientras que otro 40% son cargos administrativos, y cada vez hay menos funcionarios a cargo de tareas operativas de campo. Sin embargo, aún subsisten proyectos con estructuras grandes que no reflejan los ajustes a las actuales modalidades de ejecución.

CUADRO 4. PERSONAL EN LAS UNIDADES DE PROYECTO.

Proyecto	PROCUH	PROSOC	PRODAP II	FAT	PRODAPEN	TOTAL
Personal total	32	63*	49	9	19	172
Dirección y PSE	3	3	4	2	3	15
Producción y servicios	4	10	4	-	2	20
Fortalecimiento a OR	2	7	4	-	-	14
Género	1	-	6	-	-	6
Recursos naturales	4	-	2	-	-	6
SFR	-	1	2	-	3	6
Otros	2	5	-	-	3	10
Personal de campo	-	9	9	2	-	20
Administración y apoyo	16	28	18	5	8	75

* En mayo de 2004 reportaba 35 funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios de las UP.

130. Si bien se cuenta con personal profesional calificado y de muy buena experiencia en DR, gran parte de esta la obtuvieron en entidades del Gobierno central y poco en la ejecución de proyectos descentralizados. Se enfrentan riesgos por la inestabilidad por las políticas de personal en entidades públicas, donde se vinculan los proyectos y por no capacitar ni actualizar permanentemente el

personal contratado. Además, en algunos proyectos los criterios para la selección del personal no siempre se han aplicado estrictamente, interviniendo factores de tipo político, que inciden en la falta de capacidad de parte del personal, debido a que se contratan profesionales que no poseen la experiencia requerida.

131. Los cambios en la modalidad de ejecución también han influido en el cambio de perfil del personal, ahora más orientado a un enfoque gerencial con conocimientos en coordinación y planificación de actividades. Les corresponde desempeñar papeles claves en el nuevo esquema, promoviendo una visión global de las demandas y de las relaciones entre organizaciones y PS. Las unidades de planificación han ido adquiriendo las funciones de facilitar procesos e implementar adecuados sistemas de seguimiento y evaluación, considerando la multiplicidad de acciones que se llevan a efecto en el proyecto. Sin embargo, se tienen serias limitaciones, debido a la falta de capacidad y conocimientos en esta área. Hay una gran necesidad de adquirir capacidades de negociación y relaciones, áreas en que se basa la mayor parte del trabajo del proyecto en esta nueva modalidad.
132. La presencia en el territorio: Los dos proyectos con la mayor presencia de personal de la UP en el campo son el PRODAP II y el PROSOC, mientras que en el FAT se cuenta con dos personas que realizan la función de “oficial de proyectos” o de facilitadores en el terreno. Los proyectos restantes no tienen presencia física distribuida en el área de influencia. En el PROSOC y el FAT, el personal también tiene funciones importantes en la operación de los comités locales de aprobación de propuestas.

3.4.4 Otros actores

133. Adicional a los actores arriba señalados, en los proyectos participan otros actores, con objetivos, intereses y roles diversos. Los entes ejecutores (gobiernos nacionales), los gobiernos locales, los entes financieros (como el FIDA) y administradores de los proyectos, las instituciones cooperantes, son algunos de los actores que también inciden de distintas formas en la ejecución de los proyectos y en la definición de sus enfoques y normativas. En el presente estudio no se ha abordado en forma detallada el rol de estos otros actores.

3.5 Instrumentos para la ejecución y su aplicación

134. Un cambio importante en los actuales proyectos es que todos cuentan con instrumentos que orientan y norman la ejecución y una normativa para la contratación y prestación de servicios. Estos instrumentos varían en eficacia según el enfoque que cada proyecto tiene y sus modalidades.
135. Los proyectos han diseñado sus instrumentos y en general los aplican. Sin embargo, se observan problemas en la prestación de los servicios de AT a los/as usuarios/as, y los problemas son mayores cuando se evalúan sus avances en el fomento de mercados sostenibles de servicios. Dichos problemas surgen generalmente por una visión un tanto rígida sobre el funcionamiento de los servicios, tanto del FIDA, las instituciones cooperantes (IC) y las mismas UP. Una vez que los instrumentos son diseñados y se ponen en uso, se tiende a suponer que van a funcionar bien y que todas las variantes posibles de la demanda y la oferta han sido contempladas en las normas contenidas en los instrumentos. Ello lleva a que las UP los apliquen de manera “automática” y que las lecciones de la experiencia, en cuanto a la necesidad de adecuar los servicios e instrumentos al mercado, no sean incorporadas de forma efectiva.
136. En la experiencia que RUTA ha desarrollado en asistencia a la implementación de proyectos, se ha identificado que uno de los problemas de gestión de los proyectos ha sido la falta de un hilo conductor que

oriente la aplicación del conjunto de instrumentos definidos. Su aplicación mecánica se convierte en una limitante para alcanzar los objetivos del proyecto en cuanto a brindar buenos servicios y contribuir a desarrollar un mercado. Esta situación la perciben eventualmente las propias UP, pero les es difícil reaccionar oportunamente para adecuar sus acciones, porque en los instrumentos no hay flexibilidad para hacer ajustes, que permita por ejemplo, atender demandas no previstas. La UP logra identificar estos problemas, generalmente al alcanzar la mitad del período de ejecución.

137. La estrategia de ejecución del proyecto es un instrumento que puede ayudar a resolver esta situación. En ella se establecen los principios operativos para la prestación de servicios, se indican claramente los actores, su rol y la manera transparente y correcta –ética– de su funcionamiento en el proyecto; el funcionamiento, de manera integrada, de los diferentes servicios (AT, financiamiento, capacitación, etc.), para que el resultado sea recibido de manera coherente por los/as usuarios/as, todo comprendido en una visión de largo plazo o estratégica. A través de la estrategia, puede visualizarse los resultados de las acciones del proyecto a su finalización, e identificar medidas para lograr la sostenibilidad y alcanzar resultados adecuados para todos los actores. El dilema es que los proyectos a menudo identifican la necesidad de contar con una estrategia operativa en forma tardía o poco oportuna en su período de ejecución.

CUADRO 5. INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE SERVICIOS.

Instrumentos utilizados	Contenido	¿Quién lo aplica?	Valoración de su utilidad
1. Manual de operaciones (general)	Mecanismos de ejecución general del proyecto, instancias de aprobación, procedimientos y aspectos administrativos-financieros.	Ente ejecutor, institución cooperante (IC), UP	Orienta todo el proceso de uso y aplicación de los recursos del préstamo.
2. Reglamentos específicos para fondos de inversión, servicios o crédito	Criterios, mecanismos de ejecución, instancias de aprobación, procedimientos de revisión y aprobación de propuestas, guía para presentación de demandas.	UP, instancias de aprobación de propuestas, OR, PS	Orienta el proceso de aprobación de inversiones y de prestación de servicios y crédito.
3. Plan operativo anual	Objetivos y resultados anuales, actividades, aplicación de recursos, orientaciones operativas en el año.	UP, IC, ente ejecutor, financiadores	Orienta la ejecución del proyecto en el año. El POA ha evolucionado a un documento orientador de la ejecución de corto plazo.
4. Estrategia de ejecución del proyecto	Establece los principios de ejecución que todos los actores deben seguir y dar coherencia al conjunto de actividades que el proyecto ofrece a los/as usuarios/as.	UP OR PS	Mientras el POA tiene un horizonte de corto plazo –anual– la estrategia tiene un horizonte hasta el final del proyecto y da integralidad a todas las actividades dirigidas a usuarios/as. Integra, además, acciones de otros fuera del proyecto a través de alianzas.
5. Directrices o programas de fortalecimiento de OR	Acciones definidas para el fortalecimiento de las organizaciones participantes.	UP OR	Orienta la aplicación de normas para lograr el fortalecimiento de las organizaciones.
6. Propuesta de servicios presentadas por las OR participantes	Una descripción de objetivos, resultados y actividades definidas por las OR, períodos y costos.	OR PS	Orienta la ejecución de las propuestas de bienes y servicios.
7. Reglamento de funciones de instancias de aprobación	Mecanismos de funcionamiento y operación.	Miembros de las instancias	Orienta la operación y funcionamiento.
8. Contratos: - entre la UP y las OR - entre la UP y los PS - entre las OR y PS	Definición de responsabilidades de las partes, administración y uso de recursos conforme propuesta, presupuesto y calendario de desembolsos.	Todos, en función del tipo de contrato	Formaliza los procesos, establece parámetros para la ejecución de las propuestas aprobadas.
9. Informes intermedios y finales de propuestas ejecutadas	Valoración de avances y logros de actividades realizadas en el marco de las propuestas en ejecución.	OR UP	Mide el avance y el impacto de actividades y establece medidas correctivas si fuera necesario.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios de las UP.

4

HACIA UNA FORMA DE DESARROLLAR MERCADOS DE SERVICIOS EN EL MARCO DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL: REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

4.1 Principales conclusiones

138. El cumplimiento del objetivo de los proyectos de DR de mejorar las condiciones de vida de la población rural incluye el contribuir al desarrollo del mercado local de servicios de apoyo a la producción, como una manera efectiva de aportar conocimientos y tecnología a productores rurales y, a la vez, fortalecer en organizaciones locales ciertas capacidades para la contratación de servicios. Sin embargo, su esfuerzo principal ha estado orientado hacia la prestación directa de servicios, cumpliendo la meta de atender a la población objetivo. Analizando los conceptos, los esquemas, las modalidades y los instrumentos de los proyectos en ejecución, se puede apreciar que aún es limitada la contribución de los proyectos de DR al desarrollo de los mercados. Algunos aspectos que refuerzan esta visión son los siguientes:

- i. Esquema de ejecución complejo: la formulación de las propuestas, la realización de los diagnósticos, la selección y las contrataciones son poco abiertas y flexibles para permitir la participación de los/as usuarios/as.
- ii. Poca apertura a incluir una gama diversa de PS, en especial de OR, promotores campesinos y profesionales individuales.
- iii. OR débiles que desempeñan roles menores en el proceso y que reciben poco apoyo para lograr un desarrollo organizativo y administrativo que les permita asumir algunos de los servicios.

- iv. Relaciones contractuales entre los PS y los agentes externos a los mercados (las UP, las AAR o los entes ejecutores) que dejan poco espacio para la participación de los/as usuarios/as.
 - v. Poca vinculación entre las demandas, las decisiones y la oferta de servicios brindados por los proyectos. El desarrollo de la oferta y de las relaciones con los oferentes han sido la prioridad en la ejecución de los proyectos.
139. **Los esquemas de ejecución de los proyectos** se han ido ajustando a partir de ciertos enfoques y de las experiencias de proyectos precedentes ejecutados dentro y fuera de la región. Los nuevos enfoques investigados en este estudio³⁹ se fueron introduciendo después de múltiples experiencias en que hubo escasos logros en cuanto a alcanzar los objetivos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y, especialmente, el desarrollo del mercado de servicios, buscando reorientar el rol de los proyectos, a pesar de que el aprendizaje de experiencias previas entre proyectos era aún escaso⁴⁰. No se puede considerar que una sola receta o un modelo único garantiza el éxito de las intervenciones, pero sí que existen principios básicos de los que se puede partir en el desarrollo de los nuevos proyectos. Los cambios han inducido ajustes en los esquemas de ejecución de los proyectos, de modo que estos han pasado a desempeñar el rol de facilitadores y promotores del mercado de servicios. Los ajustes se reflejan en nuevos diseños que permitan ponerlos en operación.
140. **La introducción y la aplicación de los nuevos enfoques** han sido muy distintas entre países y proyectos. Mientras algunos han logrado niveles altos de descentralización con equipos técnicos reducidos, otros aún mantienen estructuras grandes y una toma centralizada de las decisiones. Los organismos financieros han desempeñado un papel determinante en la difusión de las buenas experiencias, y han sido determinantes para convencer a las autoridades nacionales de que este nuevo enfoque conlleva beneficios. La aplicación de los nuevos enfoques en el diseño de proyectos ha llevado a la necesidad de introducir formas de ejecución distintas a las usadas en el pasado, para efectivamente lograr mejorar la eficacia de los resultados con la población meta. Varios enfoques e instrumentos novedosos se han aplicado en la ejecución, pero hasta el presente estas diversas formas de trabajo no están sujetas a evaluación ni a una sistematización rigurosa.
141. **En el desarrollo del mercado de servicios**, se reconoce la necesidad de contribuir al fortalecimiento tanto de la demanda como de la oferta, y de identificar los instrumentos adecuados que contribuyan a establecer las relaciones necesarias:
- i. Desarrollo de la oferta. Los proyectos de DR han promovido y logrado la formación de oferentes, pero de qué calidad y cuán sostenibles son. Falta definir un mejor perfil y una visión más empresarial de los PS, más dispuestos a correr riesgos. Con una demanda heterogénea, producto de las exigencias de los mercados, se requiere una respuesta ágil y abierta, que se ajuste a los/as diversos/as usuarios/as, organizaciones y servicios demandados.
 - ii. Desarrollo de la demanda. Los proyectos de DR aplican mecanismos para identificar las demandas de los/as usuarios/as, pero cuán reales son esas demandas y cuán relacionadas están con la oferta existente. Los/as usuarios/as deben contar con espacios amplios para decidir qué, cuándo y con quién asesorarse para mejorar su capacidad de producción y sus ventas; para ello los proyectos deben

39. *Privatización, descentralización, participación, coejecución, cofinanciamiento.*

40. *Las experiencias para el diseño del FAT, tomando lecciones aprendidas y mejores experiencias de Bolivia, Perú y Chile, deben ser ampliadas. La adaptación del modelo usado en el FEAS-Perú para el diseño del FAT es un tema relevante para ser analizado y revisado por otros proyectos, por lo que podría ser divulgado, mejorado y permanentemente sistematizado.*

apoyarlos con información y recursos que les permitan tomar las mejores decisiones. Es necesario considerar todas las demandas que surgen, las cuales cada vez van más allá de aquellas “tradicionales” a las que los proyectos de DR están acostumbrados a brindar respuestas, que generalmente han sido de tipo agropecuario. Los proyectos deben evitar, por otra parte, de imponer su visión de lo que “debe ser” la oferta, algo difícil de lograr debido a que en el pasado ese fue el camino seguido.

- iii. Métodos e instrumentos adecuados. Se debe favorecer el encuentro entre la oferta y la demanda para que ambos se desarrollen en forma armónica, dando paso a relaciones más estables, duraderas y basadas en las responsabilidades de quienes son los actores en el mercado. Esta es la principal función de los proyectos.
142. **Los tiempos necesarios para lograr la consolidación de los mercados de servicios y su funcionamiento** son incompatibles con los tiempos asignados para la ejecución de la mayoría de proyectos. El breve período que los proyectos tienen para ejecutar acciones, mostrar resultados y cumplir metas obliga a que muchas veces se desarrollen acciones dispersas que no contribuyen al desarrollo de los (nuevos) enfoques necesarios, que requieren procesos de largo plazo para la maduración y la construcción de capacidades. Para que los proyectos sean eficaces en el marco del enfoque y los conceptos de desarrollo del mercado de servicios, deben hacer, desde su diseño, intervenciones de más largo alcance con visiones de largo plazo, y deben ser considerados como instrumentos de apoyo a la ejecución de una política nacional dirigida a la consolidación del mercado de servicios en el área rural.⁴¹

4.2 Logros alcanzados

52

143. **Se ha reconocido la heterogeneidad de los/as usuarios/as.** Dada la preocupación de cumplir metas o de mostrar mejores resultados, algunos proyectos han aplicado metodologías “homogéneas” para la identificación de los/as usuarios/as y sus demandas. Esto no ha permitido reconocer la existencia de una amplia gama de usuarios/as con distintos requerimientos, que serán excluidos si no se aplican esquemas de atención diferenciada. En algunos proyectos sí se ha reconocido la necesidad de respetar las sinergias positivas derivadas de vinculaciones con OR. Ello permitirá que potenciales oferentes de servicios, con mayor desarrollo y capacidad y más proclives a compartir costos, puedan abrir posibilidades a usuarios/as más pobres y con dificultades para asumir parte del costo de los servicios.
144. **Se han ampliado los espacios de participación de los/as usuarios/as y los PS** en la prestación de los servicios, pero en general las UP aún conservan un papel determinante en la administración del sistema. Al ser construido ese espacio de forma compleja, esto limita la participación de los/as usuarios/as, quienes solo asumen parcialmente algunas responsabilidades y, por lo general, solo mientras dure el proyecto. En algunos proyectos se mantienen centralizadas en las UP las principales responsabilidades y decisiones, incluidas las referidas a aspectos del ámbito propio del mercado: negociaciones, selección de PS, definición de costos, periodos y contrataciones.
145. **Se han promovido procesos de cambio en las actitudes y la visión de las organizaciones** para que desempeñen el rol de gestoras del desarrollo y particularmente para que asuman papeles relevantes en el mercado de servicios. Aunque no siempre están preparadas para asumirlos, en la medida en que se inicie más pronto su involucramiento, las posibilidades de éxito y sostenibilidad son mayores, ya que el

41. El FIDA dispone de un mecanismo de financiamiento flexible que permite comprometer recursos por periodos de hasta 12 años, pero su uso es aún limitado.

proyecto tendrá más tiempo para consolidar las acciones con ellas. Es necesario contar desde el inicio con mecanismos, propuestas de apoyo y formación e instrumentos que permitan que las OR desarrollen las capacidades necesarias para participar activamente en el mercado de servicios. Para ello las UP requieren profundizar en el conocimiento de organizaciones e implementar con eficacia componentes relacionados con el desarrollo de sus capacidades para lograr mejores resultados.

146. Cuando se ha logrado que la oferta responda efectivamente a la demanda, **se observa un cambio en el patrón de comportamiento** de los PS y las OR. Cuando las relaciones son establecidas en forma directa, existe una mayor preocupación de los PS por la calidad del servicio brindado y por mantener una adecuada relación que le signifique la continuidad del servicio o su ampliación. En estos casos hay mayores posibilidades de establecer relaciones de largo plazo o de iniciar una relación de riesgos compartidos, emprendimientos empresariales conjuntos e iniciativas nuevas.
147. **Se han dado cambios en las funciones de las UP.** Anteriormente, las UP eran grandes, ya que asumían varios roles directos: ejecutar las acciones, actuar como interventor y formular las demandas de los/as usuarios/as, induciendo al privilegio de aquellos temas o aspectos que consideraban relevantes. Actualmente, el equipo de la UP es más reducido y se ha ido evolucionando para tratar de entender mejor lo que los/as usuarios/as plantean, suministrar información y fortalecer capacidades locales. Las funciones centrales son facilitar, regular y normar. Un rol esencial que se ha desarrollado recientemente es el de promover la interlocución con los oferentes, quienes, con base en sus conocimientos, podrán orientar mejor las necesidades de las organizaciones y los/as usuarios/as.
148. **Cambio de actitud y formación del personal técnico.** Existe una amplia aceptación de parte del personal técnico de los proyectos de la necesidad de hacer cambios, pero no siempre se tiene conocimiento de cómo realizarlos. Se han logrado avances en la formación y participación del personal y en la adopción de una actitud abierta al cambio. Si bien los profesionales provienen mayoritariamente de las ciencias agronómicas, se han ido orientando a asumir un perfil más integral, gerencial, acorde con las nuevas funciones que les corresponden. Por el otro lado, ciertos profesionales prestadores de servicios han ido acercándose más directamente a las OR, con las que han establecido nuevas relaciones de trabajo, o iniciativas empresariales, en el camino a relaciones más duraderas. Para un cambio de actitud total se requiere formar un nuevo tipo de profesional más integral, que tenga las capacidades que le permitan ejercer sus nuevos roles y apoyar a quienes deben tener las principales responsabilidades (las OR).
149. **Nuevas modalidades e instrumentos para la ejecución.** Si bien los instrumentos per se no hacen los cambios, también es cierto que usar los inadecuados puede retrasarlos. Muchos proyectos plantean su apoyo a la descentralización y a la participación, pero en la práctica dicha intención no se refleja en las modalidades e instrumentos, pues la toma de decisiones y el control de los recursos se mantienen en el nivel central y en pocas personas. Los proyectos deberán cada vez más adoptar desde su inicio, y no a su final, enfoques basados en la descentralización y la participación; compartir riesgos y costos; y contar con reglas claras, normativas, modelos de contratos, sistemas de planificación y seguimiento a nivel local y métodos de aprendizaje rápido.
150. **Las OR han mejorado sus capacidades como administradoras de recursos y prestadoras de servicios.** Aunque todavía tienen muchas limitaciones (bajo nivel educativo de sus integrantes, falta de destrezas y conocimientos, débil manejo de la información, pocos conocimientos gerenciales, dependencia en

factores externos y falta de ingresos propios), las capacidades de las OR se han fortalecido y consolidado. Sin embargo, se requiere un mayor esfuerzo sostenido en capacitación y formación dirigido a las OR demandantes de servicios, que cuente con el apoyo de la UP y que se base en una estrategia específica de fortalecimiento, para que al final de la ejecución del proyecto cuenten con capacidades fortalecidas. Esto permitirá a las OR asumir la administración de nuevos fondos para complementar acciones. A pesar de que aún es muy prematuro determinar el impacto de su participación como administradoras de recursos y prestadoras de servicios, existen algunas tendencias positivas al respecto:

- i. Las OR permanecen en el territorio y, si logran desarrollar capacidades, podrán seguir brindando o contratando servicios. Ello es más fácil de alcanzar con organizaciones coordinadas que existían antes de la llegada de los proyectos o que fueron fortalecidas desde su inicio, ya que las organizaciones requieren plazos largos para fortalecerse y establecer y consolidar relaciones, dadas sus inherentes capacidades administrativas y gerenciales y sus escasos recursos.
 - ii. Cuando se incrementa la participación efectiva de la población, se observan más y mejores resultados, particularmente cambios importantes de actitud, sobre todo por la introducción de procesos educativos y organizativos. Cuando previo al inicio de un proyecto se realizan acciones de promoción en que se cuenta con la participación de las OR, se facilita enormemente el trabajo, se aprovechan las experiencias y conocimientos de las OR y se logran desarrollar relaciones de más largo plazo. Adicionalmente, la aplicación de un enfoque de género más integral, el uso de metodologías novedosas y la ejecución de acciones específicas llevan a la participación de todos los miembros de la familia como receptores de servicios.
151. **Se han logrado avances en el uso del cofinanciamiento como mecanismo de corresponsabilidad.** En general, existe la percepción de que la población atendida no puede o no debe pagar por los servicios que recibe, dada su extrema pobreza, a pesar de que esto dificulta lograr sostenibilidad al finalizar el proyecto. Sin embargo, algunas experiencias en curso indican que es posible lograr que las OR participen en el cofinanciamiento de los proyectos. Al menos dos proyectos cuentan con recursos financieros aportados por OR; además, hay organizaciones que cobran por los servicios que proveen a sus usuarios/as. El mecanismo de cofinanciamiento requiere mayor análisis y reflexión, pues es esencial para poder desarrollar mercados sostenibles de servicios.

4.3 Retos al futuro

152. En el contexto de la ejecución de los proyectos hay varios temas relacionados con el desarrollo de mercado de servicios que siguen en discusión y análisis. En este estudio no se pretende dar respuestas a los dilemas que se enfrentan o señalar lecciones para resolverlos, sino aportar reflexiones que permitan ampliarlas. Algunas preguntas para las que se siguen buscando respuestas son las siguientes:
- i. ¿Se está realmente contribuyendo a evolucionar de un enfoque de prestación de servicios al desarrollo de un mercado de servicios? ¿Cuáles son los factores centrales para impulsar el enfoque?
 - ii. ¿Cuáles son los elementos que están limitando el desarrollo de los mercados de servicios? ¿En qué factores podrían realizarse los ajustes: en los diseños, en la ejecución, en la visión o en el enfoque de los ejecutores de proyectos y PS?
 - iii. ¿Cómo mejorar los servicios para impulsar el desarrollo organizativo-empresarial?

- iv. ¿Existen posibilidades reales de que continúen las relaciones establecidas en el mercado de servicios una vez que el proyecto se retira? ¿Qué pueden o deben hacer los proyectos para asegurar esto?
 - v. ¿Es el cofinanciamiento un elemento adecuado para medir el grado de apropiación o sostenibilidad de los servicios?
153. **Condiciones de política general.** Para lograr el desarrollo de cualquier mercado, pero particularmente el de servicios, en el país debe haber estabilidad, condiciones generales adecuadas, menor injerencia política en el manejo de los proyectos y normativas administrativas que apoyen el desarrollo del mercado. Todos estos elementos parecen difíciles de lograr en un ambiente político y económico como el de los países de la región. Las experiencias y las influencias positivas que puedan ejercer los organismos internacionales en las negociaciones de los préstamos que respaldan los proyectos podrán favorecer e ir allanando el camino.
154. **Hace falta una política nacional clara y visible para el desarrollo de un mercado sostenible de servicios de asesoría técnica rural.** La falta de ella hace que algunos proyectos sean ejecutados sin orientación, poniendo excesivo énfasis en el logro de metas, sin considerar si estas serán sostenibles más allá de la vida del proyecto. Algunos avances se observan en la promoción que hacen algunos proyectos para viabilizar el desarrollo de los mercados. Un elemento esencial para lograr el desarrollo del mercado de servicios es que el Estado y los proyectos transfieran a los/as usuarios/as las decisiones sobre la aplicación de los recursos, para así habilitarlos y hacerlos partícipes de un mercado cada vez más complejo y creciente.
155. **La necesidad de combinar el mercado de servicios con otros aspectos.** El desarrollo del mercado de servicios es un buen punto de partida para el DR, pero no es suficiente, si no se atienden otros aspectos de igual relevancia. Será fundamental, por tanto, contar con políticas públicas orientadas específicamente al DR, reducir los riesgos debidos a la existencia de otros enfoques ajenos al desarrollo de un mercado de servicios, aprovechar las oportunidades que existen en el territorio y buscar la complementariedad con bienes públicos importantes (infraestructura, información, promoción y acceso a bienes y otros servicios, incluidos el crédito y la tierra). Lograr esta complementariedad requiere realizar esfuerzos de coordinación institucional, nacional y local, en los cuales los proyectos deben participar activamente, reconociendo los roles que les corresponde y, de esta manera, no actuar en forma dispersa o unilateral.
156. **Es necesario facilitar y consolidar la participación de los/as usuarios/as** y sus organizaciones en el desarrollo de los mercados de servicios. Se han desarrollado iniciativas para ampliar la participación de los/as usuarios/as en la ejecución de los proyectos y en la prestación de los servicios, pero sus roles siguen siendo limitados y pasivos. Para que efectivamente funcionen los mercados de servicios, es necesario trasladar las responsabilidades y el manejo de los recursos en forma directa y efectiva a las OR; apoyar el desarrollo de habilidades y capacidades para asumir dichas responsabilidades; impulsar las OR, como medio para alcanzar mejores espacios y mejorar la eficiencia de sus acciones; promover el establecimiento de relaciones formales entre los PS y los/as usuarios-as/OR; y desarrollar esquemas de cofinanciamiento como medio de corresponsabilidad.
157. **Trasladar de forma efectiva y real a los/as usuarios/as** la administración de los recursos y la toma de decisiones requiere el apoyo de los proyectos para fortalecer y consolidar sus habilidades en cuanto a:
- i. Definir normas, procedimientos y mecanismos de contratación.
 - ii. Ampliar el control social, desarrollando sistemas de seguimiento y control de fácil aplicación.

- iii. Incrementar los niveles de los aportes financieros de los/as usuarios/as en los servicios. Incluso los más pobres están dispuestos a aportar, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas por ellos: control de la decisión, reglas claras y buena calidad del servicio.
 - iv. Desarrollar capacidades que les permitan establecer sus propias negociaciones.
158. **Las OR como garantía de sostenibilidad.** La atención a las OR deberá ser establecida en forma sistemática, como el elemento clave para el desarrollo y mejora de la eficiencia de los/as usuarios/as y su quehacer social y económico. Para ello será necesario reconocer la existencia de diferentes tipos de organizaciones, con objetivos disímiles: de una parte, las de índole empresarial, focalizadas en lo productivo y la generación de ingresos; y de otra parte, las de tipo social-comunitario, con intereses orientados al mejoramiento de las condiciones de la sociedad comunitaria en general. Confundir los roles de ambos tipos de organizaciones trae serias consecuencias, tanto para la propia organización como para la sostenibilidad del propio proyecto.
159. **¿Se ha fomentado la organización rural** para atender los fines del proyecto o para contribuir al desarrollo de la sociedad rural? Un excesivo énfasis en la organización como mecanismo necesario para la prestación de los servicios puede ser percibido en forma negativa por los/as usuarios/as. El poner como condición casi obligatoria estar organizados para poder recibir los beneficios del proyecto, sin pasar por un proceso natural de promoción y planificación de la organización, incluida la auto-selección de los miembros, puede estar promoviendo organizaciones que no serán sostenibles. Por otro lado, se requieren organizaciones que vayan más allá de la preocupación por la producción primaria, de manera que se interesen en conocer el mercado, buscar información y luchar por mejorar su competitividad. Las organizaciones deben desarrollar las calidades requeridas para asumir nuevos retos, y los proyectos deben contar con la capacidad técnica que les permita prepararlas para ello.
160. **El establecimiento de relaciones formales**, contractuales y directas, debe promoverse entre los oferentes y los demandantes. No deben existir intermediarios que actúan a nombre de ellos, ya que poco o nada contribuyen al desarrollo de mercados. La negociación de los contratos realizada en forma bilateral entre las UP y los PS, con nula o marginal participación de los/as usuarios/as, no va a permitir construir una relación sostenible de oferta y demanda de servicios. Para ello es necesario que los/as usuarios/as conozcan los términos del contrato y puedan darle seguimiento y control, y que los PS asuman compromisos contractuales directamente con los/as usuarios/as.
161. **El logro de la sostenibilidad** debe analizarse desde dos puntos de vista: i) desde la continuidad de los servicios que deberían ser pagados total o parcialmente por los/as usuarios/as que tienen capacidad para hacerlo, como son la asistencia técnica, la capacitación o el crédito, y ii) desde la perspectiva de los servicios “no reembolsables”, como son la promoción, la organización, la gestión de proyectos, el mejoramiento de los recursos naturales, etc. En el primer caso, la opción es la de desarrollar capacidades en los/as usuarios/as para que puedan “demandar” estos servicios y pagar por ellos (capitalización, obtención de rentabilidad en sus actividades económicas). Esto también requiere el *desarrollo de organizaciones* que puedan continuar prestando estos servicios a la población, aunque el proyecto haya terminado. En el caso de las actividades “no reembolsables”, la opción es *apoyar el desarrollo de las organizaciones locales* para que puedan realizar y continuar con la gestión de recursos, tanto si provienen de ingresos propios o de otras fuentes de financiamiento (por ejemplo, de donantes externos al proyecto que se interesan en apoyar determinadas acciones de las organizaciones).

162. **El desarrollo de modelos alternativos de gestión y prestación de servicios** acordes con las capacidades de los/as usuarios/as, basados en sus conceptos y en el uso de sus propias capacidades, frente al mecanismo tradicional de la toma de decisiones más que todo por las UP. En este ámbito se encuentra el desarrollo de nuevas intermediarias financieras en el ámbito local, que en muchos casos han sustituido las fuentes tradicionales de crédito, y de los esquemas de asistencia técnica del tipo “campesino a campesino”, o promotores campesinos, que incorporan modelos de trabajo familiar, así como el desarrollo de sistemas productivos más acordes con las demandas de los/as usuarios/as. Los proyectos tienen el reto de promover mecanismos de prestación de servicios horizontales aprovechando, cuando sea posible, las capacidades desarrolladas por proyectos e iniciativas anteriores. Otro reto es fomentar esquemas de prestación de servicios con OR que poseen capacidades administrativas y técnicas para dar servicios a usuarios/as individuales que se encuentran en su área de acción.
163. **Un enfoque más empresarial de los servicios prestados** podrá superar el actual enfoque de asistencia que enfatiza lo productivo-técnico-agropecuario. Los servicios deben estar enmarcados a apuntar al desarrollo de emprendimientos rentables, actividades que vayan más allá de lo agropecuario y productivo. No se puede esperar que solo con asistencia técnica o servicios se pueda ayudar a la población a salir de la pobreza. El crecimiento de una demanda por actividades rurales no agropecuarias es un llamado de atención para insertarse en mercados cada vez más exigentes y complejos que respondan mejor a las necesidades de la economía rural. El enfoque debe estar orientado a generar más ingresos, ejecutar planes de negocios y colocar a los pobres rurales en mejores condiciones para insertarse en los mercados.
164. **Una nueva “modalidad” de servicios requiere un nuevo tipo de asesor técnico.** Para fomentar la oferta de servicios se debe analizar si el personal técnico tiene las capacidades necesarias para responder a las necesidades de los/as usuarios/as. ¿Se requieren técnicos especialistas, técnicos con una formación general o profesionales que apoyen el desarrollo de una visión empresarial en las OR? ¿Cuáles son las principales deficiencias o limitantes para asesorar en este enfoque más empresarial y qué se puede hacer para mejorar? ¿Qué nuevos tipos de asesores requieren las organizaciones? ¿Cuál es el papel de asesoría de los llamados gestores campesinos, promotores o extensionistas campesinos? Todas estas son preguntas para las cuales faltan respuestas concretas, y que están referidas a aspectos críticos para el buen funcionamiento de la oferta del mercado de servicios. La mayor deficiencia de los PS es precisamente la ausencia de una visión empresarial, que les facilite su capacidad para asesorar a las organizaciones atendidas a incursionar en nuevos negocios.
165. **Una relación exclusiva de los PS con el proyecto**, en que todos los servicios que prestan responden a demandas definidas por la UP y son pagados con recursos de esta, y no se brindan con base en demandas reales y según la capacidad de pago de los/as usuarios/as y sus organizaciones, limitará severamente las posibilidades de sostenibilidad del proyecto, una vez este finalice. Algunas opciones se han analizado. La primera y más fácil es la búsqueda de nuevos “clientes” entre los organismos internacionales que continúen financiando acciones y proyectos dirigidos a la población rural pobre. Otra posibilidad es diversificar los servicios para responder mejor a varias demandas, principalmente los servicios pagados (parcialmente) por los/as usuarios/as y/o enfocados directamente a la generación de ingresos: la comercialización, la búsqueda de nuevos mercados, la capacitación.
166. **Roles de las UP.** Las UP podrán mantener una pequeña parte de las importantes responsabilidades y funciones que desempeñan para el desarrollo del mercado de servicios y la ejecución de los proyectos.

- Deben enfocarse principalmente a ejercer roles asociados a la facilitación, la regulación y el establecimiento y aplicación de normas, con funciones específicas como:
- i. Garantizar la atención a grupos especiales cuyas demandas no son tan visibles o no se han formalizado.
 - ii. Establecer regulaciones y normativas y brindar asesorías especiales al respecto.
 - iii. Evaluar y dar seguimiento a la calidad de los servicios.
 - iv. Capacitar a oferentes sobre cómo mejorar los servicios que ofrecen.
 - v. Acompañar, capacitar y formar a PS y a usuarios/as en la aplicación de esquemas descentralizados.
167. En síntesis, el análisis de la situación del mercado de SATR muestra que se encuentra en un proceso de cambio, en el cual se está dando un mayor vínculo entre las OR demandantes y los entes PS. Sin embargo, este proceso está lejos de haberse completado y, debido a la escasez de experiencias, hay mucha incertidumbre sobre su sostenibilidad. Se debe, por lo tanto, hacer una evaluación que permita enmendar las deficiencias identificadas en este estudio.

CUADRO 6. NUEVAS TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE MERCADO DE SERVICIOS RURALES SOSTENIBLES.

Temas	Enfoque tradicional	Tendencia / alternativa sostenible
¿Quiénes se relacionan?	UP y Estado con PS y estos (especialmente extensionistas) con usuarios/as.	Las OR demandantes con los PS.
Orientación del servicio	El servicio está definido por una oferta rígida: “venta de un paquete” sin diferenciar necesidades. No hay diferenciación del oferente por tipo de servicios	El servicio está orientado por la demanda: se incorporan los conocimientos y la experiencia de los/as usuarios/as, la oferta se adapta a la demanda y se explicita en función de los resultados a alcanzar.
¿A quiénes se atiende?	A productores individuales, jefes de familia, con mensajes únicos, masivos y homogéneos.	A organizaciones, grupos, familias, promoviendo así el intercambio, el aprendizaje, y las alianzas estratégicas para enfrentar el mercado.
Perfil de los/as usuarios/as	Son “beneficiarios” receptores de conocimientos externos, agrupados en organizaciones tradicionales de tipo reivindicativo. Constituyen un solo tipo de “beneficiarios” que parecen tener las mismas demandas.	El/la usuario/a decide, aplica y aprovecha conocimientos propios y externos. Se reconoce la diversidad de los/as usuarios/as. Las OR son activas y se preocupan por la competitividad, el desarrollo de mercados y el desarrollo organizativo-empresarial.
Tipo de servicios y propuestas	Asistencia técnica, que atiende a demandas homogéneas.	Servicios de asesoría técnica económico-social diversa, acorde con las demandas de los/as usuarios/as.
¿Quiénes prestan los servicios?	La UP, un ente estatal, entes privados contratados por la UP. Participan pocos PS, caracterizados por estar centralizados (a menudo lejos de donde se genera la demanda).	Una diversidad de oferentes, incluidas organizaciones locales de los/as mismos/as usuarios/as. Los PS responden rápidamente a la demanda por estar cerca. Se privilegian las organizaciones competitivas, con buena capacidad para prestar servicios.
Perfiles profesionales	Limitados: agrónomos con “enfoque productivista”, poca capacidad empresarial y dueños únicos del conocimiento.	Diversos: asesores/especialistas integrales, con habilidades y capacidades diversificadas que responden a la demanda y con visión empresarial (identifican oportunidades de negocio).
Roles del proyecto (la UP) y del Estado	UP grandes que son actores directos (ejecutores de acciones).	UP reducidas que desempeñan roles asociados a la facilitación, la regulación y el establecimiento y aplicación de normas.
Mecanismos de contratación	La UP contrata PS privados, por lo que la participación de los/as usuarios/as es limitada.	Las OR negocian y contratan a los PS.
Costos de los servicios	No son conocidos por los/as usuarios/as y estos no aportan para pagar los servicios, por lo que no se preocupan por su control. Los PS no se preocupan por la calidad, dado que el cliente directo es la UP y no el/la usuario/a.	Los costos son definidos en forma conjunta con los/as usuarios/as, que administran los recursos y controlan los servicios y los PS. Las OR participan en esquemas de cofinanciamiento.
Toma de decisiones	Decisiones centralizadas, tomadas por actores externos (el Estado, las UP).	Decisiones tomadas por los actores del mercado (demandantes y oferentes). La UP apoya la descentralización: traslada decisiones a los/as usuarios/as; acompaña, capacita y forma a PS y OR en la aplicación de esquemas descentralizados.
Sostenibilidad	Al terminar el proyecto, no existen mecanismos para continuar con la provisión de los servicios, por lo que desaparecen el “cliente” y los PS.	Se desarrollan las capacidades locales, lo que genera negocios en el ámbito local y aumenta la competitividad de las OR y los PS, por lo que pueden permanecer en el territorio y darles continuidad a las acciones iniciadas por el proyecto.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de los proyectos y entrevistas con funcionarios de las UP, OR y PS.

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO	62
Cuadro 1: Listado de países, proyectos, organizaciones y prestadores de servicios entrevistados.	
Cuadro 2: Principales características de los proyectos considerados en el estudio.	
Cuadro 3: Principales características de las organizaciones rurales prestadoras de servicios (ORPS).	
Cuadro 4: Principales características de las organizaciones rurales (que no son PS).	
Cuadro 5: Principales características de los prestadores de servicios (PS).	
2. GUÍAS DE ENTREVISTAS	74
Guía 1: para las unidades de proyectos	
Guía 2: para las organizaciones rurales (que no son PS)	
Guía 3: para las organizaciones rurales que prestan servicios	
Guía 4: para los prestadores de servicios	
3. PERSONAS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO	89
4. NOTA SOBRE EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN CENTROAMÉRICA	93
5. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	95

ANEXO 1

Características de los actores participantes en el estudio

ANEXO 1 - CUADRO 1: LISTADO DE PAÍSES, PROYECTOS, ORGANIZACIONES Y PRESTADORES DE SERVICIOS ENTREVISTADOS.

Países	Proyectos	OR que prestan y reciben servicios	Prestadores de servicios	OR que reciben servicios
Guatemala	PROCUCH	ASOCUCH Joya Hermosa San Bartolo		
Honduras	PROSOC	UTEPAZ – ONILH	FADES FACILITA Edilberto Rivera (consultor)	Sigamos Adelante - Los Puentes Luz del Futuro - Santa Cruz
El Salvador	PRODAP II		CRS - FEDARES SERTECNIA Ramírez Consultores	Asoc. de Regantes - ARLA CODECANO Cooperativa Santa Bárbara
Nicaragua	FAT		Melvin José Paiz Espinoza Fundación Tierra y Vida ESATEC, S.A.	Grupo San Cristóbal Grupo Los Laureles Grupo El Paraíso
Costa Rica	PRODAPEN	CEMPRODECA COOPEPILANGOSTA		

ANEXO 1 - CUADRO 2: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO.

Proyecto	PROCUCH (Guatemala)	PROSOC (Honduras)	PRODAP II (El Salvador)	FAT (Nicaragua)	PRODAPEN (Costa Rica)
Fecha de inicio y finalización	Enero de 2001 Diciembre de 2004	Junio de 1999 Junio de 2005	Septiembre de 2001 Agosto de 2007	Octubre de 2001 Octubre de 2013	Octubre de 1998 Diciembre de 2004
Entidad ejecutora del proyecto	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)	Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA)	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Monto total	US\$13 millones	US\$18 millones	US\$20 millones	US\$16 millones	US\$10.7 millones
Institución financiera y cooperante	Cooperación Holandesa	FIDA/CAF	FIDAVUNOPS	FIDA/COSUDE/BIRF	FIDA/BCIE
Objetivos	Mejorar la conservación y el manejo de recursos naturales y fortalecer la base productiva con incremento de beneficios socioeconómicos de la población atendida.	Mejorar la calidad de vida de la población atendida, a través de la reducción de las principales manifestaciones de la pobreza.	Mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre, reforzar organizaciones e incrementar la participación, transfiriendo gradualmente la gestión e implementación de sus servicios.	Mejorar la capacidad productiva y de mercado de PMP y PYME, para mejorar sus ingresos familiares y condiciones de vida.	Fortalecer las capacidades de las OR de PMP y lograr la sostenibilidad de sus ingresos.
Población objetivo, cantidad y tipo	12 mil personas productores agropecuarios pobres en la sierra de los Cuchumatanes (90% indígenas).	11,500 familias rurales pobres de La Paz, Intibuca y Valle (centro sur).	13,500 familias pobres rurales de la región paracentral del país.	Primera fase: 11 mil PMP y PYME rurales de la región del occidente del país.	2400 PMP de 5 municipios de la Península Nicoya.
Componentes / resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación de áreas naturales, ecológicas y culturales. - Consolidación de organizaciones y la prestación de servicios. - Optimización de sistemas de producción. - Fortalecimiento de la capacidad de planificación participativa en RR.NN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo comunitario. - Inversiones y servicios productivos. - Servicios financieros comunitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capacidades locales. - Servicios de apoyo a la producción. - Servicios financieros rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Asistencia Técnica para: <ul style="list-style-type: none"> - promoción y organización, - estudios y preinversión, - asistencia técnica (amplia), - pequeñas inversiones, - desarrollo organizativo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de apoyo a la producción. - Servicios financieros.

Proyecto	PROCUCH (Guatemala)	PROSOC (Honduras)	PRODAP II (El Salvador)	FAT (Nicaragua)	PRODAPEN (Costa Rica)
Énfasis del proyecto	Descentralizar los servicios técnicos y financieros y fortalecer procesos de autogestión, participación y ordenamiento territorial.	Cambios en seguridad alimentaria, ingresos RR.NN., prestando servicios por medio de EDR.	DR, con ejecución descentralizada, que responda a las demandas de la población y promueva la participación de usuarios/as y organizaciones	Desarrollo del mercado de servicios, apoyando el establecimiento de relaciones económicas de largo plazo entre oferentes y demandantes.	DR que responda a las demandas de las organizaciones.
Número y tipo de organizaciones a las que atienden actualmente	20 OR formales y 1 de segundo piso, con 9 mil usuarios/as. Organizaciones económico-productivas y de desarrollo municipal.	179 grupos y organizaciones económico-productivas, de microempresarios y artesanos.	17 organizaciones con 3,800 usuarios/as, de tipo económico-productivas y de desarrollo comunal. - Desarrollo de capacidades locales	115 organizaciones, incluidos grupos, de tipo productivas, con 1,700 usuarios/as.	3 ORPS formales, 3 en proceso de formación, 14 empresas y 7 individuos.
Servicios que prestan	- Ordenamiento territorial - Integración de RR.NN. en estructuras permanentes - Desarrollo de organizaciones - Descentralización de servicios - Financiamiento rural	- AT productiva - Capacitación - Organización de grupos - Inversiones - Crédito	- Desarrollo tecnológico - Atención a microempresas - Conservación de RR.NN. - Crédito - Inversiones socio-productivos	- AT y capacitación productiva - Desarrollo organizativo - Desarrollo empresarial - Pequeñas inversiones - Preinversión y estudios	- AT productiva - Desarrollo organizativo - Desarrollo empresarial - Crédito
Modalidades en la prestación de servicios	Se realizan transferencia de recursos a las organizaciones participantes conforme demanda formal. Las OR contratan sus propios servicios.	El PNUD, por encargo del proyecto, contrata a EDR que dan servicios a los grupos.	UNOPS, por encargo del proyecto, contrata a coejecutoras (PS), que dan servicios a los grupos. En 2004 se espera lo hagan las OR.	Se realiza la transferencia de recursos a las organizaciones participantes conforme demanda formal. Las OR contratan sus propios servicios.	La UP subcontrata a PS para atender a usuarios/as organizados/as. Tres OR actúan como PS, con transferencia directa de fondos del proyecto.
Quiénes y cuántos son los prestadores de servicios	Los 20 OR son PS, contratan a técnicos (incluidos paratécnicos y promotores), son empleados de la OR. Tienen 42 profesionales individuales.	15 EDR (empresas), incluida una organización rural. Recientemente se amplió a 12 profesionales individuales.	7 empresas prestadoras de servicios, 2 ONG, 1 profesional individual.	59 PS, 16 de los cuales son entidades jurídicas. Pueden ser empresas, individuales (incluidos paratécnicos, promotores), estatales, ONG, etc.	Subcontrata directamente la UP a 24 PS, incluidas 3 ORP formales.

Proyecto	PROCUCH (Guatemala)	PROSOC (Honduras)	PRODAP II (El Salvador)	FAT (Nicaragua)	PRODAPEN (Costa Rica)
Instrumentos utilizados	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento operativo - Contratos entre las partes - Cuentas bancarias de las OR 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento operativo - Contrato entre PNUD y PS 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento operativo - Contrato entre UNOPS y PS 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamento operativo - Contratos entre las partes - Cuentas bancarias de las OR 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención con OR - TDR de contrataciones de servicios - Método de calificación de OR
Quiénes son responsables de:					
- Identificación de las demandas	OR	Usuarios/as, con apoyo de la UP.	Usuarios/as, con apoyo de la UP.	Usuarios/as, con apoyo de PS.	Usuarios/as, con apoyo de PS.
- Formulación de las propuestas	OR y PS	Usuarios/as con PS	Usuarios/asy PS	Usuarios/as y PS	UP con OR
- Identificación y contratación de PS	OR	UP y PNUD. Representantes de los/as usuarios/as participan en comités.	UP y UNOPS	Usuarios/as, con apoyo de la UP.	UP
- Administración de recursos	OR	El PNUD contrata los PS. Las OR contratan las obras, con el apoyo de UP y PS.	UNOPS contrata los PS. Las OR contratan las obras, con apoyo de UP y PS.	Usuarios/as, con apoyo de la UP	UP
- Seguimiento a la ejecución	OR, con apoyo de la UP.	UP, con la participación de OR y PS. El PNUD da seguimiento a los contratos.	UP, con la participación de OR y PS. La UP da seguimiento a los contratos.	Usuarios/as, con apoyo de la UP y los PS.	UP con PS.
- Evaluación de las acciones realizadas	OR, con apoyo de la UP.	UP, con la participación de la OR y PS. El PNUD hace la evaluación final de los contratos.	UP, con la participación de OR y PS. La UP hace la evaluación final de los contratos.	Usuarios/as, con apoyo de la UP.	OR y UP
Personal de la UP	39 personas: 26 técnicos.	63 personas: 33 técnicos.	49 personas: 32 técnicos.	9 personas: 6 técnicos.	19 personas: 6 técnicos.

ANEXO 1 – CUADRO 3: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES RURALES PRESTADORAS DE SERVICIOS (ORPS).

Características de las organizaciones	Guatemala			Honduras		Costa Rica	
	ASOUCUH	JOYA HERMOSA	SAN BARTOLO	ONILH	CEMPRODECA	COOPEPILANGOSTA	
1. Tipo de organización	Cooperativa de segundo piso	Cooperativa	Cooperativa	Asociación gremial de tercer nivel	Cooperativa	Cooperativa	
1.1. ¿Persona jurídica?	Sí (2001)	Sí (1974)	Sí (1968)	Sí	Sí (1989)	Sí (1962)	
2. Objetivos	Representar y apoyar a las organizaciones miembros en las acciones que promuevan.	Desarrollar las capacidades económicas de sus organizaciones asociadas.	Fortalecer la diversificación agropecuaria de sus asociados, mejorando su calidad de vida.	Dar acompañamiento para mejorar el nivel de vida.	Apoyar a miembros en la comercialización de productos y capacitación.	Mejorar la calidad de vida de las familias de asociados y potenciar el desarrollo de las comunidades de su área de influencia.	
2.1. ¿Cómo definen a su organización?	Organización de representación, prestación de servicios especializados.	Organización abierta, que presta servicios múltiples a socios y no socios.	Organización abierta, territorial, que brinda servicios, sobre todo en comercialización.	Organización gremial de tipo reivindicativo que ha incurrido en la prestación de servicios, principalmente crédito y AT.	Organización sin fines de lucro, de prestadores de servicios para el fortalecimiento de las comunidades.	Una empresa consolidada con principios cooperativos y comprometida con el desarrollo de su región.	
3. Total de socios/as	18 organizaciones,	600 asociados	1,000 asociados	12,600 afiliados	60 socios	220 asociados	
Mujeres	9,000 miembros			35%	50%	7,5%	
4. Tipo de membresía	Organizaciones de base	Campesinos pobres indígenas	Campesinos pobres	Campesinos pobres indígenas	Pequeños productores, microempresarios y beneficiarios de crédito	Pequeños productores, principalmente cafetaleros	
5. Servicios que reciben	Asesoría gerencial Asesoría organizativa	Capacitación gerencial Asesoría empresarial Asesoría organizativa	Capacitación gerencial Asesoría empresarial Asesoría organizativa	Capacitación organizativa	Asistencia gerencial Capacitación	Asistencia gerencial Capacitación	

Características de las organizaciones	Guatemala			Honduras		Costa Rica	
	ASOCHUCH	JOYA HERMOSA	SAN BARTOLO	ONILH	CEMPRODECA	COOPEPILANGOSTA	
6. Servicios que prestan	Representación y gestión AT pecuaria Capacitación organizativo Crédito	AT y comercialización agropecuaria Capacitación Ahorro y crédito Apoyo organizativo Tienda de insumos	AT y comercialización agropecuaria Capacitación Ahorro y crédito Estudios Tienda de insumos y consumo	AT agropecuaria Capacitación Ahorro y crédito Apoyo gremial Gestión por la tierra	Comercialización Asistencia técnica Crédito	Beneficiado de café Almacén de suministros Asistencia técnica Crédito Infraestructura comunal	
7. Modalidad de los servicios	Contratan personal técnico.	Contratan personal técnico.	Contratan personal técnico.	Contratan personal técnico de proyectos.	Contratan personal técnico.	Contratan personal técnico.	
8. ¿Pagan los socios por los servicios?	No, pero iniciarán pronto.	Ahora no, pero lo han hecho antes. Cada servicio debe ser autosostenible.	Por algunos servicios: comercialización de tomate, crédito, venta de insumos.	No, porque lo hace el proyecto, pero podrían llegar a hacerlo.	No, porque lo hace el proyecto y el gobierno, por lo que son gratuitos.	No, porque lo hacen el proyecto y el gobierno, por lo que son gratuitos. Pagan los servicios no relacionados con el proyecto.	
9. Número de convenios que tienen	6 convenios para ejecución	3 convenios, 2 de crédito	3 convenios	Solo con PROSOC	Con el Proyecto, el MAG y el CNP	Varios	
Duración	Entre 1 y 3 años.	PROCHUCH es anual, la duración del resto es indefinida.	PROCHUCH es anual, la duración del resto es indefinida.	Variada, de 4 a 10 meses.	Permanente, llaman cuando necesitan.	Desde abril de 2002 bajo contrato con PRODAPEN.	
Modalidad de los convenios	Abierto, transferencia de fondos	Ejecución libre	Ejecución libre	Conforme plan y contrato	Conforme planes	Conforme planes	
10. Personal	6 personas, 1 gerente	15 personas, 1 gerente	19 personas, 1 gerente	4 personas, 1 coordinador	10 personas	17 personas	
11. Cómo participan en:							
- Identificación de demandas	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos y de las agencias cooperantes.	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	
- Formulación de propuesta	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos y de las agencias cooperantes.	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Todo el proceso lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	Lo hacen ellos, con la participación de los técnicos.	

Características de las organizaciones	Guatemala			Honduras		Costa Rica	
	ASOCHUCH	JOYA HERMOSA	SAN BARTOLO	ONILH	CEMPRODECA	COOPEPILANGOSTA	
- Identificación y contratación de PS	Gerencia	Junta directiva y gerencia	Junta directiva y gerencia	En conjunto con el PROSOC y el PNUD	En conjunto con el proyecto	En conjunto con el proyecto	
- Administración de recursos	Gerencia	Gerencia y técnicos	Gerencia y técnicos	OR	OR	OR	
- Seguimiento a la ejecución	Gerencia y fiscales	Gerencia y técnicos	Gerencia y técnicos	OR	OR	OR	
- Evaluación de acciones realizadas	Gerencia y fiscales	Gerencia y técnicos, con el apoyo de la UP del PROCUCH.	La Gerencia y técnicos, con el apoyo de la UP del PROCUCH.	La UP y la OR	La UP con la OR	La UP con la OR	
12. Capacidades de la ORPS	Presenta capacidades en proceso, cuenta con conocimientos y buena organización. Muestra cierta debilidad, por no tener fuentes de recursos propios.	Tienen capacidades, conocimientos y buena organización. Han administrado hasta Q2 millones.	Tienen capacidades, conocimientos y buena organización.	Tienen capacidades gremiales, en proceso capacidades administrativas y gerenciales. Debilidad por no tener fuentes propias.	Se cuenta con capacidad administrativa, saben buscar y contratar técnicos cuando los necesitan. Hay una dependencia fuerte del gobierno.	Se cuenta con capacidad administrativa, saben buscar y contratar técnicos cuando los necesitan.	

ANEXO 1 - CUADRO 4: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES RURALES (QUE NO SON PS).

País	PROSOC (Honduras)		PRODAP (El Salvador)			FAT (Nicaragua)		
	Síganos Adelante	Luz del Futuro	ARLA	CODECANO	Santa Bárbara	San Cristóbal	Los Laureles	El Paraíso
1. Tipo de organización	Organización de base no formal	Organización de base no formal	Asociación	Cooperativa	Cooperativa	Organización de base no formal	Organización de base no formal	Organización de base no formal
1.1 Fecha de creación	Noviembre, 2001	Noviembre, 2000	1992	1978	1972	Noviembre, 2002	Octubre, 2002	Septiembre, 2002
1.2. ¿Es persona jurídica?	No	No	Sí (1994)	Sí (1978)	Sí (1979)	No	Acta constitutiva	Acta constitutiva
2. Objetivos	Organizarse para pedir ayuda al PROSOC.	Ser más sólidos, pedir ayuda y salir adelante.	Desarrollarse económicamente, prestar otros servicios.	Brindar beneficios a socios: crédito, insumos a bajo precio.	Desarrollo económico y social de miembros.	Recibir AT y crédito.	Tener acceso a servicios, capacitarse.	Trabajar unidos para mejorar económica y socialmente.
3. Total de socios/as	28 familias	19 familias	272 miembros, 450 usuarios/as PRODAP	147 socios, 360 familias reciben servicios	60 familias	13 familias	12 familias	15 familias
Mujeres		3, 2 en directiva	14 en directiva, 6 suplentes	1 En directiva	9 mujeres, 2 en directiva	5 mujeres	5 mujeres	13 socias mujeres
4. Tipo de membresía	Productores	Productores tradicionales	Productores regantes	Cafetaleros	Productores	Productores / ganaderos	Productores	Mujeres productoras
5. Servicios que reciben	AT agropecuaria, salud, hogar, capacitación, género, ambiente, asistencia organizativa.	AT agropecuaria, salud, hogar, capacitación, género, ambiente, asistencia organizativa.	AT agropecuaria y riego, capacitación, género, asesoría organizativa.	AT agropecuaria: diversificación, capacitación, asistencia organizativa, género, crédito.	AT agropecuaria, capacitación, género, ambiente, asistencia financiera contable, asistencia organizativa.	AT en ganadería.	AT agropecuaria, capacitación, visitas de apoyo.	AT agropecuaria: semillas, crianza de cerdos, capacitación.
5.1 Modalidad de los servicios	UP contrata a PS, OR no participa	UP contrata a PS, OR no participa	UP contrata a PS, sin participación de OR.	UP contrata a PS, sin participación de OR.	UP contrata a PS, sin participación de OR.	OR contrata a PS.	OR contrata a PS.	OR contrata a PS.

País	PROSOC (Honduras)		PRODAP (El Salvador)				FAT (Nicaragua)		
	Sigamos Adelante	Luz del Futuro	ARLA	CODECANO	Santa Bárbara	San Cristóbal	Los Laureles	El Paraíso	
6. Convenios que tienen	Solo con PROSOC / ONILH	Solo con PROSOC / FADES	PRODAP, GOES, alcaldía, CRS, iglesia	PRODAP, PROCAFE/GOES, Cuerpo de Paz, San Vicente Productivo	PRODAP, Visión Mundial	Solo con FAT	ARA - viviendas, Espino Blanco e IDR	FAT e INTA	
6.1 Duración	Variada: de 4 a 10 meses	Variada: de 6 a 10 meses	10 meses		1 año como promedio	10 meses	12 meses	12 meses	
6.2 Modalidad de los convenios	Conforme a POA	Conforme a POA	Conforme al <i>Plan de fortalecimiento organizativo (PFO)</i>	Conforme a PFO	Conforme a PFO	Contrato de transferencia de recursos OR/UP	Contrato de donación OR/UP	Contrato de donación OR/UP	
7. Cómo participan en:									
7.1 Identificación de demandas	Grupo hace diagnóstico y POA con técnicos.	Grupo hace diagnóstico y POA con técnicos.	Grupo hace diagnóstico y plan de trabajo con técnicos.	Grupo hace diagnóstico y plan de trabajo con técnicos.	Grupo hace diagnóstico y plan de trabajo con técnicos.	El grupo identifica demanda, el PS apoya la elaboración.	El grupo identifica demanda, el PS apoya la elaboración.	El grupo identifica demanda, el PS apoya la elaboración.	
7.2 Formulación de propuestas									
7.3 Identificación y contratación de PS	ONILH identifica con el PROSOC; PNUD contrata.	UP y grupo indican técnicos preferibles; PNUD los contrata.	UNOPS y UP licitan; OR tiene voz, pero no voto.	UNOPS y UP licitan; OR tiene voz, pero no voto.	OR selecciona; UNOPS contrata.	OR	OR	OR	
7.4 Administración de recursos	OR y PS administran bienes, la UP+PNUD los servicios.	OR administra bienes con PS; UP+PNUD para servicios.	PS con OR	PS con OR	PS con OR	OR	OR	OR	
7.5 Seguimiento a ejecución	OR, con apoyo de la UP.	OR, con apoyo de la UP.	OR, con apoyo de la UP.	OR, con el apoyo de la UP.	OR, con el apoyo de la UP.	OR, con el apoyo del PS.	OR, con el apoyo del PS.	OR, con el apoyo del PS.	
7.6 Evaluación de acciones realizadas	UP con la OR.	La UP las analiza con base en datos de la OR.	La UP las analiza con base en datos de la OR.	OR con UP.	OR con UP.	OR evalúa y PS hace el informe.	OR evalúa y PS hace el informe.	OR evalúa y PS hace el informe.	

ANEXO 1 – CUADRO 5: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS (PS).

Proyecto (país)	PROSOC (Honduras)			PRODAP II (El Salvador)			FAT (Nicaragua)		
	FADES	FACILITA	Edilberto Rivera	CRS - FEDARES	SERTECNIA	Ramírez Consultores	MJ Paiz Espinoza Tierra y Vida	Fundación	ESETEC
1. Tipo 1.1 ¿Persona jurídica?	Empresa mercantil	Empresa	Profesional independiente	Consorcio ONG / gemio	Sociedad anónima	Sociedad anónima	Profesional independiente	ONG	Sociedad anónima
	Escritura de 2000	2002	No aplica	Sí	Sí (1992)	Sí	No aplica	Sí (1996)	Sí (diciembre de 2002)
2. Objetivos	Contribuir al desarrollo empresarial e integral de la sociedad hondureña, venta de servicios en proyectos.	Creer como empresa de servicios de calidad, énfasis en mercado exigente.	Tener trabajo en el área del DR.	Productores mejorados, sostenibles con visión empresarial.	Prestar servicios de calidad.	Brindar servicios integrales para el desarrollo de las comunidades.	Tener trabajo en el área del DR.	Prestar servicios de calidad.	Prestar servicios de calidad.
	710 familias, 32 grupos, 24 cajas, 87 FAPRIN, 11 MER	PROSOC (1,000 familias) y PRINES	2 municipios 50%	272 personas y 22 organizaciones	990 familias	454 familias 116	60 familias en 4 grupos 40%	4 grupos, 55 miembros 34	250 en 5 grupos, 7 en gestión 50
4. Tipo de clientela	Productoras	Productores y cooperativas	Productores	Productores (regantes)	Cafetaleros, cooperativas, microempresarios	Productores	Productores	Productores	PMP
5. Servicios que prestan	AT agropecuaria, asistencia en salud, hogar, capacitación, género, asistencia financiera, asesoría en organización.	AT agropecuaria, en artesanía, panadería, capacitación, crédito, asesoría empresarial.	Producción de papa, capacitación, apoyo en comercialización, fortalecimiento organizacional.	AT agropecuaria, riego, capacitación, género, asesoría, organizaciones, viviendas,	AT agropecuaria, diversificación, asesoría organizativa y contable, capacitación, género, evaluación.	AT agropecuaria, capacitación, género, ambiente, organización, asesoría financiera y contable.	AT agropecuaria: alimentación en verano y sanidad animal, gestión empresarial.	Capacitación y asistencia técnica en producción y formulación, evaluación y administración de proyectos,	AT agropecuaria: ganadería, hortícolas, crédito.

Proyecto (país)	PROSOC (Honduras)			PRODAP II (El Salvador)				FAT (Nicaragua)		
	FADES	FACILITA	Edilberto Rivera	CRS - FEDARES	SERTECNIA	Ramírez Consultores	MJ Paiz Espinoza	Fundación Tierra y Vida	ESETEC	
6. ¿Pagan los/as usuarios/as por los servicios?	No	No	No	No	No	No	Las OR contratan y pagan, aportando el 15% del costo	Las OR contratan y pagan, aportando el 15% del costo.	Las OR contratan y pagan, aportando el 15% del costo.	
7. Número de convenios que tienen	Solo con PROSOC.	PROSOC y PRIES.	Solo con PROSOC.	Proyectos de la Iglesia & PRODAP II.	3 con PRODAP, 1 con UE, 5 de evaluación.	PRODAP y Ministerio de Salud.	4 con OR-FAT, 1 con PMA.	Con OR-FAT, PMA, UE.	5 con 5 entidades.	
Duración	9 meses	4 meses	4 meses	1 año	2, 7 y 3 meses	3 y 7 meses	10 meses	10 meses	1 año	
Modalidad de los convenios	PNUD con PS	PNUD con PS	PNUD con PS	UNOPS con PS	UNOPS con PS	UNOPS con PS	OR con PS	OR con PS	OR con PS	
8. Personal	2 personas	6 personas	No aplica	12 personas	17 personas	8 personas	No aplica	No aplica	5 agrónomos	
9. Cómo participan en:										
- Identificación de demandas	PS orienta a OR en la elaboración del POA y formulación de la propuesta.	OR	OR con apoyo del técnico	DRPG: diagnóstico participativo	PS con OR hacen el diagnóstico y el plan.	DRPG: diagnóstico participativo	OR con apoyo del técnico	OR	OR	
- Formulación de propuestas	UP	OR con PS	OR con PS	En conjunto	UNOPS + UP	PS con OR	El técnico con el grupo	OR con PS	OR con apoyo de PS	
- Identificación y contratación de PS	UP	UP, PNUD por licitación	UP, PNUD por licitación	Licitación: UNOPS + UP con voz y voto, ARLA con voz	UNOPS + UP	Licitación: UNOPS + UP con voz y voto, OR con voz	OR	OR	OR	
- Administración de recursos	Contrato PNUD-PS. Para obras, la OR con apoyo de UP y PS.	Contrato PNUD-PS. Para obras, la OR con apoyo de UP y PS.	Contrato PNUD-PS. Para obras, la OR con apoyo de UP y PS.	Cofinancia el CRS. Cuenta separada para rendir gastos del PRODAP, auditada por CRS/EEUU.	PS con UP	PS (con OR)	OR	OR	OR	
- Seguimiento a ejecución	OR con PS y UP (PNUD da seguimiento a contrato con PS)	UP y OR	OR con apoyo de PS	OR con apoyo de PS	OR con apoyo de PS	OR (con PS)	OR con el técnico	OR y PS	PS a nombre de la OR	

Proyecto (país)	PROSOC (Honduras)				PRODAP II (El Salvador)				FAT (Nicaragua)		
	FADES	FACILITA	Edilberto Rivera	CRS - FEDARES	SERTECNIA	Ramírez Consultores	MJ Paiz Espinoza	Fundación Tierra y Vida	ESETEC		
-Evaluación	OR, PS y UP	UP	OR con UP	PRODAP y OR	OR con UP	PRODAP y OR	OR con el técnico	OR con PS verbalmente	PS a nombre de la OR		
10. Período de ser PS	3 años	5 años	3 años	20 años	10 años	5 años	4 años	6 años	4 años		
11. ¿Cómo establecen los costos?	Los define el PROSOC.	Los define el PROSOC y el PNUD. No hay negociación.	Los define el PROSOC y el PNUD. No hay negociación.	Se negocian con la UP.	Se negocian con la UP.	Se negocian con la UP, con poco margen de negociación.	Se negocian con el grupo.	Se negocian con el grupo.	Tienen referencia y negocian con el grupo.		
12. Instrumentos para la prestación de servicios	Informes, formularios de evaluación, cuadernos de visita, reuniones y talleres, registros varios, POA, planes de gestión, encuestas.	Informes, cuadernos de visita, reuniones y talleres, registros varios, POA, planes de gestión, encuestas.	Guías de las capacitaciones, registros, visitas.	PFO; informes mensuales, POA, fichas de asistencia técnica; hojas de supervisión, sistema contable.	PFO, plan de desarrollo integral, POA, informes mensuales, sistema contable.	POA, plan de fortalecimiento, organizativo, bibliografía, acceso a Internet, hojas de asistencia técnica, seguimiento, formularios.	POA, planes mensuales de trabajo, informes mensuales de seguimiento y evaluación.	POA, planes mensuales de trabajo, informes mensuales de seguimiento y evaluación.	POA, planes mensuales de trabajo, informes mensuales de seguimiento y evaluación.		

Anexo 2

Guía de entrevista 1: para las unidades de proyectos

Nombre de las personas entrevistadas y cargos [Director, Encargado PSyE, Gerente Técnico]

Fecha: _____

A. DATOS GENERALES DEL PROYECTO

1. Nombre del Proyecto _____
2. Teléfono _____ Fax _____ Correo electrónico _____
3. Fecha de inicio _____ Finalización _____
4. Entidad ejecutora del proyecto _____
5. Financiamiento por fuentes. Incluir un cuadro.
6. Cual es el objetivo del proyecto?
7. Cómo define al proyecto, tipo, contenido?
8. Defina su población objetivo. Quien es la clientela real del proyecto? Tienen política diferenciada de atención? Explique.
9. Tiene política de género? Cómo se operativiza?
10. Componentes y actividades del proyecto por orden de prioridades. Incluir matriz.

B. SERVICIOS PRESTADOS POR EL PROYECTO

11. Defina que entiende por servicios? Privatización de servicios? Mecanismos descentralizados? Servicios especializados e integrales?
12. Considera que en el proyecto se aplican estos conceptos? Cómo se operativizan?
13. En los objetivos del proyecto se ha previsto el desarrollo del mercado de servicios o (solo) la prestación de servicios a la población objetivo? Como lo están haciendo? Cuales son los énfasis?
14. Tipo de demandas presentadas al proyecto. Hacer una matriz con el tipo de servicios solicitados más frecuentemente. Cual es el contenido de la asistencia brindada.

15. Qué servicios presta el proyecto (ejemplos a continuación)? Defina por prioridad.
 - a. Asistencia técnica agropecuaria, especifique
 - b. Asistencia técnica no agropecuaria, especifique
 - c. Capacitación
 - d. Servicios integrales
 - e. Asesoría gerencial empresarial
 - f. Asesoría organizativa
16. Cuales son las modalidades de los servicios prestados? Intentar hacer una matriz con la información que el proyecto maneje sobre las modalidades (algunos ejemplos a continuación) y las más comunes y porqué.
 - a. En forma directa por el proyecto (con sus propio personal o subcontratado)
 - b. A través de prestadores de servicios contratados por el proyecto
 - c. Los contratan directamente los usuarios con recursos del proyecto
 - d. Los contratan directamente los usuarios con recursos cofinanciados
 - e. Los contratan directamente los usuarios con recursos propios
 - f. A través de prestadores de servicios contratados por otra entidad
17. Cómo (tiempo y calidad) y quienes toman las decisiones para definir los servicios en las siguientes fases?
 - a. En la identificación de las demandas
 - b. En la formulación de las propuestas
 - c. En la gestión y negociación de las propuestas
 - d. En la identificación y selección de los prestadores de servicios
 - e. En la contratación de los prestadores de servicios
 - f. En el control de los recursos en la ejecución
 - g. En la ejecución de actividades planificadas
 - h. En el seguimiento de las actividades
 - i. En la evaluación de las acciones realizadas
 - j. En la suspensión o cierre de contratos
18. Cómo son calculados los costos de los servicios? Incluir hoja de cálculo. Defina cuales son los mecanismos de pago existentes en el marco del proyecto.

C. DE LAS ORGANIZACIONES RURALES – OR

19. Cómo califican las capacidades de las organizaciones rurales para ejercer su poder en la toma de decisiones? Porqué? Que ajustes han debido hacer?
20. Tienen las OR las capacidades suficientes para negociar y gestionar sus propios servicios? Sino, cual cree debe ser el rol de las UP en el desarrollo de estas capacidades? Y cual su rol en el mercado de servicios?
21. Comparten las organizaciones y sus miembros el costo de los servicios?
22. En que momento y bajo que circunstancias cree que las organizaciones están dispuestas a asumir parte del costo de los servicios?
23. Promueven el cofinanciamiento? Que mecanismos tiene el proyecto para promoverlo?

D. DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS-PS

24. Cómo se eligen y como se establecen las relaciones con los PS? Estaba previsto en el diseño del proyecto?
25. Cuántos PS trabajan en el proyecto? elaborar un cuadro como sigue:

Nombre de las entidades PS y tipo (ONG, profesional independiente, empresa, Organización Rural)	Áreas - contenido, en las que trabaja	Cobertura: área, familias, personas (por sexo, organizaciones)	Quien la contrata y extensión del contrato (monto y período)	Existía antes de la llegada del proyecto?

Pedir modelos de contratos para poder tener promedio de costos por PS

26. Defina el perfil promedio de los asesores a los usuarios. Como se adapta el perfil a las necesidades de los usuarios? Que aspectos de este perfil considera deben ser mejorados?
27. Calidades de los prestadores de servicios, quienes [UP, OR, PS, otro] y como [cuantitativa formal / cualitativa] se califican? Que deficiencias cree que tienen los PS para responder a las demandas? Que hace el proyecto para superarlas?
28. Calidad de los servicios prestados. Con que instrumentos se valoran los servicios prestados? ¿Quiénes hacen la valoración? Que incidencia tiene la valoración para hacer ajustes?
29. ¿Cómo prestan los servicios los PS?Cuál es la relación que se establece con los usuarios?
30. ¿Quiénes son los clientes de los PS? El proyecto, las organizaciones rurales, sus directivos?
31. ¿Cómo es la relación de la UP con los PS? Como conclusión

E. ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCION

32. La estructura organizativa – formal e informal, funcional del proyecto. Incluir un organigrama y un cuadro con el personal propio de la UP y de las organizaciones contratadas (en números promedios a lo largo de un año).
33. Cuáles cambios relevantes han sido introducidos en el esquema de ejecución del proyecto. Ordenar por fechas. Tuvo un impacto en la eficiencia de su desempeño?
34. Describa un esquema de la ejecución del proyecto y prestación de los servicios. Especifique las instancias que toman las decisiones a lo largo del proceso de la ejecución (incluyendo estructuras locales si las hay).
35. Cuales son los instrumentos que se utilizan para formalizar la relación entre actores? [contratos, convenios, acuerdos, reglamentos, etc]:
- Entre la UP y las OR
 - Entre la UP y los PS
 - Entre las OR y los PS
 - Otros
36. Quienes los negocian? Cómo se asegura su cumplimiento?
37. Cómo y quienes realizan el seguimiento y control de los contratos y convenios para la ejecución de acciones?

F. INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION

38. Con qué instrumentos operativos cuenta el proyecto para la ejecución? Incluir una matriz indicando lo siguiente:

Instrumento utilizado	Contenido	Quien lo aplica?	Valoración de su utilidad
<i>Eje. El Reglamento Operativo</i>	<i>Criterios, mecanismos de ejecución, instancias de aprobación...</i>	<i>Instancias de aprobación y revisión de propuestas</i>	<i>Orienta todo el proceso de ejecución.</i>

39. Cual es el instrumento de mayor uso para orientar la ejecución? Y para orientar la prestación de servicios? [Validar respuesta]
40. Tiene el proyecto una estrategia operativa de ejecución? Cómo se aplica? Cómo se actualiza?
41. Es el POA un adecuado instrumento para guiar la ejecución o es solo de tipo indicativo? Porqué? Hay participación de la población objetivo en su proceso de elaboración?
42. Cómo y quienes elaboraron su Reglamento Operativo (si cuenta con uno)? Cómo se actualiza? Lo consideran adecuado para la ejecución del proyecto?

G. VALORACIONES DE LA EJECUCION

Las preguntas a continuación son para facilitar una parte final de la entrevista y para analizar con el equipo lo que piensan al respecto.

43. Cuales son los tres principales problemas en un esquema de ejecución como éste? Cuales son las tres principales ventajas? Explique.
44. Cómo se han enfrentado estos problemas? (*recomendaciones*)
45. Considera adecuado este esquema de ejecución, o considera que debe ajustarse algunos de sus elementos? ¿Porqué?
46. A quienes considera los actores más relevantes en el proceso de ejecución y porqué? Cree que esta relevancia está reflejada en como se operativiza la ejecución del proyecto? Que cambios habría que introducir?
47. Cree que con este esquema de ejecución se lograrán alcanzar los objetivos del proyecto? Explicar. Considera adecuado este esquema de ejecución, o considera que debe ajustarse algunos de sus elementos? Porqué?
48. Que posibilidades reales existen de que esta modalidad continúe una vez que el proyecto concluya? Cree que se mantendrán los servicios una vez que el proyecto concluya, o que el financiamiento del proyecto concluya? Bajo que circunstancias? Cómo se espera lograr?
49. Cuales mecanismos proponen para promover la sostenibilidad de los servicios?
50. Existen mecanismos adecuados para hacer una adecuada valoración de los servicios prestados a la población objetivo del proyecto?
51. Considera que con el proyecto se estará contribuyendo al desarrollo de mercados de servicios rurales? Valore la respuesta.

NOTAS Y CONSIDERACIONES GENERALES

Anexo 2

Guía de entrevista 2: para las organizaciones rurales (que no son PS).

Nombre de la persona entrevistada y cargo: _____

Fecha: _____

A. DATOS GENERALES DE LA ORGANIZACION

1. Nombre: *Grupo, comunidad en* _____
2. Fecha de creación y otorgamiento persona jurídica: _____
3. Teléfono _____ Fax _____ Correo electrónico _____
4. Tipo: Organización de base de primer piso ; Empresa Asociativa ; Cooperativa ; Organización no formal; Otra: explique: _____
5. Cual es el objetivo de la organización? Cómo define su organización? [como ven ellos su organización: como PS, ONG con / sin fines de lucro, Org. de base, empresa que quiere generar recursos, etc]
6. Defina su membresía? Tienen política diferenciada de atención para distinto tipo de miembros? Explique.
7. Tiene política de género? Cómo se operativiza?

B. SOBRE LA ORGANIZACION

8. Cómo califican sus capacidades para ejercer su poder en la toma de decisiones? Cree que tienen las capacidades suficientes para negociar y gestionar sus propios servicios? Porqué? Que ajustes se deben hacer?
9. Como participan en:
 - a. La definición de la demanda
 - b. El establecimiento de prioridades
 - c. La elaboración de las propuestas
 - d. La presentación y negociación de propuestas
 - e. La selección de PS
 - f. Contratación de PS
 - g. Control y seguimiento de acciones
 - h. Evaluación de resultados
 - i. Cierre de contratos
10. Conoce proyectos de desarrollo rural en el área? Cómo se relaciona con alguno?

C. SERVICIOS RECIBIDOS

11. Defina que entiende por servicios? Privatización de servicios? Mecanismos descentralizados? Servicios especializados e integrales?
12. Qué servicios recibe? (dentro y fuera del proyecto) Defina por prioridad.

- j. Asistencia técnica agropecuaria
 - k. Asistencia técnica no agropecuaria, especifique
 - l. Capacitación
 - m. Servicios integrales
 - n. Asesoría gerencial empresarial
 - o. Asesoría organizativa
 - p. Otros. Especifique.
13. Cuales son las modalidades de los servicios prestados? Intentar hacer una matriz con la información que la OR maneje sobre las modalidades y la mayor o menor frecuencia de éstas.
- q. Contratados directamente por el proyecto
 - r. Los contratan directamente ustedes con recursos del proyecto
 - s. Los contratan directamente ustedes con recursos cofinanciados
 - t. Los contratan directamente ustedes con recursos propios
 - u. Contratados directamente por otra entidad
14. Cómo son calculados los costos de sus servicios? Tienen costos de referencia? Indicar cuales son.
15. Consideran que los asesores (técnicos) son adecuados a las necesidades de asistencia de ustedes? Defina el perfil promedio de los asesores a los usuarios. Que aspectos de este perfil considera deben ser mejorados?
16. Cómo les prestan los servicios? Como es la relación que estos asesores establecen con ustedes? Explique.

D. RELACION DE LA ORG CON EL PS Y EL PROYECTO U OTRO AGENTE

17. Con que proyectos se relaciona? Establecen relaciones de contratación? Con quienes? El PS, el proyecto, con otros?
18. Fecha de inicio del contrato y fecha de finalización.
19. Quienes son los clientes del PS? el proyecto, ustedes, los directivos de la OR, otros?
20. Cuales son los tres principales problemas identificados [aspectos que se puede mejorar] en su relación con los PS? y cuales las tres ventajas de trabajar con ellos?
21. Cuales son los tres principales problemas identificados [aspectos que se puede mejorar] en su relación con el proyecto? y cuales las tres ventajas de trabajar con el proyecto?
22. Como valoran la calidad de los servicios prestados. Quienes hacen la valoración? Que incidencia tiene la valoración para hacer ajustes?
23. Que deficiencias consideran que tienen los PS para responder a las demandas? Que hace el proyecto para ayudar a superarlas?

E. ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCION

24. La estructura organizativa – formal e informal, de la OR. Incluir un organigrama y un cuadro si tiene personal (en números promedios a lo largo de un año).
25. Describa un esquema de la ejecución y prestación de los servicios, especificar las instancias de decisión. [depende del tipo y tamaño de la organización si tenga]

26. Cuales son los instrumentos que se utilizan para formalizar la relación entre ustedes y los otros actores?: [contratos, convenios, acuerdos, reglamentos, etc]:
- Entre la UP y la OR
 - Entre la UP y los PS
 - Entre las OR y los PS
 - Otros
27. Quiénes los negocian? Cómo se asegura su cumplimiento?
28. Cómo y quienes realizan el seguimiento y control de los contratos y convenios para la ejecución de acciones?

F. INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION

29. Con qué instrumentos operativos cuenta para dar seguimiento la prestación de servicios? Cual es el de mayor uso? Incluir una matriz indicando lo siguiente:

Instrumento utilizado	Contenido	Quien lo aplica?	Valoración de su utilidad
<i>Eje. Guía para dar seguimiento a los servicios</i>	<i>Método para el seguimiento</i>	<i>Fiscales de la JD</i>	<i>Orienta la metodología a utilizar en el seguimiento, ajustes.</i>

30. Conocen la estrategia operativa de ejecución del proyecto?
31. Creen que el POA es un adecuado instrumento para guiar la ejecución o es solo de tipo indicativo? Por qué? Han participado en su elaboración?
32. Conocen el Reglamento Operativo del proyecto? Lo consideran adecuado para orientar la ejecución?

G. VALORACIONES DE LA EJECUCION

33. Cuales cree que son los tres principales problemas en un esquema de ejecución como éste?
34. Cuales son las tres principales ventajas? Considera adecuado este mecanismo o considera que debe ajustarse algunos de sus elementos? Por qué?
35. A quienes considera los actores más relevantes en el proceso y por qué? Cree que esta relevancia está reflejada en como se operativiza la ejecución del proyecto? Que cambios habría que introducir?
37. Conoce los objetivos del proyecto? Cree que con este esquema de ejecución se lograrán alcanzar los objetivos del proyecto? Por qué?
38. Considera que con el proyecto se estará contribuyendo al desarrollo de mercados de servicios rurales? Valore la respuesta.
39. Cree que se mantendrán los servicios una vez que el proyecto concluya, o que el financiamiento del proyecto concluya? Bajo que circunstancias? Cómo se espera lograr?

NOTAS Y CONSIDERACIONES GENERALES

Anexo 2

Guía de entrevista 3: para las organizaciones rurales que prestan servicios.

Nombre de la persona entrevistada y cargo: _____

Fecha: _____

A. DATOS GENERALES DE LA ORGANIZACION

1. Nombre: _____
2. Fecha de creación: *creación....., legalización, reactivada en*
3. Teléfono _____ Fax _____ Correo electrónico _____
4. Tipo: Organización de base de primer piso ; Empresa Asociativa ; Cooperativa ; Organización no formal ; Otra: explique: *es asociada a Asocuch*
5. Tipo de modalidad para prestar el servicio: en forma directa por la organización ; contratan personal técnico ; tiene una unidad independiente ; Otra: explique: _____
6. Tiene persona jurídica?.....
7. Cual es el objetivo de la organización?
8. Defina su membresía, tipología?
9. Tiene política de género? Cómo se operativiza?
10. Porqué inició la prestación de servicios en la organización?

B. SOBRE LA ORGANIZACION

11. Cómo califican sus capacidades para ejercer su poder en la toma de decisiones? Cree que tienen las capacidades suficientes para negociar y gestionar sus propios servicios? Porqué? Que ajustes se deben hacer?
12. Como participan en:
 - La definición de la demanda
 - El establecimiento de prioridades
 - La elaboración de las propuestas
 - La presentación y negociación de propuestas
 - La selección de PS:
 - Contratación de PS:
 - Control y seguimiento de acciones
 - Evaluación de resultados
 - Cierre de contratos

C. SERVICIOS RECIBIDOS Y PRESTADOS

13. Defina que entiende por servicios? Privatización de servicios? Mecanismos descentralizados? Servicios especializados e integrales? *Esta pregunta puede ser, replanteada o sacada como conclusión durante la entrevista.*

14. *No hacerla directamente, sacarla como conclusión de la entrevista.* Considera que en los objetivos del proyecto se ha previsto el desarrollo del mercado de servicios o la prestación de servicios a la población objetivo? Cree que se está logrando?
15. Qué servicios recibe la organización? Defina por prioridad.
- Asistencia técnica agropecuaria
 - Asistencia técnica no agropecuaria, especifique
 - Capacitación:
 - Servicios integrales
 - Asesoría gerencial empresarial:
 - Asesoría organizativa
 - Otros. Especifique.
16. Qué servicios presta la organización y cobertura [cantidad de usuarios / municipios]? Defina por prioridad.
- Asistencia técnica agropecuaria
 - Asistencia técnica no agropecuaria, especifique
 - Capacitación:
 - Servicios integrales
 - Asesoría gerencial empresarial:
 - Asesoría organizativa
 - Otros. Especifique:
17. Cuales son las modalidades de los servicios prestados? Intentar hacer una matriz con la información que la OR maneje sobre las modalidades y la mayor o menor frecuencia de éstas.
- Contratados directamente por el proyecto
 - Los contratan directamente ustedes con recursos del proyecto
 - Los contratan directamente ustedes con recursos cofinanciados
 - Los contratan directamente ustedes con recursos propios
 - Contratados directamente por otra entidad
18. Cómo son calculados los costos de sus servicios? Tienen costos de referencia? Indicar cuales son.
19. Consideran que los asesores (técnicos) son adecuados a las necesidades de asistencia de ustedes? Defina el perfil promedio de los asesores a los usuarios. Que aspectos de este perfil considera deben ser mejorados?
20. Cómo prestan los servicios (como se operativizan?) Cual es la relación que estos asesores establecen con ustedes?

D. RELACION DE LA ORGANIZACION CON EL PROYECTO (U OTRO AGENTE)

21. Con que proyecto tiene relaciones de trabajo actualmente. Fecha de inicio del contrato con el proyecto y fecha de finalización.
22. Tienen convenios con otras instancias?, de que tipo?
23. Cuales son los tres principales problemas identificados en su relación con el proyecto (u otro agente)? y cuales las tres ventajas de trabajar con ellos?
24. Como valoran la calidad de los servicios prestados. Quienes hacen la valoración? Que incidencia tiene la valoración para hacer ajustes?

25. Que deficiencias consideran que tienen algunos PS para responder a las demandas? Que hace el proyecto para ayudar a superarlas?

E. ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCION

26. La estructura organizativa – formal e informal, de la OR. Incluir un organigrama y un cuadro si tiene personal (en números promedios a lo largo de un año). Puede incluirse un pequeño cuadro como el siguiente:

Personal	Salarios	Quien lo paga?

27. Describa un esquema de la ejecución y prestación de los servicios, especificar las instancias de decisión.

28. Cuales son los instrumentos que se utilizan para formalizar la relación entre ustedes y los otros actores?: [contratos, convenios, acuerdos, reglamentos, etc]:

- Entre la UP y la OR:
- Entre la UP y los PS
- Entre las OR y los PS:
- Otros

29. Quienes los negocian? Cómo se asegura su cumplimiento?

30. Cómo y quienes realizan el seguimiento y control de los contratos y convenios para la ejecución de acciones?

F. INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION

31. Con qué instrumentos operativos cuenta para la prestación de los servicios? Cual es el de mayor uso? Incluir una matriz indicando lo siguiente:

Instrumento utilizado	Contenido	Quien lo aplica?	Valoración de su utilidad
<i>Eje. Guía para dar seguimiento a los servicios</i>	<i>Método para el seguimiento</i>	<i>Fiscales de la JD</i>	<i>Orienta la metodología a utilizar en el seguimiento, ajustes.</i>

32. Conocen la estrategia operativa de ejecución del proyecto?

33. Creen que el POA es un adecuado instrumento para guiar la ejecución o es solo de tipo indicativo? Por qué? Han participado en su elaboración?

34. Conocen el Reglamento Operativo del proyecto? Lo consideran adecuado para orientar la ejecución?

G. VALORACIONES DE LA EJECUCION

35. Cuales cree que son los tres principales problemas en un esquema de ejecución como lo del proyecto? Explique.

36. Cuales son las tres principales ventajas de este esquema de ejecución? Lo considera adecuado o deben ajustarse algunos de sus elementos? Porqué?
37. Cree que con este esquema de ejecución se lograrán alcanzar los objetivos del proyecto? Porqué?
38. Que posibilidades reales existen de que esta modalidad de prestación de servicios continúe una vez que el proyecto concluya?
39. Las siguientes preguntas no deben ser realizadas, sino sacada como conclusión en la entrevista. A quienes considera los actores más relevantes en el proceso [de crear un mercado de servicios] y porqué? Cree que esta relevancia está reflejada en como se operativiza la ejecución del proyecto? Que cambios habría que introducir?
40. Considera que con el proyecto se estará contribuyendo al desarrollo de mercados de servicios rurales? Valore la respuesta.

NOTAS Y CONSIDERACIONES GENERALES

Anexo 2

Guía de entrevista 4: para los prestadores de servicios.

Nombre de la persona entrevistada y cargo _____

Fecha: _____

A. DATOS GENERALES DEL PRESTADOR DE SERVICIOS-PS

Nombre _____

Fecha de creación y obtención persona jurídica (si tiene) _____

3. Teléfono _____ Fax _____ Correo electrónico _____

4. Tipo: Profesional independiente ; ONG ; empresa ; Organización gremial ;
Otra: explique: _____

5. Cual es el objetivo de la organización? (cuando proceda)

6. Defina su clientela? Tienen política diferenciada de atención para distinto tipo de clientela? Explique.

7. Tiene política de género? Cómo se operativiza?

8. En caso de organizaciones: Cómo define su organización? [como ven su organización: como PS, ONG con / sin fines de lucro, Org. de base, empresa que quiere generar recursos, etc]

9. Cómo se decidió a trabajar como PS? [por idealismo, ingresos, etc.]

B. SERVICIOS PRESTADOS

10. Defina que entiende por servicios? Privatización de servicios? Mecanismos descentralizados? Servicios especializados e integrales?

11. Como se operativizan estos conceptos en sus actividades?

12. Considera que en el proyecto se aplican estos conceptos? Cómo se operativizan?

13. Conoce proyectos de desarrollo rural en el área? Cómo se relaciona con alguno?

14. Qué servicios presta? (tipo y cobertura: cantidad de usuarios / municipios) (dentro y fuera del proyecto)
Defina por prioridad.

- Asistencia técnica agropecuaria
- Asistencia técnica no agropecuaria, especifique
- Capacitación
- Servicios integrales
- Asesoría gerencial empresarial
- Asesoría organizativa

15. Cuales son las modalidades de los servicios prestados? Intentar hacer una matriz con la información que el PS maneje sobre las modalidades y la mayor o menor frecuencia de éstas.

- Contratados directamente por el proyecto
- Los contratan directamente los usuarios con recursos del proyecto

- Los contratan directamente los usuarios con recursos cofinanciados
 - Los contratan directamente los usuarios con recursos propios
 - Contratados directamente por otra entidad
16. Cómo es su participación:
- En la identificación de las demandas
 - En la formulación de las propuestas
 - En la gestión y negociación de las propuestas
 - En el control de los recursos en la ejecución
 - En la ejecución de actividades planificadas
 - En el seguimiento de las actividades
 - En la evaluación de las acciones realizadas
 - En la suspensión o cierre de contratos
17. Cómo son calculados los costos de sus servicios? Tienen alguna hoja de cálculo, costos de referencia? Indicar cuales son.
18. Defina el perfil promedio de los *asesores* [los personas que dan asistencia] a los usuarios. Como se adapta el perfil a las necesidades de los usuarios? Que aspectos de este perfil considera deben ser mejorados?
19. Cómo prestan los servicios (como se operativiza?: visitas, metodología de campo, centro de capacitación, rotatorio) Cual es la relación que se establece con los usuarios?

C. RELACION DEL PS CON EL PROYECTO

20. Que procedimiento fue utilizado para ser considerado como PS? Fecha de inicio del contrato y fecha de finalización.
21. Cómo se establece el costo de los servicios en el proyecto?
22. Cual es su relación con el proyecto? Tienen un esquema diferente para prestar los servicios en el marco del proyecto?
23. A quien considera sus *clientes*? Al proyecto, las organizaciones rurales, sus directivos, otros?
24. Cuales son los tres principales problemas identificados [aspectos que se puede mejorar] en su relación con sus clientes? y cuales las tres ventajas de trabajar con ellos?
25. Cuales son los tres principales problemas identificados [aspectos que se puede mejorar] en su relación con el proyecto? y cuales las tres ventajas de trabajar con el proyecto?
26. Calidad de los servicios prestados. Con que instrumentos se valoran los servicios prestados? Quienes hacen la valoración? Que incidencia tiene la valoración para hacer ajustes? Existen mecanismos adecuados para hacer una adecuada valoración de los mismos?
27. Que deficiencias [aspectos que se puede mejorar] consideran que tiene para responder a las demandas? Que hace el proyecto para ayudar a superarlas?

D. DE LAS ORGANIZACIONES RURALES-OR

28. Cómo califica las capacidades de las organizaciones rurales para ejercer su poder en la toma de decisiones? Cree que las OR tienen las capacidades suficientes para negociar y gestionar sus propios servicios? Porqué? Que ajustes se deben hacer?
29. Como participan las OR y usuarios en:
- La definición de la demanda
 - El establecimiento de prioridades
 - La elaboración de las propuestas
 - La presentación y negociación de propuestas
 - La selección de PS
 - Contratación de PS
 - Control y seguimiento de acciones
 - Evaluación de resultados
 - Cierre de contratos

E. ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCION

30. La estructura organizativa – formal e informal, del PS (cuando tiene persona jurídica). Incluir un organigrama y un cuadro con el personal propio y subcontratado (en números promedios a lo largo de un año).

<i>Personal</i>	<i>Salarios</i>	<i>Quien lo paga?</i>

31. Se ha contratado personal adicional para prestar servicios en el marco del proyecto?
32. Describa un esquema de la ejecución y prestación de los servicios. Especifique las instancias que toman las decisiones a lo largo del proceso de la ejecución.
33. Con quien establece su relación de contratación, con las organizaciones rurales, con el proyecto, con otros?
34. Cuales son los instrumentos que se utilizan para formalizar la relación entre actores?: [contratos, convenios, acuerdos, reglamentos, etc]:
- Entre la UP y las OR
 - Entre la UP y los PS
 - Entre las OR y los PS
 - Otros
35. Quienes los negocian? Cómo se asegura su cumplimiento?
36. Cómo y quienes realizan el seguimiento y control de los contratos y convenios para la ejecución de acciones?

F. INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCION

37. Con qué instrumentos operativos cuenta para realizar la prestación de servicios? Incluir una matriz indicando lo siguiente:

Instrumento utilizado	Contenido	Quien lo aplica?	Valoración de su utilidad
<i>Eje. Guía para dar seguimiento a los servicios</i>	<i>Método para el seguimiento</i>	<i>Fiscales de la JD</i>	<i>Orienta la metodología a utilizar en el seguimiento, ajustes.</i>

38. Cuales instrumentos considera adecuados para guiar la ejecución? Cual es el instrumento de mayor uso para orientar la prestación de servicios?
39. Conocen la estrategia operativa de ejecución del proyecto?
40. Creen que el POA es un adecuado instrumento para guiar la ejecución o es solo de tipo indicativo? Por qué? Han participado en su elaboración?
41. Conocen el Reglamento Operativo del proyecto? Lo consideran adecuado para orientar la ejecución?

G. VALORACIONES DE LA EJECUCION

42. Cuales son los tres principales problemas en un esquema de ejecución como éste? Cuales son las tres principales ventajas? Explique.
43. Considera adecuado este mecanismo o considera que debe ajustarse algunos de sus elementos? Por qué?
44. A quienes considera los actores más relevantes en el proceso y por qué? Cree que esta relevancia está reflejada en como se operativiza la ejecución del proyecto? Que cambios habría que introducir?
45. Considera que en los objetivos del proyecto se ha previsto el desarrollo del mercado de servicios o la prestación de servicios a la población objetivo? Cree que se está logrando? Cree que con este esquema de ejecución se lograrán alcanzar los objetivos del proyecto? Considera que con el proyecto se estará contribuyendo al desarrollo de mercados de servicios rurales? Valore la respuesta.
46. Cree que se mantendrán los servicios una vez que el proyecto concluya, o que el financiamiento del proyecto concluya? Cree que se habrá desarrollado un mercado de servicios y que continuará funcionando una vez que el proyecto concluya? Que mecanismos se usan para promover la sostenibilidad de los servicios?

NOTAS Y CONSIDERACIONES GENERALES

Anexo 3

Personas participantes en el estudio

Guatemala – PROCUCH

Organizaciones rurales

ASOCUCH	Miguel Figueroa (Presidente del Consejo Administración) Carol Herrera (Asesora en Gerencia)
Cooperativa Joya Hermosa	Juan Chum (Gerente) Rogelio Ajtun (Técnico) Sergio Alonso (Técnico)
Cooperativa San Bartolo	Tomás Figueroa (Gerente) Reyna Hernández (Contadora) Henry Figueroa (Técnico) Bertha Pérez (Técnica)

Unidad de proyecto

Marlon Mérida	Encargado de UPSE
Norma Pérez	Organización Social

El Salvador – PRODAP II

Organizaciones rurales

ARLA	José Luis Alfaro (Presidente) Mario González (Tesorero)
CODECANO	Exequias Aguilar (Presidente) Guillermo Enrique Alfaro Rodríguez (Tesorero) José Elías Asevere (Vocal de la Junta de Vigilancia) Árquelo Aceron (Tercer Vocal Suplente del Consejo) Manuel Antonio Gasparo (Gerente)
Cooperativa Santa Bárbara	Juan Francisco Ruiz (Gerente) Miguel Antonio Velazco (Presidente Consejo de Administración)

Jorge Alberto Villanada (Vocal del Consejo)
 Carlos Torres (Presidente de la Junta de Vigilancia)
 José Santos (Administrador de la Cooperativa)
 María Cristina Amaya (Secretaria de la Junta de Vigilancia)
 Lorena del Carmen Ruíz (Secretaria del Comité de Educación)
 Marta Ruiz (Secretaria del Comité de Salud)
 Isabel Barrera (Colaboradora/socia del Comité de Salud)
 Marta Lilian Barrera (Colaboradora del Comité de Salud)

Prestadores de servicio

CRS-FEDARES	Eduardo López Gomero (Coordinador)
Ramírez Consultores	Salvador Arévalo (Técnico agropecuario) Francisco Edis Rivera (Técnico agropecuario) Mauricio Rodríguez (Técnico agropecuario) Darlin Orellana (Encargada de organización y género)
SERTECNIA	Pedro Escamilla (Representante) Mario Ernesto Alvarado (Coordinador)

Unidad de proyecto

Frank Escobar	Director
Rafael Paredes	Gerente Técnico
Carmen Valle	Encargada de Planificación, Seguimiento y Evaluación
Beatriz Mazariego	Encargada de capacidades organizativas locales
Jaime Bran	Supervisor Zonal
Oscar Irigoyen	Supervisor Zonal
Emilio Aguilar	Supervisor Zonal

Honduras - PROSOC

Organizaciones rurales

Grupo Luz del Futuro – Santa Cruz

Santos Ocludis Martínez (Presidente del Grupo y Tesorero del Comité Gerencial Comunitario - CGC)
 María Justina García (Coordinadora del Grupo)
 Federico Pérez Rodríguez (FAPRIN y Presidente de la Caja Rural “Porvenir”)
 Marcelina Cruz (Fiscal del Grupo)

Grupo Sigamos Adelante, Los Puentes, Yarula

Félix Reyes (Presidente)
 Emilia Gómez (FAPRIN y Secretaria de micro-empresa)
 Carmen Gutiérrez (Presidenta de micro-empresa)
 María Isabel Martínez (Fiscal del Grupo)

María Gutiérrez (Presidenta del Comité de Comercialización)
Delia Ramos, FAPRIN
Emilio Molina (Socio)

UTEPAZ - ONILH José Ramón Melgar (Presidente)
José Rubén Osorio Chicas (Coordinador técnico)
Olmar Flores (Técnico agrícola)
Doris Mejilla (Técnica social y micro-empresarial)

Prestadores de servicio

Consultor Edilberto Rivera
FACILITA Elmer Figueroa (Gerente)
FADES Luis Renato Cabrera (Gerente)
Rommel Melghem (Coordinador técnico y socio)

Unidad de proyecto

Héctor Ortega Director
Raúl González Encargado de PSE
Oswaldo Oliva Servicios Técnicos
Jesús Gálvez Coordinador de Servicios Financieros
Maria Elena Anderson Coordinadora de Promoción, Organización y Género.
Berta Castilla Técnica social de la Unidad Operativa de Campo (UOC)

Nicaragua – FAT

Organizaciones rurales

Grupo San Cristóbal Pedro Julio Morales (Presidente)
Cándida Mendoza (Secretaria)
Andrés Zapata (Tesorero)
Ronald García
Lorenzo Morales
Reyna Morales
Juan Ramón Morales

Grupo Los Laureles Pedro Espinoza (Presidente)
Susana Delgado (Tesorera)
Armando Paiz (Secretario)
Bayardo Vargas, Selfida Espinoza, Agner Vargas,
Jorge Mejía y Nexdar Paiz (miembros)

Grupo El Paraíso Guillermina Valencia (Presidenta)
Carlos Morales (Encargado de Finanzas)
Vilma Morales (Secretaria)
Orayda Salgado, Lesly Morales, Luisa Elena Morales,

Mercedes López, María Barela, Dora Morán, Josefa Barela, Yhajaira Ruiz, Calimela Juárez, Marina Yhajaira Valencia, Tranquilino Morales y Carmen Morales (miembros)

Prestadores de servicio

Consultor	Melvin José Paiz Espinoza
ESATEC, S.A.	Leonel Altamirano (Representante legal y Gerente)
Fundación Tierra y Vida	Máximo Morales Pérez (Asistente técnico integral de campo)

Unidad de proyecto

Marina Flores	Coordinadora
Orbelina Schoenich	Representante de UPSE
Julio Centeno	Oficial de Proyecto
Jesús Pérez	Oficial de Proyecto

Costa Rica – PRODAPEN

Organizaciones rurales

CEMPRODECA	Félix Ángel Vásquez Jiménez (Director ejecutivo) Francisco Castro Araya (Agricultor, segundo vocal de Junta Directiva) Francisco Agüero (Encargado de ventas) Olman Cordero (Administrador de la planta comercializadora)
COOPEPILANGOSTA	Oscar Campos (Presidente) Dimas Rojas (Secretario) Wilberth Román Céspedes (Coordinador del contrato de co-ejecución y encargado del Departamento Técnico)

Unidad de proyecto

Luis Fernando Escalante	Director
Sandra Lezcano	Encargada de Planificación, Seguimiento y Evaluación (PSyE)
Laura Obando Villegas	Encargada de Servicios de Apoyo a la Producción
Marvin Chaverri Sandoval	Administrador

Anexo 4

Nota sobre el desarrollo de los servicios de asistencia técnica en Centroamérica

J. León

La asistencia técnica a productores rurales, entendida como servicios técnicos ofrecidos principalmente por profesionales o empresas para atender necesidades tecnológicas, económicas y organizativas en la subregión centroamericana, ha seguido un patrón de evolución histórico bastante similar en todos los países, aunque también se observan algunas diferencias.

Al menos a mediados del siglo XIX, ya existía una demanda de AT por parte de agricultores que cultivaban ciertos rubros importantes, como el café. En esa época las demandas fueron atendidas en gran medida por los propios productores, que experimentaron y desarrollaron técnicas de cultivo propias, o las adaptaron de otros países. Ciertas técnicas, materiales, equipos y herramientas para mejorar la productividad se importaron a través del comercio exterior.

Durante la primera mitad del siglo XX, los gobiernos de algunos países iniciaron sistemas de información sobre tecnología e incluso algo de investigación y transferencia de tecnología en los rubros más importantes, impulsados por la demanda externa.

Solo después de la II Guerra Mundial fue que el sector público de la mayoría de los países incursionó fuertemente en la prestación de servicios, a través de los ministerios de agricultura (MAG) y otros entes de fomento agrícola. El crecimiento de la demanda externa por varios productos de exportación fue, sin duda, un acicate para introducir mejor tecnología y aumentar este comercio. Otro factor externo de gran importancia que impulsó la introducción de sistemas de mejoramiento agrícola fue el Programa del Punto Cuarto de los EE.UU., que difundió el concepto de

“extensión agrícola” aplicado en ese país, financiando y capacitando a agentes de extensión en toda la región, con un éxito relevante.

La introducción de métodos de AT más eficaces, dirigidos por los servicios de extensión a productores de todo tipo después de 1950, y el acceso a mejor educación elevaron el nivel de conocimientos técnicos de los productores. A esto se unió una creciente oferta del comercio privado de maquinaria más barata y eficiente, fertilizantes químicos, plaguicidas y mejores semillas e híbridos. Sobre la base de esta capacidad tecnológica, intensiva en capital, se estableció en la región un proceso de cambio tecnológico importante entre las décadas de 1950 y 1980, aunque centrado en los productores con mayor acceso a tierra y capital y cuya mayoría que producía para el mercado internacional. Los demás productores de rubros de menor rentabilidad, como los granos, en general no se beneficiaron significativamente de los métodos de asistencia técnica individual ni de la aplicación de insumos importados.

Para la década de 1970, en algunos países se planteó como población objetivo de los sistemas de extensión a los pequeños y pobres agricultores. Una creciente preocupación a nivel mundial por los productores más pobres llevó a que los entes de financiamiento internacionales (BID, BIRF, USAID) iniciaran en esa década el establecimiento de entes públicos especializados en la generación y transferencia de tecnología. Se crearon así en la región instituciones públicas tales como el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) de Guatemala, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) de El Salvador, el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), o entidades privadas como la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) de Honduras.

El enfocar los esfuerzos de manera preferente en el gran número de pequeños productores obligó a variar los métodos de atención, pasando de un enfoque de asistencia técnica individual a uno de atención a grupos de productores. Al buscar mejorar las condiciones de los pequeños productores, los gobiernos se vieron en la necesidad de invertir en el desarrollo del entorno rural, para poder enfrentar con posibilidades de éxito el reto del cambio técnico y económico de esa población. Esta necesidad de hacer inversiones masivas en financiamiento y asistencia técnica, así como en infraestructura rural, llevó al diseño de proyectos de DR, que recibieron un fuerte impulso de los bancos de desarrollo a partir de la década de 1970. Estos proyectos, implementados de manera amplia durante unos veinte años, hasta inicios de los noventas, buscaron que los servicios a los/as usuarios/as fueran ofrecidos principalmente por las entidades públicas mencionadas arriba, o cuando estas no lo podían realizar, establecían sus propios sistemas de AT, aplicando básicamente los mismos métodos desarrollados por los entes públicos.

Los bajos niveles de crecimiento en la subregión en la década de 1980 (negativos incluso en algunos casos) llevaron a una considerable reducción de los recursos disponibles en el sector público para AT, llegando incluso algunos países a cerrar sus servicios de extensión pública. Esta situación obligó a los diseñadores, financiadores y ejecutores de proyectos de DR a revisar los enfoques seguidos y a buscar soluciones alternativas. La “tercerización” de servicios, mediante la cual la ejecución de la AT se transfirió a proveedores de servicios privados, fue una de las soluciones implementadas de manera más amplia.

Anexo 5

Bibliografía consultada

General

- Bagés, F. y otros. 2002. Sugerencias sobre política de extensión para América Latina y el Caribe. Documento preparado para el Seminario Internacional de Resultados, abril 20 al 29.
- Berdegú, J. 2002. Notas: Las reformas de los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80. RIMISP. Abril.
- _____ y otros. 2003. El FIDA en América Latina y el Caribe: Lecciones de 25 años e ideas para el futuro. Noviembre.
- Cattaneo, C. 2000. Los servicios de apoyo a la comercialización: para-instrumentos para mejorar la inserción comercial de los PPM agropecuarios. Argentina. Septiembre.
- FIDA. 2001. Documento Estratégico Regional: América Latina y el Caribe. Diciembre.
- Engel, P. 1998. Facilitando el desarrollo sostenible: ¿hacia una extensión moderna? Documento preparado para el Taller Electrónico Experiencias de Servicios Privatizados y Descentralizados de Asesoría a la Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe. 13 al 31 de julio.
- Escobar, G. s.f. La extensión y los servicios de apoyo: hacia una agricultura sostenible. Experiencias seleccionadas y visión del Cono Sur. RIMISP, Santiago, Chile.
- Haudry de Soucy, R. 1998. El fortalecimiento de los mercados rurales de asistencia técnica. Documento para el Taller Electrónico Experiencias de Servicios Privatizados y Descentralizados de Asesoría a la Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe. 13 al 31 de julio.
- Nitlapán, Nicaragua. 2003. Informe del estudio de mercados de servicios de asistencia técnica-SAT: la segmentación de los mercados de servicios en la zona FAT: situación al inicio de la intervención. Informe preparado para FUNICA. Abril.
- PASOLAC, Nicaragua. 2003. Informe final del Proyecto de Fortalecimiento a la Organización de Promotores Rurales. Informe para PROSESUR, Nicaragua. Julio.
- PRONAPPA. 1998. Estudio de caso del Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario. Documento para el Taller Electrónico Experiencias de Servicios Privatizados y Descentralizados de Asesoría a la Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe. 13 al 31 de julio.
- Quispe, A y otros. 1999. Experiencias recientes de las organizaciones económicas del medio rural en México. Documento para el Taller: De Cara a la Globalización: Organizaciones Económicas en América Latina y el Caribe. 15 de marzo al 5 de mayo.

RUTA; Báez, L. 2000. Programa de Implementación de Proyectos: Análisis de las Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. San José, CR, RUTA. Serie de Publicaciones RUTA - Documento de Trabajo 3. Octubre.

RUTA; Báez, L.; León, J. 2001. Programa de Implementación de Proyectos: Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica: Debates y Propuesta de una Agenda de Trabajo. Último borrador para discusión. 22 de marzo.

Wiener, H. 2000. La experiencia del Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra – FEAS en Perú. Documento para el Seminario: Las Estrategias y Experiencias Exitosas de Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe. Octubre.

Guatemala

FIDAMERICA; RUTA. 2001. De pastores a empresarios de embutidos: PCUCH y PROCUCH – GUATEMALA. Néfer Muñoz. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando Experiencias # 14.

FIDAMERICA; RUTA. 2001. Produciendo semillas de papa: PCUCH y PROCUCH – GUATEMALA. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando experiencias #13.

PCUCH; Pérez, N.; Piña, J. 2000. Proyecto Cuchamatanes. Transferencia de la Prestación de Servicios Técnicos a las Organizaciones de Productores. Documento preparado para el Taller de Análisis de Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. Chiantla, Huehuetenango. Mayo.

El Salvador

FIDAMERICA; RUTA. 2001. Campesinos dan crédito a sus sueños: PRODAP – EL SALVADOR. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando experiencias #9.

PROCHALATE; RUTA. 2000. Proceso de cambios en la estructura organizativa del PROCHALATE - estudio de caso. Documento preparado para el Taller de Análisis de Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. Chalatenango, El Salvador. Serie de Publicaciones RUTA. Mayo.

PRODAP I; RUTA. 2001. Las propuestas del PRODAP – sistematización de experiencias en métodos de combate a la pobreza rural en El Salvador. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando Experiencias #1.

PRODAP I; RUTA. 2001. Plan Piloto de Experiencias de Coejecución – Sistematización de las Experiencias. San José, CR. Informe Final. Abril.

PRODAP I; TROPISSEC; RUTA. 2000. Plan Piloto de Experiencias de Coejecución. Visita de Asesoría e Intercambio de TROPISSEC al PRODAP. Informe final. 1 de septiembre.

Honduras

CATIE-SETEDER; RUTA. s.f. Propuesta para mejorar los procesos de contratación y evaluación de la asistencia técnica por parte de los beneficiarios de proyectos de desarrollo rural en Honduras". Términos de referencia.

FIDAMERICA; RUTA. 2001. Innovadores del desarrollo: PROSOC – HONDURAS. Néfer Muñoz. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando Experiencias #12.

FIDA-RUTA. 2002. Ayuda memoria de la Misión de Revisión de Cartera de Proyectos de Desarrollo Rural Financiados por FIDA. 18 Junio.

PLANDERO; RUTA. 2000. Sostenibilidad de los servicios prestados por los organismos coejecutores al finalizar el proyecto - estudio de caso. Documento preparado para el Taller de Análisis de Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. Santa Rosa de Copán, Honduras. Marzo.

PROSOC-RUTA; Gutiérrez, H. 2003. Los procesos de focalización y levantamiento de demanda: la experiencia del PROSOC. RUTA: Marcala, La Paz, Honduras. Febrero

RUTA. 2001. Programa de Apoyo a Implementación de Proyectos. Asesoría e intercambio con el proyecto PROSOC – Honduras. Ayuda memoria. Marcala, La Paz. 5 de mayo.

_____. 2002. Misión de Revisión de la Cartera de los Proyectos de Desarrollo Rural Financiados por el FIDA en Honduras. Análisis de la estrategia y mecanismos de ejecución de los proyectos. Referencia FIDA #332265. Junio.

Nicaragua

FUNICA; RUTA. 2002. Sistematización de experiencias de los procesos de difusión, promoción y preparación para la operación del Fondo de Asistencia Técnica. Zamora E. Lacayo. San José, CR. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando experiencias #19.

Programa Nacional de Tecnología y Educación Técnica Agrícola. 2003. Ayuda Memoria de la Misión de Revisión de Medio Término del Proyecto. FIDA, Banco Mundial y COSUDE. Ayuda Memoria del funcionamiento de Fondos Competitivos. 14 al 25 de junio.

TROPISEC; RUTA. 2000. Mecanismos operativos de la coejecución: modalidades de vinculación de actores del proyecto - estudio de caso. Documento preparado para el Taller de Análisis de Experiencias de Coejecución en Proyectos FIDA en Centroamérica. Esteli, Nicaragua. Mayo.

Costa Rica

FIDAMERICA; RUTA. 2001. Agricultores se convierten en empresarios: PRODAPEN – COSTA RICA. Néfer Muñoz. San José. Serie de Publicaciones RUTA: Sistematizando Experiencias #15. San José.

PRODAPEN; FIDAMERICA; PREVAL. 2003. Informe de sistematización: la experiencia de negociación en implementación de la metodología de co-ejecución mediante contrato entre COOPEPILANGOSTA R.L. y PRODAPEN, 2001 – 2003. Guanacaste, CR. Documento de trabajo. Agosto.