República de Guatemala

Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I: la Región Occidental

Evaluación de los Resultados de un Proyecto

Resumen ejecutivo

1. **La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA realizó una evaluación de los resultados de un proyecto (ERP)** del Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I: la Región de Occidental (PRONADER occidente) en la República de Guatemala con el objetivo de (i) generar hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras y (ii) apoyar el actual proceso de elaboración de la estrategia del FIDA en el país.

2. **El objetivo del PRONADER occidente** fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres indígenas y no indígenas de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible. El programa se articuló en cuatro ejes estratégicos: descentralización, competitividad, inversiones sociales y lazos institucionales con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), agencia ejecutora del programa.

3. El PRONADER occidente fue aprobado en 2003 y contaba con un presupuesto de 48 millones de dólares, de los cuales 30 millones aportados por el FIDA (63 %), 10 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (21 %), 6 millones por el Gobierno de Guatemala (13 %) y 2 millones por los beneficiarios (4 %). El área de intervención del PRONADER occidente englobó 56 municipios de los 6 departamentos de la región occidental (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché), una vasta extensión que cubre el 22 % del total del país. Pretendía atender a 100 000 pequeños productores pobres, agricultores sin tierra, microempresarios y artesanos (25 000 de ellos directos y 37 % mujeres). El programa comenzó a implementarse de forma efectiva más de cinco años después de su diseño y después de dos cambios de gobierno.

4. **Relevancia.** El programa era coherente con los documentos de política de la época, pero resultó demasiado complejo y ambicioso para el contexto institucional guatemalteco. El diseño del PRONADER occidente se alineó con las prioridades del gobierno 2000-2004 que emanaron de los compromisos de los Acuerdos de Paz, siendo considerado como la primera fase del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Además, suponía una vía para operacionalizar las leyes relacionadas con la descentralización. Proponía trabajar en las múltiples causas de la pobreza rural en el occidente del país de forma simultánea, pero subestimó la dificultad de coordinación interinstitucional necesaria para promover su enfoque de desarrollo integral. También resultó difícil vincular las inversiones a la planificación local liderada por las municipalidades y los consejos de desarrollo comunales y fomentar una real participación de la población vulnerable.

5. El programa aplicó mecanismos de focalización social y geográfica, seleccionando municipios en situación de pobreza y pobreza extrema, pero no se realizó un estudio de focalización sobre las características y necesidades de los grupos y familias beneficiadas. El programa atendió a varios tipos de beneficiarios sin una estrategia de intervención clara desde su diseño. Por un lado, se incluyeron productores de infrasubsistencia y subsistencia (población en pobreza y extrema pobreza) con fines de mejora de seguridad alimentaria o generación de pequeños

ingresos. Por otro lado, se incluyeron productores/as excedentarios y medianos productores/as, como productores de café asociados en cooperativas, productores de hortalizas vinculados a mercados de exportación, entre otros.

6. **Eficacia.** El programa fue poco eficaz respecto a sus cuatro objetivos de desarrollo y presentó serios problemas de documentación de sus resultados. La misión de evaluación tuvo dificultades para determinar el número real de inversiones y productos para cada uno de los componentes. El PRONADER occidente presentó resultados limitados en cuanto a su primer objetivo de promover una participación efectiva de las organizaciones de base en la planificación y toma de decisiones del desarrollo local y la descentralización. Además, sólo logró algunos resultados aislados respecto a la mejora de la capacidad de generación de ingresos de algunos grupos de beneficiarios a través de los proyectos de infraestructura productiva y otras actividades de poco calado (objetivo específico 2).

7. La misión de evaluación consiguió identificar 63 inversiones sobre el terreno (USD 5,9 millones), principalmente proyectos de riego y agrícolas, y distinguirlas de 57 planificadas y no realizadas (ver anexos VII y VIII). Estas cifras están muy por debajo del número de proyectos financiados con los dos préstamos anteriores del FIDA en Guatemala, que contaron con otra agencia ejecutora (Fondo Nacional para la Paz [FONAPAZ]) y se circunscribieron a un área geográfica más limitada. El objetivo de mejorar las condiciones y oportunidades económicas de las mujeres rurales (tercer objetivo específico) fue totalmente desatendido y no hubo ningún avance remarcable al respecto. El último objetivo específico, que pretendía realizar reformas y mejoras en los procedimientos para fortalecer las capacidades del MAGA para contribuir al desarrollo rural, tampoco consiguió ninguna contribución significativa.

8. **Eficiencia.** Tras seis años de implementación, el PRONADER occidente sólo logró desembolsar un 21 % de sus fondos. Sólo se utilizaron un 28,5 % de los 30 millones disponibles a través del préstamo del FIDA. La partida dedicada a la gestión del programa (gastos de funcionamiento) supuso un 45,7 %, muy por encima del ratio de los dos préstamos FIDA anteriores en Guatemala. Entre los principales factores que explican su ineficiencia, la ERP destaca los constantes cambios del personal de coordinación del programa y la falta de funcionamiento de un órgano de orientación estratégica (Comité Directivo), aunados a la debilidad institucional del MAGA como agencia ejecutora, los cambios en la legislación nacional para la aprobación de pagos con fondos públicos, el requerimiento de disposiciones de pari passu complejas para la financiación de las actividades del préstamo, y el cambio de agencia ejecutora sin previa autorización.

9. **El impacto en la pobreza rural del programa no pudo ser evaluado por falta de información clave**. La débil ejecución presupuestaria, la falta de coherencia de la ejecución programática por componentes y la distribución geográfica dispersa de inversiones de pequeña envergadura diluyó su efectividad y potencial impacto. No se realizó un estudio de base en la zona de intervención. Dado el limitado alcance de los productos del programa es probable que su impacto se haya circunscrito a nivel de algunas decenas de beneficiarios en los casos de proyectos de inversión catalíticos para grupos que contaban con un buen dinamismo (productores de café y grupos de mujeres transformadoras de fruta).

10. **Sostenibilidad.** El limitado impacto y la falta de inclusión de mecanismos para asegurar una estrategia de salida dificultaron la continuación de los beneficios del programa más allá de la fase de prestación de apoyo externo. Entre los mecanismos que podrían haber mejorado la sostenibilidad, la ERP destaca la necesidad de alinear sus acciones a la planificación del MAGA a nivel central y departamental, así como con los Planes de Desarrollo Local (incluso una vez realizada la inversión) y la mejora del sistema de documentación de sus resultados. Se identificaron algunos casos con mejores perspectivas de continuidad, como los

grupos de caficultores y un grupo de mujeres transformadoras de fruta, gracias a la elección de proveedores de servicios con una continuidad de apoyo en la zona.

11. **Innovación y ampliación de escala.** El PRONADER occidente podría haber innovado si hubiera conseguido implementar su enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo procesos de planificación local participativa y coordinación interinstitucional con inversión en infraestructura social, productiva y comercial. Sin embargo, esto no fue así, y sus resultados fueron aislados y difícilmente escalables. Es poco probable que esto suceda debido a los serios problemas de documentación de sus enfoques e inversiones.

12. **Equidad de género y empoderamiento de la mujer.** La consideración transversal de los aspectos de género en el diseño no logró materializarse y realizar una contribución significativa al objetivo específico de mejorar las condiciones y oportunidades para las mujeres rurales para desarrollar actividades económicas rentables y sostenibles. La estrategia de género nunca llegó a desarrollarse y las medidas para fortalecer la unidad encargada de estos aspectos en el MAGA tampoco. Las limitadas actividades que beneficiaron a algunos grupos de mujeres quedaron lejos de la consecución de los objetivos de inclusión del diseño del programa, más focalizados en el empoderamiento económico y la participación de las mujeres en las instituciones y organizaciones rurales que en lograr un equilibrio más equitativo de la carga de trabajo y una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales entre mujeres y hombres.

13. **Medio ambiente, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático.** El PRONADER occidente no dio suficiente atención a estos aspectos, pese a su importancia dada la alta vulnerabilidad ambiental y climática de esta zona de Guatemala. No se realizaron cambios para incluir estos temas en las actividades del programa pese a la cancelación del préstamo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con el que se pretendían crear sinergias. El PRONADER occidente no puede ser considerado como una intervención de desarrollo que haya contribuido a generar medios de vida y ecosistemas resilientes.

14. **Desempeño del FIDA.** El FIDA concibió un programa pertinente respecto a las necesidades de la población de los departamentos occidentales, pero demasiado ambicioso y complejo respecto al contexto institucional y local. La supervisión desde Roma no ayudó a solventar los varios desafíos que enfrentaba una intervención tan extensa y compleja. Esto ha supuesto costes reputacionales para el FIDA en la zona de intervención del programa.

15. **Desempeño del gobierno de Guatemala.** Tanto el marco legal para la ratificación del préstamo y la aprobación de los presupuestos anuales del MAGA como las limitaciones institucionales y operacionales de la propia agencia ejecutora afectaron la eficiencia y eficacia del programa. Los cambios de gobierno supusieron cambios constantes en la coordinación del programa que limitaron la estabilidad de las actividades y supusieron serios retrasos. La aprobación del decreto para delegar a FONAPAZ la ejecución del préstamo en agosto 2012, sin previa autorización a través del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala a fin de aprobar un Convenio Modificatorio, causó una incertidumbre institucional que hizo desestimar la extensión del programa.

16. **Conclusiones.** Pese a ser un programa relevante para las necesidades del país y de la población meta, el PRONADER occidente no consiguió sus objetivos específicos. El programa logró implementar algunas inversiones de poco alcance y aisladas, más focalizadas en infraestructura productiva que en el enfoque de desarrollo rural integral de su diseño y la política al respecto, aprobada en 2009. Sin embargo, es probable que haya beneficiado de forma catalítica a varias decenas de beneficiarios. La eficiencia del programa fue muy débil debido a los constantes cambios del personal de coordinación del programa y los lentos procesos de gestión de pagos a nivel del MAGA, empeorados con algunos cambios

en la legislación nacional durante su ejecución. Pese a contar con un componente específico para el fortalecimiento de las capacidades del MAGA como agencia ejecutora, el PRONADER occidente no consiguió contribuir a la mejora de su desempeño, lo que podría haber coadyuvado a dar sostenibilidad a algunos de los resultados del programa.

17. **Recomendaciones.** Las siguientes recomendaciones pretenden mejorar el diseño y ejecución de las actuales y futuras operaciones del FIDA en Guatemala e identifican temas de interés estratégico que merecen más trabajo evaluativo.

18. Recomendación 1. Diseño de proyectos mejor enfocados geográfica y temáticamente para asegurar la consecución de objetivos de desarrollo significativos. Los diseños de nuevos préstamos deben ser menos complejos y ambiciosos, sobre la base de una nota conceptual que se pueda actualizar a los posibles cambios de prioridades nacionales.

19. Recomendación 2. Estrategia de focalización social clara a nivel de elección de beneficiarios y mecanismos de intervención. Los problemas estructurales subyacentes a la pobreza rural en Guatemala requieren mecanismos de intervención diferenciados con una especial atención a pueblos indígenas y grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los discapacitados. La ERP recomienda realizar un análisis de los grupos realmente beneficiados en los dos préstamos en ejecución en relación a sus estrategias iniciales de focalización y los mecanismos de intervención empleados.

20. Recomendación 3. Seguimiento participativo y auditoría social. Los programas deben establecer estrategias de participación de todos sus actores en las diferentes fases de su diseño e implementación, incluyendo mecanismos de auditoría social (veedurías) con una participación amplia de organizaciones sociales y económicas para fortalecer las capacidades locales de intervención y la sostenibilidad de las acciones.

21. Recomendación 4. Medidas de salvaguardia ambiental. La alta vulnerabilidad ambiental y climática de Guatemala y su población rural requiere la consideración desde el diseño de medidas para mitigar los impactos de las inversiones y la inclusión de intervenciones específicas para generar beneficios ambientales que contribuyan a la resiliencia de los medios de vida de la población rural.