

República de Nicaragua

Evaluación de la Estrategia y el Programa en el País

Resumen ejecutivo

A. Antecedentes y contexto

1. De conformidad con la política de evaluación del FIDA (2011) y la revisión aprobada por la Junta Ejecutiva en su 116^o período de sesiones de diciembre de 2015, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) en la República de Nicaragua en 2016.
2. **Alcance.** En la EEPP se evaluó la asociación entre el FIDA y el Gobierno que cubre el período comprendido entre 1999 y 2016 en el marco de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales de 2005 y 2012. En la EEPP se evaluó: i) el desempeño y el impacto de la cartera de proyectos financiados con los préstamos del FIDA (se revisaron cinco proyectos, de los cuales dos se encuentran en curso); ii) el desempeño y los resultados de las actividades no crediticias (diálogo sobre políticas, gestión del conocimiento y fomento de alianzas), y iii) el desempeño de la estrategia para el país.
3. **Objetivos.** La EEPP tiene dos objetivos principales: i) evaluar los resultados y el desempeño de la estrategia y el programa en el país financiado por el FIDA, y ii) presentar conclusiones y recomendaciones para la futura asociación entre el FIDA y la República de Nicaragua para mejorar la eficacia del desarrollo y la erradicación de la pobreza. La EEPP se llevó a cabo con arreglo al Manual de evaluación de la IOE (segunda edición, publicada en 2015). Las constataciones, enseñanzas y recomendaciones de la EEPP se utilizarán en la preparación del nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), cuya presentación está prevista para 2017.
4. **El FIDA en Nicaragua.** Desde 1979, el FIDA ha financiado diez proyectos en Nicaragua (USD 148,2 millones) para una cartera con un costo total estimado de USD 336,36 millones (incluidas las contrapartidas efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios). La contraparte nacional contribuyó con USD 0,37 por cada dólar invertido por el Fondo por un total de USD 56,1 millones. El programa ha movilizado un total de USD 131,47 millones como cofinanciación proveniente de varias fuentes, tanto multilaterales — Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional, Unión Europea, como bilaterales — Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y el Gobierno de Venezuela. Actualmente, el FIDA cuenta con un oficial de enlace (consultor) en Managua, acompañado por un equipo de dos consultores que apoyan en actividades fiduciarias. El Gerente del Programa en el País está adscrito actualmente a la oficina subregional de la División de América Latina y el Caribe (LAC) en Guatemala¹.
5. La estrategia del FIDA ha evolucionado desde un enfoque de apoyo a la producción mediante mejoras tecnológicas, para posteriormente impulsar el fomento del empleo y negocios rurales, la innovación tecnológica y la comercialización. Más recientemente, se centra en modelos inclusivos de integración de cadenas de valor y adaptación a los efectos asociados al cambio climático. Los grupos objetivo han evolucionado igualmente, pasando de productores individuales —comprendidos los receptores de asistencia para la seguridad alimentaria y nutricional y agricultores

¹ El Gerente del Programa en el País ha estado adscrito en la sede central del FIDA, en Roma, hasta diciembre de 2016.

familiares— a organizaciones rurales que han desarrollado experiencia de gestión en las cadenas de valor en que se insertan.

6. La focalización geográfica evoluciona de un enfoque espacial (centrado en la zona seca en el Pacífico, las Segovias y la región central norte) a un enfoque centrado en la incorporación de múltiples territorios, prestando una atención prioritaria a los pueblos indígenas y afrodescendientes del Caribe, con el respaldo del Programa de Desarrollo de los Sistemas Productivos Agrícola, Pesquero y Forestal en Territorios Indígenas de RAAN y RAAS (NICARIBE) y del Proyecto de Adaptación a Cambios en los Mercados y a los efectos del Cambio Climático (NICADAPTA).

B. Desempeño de la cartera crediticia

7. **Pertinencia.** En conjunto, los objetivos de los cinco proyectos que abarca la EEPF orientados a mejorar la inclusión de la población rural en las actividades de desarrollo, la productividad en las operaciones del sector rural y la sostenibilidad (ambiental, fiscal e institucional), han sido, en general, pertinentes por su consistencia y alineamiento con las políticas y estrategias del Gobierno de Nicaragua y con las del FIDA.
8. Con respecto al fortalecimiento de negocios, cadenas de valor y consolidación asociativa, el concepto de “cadenas de valor” surgió en una fase temprana del período evaluado, y expresa una notable continuidad hasta hoy. Se trata de un hilo conductor que tenía y sigue teniendo ventajas considerables en el programa.
9. Cabe destacar la pertinencia del NICARIBE como único programa que se enfoca en el fortalecimiento de comunidades indígenas y afrodescendientes de la costa del Caribe, en una de las regiones más pobres y desfavorecidas del país. El programa se enmarca en los objetivos de la Estrategia de Desarrollo de la Costa Caribe y está alineado con las políticas del Gobierno que consideran el desarrollo de las regiones autónomas y el Alto Wangki-Bocay como una de las prioridades del programa de gobierno.
10. Por otro lado, se observan algunas deficiencias en el diseño —como la omisión inicial de la limitación por la falta de agua en el Programa de Desarrollo Económico de la Región Seca de Nicaragua (PRODESEC) — y una apuesta arriesgada en el diseño original del NICARIBE, si bien fue ajustada adecuadamente durante su implementación.
11. **Eficacia.** En lo tocante al cumplimiento de los objetivos en los cuatro proyectos calificados bajo el criterio de eficacia, respecto de dos de ellos — el Programa Nacional de Tecnología y Formación Agropecuaria: Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Proyecto de Apoyo para la Integración de los Pequeños Productores en las Cadenas de Valor y para el Acceso a los Mercados (PROCAVAL) — se consiguen grados satisfactorios, principalmente por haber alcanzado o superado la población objetivo. Por otro lado, el PRODESEC consiguió resultados limitados a la hora de facilitar crédito rural, y todavía se evidencian avances limitados en el objetivo del fortalecimiento institucional en zonas indígenas de la costa del Caribe. Como resultado principal destaca el fortalecimiento de agronegocios, cadenas de valor y organizaciones rurales.
12. Con respecto al desarrollo agrícola y al apoyo a los servicios técnicos, el FAT, a pesar de los desafíos iniciales, logró superar las metas establecidas y prestó asistencia un total de 909 productores rurales organizados y grupos de mujeres. Se difundieron 30 tecnologías sobre gestión poscosecha, uso integrado de plagas, uso de semillas certificadas y sistemas de riego por goteo, entre otras.
13. Con respecto al fortalecimiento de negocios y cadenas de valor y a la consolidación asociativa en el PRODESEC, las metas en cuanto a números de negocios y familias beneficiarios fueron superadas. Además, se proporcionaron 7 500 estructuras de cosecha de agua a más de 13 000 familias. Por otro lado, el porcentaje de trabajadores rurales que encontraron oportunidades de empleo no llegó al 40 %, y

el proyecto no pudo movilizar recursos financieros del FIDA y del BCIE para el componente de crédito rural. El PRODESEC se reveló también relativamente débil en cuanto al fortalecimiento de instituciones rurales.

14. En el PROCAVAL también se superó el número de familias beneficiarias que fueron capaces de integrarse en alianzas de cadenas de valor (24 397, el 116 % del objetivo). Además, un total de 57 000 personas se involucraron en las 185 cooperativas beneficiadas, superando el objetivo en un 41 %. El PROCAVAL fue también un vehículo de transferencias de bonos productivos alimentarios (BPA), de manera similar al FAT. El proyecto seleccionó en su mayoría cooperativas vulnerables, incipientes o en proceso de transición. En cuanto al establecimiento de alianzas, el proyecto integró 6 140 familias en acuerdos de negocios para la agregación de valor y el acceso a mercados, lo que incluyó alianzas con importantes cadenas de supermercado en el país como Walmart y La Colonia.
15. Además, el programa invirtió en la rehabilitación y el mantenimiento de caminos vecinales, obras que fueron ejecutadas bajo la responsabilidad de los municipios. La aportación del PROCAVAL permitió reparar 136 tramos de caminos (un 6 % más del objetivo) con una longitud de más de 1 100 km, de los cuales se beneficiaron 250 000 familias.
16. Con respecto al objetivo del fortalecimiento institucional en las zonas indígenas de la costa del Caribe, en el programa NICARIBE se evidencian avances aún limitados. Su implementación se ha visto severamente afectada por una transición institucional (desde el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) hacia el nuevo ministerio (Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa [MEFCCA]) y por las dificultades asociadas al complejo tejido institucional y político presente en la costa del Caribe, en el cual están representados cuatro niveles de gobierno (nacional, regional, municipal y territorial).
17. **Eficiencia.** El desempeño, desde el punto de vista de la eficiencia, en general es menor al esperado, especialmente en aspectos como los tiempos de inicio y la ejecución presupuestal de algunos componentes. El promedio del tiempo transcurrido entre la aprobación y el primer desembolso es de 19,8 meses. Los desembolsos de la cartera presentan un patrón constante: son muy lentos en sus inicios, pero al final tienden a agilizarse. En dos de los tres proyectos finalizados no se logró desembolsar el 100 % de los fondos. El NICARIBE ha desembolsado el 73 % a un año de su terminación, si bien cabe señalar las dificultades asociadas al inicio de las actividades de desarrollo en la costa del Caribe. El costo de la gestión promedio de la cartera se encuentra en niveles muy por encima de los estándares del FIDA, principalmente en el caso del FAT, el PRODESEC y el NICARIBE. Por otro lado, el costo por familia beneficiada a lo largo de la cartera ha sido fluctuante, pero considerando los diferentes escenarios dentro de los proyectos, la mayoría de los proyectos se encuentra en niveles moderadamente satisfactorios. El costo medio por familia está ligeramente por encima de los USD 1 000, lo que permite pensar en la posibilidad de realizar proyectos similares siguiendo las condiciones del patrón de desarrollo económico de Nicaragua.
18. Es importante tener en cuenta que el ordenamiento institucional en el sector rural de Nicaragua ha sido bastante dinámico en el marco de un proceso de ajuste y transición, que comprende las entidades de gobierno encargadas de la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA. Dicha dinámica ha implicado el diseño y la modificación de varias entidades públicas y una movilidad relativamente alta de los equipos técnicos, lo que ha conllevado demoras a la hora de iniciar los proyectos y ejecutar ciertas actividades específicas.
19. **Impacto en la pobreza rural.** El impacto en la pobreza rural es significativo, en particular por el número de familias rurales que han recibido servicios y asistencia, la creación de empleos directos e indirectos y los incrementos en los ingresos experimentados por los beneficiarios. La integración de agricultores familiares en

las cadenas de valor ha generado resultados sobresalientes en gran parte de los casos. Además, se fortalecieron organizaciones cooperativas, que se vincularon con éxito a las cadenas de valor, mediante la integración vertical de sus actividades.

20. Se reportan incrementos en los ingresos —especialmente en productores vinculados al FAT, el PRODESEC y el PROCAVAL— gracias a una mejora de la productividad de algunos productos y a la vinculación a mercados y cadenas de valor. El margen bruto de la producción aumentó entre el 25 % y el 82 % en las empresas apoyadas. La seguridad alimentaria aumentó gracias al incremento en la productividad de la producción agrícola de los productores vinculados (FAT), la inclusión de programas específicos (PRODESEC, PROCAVAL) y la ejecución de proyectos agroalimentarios (NICARIBE). También se han detectado medidas positivas de disminución de la desnutrición infantil entre usuarios del PROCAVAL. El impacto en las instituciones y las políticas es menos pronunciado, pero se han adoptado varios resultados y buenas prácticas tanto en las instituciones como en algunas políticas nacionales.
21. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de las actividades adoptadas por los productores es mixta. La capacidad de inserción de la producción de la agricultura familiar en los mercados y los procesos de agregación de valor han sido factores positivos. La Promotoría Rural, derivada de los efectos del FAT y apoyada posteriormente por el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) —y encargada de llevar a cabo actividades de asistencia técnica con promotores rurales que han sido capacitados por este instituto— contribuye también de manera importante a reforzar la sostenibilidad de los resultados, si bien la cobertura de la asistencia todavía es limitada. Los productores que se han integrado a las cadenas de valor, pero que no reciben asistencia técnica de manera permanente, no afrontan perspectivas tan sólidas de sostenibilidad de sus empresas y organizaciones. Además, el apoyo a las organizaciones cooperativas para su desarrollo institucional es limitado, lo cual ha restringido su potencial para beneficiarse de las posibilidades que ofrecen los proyectos de desarrollo y para contribuir a su sostenibilidad.
22. **Innovación y ampliación de escala.** El programa ha introducido importantes innovaciones y presenta varios ejemplos de ampliación de alcance por otros donantes presentes en Nicaragua. Cabe destacar algunas innovaciones que permitieron avances importantes para alcanzar los objetivos estratégicos del programa, como por ejemplo: i) planes de negocio por fondos competitivos; ii) el enfoque de cadenas de valor e instrumentos diferenciados en función de las necesidades de las empresas beneficiadas (PROCAVAL); iii) la realización de un gran número de estructuras de cosecha de agua (PRODESEC), y iv) el NICARIBE como primer proyecto piloto del Gobierno de atención integral rural en el Caribe, que contiene un programa basado en el respeto y el desarrollo de poblaciones indígenas y afrodescendientes en un contexto complejo tanto geográfica como políticamente.
23. Con respecto a la ampliación de alcance, además de la cofinanciación, los programas del FIDA han permitido movilizar recursos con otras fuentes de financiamiento, en temas y territorios en donde las experiencias de los proyectos han generado inversiones con buen resultado en la economía de las familias.
24. **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.** La importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer ha sido un tema que ha evolucionado positivamente a lo largo de los años tanto en las estrategias del FIDA como en las del Gobierno. En los COSOP se hacen referencias explícitas a la creación de empleo para mujeres y jóvenes, que se han traducido en planes de acción con una amplia participación de las mujeres. Los proyectos dentro de la cartera de Nicaragua han demostrado compromiso con la reducción de la desigualdad de género y el empoderamiento de la mujer en los sectores rurales, y han generado resultados. Esto se ve reflejado a través de diferentes iniciativas,

tales como la articulación con el bono productivo alimentario y el crecimiento en el número de planes de negocios en los que las mujeres son líderes o miembros activos de la directiva. Estas iniciativas han mejorado también el rol de las mujeres rurales dentro de sus núcleos familiares. A pesar de estos progresos, las iniciativas de enfoque de género no se contemplan claramente en todos los proyectos. El objetivo de la igualdad de género no ha sido adecuadamente contemplado, monitoreado ni sistematizado en los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).

25. **Gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.** Los esfuerzos del programa en el país en temas de medio ambiente no son muy explícitos ni recogen grandes recursos de la cartera del FIDA en Nicaragua. Sólo en el COSOP 2012 se incluye la mejora de la sostenibilidad ambiental, fiscal e institucional entre los objetivos estratégicos. No obstante, a través de la iniciativa y el compromiso de los equipos técnicos, se han realizado esfuerzos valiosos en varios proyectos para introducir prácticas y diseñar intervenciones que respeten y mejoren el medio ambiente (FAT, PRODESEC, PROCAVAL). Algunas de ellas, como el uso de agua para riego, conllevan un uso más racional de otros recursos naturales, como el suelo y la gestión de la fertilidad.
26. **Adaptación al cambio climático.** Las medidas de adaptación al cambio climático fueron introducidas en el programa para Nicaragua solo a partir de 2011, durante la revisión a mitad de período del PROCAVAL. La revisión introdujo la gestión ambiental como tema fundamental, y el requisito de efectuar análisis sobre los efectos medioambientales y las medidas que deben adoptarse para mitigar los efectos del cambio climático en cada propuesta de inversión. En particular, destacan los planes de respuesta a la sequía (estructuras de cosecha de agua, macrotúneles y plantaciones de moringa oleífera), con los cuales se atendió de manera directa a 38 806 personas, tres veces lo planificado, y que demandaron un gran nivel de coordinación interinstitucional.
27. Con el proyecto NICADAPTA (efectivo desde julio de 2014), el programa apunta directamente a la adaptación al cambio climático, con un proyecto orientado a responder a los desafíos que el aumento previsto de las temperaturas promedio y/o la disminución de precipitaciones plantean para los cultivos de café y de cacao de Nicaragua. Con la asistencia técnica de expertos del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala y del Gobierno, se desarrollaron técnicas de aplicación de fitohormonas de Moringa oleífera que podrían potenciar sustancialmente las prácticas agronómicas en situaciones de estrés de cambio climático. A pesar de ciertos retrasos, el NICARIBE dedica esfuerzos a la utilización de especies que ayuden a mitigar los efectos negativos del cambio climático.

C. Actividades no crediticias

28. **Gestión del conocimiento.** El programa financiado por el FIDA en Nicaragua ha creado un proceso acumulativo de gestión del conocimiento y experiencias a partir de las intervenciones que ha realizado conjuntamente con el Gobierno. Las experiencias fruto de la aplicación de los acuerdos de los COSOP, la implementación de los proyectos, el diseño que recoge experiencias previas y la profusión de buenos resultados, son la base de ese acervo de conocimientos. El Gobierno ha reconocido la adopción de ese conocimiento en la construcción del Programa Nacional de Agroindustria Rural (PNAIR), y además, ha pedido al FIDA que ayude al fortalecimiento del desarrollo de las mesas de trabajo de café y cacao. Asimismo, se han generado conocimientos y experiencias valiosos a través de importantes actividades regionales de apoyo al programa. Entre las actividades realizadas para la difusión e intercambio de conocimientos se encuentran las publicaciones, los talleres regionales y las comunicaciones en páginas web. Sin embargo, es posible mejorar en cuanto a la producción y difusión de materiales, productos, resultados del SyE, así como en lo referente al análisis de los puntos fuertes y débiles del programa. No existen mecanismos para que los técnicos y los

agentes de desarrollo accedan a la información técnica ni al acervo de conocimiento acumulado por el FIDA.

29. La gestión insuficiente de los conocimientos ha sido un freno para el apoyo técnico y no ha permitido una buena utilización de la capacidad de aportar la experiencia que el FIDA acumula por medio de sus programas y proyectos en Nicaragua y en otras partes del mundo, especialmente en Centroamérica.
30. **Alianzas.** La alianza interinstitucional más fuerte y estrecha del FIDA en Nicaragua es con las entidades de gobierno, en particular con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Cancillería, la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe, los ministerios que han implementado el programa (Ministerio Agropecuario y MEFCCA) y los institutos especializados (INTA). Además, en la evaluación se reconocen los esfuerzos del FIDA por mantener relaciones con la mesa de donantes, las alianzas con el BCIE y el Banco Mundial, y la incorporación del INTA a las actividades de algunos proyectos. El Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (PRORURAL) ofreció la oportunidad al FIDA de aunar esfuerzos con el Gobierno y con otros organismos de cooperación y financiamiento multilateral, con lo cual se agregó valor a las experiencias acumuladas por el programa financiado por el FIDA y se potenció su contribución al desarrollo del sector rural. Por otro lado, las asociaciones con actores no estatales, entre ellos las organizaciones rurales, las entidades académicas, las organizaciones no gubernamentales, los centros de pensamiento y las entidades del sector privado, que el programa requiere para ser más eficaz, son limitadas, como también lo es la incorporación al programa de las experiencias de los proyectos regionales que financia el FIDA. Esto priva a otros agentes de comparar enfoques, métodos y resultados para mejorar sus propios esfuerzos y establecer nuevas alianzas.
31. **Diálogo sobre políticas.** Dentro de las actividades no crediticias, el diálogo sobre políticas figura de manera prominente en los COSOP (2005 y 2012). Durante la elaboración del COSOP, se han producido avances por conducto de la incorporación y acumulación de conocimiento y experiencias del programa, en las fases de diseño e implementación de proyectos, mediante el diálogo continuo a nivel operativo con los ministerios sectoriales y con la interlocución directa con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todos ellos incluyen frecuentemente sesiones analíticas sobre los impactos en la política nacional y en las políticas institucionales con vistas a realizar acciones sobre el terreno. Las experiencias de los proyectos del FIDA tienen efectos importantes en materias de metodología, enfoques de diseño de trabajo y procedimientos operativos. Por otra parte, el potencial de influir en políticas públicas no se ha traducido en contribuciones concretas a políticas y estrategias.
32. **Donaciones.** Desde el año 2006, Nicaragua ha recibido financiación mediante seis donaciones regionales del FIDA, cuyo monto total asciende a USD 8,8 millones. Son donaciones de cobertura regional ejecutadas por diversas agencias, como ONU-Mujeres y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, y entidades privadas. Dichas donaciones se dirigen a varios objetivos, principalmente: i) el fortalecimiento de capacidades (de organizaciones de mujeres, de instituciones regionales y nacionales competentes en materia agropecuaria, de empresas rurales); ii) el acceso a mercados, y iii) el diálogo sobre políticas. Las principales estrategias puestas en marcha han sido la gestión del conocimiento, la promoción de alianzas, el fortalecimiento institucional y el intercambio y sistematización de experiencias.
33. Los resultados y experiencias que han resultado de estas donaciones regionales constituyen una adición al acervo de conocimiento generado por el programa y tienen un potencial amplio para introducir innovaciones y acelerar el proceso de desarrollo con enfoques, mecanismos y procedimientos que pueden mejorar la eficacia de los esfuerzos que se realizan en Nicaragua. La valoración del avance en

el logro de resultados se ve dificultada por la limitada información en la documentación de seguimiento, más allá de los productos obtenidos y las actividades realizadas. Además, algunas donaciones todavía están en fases iniciales de implementación.

D. Desempeño de los asociados

34. **FIDA.** Tal y como se reconoció en las dos últimas encuestas de clientes llevadas a cabo en los años 2013 y 2015 en Nicaragua, el desempeño del FIDA ha sido en conjunto satisfactorio. El FIDA ha diseñado el marco estratégico para el programa en Nicaragua en dos COSOP (2005 y 2012), que se consideran pertinentes a las prioridades del país y han sido capaces de acoplarse y acompañar a las políticas de desarrollo del sector rural en el país. El sistema de autoevaluación del FIDA en Nicaragua funciona adecuadamente, y está constituido por una variedad de instrumentos que permiten monitorear y evaluar el desempeño de las operaciones y estrategias en el país. Por otra parte, algunos programas como el FAT, el PRODESEC y el NICARIBE han tenido dificultades para construir sistemas de SyE efectivos. Con respecto a la movilización de cofinanciación internacional, esta ha sido relativamente buena durante el período cubierto por la evaluación, si bien ha estado concentrada en pocas fuentes. La presencia del FIDA en Nicaragua, con un consultor como oficial de enlace y un equipo de consultores, ha influido positivamente en el desarrollo de la cartera de Nicaragua, y ha mejorado la calidad y eficacia de los proyectos.
35. **Gobierno.** El Gobierno de Nicaragua ha demostrado un buen nivel de apropiación, participación y responsabilidad con el programa financiado por el FIDA, y ha colaborado activamente en el diseño de los proyectos, la preparación de los COSOP y las misiones de supervisión. En conjunto, el entorno de políticas ha sido positivo, y, en general, el Gobierno ha estado abierto al diálogo y a las nuevas ideas propuestas por el FIDA. No obstante, los cambios políticos e institucionales han afectado la ejecución y la efectividad del programa financiado por el FIDA en Nicaragua. El nivel de cofinanciación doméstica para los proyectos en el período cubierto por la EEPP ha sido bajo. Por cada USD financiado por el FIDA, el Gobierno de Nicaragua ha aportado USD 0,37, convirtiéndose en el cuarto país con el nivel de cofinanciación doméstica más bajo de la región. El SyE —una responsabilidad compartida entre el FIDA y el Gobierno— ha sido un área de bajo desempeño en el programa, con excepción del PROCAVAL. El sistema de retroalimentación de abajo hacia arriba, basado en las acciones de SyE, no sigue un plan de sistematización que permita aprender y generar conocimientos para mejorar procesos y efectuar cambios en los proyectos. Se ha hecho un esfuerzo por completar líneas de base y definir algunos indicadores, pero no se ha puesto en marcha un sistema de SyE que genere un flujo de información sistemático con datos cuantitativos, ni tampoco existe un plan para sistematizar procesos que permitan aprender y generar conocimientos para mejorarlos.

E. Conclusiones

36. El programa en el país ha hecho contribuciones significativas al desarrollo rural en Nicaragua. Para atender la acelerada dinámica institucional, el FIDA ha flexibilizado su programa y mantiene una línea de apoyo y acompañamiento a las definiciones del país y sus planes de desarrollo.
37. Las entidades de gobierno consideran al FIDA, y el apoyo técnico y financiero que ofrece, el organismo más importante de cooperación multilateral para el desarrollo rural, por la integración, el acompañamiento, la flexibilidad y el apoyo estratégico a las políticas nacionales de desarrollo en el sector rural.
38. La estrategia para el país del FIDA es clara y coherente con las políticas definidas en los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, las intervenciones en el territorio no están necesariamente adaptadas a los planes de desarrollo más específicos de regiones y territorios, especialmente cuando se trata de planes en

contextos particulares, como en el caso de la región del Caribe. Este es un ámbito en el que la contribución del FIDA puede hacerse más eficiente.

39. El programa ha contribuido al desarrollo de estrategias de acceso a mercados, activos y cadenas de valor, el fortalecimiento de organizaciones rurales, el fomento de las actividades rurales no agrícolas, y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, requiere una cobertura más amplia, una inserción más formal y estable en las cadenas de comercialización, el acceso a capital de trabajo, el desarrollo de capacidades para entender los mercados, y una mayor formalidad en las cadenas y mercados en los que ha logrado insertarse. El desarrollo de esquemas de agregación de valor, que han permitido la integración vertical para llegar a mercados más especializados, es otra contribución destacable.
40. La concentración en la agricultura familiar en la zona seca ha tendido a establecer una especialización temática y una focalización geográfica que, con el tiempo, han creado una cierta ventaja comparativa de las actividades del FIDA en el país. Se ha creado capacidad para trabajar con organizaciones sociales de pequeños productores en actividades de producción, de inserción en cadenas de valor y de integración horizontal y vertical de la producción.
41. El NICARIBE ha sido innovador como primer proyecto piloto del Gobierno de atención integral rural en el Caribe, y con él se ha abordado un programa basado en el respeto y el desarrollo de poblaciones indígenas y afrodescendientes.
42. El impacto que puede atribuirse a la ejecución de la cartera es significativo, particularmente por el número de familias rurales que han recibido servicios y asistencia, la contribución a la disminución de la pobreza rural en las zonas de cobertura, el empleo directo e indirecto y los incrementos en los ingresos experimentados por los usuarios directos de estos proyectos.
43. En todos los proyectos se contemplan acciones y consideraciones sobre la conservación del medio ambiente, así como acciones orientadas a la búsqueda de sistemas de producción que se adapten al cambio climático. No obstante, a pesar de algunos esfuerzos promisorios, es necesaria una mayor cobertura del conocimiento e implementación de buenas prácticas ambientales, así como una mayor adopción de estas.
44. El actual sistema de SyE del programa —un área de bajo desempeño— ha limitado el potencial del programa de beneficiarse de una retroalimentación adecuada, y su fortalecimiento requiere una atención inmediata.
45. A pesar de los importantes esfuerzos realizados, existen oportunidades para potenciar la contribución de las actividades no crediticias al programa. En particular, se han observado importantes avances en materia de diálogo sobre políticas para el desarrollo rural, que han influido en la metodología y los procedimientos pero no se han traducido en contribuciones concretas a políticas y estrategias. Los esfuerzos dedicados a la gestión del conocimiento son aún limitados y no hay acceso fácil a la información técnica ni al acervo de conocimiento acumulado por el FIDA y otras agencias de cooperación. Las asociaciones con actores no estatales, incluido el sector privado, son limitadas.

F. Recomendaciones

46. **Recomendación 1: Consolidar un enfoque territorial en el programa en el país.** Dado que la implementación de los proyectos que cuentan con el apoyo del FIDA juega un papel preponderante en la implementación de las políticas de desarrollo rural, resulta crucial que la estrategia profundice en su integración con los procesos de desarrollo que tienen lugar en las regiones y los territorios donde se realizan las intervenciones. Se trata de prestar más atención a la aplicación, de forma armonizada, en las políticas nacionales, de las condiciones, limitaciones, posibilidades y participación de los actores de los territorios en los que se implementa el programa, y de sus organizaciones. Se debe tomar nota de

diferencias y características particulares para incluirlas posteriormente en los planes de desarrollo en el ámbito regional y territorial.

47. **Recomendación 2: Fortalecer la eficacia y la eficiencia del programa por conducto de las líneas de trabajo en que el FIDA ha acumulado experiencia y ventajas comparativas.** En línea con la estrategia de focalización del COSOP, continuar los esfuerzos encaminados a mejorar la eficiencia y la eficacia en zonas geográficas de concentración de agricultura familiar y pueblos indígenas en las zonas secas del centro-norte del país, el Pacífico sur y la región noroccidental, y aprovechar la acumulación de experiencias y la posibilidad de seguir mejorando a partir de las experiencias exitosas alcanzadas con la implementación de proyectos anteriores.
48. En los casos donde sea necesario atender prioridades del Gobierno en otras zonas de concentración de pobreza rural en el país o responder a espacios de innovación, se recomienda aplicar las mismas prácticas para asegurar la eficacia y la eficiencia del programa, incluida la combinación de acciones con otras agencias de cooperación que se han especializado en la gestión de ecosistemas distintos.
49. **Recomendación 3: Fortalecer las acciones en la línea de acceso de los agricultores familiares y los pueblos indígenas a los mercados.** Con el objeto de asegurar la inclusión de las familias rurales y los pueblos indígenas, y facilitar el acceso a mercados, llevar a cabo actividades generadoras de ingresos y aumentar las oportunidades de empleo, se recomienda (manteniendo el trabajo con organizaciones rurales): i) fortalecer las medidas para promover la integración vertical para agregar valor a la producción primaria, y ii) ampliar las medidas de integración horizontal que permitan que los productores accedan a mercados más formales. Esto requeriría establecer, entre otras cosas, alianzas comerciales con otras organizaciones rurales y con empresas agrícolas que realizan la transformación de productos primarios a mayor escala o que tienen acceso a mercados externos.
50. **Recomendación 4: Reforzar el apoyo del FIDA a los esfuerzos del Gobierno en materia de adaptación al cambio climático.** Con el objetivo de contribuir a mitigar los efectos negativos del cambio climático en los medios de vida de las familias rurales, se debe velar por que el programa incorpore las políticas y estrategias del Gobierno de Nicaragua relativas a la adaptación al cambio climático. Desde el punto de vista de la producción, las esferas prioritarias de apoyo incluyen la disponibilidad y la gestión del agua, los cambios en las tecnologías de producción (por ejemplo, la gestión integral de la fertilidad de suelos), la introducción de nuevas especies, las estrategias de negocios, los aspectos sanitarios y el acercamiento a nuevos mercados, entre otras.
51. **Recomendación 5: Fortalecer y mejorar el sistema de SyE del programa.** Como medio para ajustar periódicamente la estrategia para el país a la dinámica nacional, a la aplicación de las políticas y al cumplimiento de los objetivos estratégicos del COSOP, así como para optimizar la ejecución de los proyectos, se recomienda garantizar que se cuenta con un sistema de SyE para las iniciativas apoyadas por el FIDA en Nicaragua y para el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y establecer una sistematización permanente de procesos para aprender y generar conocimientos.
52. El sistema de SyE deberá estar alineado con el sistema nacional de seguimiento y coordinado conjuntamente con las entidades de gobierno responsables. Debe ser altamente fiable y generar información sobre indicadores y cumplimiento de objetivos, junto con un análisis de procesos que ayude a entender los resultados menos positivos. Además, será necesario establecer y poner en funcionamiento, de manera clara y comprensible, mecanismos de gestión del conocimiento que nutran la capacidad técnica de los equipos ejecutores.