



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

EVALUACIÓN DE PROYECTO



República de Guatemala

**Programa de Desarrollo Rural
de Las Verapaces**

Evaluación intermedia

Diciembre de 2009



**Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

**República de Guatemala
Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
Evaluación intermedia**

**Diciembre 2009
Informe N° 2141-GT**

EQUIPO DE EVALUACIÓN	
Responsabilidad general	Sr. Luciano Lavizzari, Director, Oficina de Evaluación (OE)
Evaluador principal	Sra. Chiara Grimaldi, Oficial de Evaluación Asociado, OE
Asistencia administrativa	Sra. Miriam Irías, Asistente de Evaluación, OE
Revisión	Sr. Ashwani Muthoo, Oficial Principal de Evaluación, OE Sr. Miguel Torralba, Oficial de Evaluación, OE
Consultores:	
Jefe de misión	Markus Reichmuth
Miembros de la misión	Carlos Crisóstomo Vergara, Agrónomo Ada Zambrano, Experta en Fortalecimiento de Comunidades, Descentralización, Género y Cuestiones Indígenas Iris de Villalobos, Experta en Servicios Financieros y Microempresas

Fotografía de la portada:
Asistencia técnica, injerto de plantas de cacao
Fuente: Proyecto PRODEVER

República de Guatemala
Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
(PRODEVER) – Préstamo N°. 518-GT

Evaluación intermedia

Índice

Equivalencias monetarias	v
Pesos y medidas	v
Abreviaturas y siglas	v
Mapa	vii
Prólogo	ix
Foreword	xi
Resumen ejecutivo	xiii
Executive Summary	xxv
Acuerdo en el punto de culminación	xxxv
Agreement at Completion Point	xli
I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	1
A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación	1
B. Antecedentes del País y del Sector	4
II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA	8
III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN	12
A. Fortalecimiento de Capacidades Locales	14
B. Desarrollo Productivo Sostenible	16
C. Fortalecimiento de los Servicios Financieros Rurales	25
D. Inversiones Comunitarias Socioeconómicas	27
IV. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA	29
A. Pertinencia	29
B. Eficacia	34
C. Eficiencia	40
V. IMPACTO DEL PROGRAMA	42
A. Ingresos y Activos Netos	42
B. Capital Social y Humano	44
C. Productividad Agrícola y Seguridad Alimentaria	45
D. Recursos Naturales y Medio Ambiente	45
E. Políticas e Instituciones	46
F. Resumen del Impacto	46
VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO	46
A. Sostenibilidad	46
B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance	48
C. Resumen de los Criterios del Desempeño	49

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS	49
A. Desempeño del FIDA	49
B. Desempeño del Gobierno	50
C. Desempeño del Cofinanciador y de la Institución Cooperante	51
D. Desempeño de los Proveedores de Servicios	51
E. Resumen de Desempeño e Impacto	52

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
A. Conclusiones	52
B. Recomendaciones	54

APÉNDICES

1. Marco de Evaluación	57
2. Marco Lógico	63
3. Indicadores de Resultados	65
4. Propuesta de Marco Lógico PRODEVER	67
5. Proyectos ejecutados por PRODEVER, por Componente y Año de Aprobación	73
6. Evolución de la Situación de Pobreza en Alta y Baja Verapaz, 2000-2006	75
7. Estimación del Aumento en Rendimiento, Precios e Ingresos en los Cultivos Comerciales	77
8. Entrevistas, Visitas e Itinerario de la Misión	79
9. Referencias Bibliográficas	81
10. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación	85

CUADROS

1. Comunidades con Organizaciones Encuestadas por la Evaluación	3
2. Evolución de la Pobreza en Alta y Baja Verapaz, 2000-2002 y 2006 (% de la población)	6
3. Costos del Programa y Financiación (Miles de USD)	11
4. Financiamiento del Programa por Categoría de Inversión (Miles de USD)	12
5. Estado de Desembolso del Préstamo del FIDA (en DEG)	14
6. Actividad Productiva según Número de Organizaciones Apoyadas, Inversión en Infraestructura y Número de Beneficiarios	21
7. Objetivos y Número de Organizaciones y Comunidades Apoyadas	36
8. Gastos del Programa por Componente, al final de 2007 (en USD)	41
9. Cálculo del Aumento en el Ingreso Anual Facilitado por PRODEVER en Cinco Cultivos Apoyados	43
10. Resumen de Calificaciones	52

RECUADRO

1. Un miembro de una Asociación de Productores de Cardamomo en el Municipio de Cahabón	39
--	----

GRÁFICOS

1. Número de Proyectos Implementados por Rubro	16
2. Monto Contratado por Rubro o Cultivo	17
3. Proyectos Realizados en las Comunidades	23
4. Monto Contratado por Línea de Proyecto en Recursos Naturales	23

ANEXOS*

- I. Informe de Evaluación intermedia: Componente Fortalecimiento de Capacidades Locales, Ejes transversales de Equidad de Género y Etnia, Aspecto de Descentralización
- II. Informe de Evaluación intermedia: Subcomponentes de Apoyo a la Producción Agropecuaria y el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
- III. Informe de Evaluación intermedia: Subcomponente Microempresas y Comercialización
- IV. Informe de Evaluación intermedia: Componente Servicios Financieros Rurales

* Los anexos se encuentran disponibles en la Oficina de Evaluación del FIDA (evaluation@ifad.org).

Equivalencias Monetarias

Unidad Monetaria

31-dic-2001	1 USD	Quetzales (Q) 7,9
31-dic-2005	1 USD	Q 7,61
31-dic-2007	1 USD	Q 7,76
31-dic-2001	1 DEG	USD 1,26
31-dic-2005	1 DEG	USD 1,43
31-dic-2007	1 DEG	USD 1,58

Pesos y Medidas

1 kilogramo (kg)	2,204 libras
1 000 kg	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	0,62 millas
1 metro (m)	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	2,47 acres
1 manzana (mz)	0,70 ha
1 quintal (q)	45,3 kg
1 cuerda (cd)	447,5 m ²
1 libra (lb)	450 gramos (g)
1 fanega	248 kg

Abreviaturas y Siglas

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCA	consorcio central de aprendizaje
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
EEA	Evaluación <i>ex ante</i>
RMT	revisión de medio término
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FUNCAFE	Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural
IC	institución cooperante
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MER	microempresa rural
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación (FIDA)

ML	Marco Lógico (1 y 2)
OE	Oficina de Evaluación (FIDA)
ONG	organización no gubernamental
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (del FIDA)
PDT	equipo de elaboración del proyecto (del FIDA)
PIB	producto interno bruto
PINFOV	Programa de Incentivos Forestales de Las Verapaces
PINFRUT	Programa de Incentivos Frutales (PRODEVER)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOR	Programa de Capacitación Ocupacional
PRODERQUI	Programa de Desarrollo y Reconstrucción en el Quiché
PRODEVER	Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto del FIDA
RMT	Revisión de Medio Término
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SyE	seguimiento y evaluación
TRC	Comité de Examen Técnico del FIDA
UCP	unidad de coordinación del programa
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

República de Guatemala

Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces

Evaluación intermedia



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.
Mapa elaborado por el FIDA.

PRÓLOGO

El Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER) en Guatemala, aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 1999, se ha implementado en los Departamentos de Alta y Baja Verapaz los cuales habían sido fuertemente destruidos por la guerra civil y en donde la mayor parte de la población, especialmente la población indígena, quedaba totalmente marginada de las estructuras públicas al iniciarse el proceso de paz. En esta situación, el PRODEVER se concibió como un programa pionero al tratar de buscar nuevas modalidades de incentivar el desarrollo, cuyo objetivo principal era reducir la pobreza rural entre los campesinos que viven en ecosistemas sumamente frágiles en los municipios más pobres de Las Verapaces. Para este fin, se concibió un diseño complejo, que pretendía atender las necesidades de una población objetivo muy diferenciada y se definieron objetivos específicos que buscaban promover los aspectos relativos a ingresos, organización, infraestructura, servicios financieros, género, recursos naturales e integración de las comunidades en la economía local y nacional. Todos estos aspectos eran importantes, pero al final terminaron sobrecargando la capacidad de implementación del programa.

Al momento de diseñar el PRODEVER, la situación de partida presentaba una serie de desafíos para fomentar el desarrollo. Estos incluían: una reciente historia de guerra civil con fuerte incidencia en Las Verapaces; una población compuesta por diferentes etnias con diferentes lenguas y escasa relación entre ellas; una distribución de tierras caracterizada por grandes fincas en mano de latifundistas y por zonas marginales para los campesinos; la ausencia del Estado central en la zona y estructuras de poder dominadas por caudillos locales; la falta de infraestructura y servicios que mantenían aisladas a las comunidades; mercados de bienes e instituciones financieras informales; y un alto nivel de pobreza. Evidentemente, tal situación implicaba una serie de riesgos, a nivel de diseño y de implementación, para la obtención de los resultados postulados. Por lo tanto, en el diseño del PRODEVER se aplicó un mecanismo de financiación flexible (MFF), con el fin de garantizar un mayor grado de flexibilidad durante su implementación, decisión que se demostró acertada, dado que un componente (servicios financieros rurales) así como aspectos de otro (la legalización de la tierra) no se implementaron y posteriormente se incluyeron nuevos elementos en el programa como la alfabetización, la salud reproductiva, sub-proyectos de seguridad alimentaria y la formación ocupacional.

La evaluación observó que el programa abrió nuevas oportunidades para el aumento de ingresos sostenibles y contribuyó a reducir la pobreza en la población objetivo, mayormente en los grupos que poseen tierras y producen cultivos comerciales tradicionales como café, cardamomo y cacao. Además, el apoyo brindado a las asociaciones comunitarias resultó en la consolidación de un buen número de ellas y en el fortalecimiento de su capital social. A través de la capacitación, asistencia técnica e inversión en infraestructura rural, se realizaron notables mejoras en las condiciones de mercado de los pequeños productores y se logró establecer un encadenamiento entre las organizaciones de productores y los eslabones más avanzados en la cadena de comercialización agrícola.

La evaluación también constató que el programa produjo un impacto menor en los grupos-meta más vulnerables, que se encuentran sin medios de producción. A este respecto, el programa trató de llegar a los más pobres con campañas de alfabetización y de sensibilización en salud reproductiva y con proyectos para aumentar la seguridad alimentaria. Sin embargo, la evaluación señala que para obtener un mayor impacto y lograr reducir el nivel de pobreza entre el grupo más pobre de beneficiarios, se requieren enfoques, medidas y métodos distintos que el PRODEVER no logró diferenciar claramente.

La evaluación destaca que, para la zona de Las Verapaces, el enfoque participativo del PRODEVER en el fomento del capital social han sido elementos innovadores, así como las nuevas tecnologías que se introdujeron para mejorar los niveles de producción y productividad de los cultivos comerciales. A este respecto, el programa ofrece experiencias alentadoras susceptibles de ser replicadas, especialmente en vista de su eficacia.

En el presente informe de evaluación se incluye el Acuerdo en el Punto de Culminación donde se resumen los principales hallazgos de la evaluación y se presentan las recomendaciones acordadas entre el Gobierno de Guatemala y el FIDA, junto con las propuestas de cómo ponerlas en práctica y quienes serán los encargados de implementarlas.



*Luciano Lavizzari
Director de la Oficina de Evaluación*

FOREWORD

The Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER) in Guatemala, approved by the IFAD Executive Board in December 1999, was implemented in Upper and Lower Verapaz, areas that were severely damaged during the civil war and where the majority of the population, particularly indigenous people, was excluded from public services once the peace process began. PRODEVER was therefore conceived as a pioneering programme to seek new ways of promoting development, with the overall objective of reducing rural poverty among peasants living in highly fragile ecosystems in the poorest municipalities of Las Verapaces. The project design was intended to address the needs of a highly differentiated target population and issues relating to income, organization, infrastructure, financial services, gender, and natural resources and integrating communities into local and national economies. All such issues were important, but ultimately overextended the programme's implementation capacity.

When PRODEVER was designed, the baseline situation presented a series of challenges to promoting development. These included: a recent history of civil war with a significant impact on Las Verapaces; a population composed of different ethnic groups speaking different languages, with minimal relations among them; land distribution characterized by large estates owned by large landowners, with peasants relegated to marginal land; lack of a central State presence and power structures dominated by local chiefs; communities isolated by inadequate infrastructure and services; informal markets and financial services; and a high incidence of poverty. Such situation entailed a series of risks in terms of design and implementation if the desired results were to be achieved. Therefore, the project was designed under the flexible lending mechanism (FLM) instrument with a view to introducing a greater degree of flexibility during implementation, a decision that has been shown to be correct since one component (rural financial services) and aspects of another (land titling) were not implemented, and new elements were included at a later stage such as literacy, reproductive health, food security sub-projects and vocational training.

The evaluation found that the programme opened up new opportunities for increasing sustainable incomes and contributed to reducing poverty among the target population, primarily those owning land and producing traditional commercial crops such as coffee, cardamom and cacao. In addition, the support provided to community associations enabled many of them to consolidate and strengthen their social capital. Training, technical assistance and investment in rural infrastructure brought about significant improvements in market conditions for smallholders, and helped strengthen links between producers' organizations and key actors in the agricultural commercialization chain.

The evaluation also noted that the programme had less of an impact on the most vulnerable target groups: those lacking the means of production. An attempt was made to reach the poorer populations both through literacy/reproductive health awareness campaigns and through food security enhancement projects. Nevertheless, the evaluation noted that greater impact and poverty reduction among the poorer group of beneficiaries could only be achieved through different approaches, measures and methods, which PRODEVER was unable to articulate clearly.

The evaluation indicates that PRODEVER's participatory approach to promoting social capital was an innovation for Las Verapaces, and that new technologies were introduced to improve the production/productivity of commercial crops. Given the effectiveness of those technologies, the programme offers promising experiences for replication.

The present evaluation report includes the agreement at completion point, which summarizes the main evaluation findings and also presents the recommendations agreed upon between the Government of Guatemala and IFAD, together with proposals as to how and by whom they should be implemented.



Luciano Lavizzari
Director, Office of Evaluation

República de Guatemala
Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
(PRODEVER)

Evaluación intermedia

Resumen ejecutivo

I. ANTECEDENTES

1. En diciembre de 2007, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) solicitó a la Oficina de Evaluación (OE) llevar a cabo la evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER) implementado en Guatemala. De acuerdo con la Política de Evaluación del FIDA, la evaluación intermedia es obligatoria antes de iniciar una segunda fase de un proyecto o de poner en marcha un proyecto similar en la misma región.

2. **Objetivos, metodología y proceso de evaluación.** La evaluación tiene como objetivo principal efectuar una valoración del desempeño y el impacto del PRODEVER, buscando al mismo tiempo generar hallazgos y recomendaciones que sirvan de guía al FIDA y al Gobierno de Guatemala para desarrollar proyectos similares en la región.

3. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el manual de evaluación de la OE del FIDA. Se realizó una misión preparatoria del 2 al 12 de abril de 2008. La misión principal de evaluación sobre el terreno permaneció en el país del 30 de abril al 23 de mayo del mismo año. Al final del trabajo de campo se presentó, en Ciudad de Guatemala, una ayuda memoria en la que se destacaban los principales hallazgos preliminares y aspectos más importantes que se habían encontrado durante la misión principal.

4. A finales de enero de 2008, hubo un cambio de Gobierno en Guatemala. Una consecuencia importante para el programa ha sido que, a finales de febrero de 2008, el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), institución ejecutora del PRODEVER, procedió a reemplazar gran parte del equipo anterior del programa, generando limitaciones en la disponibilidad y el procesamiento de información del programa.

5. Considerada la limitación en la información disponible del programa, la misión de evaluación decidió efectuar una encuesta con un muestreo de 33 organizaciones apoyadas por el PRODEVER, seleccionadas al azar, para obtener datos sobre las intervenciones, los efectos y los impactos del programa. Esta información se trianguló con datos del programa y entrevistas a los actores asociados involucrados en la ejecución del PRODEVER.

6. **Contexto del país.** Con 13 millones de habitantes, Guatemala es el país más poblado de América Central. Es un país de ingresos medios y ocupa el puesto 118 de un total de 177 países según la clasificación en base al índice de desarrollo humano. Guatemala se caracteriza por una alta desigualdad de ingresos, con un coeficiente de Gini de 0,57; este nivel sólo es superado en América Latina por Brasil.

7. La reciente historia del país ha sido caracterizada por la recuperación, desde la firma de los Acuerdos de Paz a finales de 1996, tras décadas de guerra civil. La clase alta y el Estado excluyeron de los servicios públicos a la mayoría de la población, sobre todo a la población indígena, y se cometieron enormes violaciones de los derechos humanos. En la última década, el Estado casi no ha estado presente fuera de la capital del país; las estructuras públicas, a nivel de los municipios, prácticamente fueron construidas desde cero.

8. El Estado de Guatemala tiene una recaudación extremadamente baja de impuestos en todos sus niveles (incluso el municipal), por debajo del 10% del producto interno bruto hasta finales de los años 90 y un poco más alta en los últimos años.

9. **Sector agropecuario y tenencia de tierras.** El sector agrícola participa con un 22% en el producto interno bruto y emplea un tercio de la población económicamente activa. Este sector está orientado a cultivos de exportación (café, azúcar, cardamomo, cacao, plátano, frutas y vegetales) y cultivos más de subsistencia (maíz, frijol, arroz, vegetales).

10. **Desarrollo rural.** La conflictividad en el desarrollo del país se ha concentrado, en primer lugar, en el área rural, debido a la marginación de la población indígena y la violación de sus derechos, como lo demuestran, entre otros aspectos, la situación de la tenencia de tierra y los niveles de pobreza, como expuesto a continuación. El desarrollo rural ha ocupado un lugar central en los Acuerdos de Paz a finales de 1996. Los últimos cuatro Gobiernos buscaron conceptos e instrumentos para responder a estos desafíos, siendo el FIDA una de sus principales contrapartes internacionales al respecto.

11. En Guatemala, la desigualdad en la tenencia y el acceso a la tierra es alta y el tema de la propiedad de la tierra es uno de los aspectos más conflictivos para el desarrollo rural. Los datos censales muestran que el 2,5% de las fincas del país tienen una extensión media de 200 hectáreas (ha) y estas fincas ocupan la mayor parte (65%) de la superficie agrícola total, mientras que el 88% de los predios tienen una extensión media de 1,5 ha y ocupan sólo el 16% de la superficie agrícola del país. Por consiguiente, casi el 90% de las explotaciones que componen el sector rural tienen menos de 7 ha y alrededor del 40% de la población rural activa carece de tierra.

12. **Pobreza rural.** Según las cifras de 2006, más de la mitad de la población vive en la pobreza y el 15,2% en extrema pobreza. Las áreas rurales registran las tasas de pobreza más altas con un 72%, mientras que la pobreza extrema es del 24,4%. La disparidad étnica se agrava por el hecho de que el 75% de los pobres son indígenas, que viven en su mayoría en áreas rurales. La situación de la malnutrición infantil es preocupante, estimada en un 49% de la malnutrición entre niños de dos a 60 meses de edad, comparado con el 22,2% de la región centroamericana. Las diferencias de prevalencia de la malnutrición entre niños indígenas y no indígenas son abrumadoras: el 69,5% y el 35,7% respectivamente, aunque el porcentaje aparece alto también para los no indígenas.

13. **El programa.** PRODEVER intervino en partes de los dos departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz, los cuales se caracterizan por condiciones climáticas y agro-ecológicas distintas. La población-objetivo del programa incluyó a unas 53 700 familias rurales por debajo de la línea de pobreza, siendo 16 000 los beneficiarios directos. El objetivo de desarrollo del programa fue reducir la pobreza en las comunidades rurales que viven en ecosistemas frágiles en los departamentos más pobres de Las Verapaces, que han sido afectados por la guerra civil. El objetivo principal del programa era apoyar a los habitantes de las comunidades locales, restablecer el tejido social y desarrollar un sistema productivo sostenible.

14. Se definieron seis objetivos específicos del programa que buscaban promover los aspectos relativos a ingresos, organización, infraestructura, servicios financieros, género, recursos naturales e integración de las comunidades en la economía local y nacional. Para el cumplimiento de sus objetivos, el programa contó con cinco componentes: i) fortalecimiento de las capacidades locales, en particular asociativas; ii) desarrollo productivo sostenible, con tres subcomponentes: a) apoyo a la producción agropecuaria, b) manejo sostenible de los recursos naturales, y c) apoyo a la comercialización y a las microempresas rurales; iii) servicios financieros rurales, con dos subcomponentes: a) fortalecimiento institucional de oferentes de servicios financieros; y b) fondos de crédito; iv) inversiones socioeconómicas, con los dos subcomponentes: a) inversiones de interés comunitario y b) caminos rurales; v) administración y coordinación del programa.

15. El programa fue diseñado en el año 1999, con un costo total de USD 26 millones. Los préstamos del FIDA de USD 15 millones y de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de

USD5 millones, fueron aprobados en diciembre de 2000 por el Congreso de Guatemala y declarados efectivos en septiembre de 2001. La contribución del Gobierno alcanzó USD 3,7 millones, aproximadamente, y el aporte de los beneficiarios fue estimado en USD 2,3 millones. El programa empezó sus actividades en marzo de 2002 con un taller de lanzamiento. Debido al proceso prolongado de aprobación de FONAPAZ, los primeros proyectos se comenzaron a ejecutar a partir de 2003 después de un lapso importante desde el diseño del programa, durante el cual el proceso de paz evolucionó en el país.

16. PRODEVER se diseñó y aprobó con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF); tiene una duración de diez años y se ha ido ejecutando en dos ciclos. El primer ciclo del programa previsto hasta finales de 2005 ha sido extendido por un año, hasta finales de septiembre de 2006. Una revisión de medio término llevada a cabo en junio de 2006, bajo el liderazgo del ingeniero agrícola Jorge Piña Puig, constató un cumplimiento satisfactorio de la mayoría de los “indicadores críticos” para pasar al segundo ciclo del programa y asignar el fondo de reserva del programa. La revisión de medio término provocó una serie de cambios en el programa, desde su marco lógico hasta la reprogramación de los préstamos. El préstamo de la OPEP se empleó íntegramente hasta mediados de 2008, el del FIDA en un 70%. Actualmente está en curso el segundo ciclo del programa cuya duración estaba prevista hasta septiembre de 2011. Sin embargo, se prevé que el PRODEVER cerrará en 2009.

II. DESEMPEÑO Y RESULTADOS

Resultados de la implementación

17. **Estrategia seguida.** Cuando se iniciaron las actividades, la gerencia del programa tuvo que priorizar entre las múltiples líneas de acción propuestas y se agruparon las comunidades de acuerdo a un conjunto de características extraídas de un estudio de base. Con el PRODEVER se buscaron modalidades de intervención que producirían resultados tangibles a corto y medio plazo. En base a la experiencia de anteriores intervenciones para fomentar el desarrollo en la zona, el PRODEVER inició su apoyo fortaleciendo las capacidades de las organizaciones comunitarias para formular y diseñar proyectos, prefiriendo aquéllos que generaran ingresos a corto y medio plazo. Además, para contar con el compromiso de las comunidades y organizaciones beneficiarias, el programa respondió a la petición principal de muchas de ellas: construir caminos de acceso. La cartera de proyectos de los primeros dos años reflejó este enfoque. Al mismo tiempo, el programa se centró en la identificación de los productos agrícolas tradicionales con mayor potencial comercial en la zona como café, cardamomo, cacao, plátano y cítricos, y comenzó a apoyar su producción y comercialización a través de asociaciones de productores.

18. Con respecto al **fortalecimiento de las capacidades locales**, se aplicaron módulos de formación para representantes comunitarios en 91 comunidades con el fin de aumentar su capacidad de formular demandas y gestionar diferentes tipos de proyectos ante potenciales instancias de apoyo. Al mismo tiempo, para fomentar las actividades generadoras de ingresos, el programa identificó asociaciones de productores y las reforzó en temas de gestión y manejo empresarial. Dos tercios de las organizaciones apoyadas ya existían cuando se puso en marcha el PRODEVER, otro tercio se formó con el apoyo del programa. Para medir el grado de avance de las organizaciones apoyadas, el mismo programa encomendó, en 2007, una clasificación de su nivel de consolidación. Entre las 158 organizaciones evaluadas a continuación, dos se clasificaron como autogestionadas, 33 consolidadas, 90 en proceso de consolidación y 24 incipientes.

19. El programa promovió el **desarrollo productivo sostenible** con 568 proyectos en 297 comunidades. El mayor éxito se obtuvo en los cultivos comerciales tradicionales (cacao, café y cardamomo) mediante la provisión de asistencia técnica y la introducción de nuevas tecnologías en el manejo de estos cultivos, así como a través de inversiones en el procesamiento y el almacenamiento, y mediante el apoyo a la comercialización. Adicionalmente, el programa optó por seleccionar otros rubros de producción para lograr una diversificación en los sistemas productivos tradicionales; a este respecto, está en curso la diversificación de cultivos hacia la producción de frutas con buenas

perspectivas de obtención de beneficios tangibles. Además, se buscó mejorar la seguridad alimentaria sobre una base amplia, facilitando la introducción de animales de traspatio en 261 comunidades y apoyando el cultivo de diversas especies de hortalizas en 44 comunidades. A través del PRODEVER también se apoyó el desarrollo de microempresas agrícolas y no agrícolas, enfatizando la capacitación en gestión empresarial así como el encadenamiento empresarial. En total se ha apoyado a un total de 56 microempresas con la participación de 1 892 familias.

20. En lo referente al **manejo sostenible de los recursos naturales**, el grado de ejecución ha sido bajo (39% de los recursos programados), debido principalmente a la falta de interés de la población comunitaria en temas de reforestación, así como en el manejo de bosques a nivel familiar. Por otro lado, la introducción de estufas mejoradas en 418 familias, logrando ahorros sustanciales en el uso de leña y mejores condiciones a la hora de cocinar (tiempo, posición erecta, humo), ha sido muy apreciada por las beneficiarias.

21. El PRODEVER ha facilitado la construcción o rehabilitación de 171 416 km de **caminos rurales** en 57 diferentes proyectos, apoyando la formación de comités de mantenimiento de caminos en las comunidades respectivas y su equipamiento con herramientas básicas para este fin.

22. Por lo que respecta al **componente de servicios financieros**, éste no ha sido implementado de acuerdo al diseño (se debía reforzar la oferta), y se ha implementado sólo parcialmente por parte de la demanda: en este respecto, se apoyó a unas 30 organizaciones de productores más avanzadas en el manejo de sus propios fondos. El programa encomendó dos diagnósticos (en 2004/2005 y en 2006/2007) cuyas recomendaciones no convencieron a los responsables del programa en vista de los recientes fracasos experimentados por otros programas internacionales en el tema de servicios financieros.

23. **Género.** Este tema se ha considerado de forma transversal a lo largo de todas las actividades del programa. Para su diseño se inició con un análisis de la situación de las mujeres discriminadas y en condiciones de fuerte desventaja en relación al hombre. El programa hizo un análisis correcto para fomentar una mayor inclusión de las mujeres en las organizaciones y para generar condiciones de igualdad por medio del desarrollo económico. Para su diseño, se tomaron en cuenta las experiencias de otros programas del FIDA implementados en Guatemala con anterioridad, demostrando también un alto grado de coherencia con los lineamientos de las políticas del Gobierno y del FIDA.

24. **Evolución.** El programa evolucionó respondiendo a los desafíos encontrados en la implementación y se mantuvo en línea con la política del Gobierno. El monolingüismo y analfabetismo en comunidades indígenas significaron un gran obstáculo, requiriendo una campaña de alfabetización por parte del programa. En el sector de la seguridad alimentaria, en 2005 el Gobierno estableció la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición; de conformidad con esta política, el PRODEVER reforzó sus proyectos en este campo introduciendo el tema de salud reproductiva. Otra línea que evolucionó ha sido el apoyo a microempresas rurales no agrícolas: viendo el escaso éxito en promover este rubro, el programa lo complementó con un proyecto de formación de habilidades ocupacionales para jóvenes.

25. **Pertinencia.** El diseño del programa está alineado con las prioridades y políticas del Gobierno y del FIDA. El PRODEVER intentó hacer frente a las grandes necesidades de los pueblos indígenas en Las Verapaces, así como responder a los desafíos para incentivar actividades generadoras de ingresos sostenibles. En base a un diagnóstico participativo de la situación, se formuló un programa complejo y, además, flexible en el sentido de dar espacio al aprendizaje y a la adaptación durante la implementación. Se identificaron seis diferentes grupos-objetivo del programa, sin conceptualizar suficientemente la diferencia en las medidas a adoptar para atender a los grupos-objetivo que poseen tierras y otros medios de producción y los grupos-objetivo que se encuentran en situación de extrema pobreza y no cuentan con tales medios a su disposición. Desde el punto de vista de la implementación, con el programa se trató de responder al mismo tiempo a una gama demasiado amplia de aspectos,

todos importantes, pero con el peligro de saturar la capacidad de implementación de cualquier equipo de programa.

26. Los resultados obtenidos en el fortalecimiento de capacidades locales, el apoyo al desarrollo de cultivos comerciales tradicionales, así como la construcción de infraestructuras viales han confirmado la pertinencia de estos campos de intervención para lograr una reducción de la pobreza. No se puede decir lo mismo de los rubros de la seguridad alimentaria, el manejo sostenible de recursos naturales y el desarrollo de una oferta financiera en la zona del programa, donde la difícil implementación de las medidas experimentadas por el programa pusieron en cuestión la pertinencia de su diseño. En el caso de la seguridad alimentaria, la introducción de animales de traspatio y de hortalizas para el consumo familiar se hizo de forma apresurada, sin diagnóstico, sin formación y sin seguimiento adecuado. A la hora de fijar las metas a alcanzar en el área del manejo de recursos naturales no se consideraron adecuadamente los (des)incentivos de los grupos-objetivo para invertir esfuerzos en este campo. Respecto al acceso a financiamiento de los grupos-objetivo, la intervención del programa se limitó a la demanda (capacitación de asociaciones), donde resultó pertinente; por el lado de la oferta la situación no se prestaba a una intervención como la diseñada en el programa.

27. **La eficacia** del programa en alcanzar los diferentes objetivos ha variado. Dos de los seis grupos-objetivo, los que poseen tierras, lograron un incremento notable de sus ingresos a través de mejoras en la producción y comercialización de productos agrícolas (sobre todo café, cardamomo, mandarina, plátano). También se lograron fortalecer las capacidades de numerosas organizaciones comunitarias apoyadas, registrando un aumento notable en la participación de la mujer. Adicionalmente, la construcción y el mejoramiento de infraestructuras viales y agroindustriales, han sido cruciales para alcanzar el objetivo de insertar a pequeños agricultores en la corriente general de la economía. Por otro lado, la eficacia del programa no ha sido satisfactoria en preservar la base de los recursos naturales, en impulsar y promover actividades no agrícolas generadoras de ingresos y en la promoción de una mayor seguridad alimentaria. Este último rubro requiere más tiempo para mostrar los resultados en materia de capacitación y de pequeñas inversiones efectuadas por el programa. En lo que atañe al objetivo de mejorar el acceso de la población a los servicios financieros rurales, la falta de implementación por el lado de la oferta no limitó el éxito del programa en el desarrollo económico pero por otro lado, la ausencia de alternativas micro financieras locales puede haber contribuido a la baja eficacia de las medidas destinadas a aumentar la seguridad alimentaria.

28. **Eficiencia.** En términos globales, la relación entre inversión de recursos y resultados logrados no ha sido satisfactoria por una dispersión en demasiados (sub)componentes, por normas administrativas de la entidad ejecutora relativas a la aprobación de proyectos poco adaptadas a los requerimientos de implementar un conjunto de diferentes líneas de acción, y por el cambio de todo el equipo del programa en marzo de 2008. Durante la ejecución del programa aumentaron los gastos administrativos pasando del 9% del presupuesto inicial al 21,4%, mientras que para el rubro de seguimiento y evaluación (SyE), actividad que se tardó en sistematizar, se utilizó sólo una pequeña fracción de lo previsto en el presupuesto original.

29. **Impacto.** El PRODEVER ha contribuido perceptiblemente al desarrollo de Las Verapaces en las áreas de organización social a nivel comunal y de su desarrollo productivo, así como de la infraestructura vial y, por ende, en la reducción de la pobreza en la zona.

- a. Se ha reforzado el capital social brindando a las organizaciones comunitarias nuevos conocimientos sobre el funcionamiento organizacional y de autogestión, y ampliando sus miras locales hacia las de un desarrollo comunal e incluso regional. En 2007, 35 organizaciones lograron un cierto grado de consolidación, en su mayor parte dedicadas a la producción de cultivos comerciales; la mayoría de las 158 organizaciones atendidas (90) se encuentran en proceso de consolidación y 24 están aún en estado incipiente.
- b. Las gestiones para mejorar la producción y el manejo de cardamomo, café, cacao, cítricos y plátanos, facilitar el acopio y el secado por parte de las mismas asociaciones de productores,

y mejorar la venta saltando uno o dos eslabones de intermediación, han permitido que 27 asociaciones de productores se hayan beneficiado del aumento de los precios en el mercado mundial y nacional desde el 2005; otras 25 organizaciones de productores de cacao están en vías de conseguirlo (el precio internacional del cacao no ha disminuido en 2008). El resultado es que unas 250 familias han logrado pasar el umbral de pobreza, aumentando sus ingresos, mientras que otras tantas ya estaban por encima de él. En vista de la situación de partida del programa, este es un impacto real que puede aumentar siempre y cuando el nuevo equipo del programa complete el trabajo iniciado por el equipo anterior.

- c. El programa ha hecho grandes esfuerzos hacia los grupos-objetivo más vulnerables promoviendo proyectos de capacitación, apoyando inversiones comunitarias e impulsando proyectos de educación en materia de alfabetización, salud reproductiva, medio ambiente y seguridad alimentaria. Sin embargo, hasta la fecha el programa ha producido un menor impacto en relación a estas intervenciones. La evaluación señala que tales capacitaciones e inversiones necesitan de un tiempo substancialmente mayor de intervención.
- d. En el fomento del manejo sostenible de los recursos naturales, componente con un nivel bastante bajo de implementación, el impacto también se mostrará a más largo plazo. Los grupos-objetivo dieron poca prioridad a medidas con beneficios poco perceptibles. Un programa orientado a la reducción de la pobreza como el PRODEVER puede lograr un impacto modesto en vista de la grave degradación de los recursos naturales en la zona.

30. La estrategia de **género** del programa fue adecuadamente orientada hacia la creación de condiciones para reducir la desigualdad existente entre hombres y mujeres con respecto a los niveles de participación en la toma de decisiones, el acceso a los recursos y el uso y control de los mismos. Hasta finales de 2007, el enfoque de género, sin presupuesto reservado para este rubro, se ha incorporado con éxito en el programa debido a una gestión decidida dentro de la unidad de coordinación del programa desde el inicio. Se introdujo el tema de género en el conjunto de las actividades del PRODEVER y se capacitó a los equipos técnicos y a los ejecutores. Además, se tuvo una visión de la cantidad de mujeres participantes en el programa gracias al desglose por sexos de la mayoría de datos y registrando su presencia en la mayoría de la documentación del proyecto.

31. **Pueblos indígenas.** El PRODEVER se ha implementado desde su inicio en un área netamente indígena, con presencia mayoritaria de tres grupos indígenas achíes, quechíes y pocomchíes. Sin embargo, la estrategia de intervención ha respondido, en primer lugar, a su situación de pobreza y no a su condición étnica. El programa asumió que no se necesitaban estrategias especiales para incluir a la población indígena como beneficiaria, ni se percibió la necesidad de tematizar sus derechos.

32. **Sostenibilidad.** El programa ha dado prioridad al fomento de las organizaciones de base en comunidades pobres con miras a su autogestión, potenciando su capacidad de gestionar proyectos y generar recursos. En el componente del fortalecimiento de capacidades locales, 35 organizaciones (de 158 calificadas) han merecido la calificación de “consolidadas” en 2007. Entre éstas figuran 27 asociaciones de productores de cultivos comerciales (café, cardamomo, cacao, frutas), cuya sostenibilidad dependerá de la demanda futura de sus productos. La institucionalidad pública y privada asociativa es todavía débil en la zona (municipalidades con pocos recursos y capacidades de planificación, influencia fuerte de poderes fácticos, etc.) y la sostenibilidad de estructuras comunitarias requiere un apoyo continuo ligado a las estructuras que crecen en la zona (consejos de desarrollo, municipalidades, redes de organizaciones). El PRODEVER tuvo sus limitaciones para proporcionar el apoyo adecuado: las modalidades de planificar y ejecutar proyectos por parte del FONAPAZ, sujeto a las normas estatales correspondientes, causó discontinuidades y a veces apoyo a destiempo, mermando la sostenibilidad de los efectos de su intervención en las líneas de producción y seguridad alimentaria.

33. **Innovación.** En vista de la situación de partida en Las Verapaces, la promoción de un enfoque participativo tuvo carácter innovador para la zona. Además, se introdujeron nuevas tecnologías y

alternativas (productivas) en la zona (frutas, turismo), y se enlazó la producción con eslabones más avanzados en su comercialización.

34. **Desempeño de los actores.** El FIDA ha invertido sustancialmente en la definición del programa y ha acompañado de cerca su desarrollo visitando la zona del programa dos o más veces al año. En aspectos claves como la elaboración y aplicación de un sistema de SyE, el FIDA puso a disposición del programa consultorías externas desde el inicio, siguiendo de cerca el cumplimiento de su mandato. A nivel de diálogo político, el FIDA ha ejercido una influencia marcada en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en el FONAPAZ y en otras instancias del Gobierno, incluida la Presidencia de la República. Esta labor se ha concretizado primero aportando capacidades para definir modelos y maneras de intervención mediante proyectos como el PRODEVER, y luego con la definición de lineamientos estratégicos para promover el desarrollo rural, como evidenciado en los dos documentos sobre oportunidades estratégicas nacionales del FIDA (COSOP) de 2003 y 2008. El Presidente de la República de Guatemala, Oscar Berger, visitó la zona del PRODEVER seis veces, demostrando la apreciación por parte del Gobierno de los esfuerzos realizados por el FIDA en esta zona. Además, el nuevo Gobierno, en enero de 2008, ha declarado el desarrollo rural como una de sus principales prioridades, creando el Consejo de Desarrollo Rural así como una entidad coordinadora representada por el Programa Nacional de Desarrollo Rural.

35. El Gobierno ha cumplido con sus obligaciones financieras. Después de un proceso prolongado de preparación, el FONAPAZ seleccionó, con un proceso competitivo, una gerencia y un equipo de programa con buena capacidad profesional y lo mantuvo en sus funciones después del cambio de Gobierno en 2004. El FONAPAZ apoyó las gestiones del PRODEVER, pero sin una gobernación determinante del programa: se aceptaron las decisiones de la gerencia del programa y se toleró la ausencia de un comité asesor, que estaba previsto en el convenio de préstamo del FIDA.

36. La Organización de Países Exportadores de Petróleo, cofinanciador del programa, no ha sido involucrada en la implementación del programa, confiando en la capacidad de seguimiento y supervisión del FIDA y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) como institución cooperante.

37. La UNOPS ha sido contratada como institución cooperante para dar seguimiento al cumplimiento del contrato de préstamo. En general, cumplió con sus funciones de manera satisfactoria. A finales de 2007, por decisión del FIDA, la UNOPS ha sido reemplazada en estas funciones por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Resumen de Calificaciones

Criterio de Evaluación	Calificaciones
Criterios básicos de los resultados	
Pertinencia	5
Eficacia	4
Eficiencia	3
Desempeño del proyecto^a	4
Impacto en la pobreza rural	4
Ingresos y activos de los hogares	4
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	4
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	5
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, reproducción y ampliación del alcance	4
Calificación general del proyecto^b	4
Desempeño de los asociados	
FIDA	5
Gobierno	4
UNOPS	5

^a Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^b Calificación calculada considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

Sistema de calificación: 6 = Muy satisfactorio; 5 = Satisfactorio; 4 = Moderadamente satisfactorio; 3 = Moderadamente insatisfactorio; 2 = Insatisfactorio; 1 = Muy insatisfactorio.

III. CONCLUSIONES

38. Las siguientes conclusiones resumen lecciones que se pueden aprender del diseño y la implementación del PRODEVER.

39. A la hora de diseñar el PRODEVER, la **situación de partida** presentaba **una serie de desafíos** para fomentar procesos de desarrollo: una reciente historia de guerra interna con fuerte incidencia en Las Verapaces y graves violaciones de los derechos humanos, en particular contra la mujer; una población compuesta por diferentes etnias con diferentes lenguas y escasa relación entre ellas; una distribución de tierras caracterizada por grandes fincas en mano de latifundistas y por zonas marginales para los campesinos; estructuras de poder dominadas por caudillos locales; la ausencia del Estado central en la zona, con municipalidades incipientes; la falta de infraestructura y servicios que mantenían aisladas a las comunidades; mercados de bienes e instituciones financieras informales; alta migración de los jóvenes; y un alto nivel de pobreza. Evidentemente, tal situación implicaba una serie de riesgos, a nivel de diseño y de implementación, para la obtención de los resultados postulados, en particular en lo referente a cuáles dimensiones debían ser incluidas en el programa y cuáles no.

40. Un diseño que permita a los implementadores responder a la complejidad de tal situación implica acercarse al máximo a las circunstancias concretas en diferentes comunidades. La implementación del PRODEVER ha demostrado que **en esta situación el diseño mediante misiones externas tiene limitaciones**, por lo que es necesario una presencia en la zona durante más tiempo para conocer lo que es factible realizar. Conociendo los riesgos que conlleva el diseño del PRODEVER, los diseñadores solicitaron flexibilidad para poder adaptar dicho diseño durante la implementación del programa, y el FIDA aceptó esta propuesta al adoptar la modalidad del mecanismo flexible de financiación. Esta decisión se demostró acertada, dado que un componente (los servicios financieros rurales) así como aspectos de otro (la legalización de la tierra) no se implementaron y se incluyeron nuevos elementos en

el programa como la alfabetización, la salud reproductiva, proyectos de seguridad alimentaria y la formación ocupacional.

41. El FIDA exigió una **focalización** clara del programa y aceptó un diseño en el que se distinguieron seis diferentes grupos-objetivo. Gracias a un estudio inicial, la gerencia determinó las características y niveles de pobreza de las comunidades a atender y sobre esta base se seleccionaron las comunidades de acuerdo también a la naturaleza de los proyectos implementados. Sin embargo, en la ejecución, no se registraron las características de las familias y personas que participaron en los proyectos. En consecuencia, debido a la ausencia de la estratificación de los resultados, no se puede indicar con precisión en qué medida cada uno de los seis grupos-objetivo se ha beneficiado de los diferentes proyectos del programa.

42. El diseño incluyó **dos clases de poblaciones-objetivo**: los que poseen medios de producción y por lo tanto tiene potencial de auto-desarrollo productivo, y los que se encuentran en extrema pobreza y no cuentan con tales medios a su disposición. La intervención del PRODEVER ha demostrado que los mayores resultados visibles se han logrado en el segmento de familias poseedoras de tierras que tienen plantaciones de cultivos perennes como el café, el cardamomo o frutas (banano, cítricos), o aquéllas que lograron establecer una relación permanente con un exportador para la venta de hortalizas. Por otro lado, para atender a grupos-objetivo de la segunda categoría la gerencia concibió proyectos no previstos originalmente en el diseño, en particular en el sector de la seguridad alimentaria. Sin embargo, para este segundo segmento –más numeroso– se requiere un tiempo sustancialmente mayor para lograr sobrepasar el umbral de pobreza. La atención a estas diferentes poblaciones-objetivo requiere de enfoques, métodos y medidas diferentes que el programa no ha diferenciado claramente y que no son fáciles de combinar en un mismo programa.

43. Adicionalmente, en la evaluación se destaca que los procesos de construcción de capacidades locales requieren de un **tiempo de apoyo** prolongado. Los resultados del programa demuestran que de las 158 organizaciones apoyadas desde 2003, 35 lograron un grado de desarrollo que merece la calificación de “institución consolidada”. La gran mayoría de las organizaciones restantes requieren un apoyo continuo para llegar a consolidarse.

44. Los objetivos del programa trazados inicialmente se lograron de manera parcial, con avances notables en los rubros de la organización, desarrollo económico, género e infraestructura vial. Se realizaron inversiones fuertes en la mejora de las condiciones de acceso a los mercados por parte de los productores rurales, como caminos e infraestructura de agroindustria, y se trabajó fuertemente en el acceso a mercado. Se observó una dinámica económica creciente en Las Verapaces durante la implementación del programa, a la cual el PRODEVER ha contribuido sustancialmente mediante capacitación, asistencia técnica e inversión productiva y vial. Se logró reducir la pobreza en alrededor de un 5% de la población-objetivo del programa, lo que coincide con la tendencia a nivel nacional como ha sido constatado por el Gobierno a finales de 2007.

45. La propuesta de aplicar un mecanismo flexible de financiación ha sido la correcta, ofreciendo la posibilidad de adaptar el programa en base a sus logros y experiencias. Sin embargo, esta flexibilidad, indispensable para un programa como el PRODEVER, implica no solamente beneficios a la hora de facilitar la adaptación del programa para lograr mejor objetivos, sino también implica **riesgos** respecto a su evolución y al seguimiento de **su implementación**. El mismo marco lógico, contra el cual se deben medir los avances, ha sido sólo parcialmente aplicable y requirió una sustancial adecuación a las realidades del programa (véanse las recomendaciones de la revisión de medio término al respecto). Es evidente que tal situación requiere un seguimiento adecuado de las entidades responsables para la implementación. En el caso del PRODEVER, el FIDA efectuó visitas frecuentes al terreno y apoyó de manera continua el desarrollo de un sistema de SyE.

46. El fomento del proceso de desarrollo rural requiere realizar **intervenciones a diferentes niveles** para nutrirlo y promoverlo: a nivel de la estrategia y las políticas correspondientes, ligadas a las realidades concretas en el terreno, y facilitando el intercambio entre diferentes intervenciones. El

PRODEVER es un caso de “buenas prácticas” al respecto: el FIDA apoyó a las entidades responsables como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el FONAPAZ para la definición de varios programas de desarrollo rural, y con los COSOP de 2003 y 2008 aportó insumos importantes para la definición de las políticas correspondientes del Gobierno. Además, facilitó el intercambio de aprendizaje y experiencias entre proyectos del FIDA y de otras agencias operantes en el país, así como también en la región centroamericana.

47. En vista de la complejidad de implementación de un programa como el PRODEVER, revestía gran importancia la selección de una **gerencia** y un **equipo de programa** de buena calidad profesional, que definiera e implementara una estrategia de entrada y de ejecución adecuada para cumplir con el objetivo del programa. Además, tal equipo necesitaba acumular el conocimiento para diseñar y ejecutar proyectos efectivos, siempre mejor adaptados a los requerimientos. El FONAPAZ seleccionó una gerencia adecuada al iniciarse el programa, la cual aplicó criterios acertados al componer su equipo y luego al seleccionar los coejecutores. Además, el hecho de que este equipo quedó a cargo del programa desde su inicio hasta finales de 2007 ha sido una de las razones principales para el buen desempeño del programa: su estabilidad ha sido clave para los logros obtenidos. El cambio del equipo, a principios de 2008, interrumpió la curva de aprendizaje del programa, requiriendo que un nuevo equipo comenzara de nuevo a establecer relaciones con las comunidades y a tener credibilidad, y acumulara conocimientos para seguir con el apoyo.

48. Durante la implementación del programa, en el **contexto institucional**, se produjeron cambios de una cierta envergadura aprobándose la legislación sobre la descentralización del Estado, que asignó un rol crucial a las municipalidades como nuevos agentes de desarrollo. Aprovechando este nuevo entorno, donde están surgiendo estructuras públicas y privadas, el PRODEVER ha tratado de apoyar la integración de sus actividades en los planes de desarrollo municipales, en algunos municipios con mayor éxito que en otros. Miembros de las organizaciones apoyadas por el PRODEVER participan actualmente en tales estructuras, como los consejos comunitarios de desarrollo (COCODE) y los consejos municipales de desarrollo (COMUDE), que constituyen interconexiones esenciales para reforzar el enraizamiento de los esfuerzos del programa en estructuras locales. A través de este proceso, se han abierto posibilidades de participación ciudadana que se están ejerciendo paulatinamente.

49. El PRODEVER actuó en un ambiente que había quedado casi totalmente marginado de todo servicio público. En este entorno, el programa buscó nuevas modalidades de incentivar el desarrollo de Las Verapaces. El enfoque participativo ha sido un elemento **innovador** para la zona de Las Verapaces, así como la clasificación inicial de las comunidades según su nivel de desarrollo para facilitar la selección en base a criterios de pobreza y de potencial. Al mismo tiempo, se introdujeron nuevas tecnologías para mejorar los niveles de producción y productividad de los cultivos comerciales. Se abrieron oportunidades de un aumento de ingreso sostenible creando vínculos entre las asociaciones de productores y las plantas procesadoras y enlazándolas con eslabones más avanzados en la cadena de comercialización.

IV. RECOMENDACIONES

Diseño y preparación de futuros programas

50. Se recomienda considerar adecuaciones a la modalidad de preparación de programas futuros similares al PRODEVER, dando una mayor voz a los actores activos en la zona del programa.

51. Se recomienda precisar, desde el inicio, las diferencias en el acercamiento y los métodos requeridos para apoyar a diferentes categorías de grupos-objetivo: los que tengan posibilidades de salir por sí mismos de la pobreza mediante inversiones económicas, y los grupos que se encuentran en extrema pobreza sin recursos y que requieran, por lo menos inicialmente, programas de asistencia social. El centrar la atención en las dos categorías de grupos-objetivo implica un riesgo de reducir la eficiencia y eficacia de las intervenciones en ambos. Por lo tanto, se recomienda una mayor claridad

conceptual al definir y combinar las modalidades de intervención que respondan a estas dos categorías y sus diferentes niveles de dotación de medios de auto-ayuda.

52. Se recomienda incluir en los convenios de préstamo del FIDA la exigencia de una “debida diligencia” (*due diligence*) de la capacidad de ejecución de la institución encargada de la implementación, evaluando los requerimientos necesarios para la gobernabilidad y las normas administrativas a cumplir por el futuro programa, y su grado de adecuación a los requerimientos para una implementación fluida y exitosa de proyectos.

53. En relación a los servicios financieros rurales, se recomienda reforzar la búsqueda de formas alternativas de fomento de ahorro y crédito “desde abajo” que fomenten el desarrollo de pequeños mercados financieros adaptados a las costumbres de los potenciales clientes comunitarios (tipo asociaciones de ahorro y crédito).

Continuación del PRODEVER

54. Es crucial que el PRODEVER, el FONAPAZ y los actores involucrados en definir el actual programa gubernamental de promoción de la seguridad alimentaria incorporen las lecciones extraídas de la implementación del PRODEVER con el fin de mejorar sus intervenciones dirigidas a las 45 municipalidades más pobres en todo el país, priorizadas por el Gobierno actual.

55. Se recomienda al FIDA y a la CAF efectuar, junto con el FONAPAZ, un análisis de la capacidad operativa y financiera actual del PRODEVER, incluyendo los aportes del Gobierno, hasta el final del programa. Además, es necesario considerar la revisión de los componentes y los subcomponentes que continúan y los que se van a cerrar, definiendo los grupos-objetivo en los cuales se debe focalizar el programa para aumentar la sostenibilidad de las estructuras apoyadas. Además, es necesario adaptar y simplificar el marco lógico vigente. Finalmente, se recomienda establecer una planificación financiera anual hasta la finalización del programa, incluyendo los aportes del Gobierno.

56. Para garantizar una mayor sostenibilidad de los éxitos conseguidos por el PRODEVER y para fomentar la institucionalidad pública a nivel comunitario y regional, es crucial vincular más estrechamente las organizaciones apoyadas por el programa con las estructuras permanentes que surjan en el área: municipalidades, consejos de desarrollo y otros actores a nivel comunal, municipal y departamental.

57. Los resultados facilitados por el PRODEVER en Las Verapaces quedarían huérfanos sin un apoyo continuo de otro programa que construya sobre los logros obtenidos, por lo que se recomienda invertir en un programa que continúe reforzando las capacidades apoyadas hasta la fecha.

Diálogo político

58. Se sugiere mantener y reforzar el diálogo político mediante el establecimiento de una agenda acordada entre las autoridades competentes, el FIDA y otras agencias, con reuniones periódicas y planes de trabajo que incluyan la revisión de la aplicación de las políticas de desarrollo rural del Gobierno.

Republic of Guatemala

Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER)

Interim Evaluation

Executive Summary

I. BACKGROUND

1. In December 2007, the Executive Board of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) requested the Office of Evaluation (OE) to undertake an interim evaluation of the Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER), implemented in Guatemala. Pursuant to IFAD's Evaluation Policy, an interim evaluation is obligatory before initiating a second phase or starting up a similar project in the same region.

2. **Evaluation objectives, methodology and procedure.** The main purpose of the evaluation is to assess PRODEVER's performance and impact, seeking at the same time to generate findings and recommendations that will serve as guidelines for IFAD and the Government of Guatemala when carrying out a similar projects in the region.

3. The evaluation was conducted in accordance with the evaluation manual of IFAD's Office of Evaluation. A preparatory mission took place from 2 to 12 April 2008. The main evaluation mission to the field remained in the country from 30 April to 23 May of the same year. Upon completion of the field mission, an aide-memoire was presented in Guatemala City highlighting the main preliminary findings and key issues encountered during the main mission.

4. At the end of January 2008, there was a change in government in Guatemala. One major consequence for the programme has been that, in late February 2008, the National Fund for Peace (FONAPAZ), the implementing agency for PRODEVER, replaced much of the programme team, limiting the availability and processing of programme information.

5. In view of the limited information available on the programme, the evaluation mission decided to conduct a survey with a randomly selected sample of 33 PRODEVER-supported organizations, to obtain data on the interventions and on the programme's effects and impact. This information was triangulated with programme data and interviews with actors involved in implementing PRODEVER.

6. **Country context.** Guatemala, with 13 million people, is the most populated country in Central America. It is a middle-income country and ranks 118th of 177 countries in the Human Development Index. Guatemala is characterized by a high degree of income inequality, with a Gini coefficient of 0.57, a level exceeded only by Brazil in Latin America.

7. The country's recent history has been characterized by recovery, since the Peace Agreements were signed at the end of 1996 after decades of civil war. The upper classes and the State excluded the majority of the population, particularly indigenous people, from public services, and enormous human rights violations were committed. Over the past decade, the State has had virtually no presence outside the country's capital, and public structures at the municipal level have had to be built from the ground up.

8. Tax collection by the State of Guatemala is extremely low at all levels (including municipal), at less than 10 per cent of gross domestic product until the end of the 1990s and somewhat higher in recent years.

9. **Agriculture sector and land tenure.** Agriculture contributes 22 per cent of GDP and employs one third of the economically active population. The sector is oriented mainly towards export crops (coffee, sugar, cardamom, cacao, banana, fruit and vegetables) and staple crops (maize, beans, rice and vegetables).

10. **Rural development.** Conflicts in the country's development have been concentrated mainly in rural areas, owing to the marginalization of indigenous people and violations of their rights. This is apparent, inter alia, in the land tenure situation and poverty levels, as outlined below. Rural development occupied a central position in the Peace Agreements signed in late 1996. The last four governments have sought concepts and instruments to respond to these challenges, and IFAD has been one of their chief international counterparts in this regard.

11. In Guatemala, inequality of land tenure and access is high and the question of land ownership is one of the most conflictive issues for rural development. Census data show that 2.5 per cent of the country's farms average more than 200 hectares (ha) and occupy most (65 per cent of the country's arable land, whereas 88 per cent average 1.5 ha and occupy just 16 per cent of the country's arable land. Accordingly, close to 90 per cent of farms have less than 7 ha of land, and that about 40 per cent of the active rural population are landless.

12. **Rural poverty.** According to 2006 figures, more than half the population live in poverty, and 15.2 per cent live in conditions of extreme poverty. Rural areas post the highest rates, with 72 per cent poor and 24.4 per cent extremely poor. Ethnic disparities are exacerbated by the fact that 75 per cent of the poor are indigenous, most of them living in rural areas. Infant malnutrition is of concern, at an estimated 49 per cent of children between 2 and 60 months of age, compared to 22.2 per cent in the Central American region as a whole. The difference in the prevalence of malnutrition between indigenous and non-indigenous children is striking, at 69.5 per cent and 35.7 per cent, respectively, although the rate is high even for non-indigenous children.

13. **The programme.** PRODEVER operated in parts of the departments of Alta Verapaz and Baja Verapaz, which feature different climatic and agro-ecological conditions. The programme's target population included 53,700 rural families living below the poverty line, of which 16,000 were direct beneficiaries. The development objective was to reduce poverty in rural communities living in fragile ecosystems in the poorest departments of Las Verapaces, which bore the brunt of the civil war. The main objective was to support members of local communities in restoring the social fabric and developing a sustainable system of production.

14. Six specific programme objectives were set to promote issues relating to income, organization, infrastructure, financial services, gender, and natural resources and integrating communities into local and national economies. In order to achieve its objectives, the programme had five components: (i) building local capacity, particularly in connection with associations; (ii) sustainable productive development, with three subcomponents: (a) support for agricultural production; (b) sustainable natural resource management; and (c) support for commercialization and rural microenterprises; (iii) rural financial services, with two subcomponents: (a) institutional strengthening of financial service providers; and (b) credit funds; (iv) socio-economic investments, with two subcomponents: (a) community interest investments; and (b) rural roads; and (v) programme management and coordination.

15. The programme was designed in 1999 with a total cost of USD 26 million. Loans from IFAD for USD 15 million and from the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) for USD 5 million were ratified by the Guatemalan Congress in December 2000 and declared effective in September 2001. The Government has contributed USD 3,7 million and the beneficiaries an estimated USD 2,3 million. The programme began operations in March 2002 with a start-up workshop. As a result of the prolonged FONAPAZ approval process, the first projects commenced in 2003 after a long lapse following programme design, during which the peace process evolved in the country.

16. PRODEVER was designed and approved under the Flexible Financing Mechanism (FFM) for a duration of 10 years, and has been implemented in two cycles. The first cycle, planned for completion at the end of 2005, was extended for one year to the end of September 2006. A mid-term review conducted in June 2006, led by Jorge Piña Puig, agricultural engineer, found satisfactory compliance with most of the critical triggers to proceed with a possible second cycle of the programme and allocate reserved funding. The mid-term review led to a series of changes in the programme, from the logical framework to a rescheduling of the loans. By mid-2008, the OPEC loan was fully used and the IFAD loan 70 per cent disbursed. The programme is currently in its second cycle, which is scheduled to run until September 2011. However, PRODEVER is expected to close in 2009.

II. PERFORMANCE AND RESULTS

Implementation results

17. **Strategy pursued.** When activities began, programme management had to prioritize among the multiple proposed lines of activity. Communities were grouped according to a set of characteristics extracted from a baseline study. PRODEVER sought to operate in ways that would produce tangible results in the short and medium term. Based on the experience of other development projects in the area, PRODEVER initiated its support by building the capacity of community organizations to formulate and design projects, with preference to those generating income in the short and medium term. In addition, to obtain buy-in from beneficiary communities and organizations, the programme responded to the main request made by many of them: to build access roads. The project portfolio in the first two years reflected this approach. At the same time, the programme focused on identifying traditional crops with the greatest commercial potential, such as coffee, cardamom, cacao, banana and citrus fruit, and began to support production and commercialization through producers' associations.

18. With respect to **building local capacity**, training modules were imparted to community representatives in 91 communities to enhance their capacity to formulate demands and manage different types of projects potentially funded by different donors. In addition, to promote income-generating activities, the programme identified producers' associations and strengthened them in management and business issues. Two thirds of the organizations supported were already in existence when PRODEVER began, and another third were created with programme support. To measure progress made by the organizations supported, the programme commissioned a consolidation rating study in 2007. Among the 158 organizations evaluated, two were classified as self-managed, 33 consolidated, 90 in the consolidation process and 24 incipient.

19. The programme promoted **sustainable productive development** through 568 projects in 297 communities. The greatest success was obtained on traditional commercial crops (cacao, coffee and cardamom) by providing technical assistance and introducing new technologies to manage these crops, as well as by investing in processing and storage and providing support for commercialization. In addition, the programme opted to select other production lines to diversify traditional production systems. To this end, crops are being diversified to include fruit with good profit potential. Efforts were also undertaken for a broad-based improvement in food security, by facilitating the introduction of backyard livestock in 261 communities and supporting various vegetable crops in 44 communities. In addition, support was provided through PRODEVER for the development of agricultural and non-agricultural microenterprises, focusing on business management training and value chains. A total of 56 microenterprises were supported, with participation by 1,892 families.

20. The execution of **sustainable natural resource management** was low (39 per cent of resources provided), mainly owing to a lack of interest among community members in reforestation or family forest management. On the other hand, the introduction of improved stoves in 418 households brought substantial savings in firewood and better cooking conditions (shorter cooking times, more erect position, less smoke) and has been much appreciated by the beneficiaries.

21. PRODEVER has facilitated the construction or rehabilitation of 171,416 km of **rural roads** in 57 different projects, supporting the creation of road management committees in communities and equipping them with basic tools to this end.

22. **The financial services component** has not been implemented as designed (supply was to be reinforced), and has been realized only in part on the demand side by supporting 30 producers' organizations that are further advanced in managing their own funds. Although the programme commissioned two diagnostic studies (in 2004/2005 and 2006/2007), its management did not find the resulting recommendations persuasive given recent failures by other international initiatives in the area of financial services.

23. **Gender** has been a cross-cutting issue throughout all the programme activities. Design began with an analysis of the situation of women who are discriminated against and at a clear disadvantage compared to men. The programme performed a sound analysis to promote greater inclusion of women in organizations and to generate conditions of equality through economic development. The design took into account the experiences of other IFAD programmes implemented previously in Guatemala, demonstrating a high degree of consistency with the policy guidelines of both the Government and IFAD.

24. **Evolution.** The programme evolved in response to challenges encountered during implementation and remained in line with the Government's policies. Monolingualism and illiteracy among indigenous communities represented formidable obstacles and necessitated inclusion of a literacy campaign. In terms of food security, in 2005 the Government established the Food Security and Nutrition Secretariat. In line with this policy, PRODEVER strengthened its projects in this area by introducing reproductive health. Another activity line that evolved was support for non-agricultural rural microenterprises. Given the lack of success in promoting this area, the programme complemented it with a project to provide vocational training for young people.

25. **Relevance.** The programme design is aligned with the priorities and policies of both the Government and IFAD. PRODEVER attempted to address the many needs of indigenous peoples in Las Verapaces, and to meet the challenges of encouraging sustainable income-generating activities. Based on a participatory diagnostic, a complex programme was formulated that was also flexible, leaving room for learning and adaptation during implementation. Six different target groups were identified without sufficiently conceptualizing the difference in measures to address target groups possessing land and other means of production and target groups living in extreme poverty with no such resources. From the point of view of implementation, the programme was expected simultaneously to address an excessively broad spectrum of issues, all of them important, but which together were enough to overtax the implementation capacity of any programme team.

26. The results obtained on local capacity-building, supporting traditional commercial crops and building road infrastructure have confirmed the relevance of these areas of intervention to poverty reduction. The same cannot be said of food security, sustainable natural resource management and the development of a supply of financial services in the programme area, where implementation difficulties placed the relevance of design in question. In the case of food security, the introduction of backyard animals and vegetables for family consumption was done in haste, without diagnostics, training or proper follow-up. When the time came to set goals for natural resource management, insufficient consideration was given to (dis)incentives for target groups to invest efforts in this area. With respect to access to financing for the target groups, the programme intervention was limited to demand (training of associations), where it was relevant. On the supply side, the situation did not lend itself to the kind of intervention included in the programme design.

27. **The effectiveness** of the programme in achieving its objectives has varied. Two of the six target groups – those possessing land – achieved a marked increase in income through improvements in production and commercialization (in particular of coffee, cardamom, mandarin and banana). The programme also strengthened the capacities of many community organizations supported, with a

marked increase in women's participation. In addition, the construction and upgrading of road and agro-industrial infrastructure has been crucial to achieving the objective of bringing small farmers into the economic mainstream. On the other hand, the programme has not been effective in preserving the natural resource base, promoting non-agricultural income-generating activities or promoting greater food security. The latter area requires more time to show the results of training and small investments made under the programme. With respect to improving access to rural financial services, the lack of implementation on the supply side did not limit the programme's success in economic development, but the lack of local microfinance alternatives may have contributed to the limited effectiveness of measures intended to increase food security.

28. **Efficiency.** Overall, the ratio of resources invested to results achieved has not been satisfactory owing to dispersion over too many (sub)components, implementing agency approval procedures poorly adapted to implementing multiple lines of activity, and the replacement of all programme team members in March 2008. During implementation, administrative expenses increased from 9 per cent of the initial budget to 21.4 per cent while, following a delay in start-up, only a small fraction of the amount provided for M&E in the original budget was used.

29. **Impact.** PRODEVER has made a noticeable contribution to the development of Las Verapaces in terms of communal social organization and productive development, as well as road infrastructure, with a consequent reduction in poverty.

- a. Social capital has been strengthened by giving community organizations new knowledge on organizational operations and self-management, and by broadening the local outlook towards communal and regional development. In 2007, 35 organizations reached a certain degree of consolidation, most of them operating in commercial crops. Most of the 158 organizations reached (90) are now in the process of consolidation, and 24 are still at an incipient stage.
- b. Arrangements to improve the production and handling of cardamom, coffee, cacao, citrus fruit and banana; to facilitate collection and drying by producers' associations; and to improve sales by bypassing one or two intermediation levels, have enabled 27 producers' associations to benefit from higher global and national prices since 2005; and another 25 cacao producers' organizations are in the process of doing so (the international price for cacao did not fall in 2008). As a result, 250 families have crossed the poverty line by increasing their incomes; the same number had already done so. Given the situation at programme start-up, this represents a real impact that could be enhanced provided the new programme team completes the work begun by the previous team.
- c. The programme has made major efforts on behalf of the most vulnerable target groups by promoting training projects, supporting community investments and promoting educational projects in literacy, reproductive health, environmental issues and food security. Nevertheless, to date the programme has had less of an impact in connection with these interventions. The evaluation notes that such training and investments require a significantly longer period of time to have an effect.
- d. Also in the case of sustainable natural resource management, a component with a low implementation rate, impact will come about over the longer term. The target groups gave low priority to measures with barely perceptible results. A poverty reduction programme such as PRODEVER can have only a modest impact given the serious degradation of natural resources in the area.

30. The programme's **gender** approach was properly oriented towards creating conditions to reduce inequality between men and women in terms of participating in decision-making, access to resources, and the use and control of resources. Until the end of 2007, the gender approach, with no budget of its own, was successfully incorporated into the programme through the determined efforts of the

programme coordination unit from the outset. Gender considerations were built into all PRODEVER activities, and gender training was provided to technical teams and implementers. In addition, a picture of the number of women participating in the programme was formed thanks to disaggregation by sex of most programme data, and a record of women's presence in most project documentation.

31. **Indigenous peoples.** PRODEVER has been implemented from the outset in a fully indigenous area with a majority presence of three indigenous groups: *ach'és*, *quech'és* and *pocomch'és*. However, the intervention strategy addressed primarily their poverty rather than their ethnic condition. It was assumed that no special strategies would be needed to include the indigenous population as beneficiaries, nor was there a perceived need to thematize their rights.

32. **Sustainability.** The programme has placed priority on promoting grass-roots organizations in poor communities to enable them to move towards self-management, empowering their capacity to manage projects and generate resources. Under the local capacity-building component, 35 organizations (of 158 rated) were deemed consolidated in 2007. Among them are 27 producers' associations for commercial crops (coffee, cardamom, cacao, fruit), whose sustainability will depend on future demand for their products. Public and private institutions in the area of associations is still weak (municipalities have low resource levels and planning capacities, vested interests have a strong influence, etc.), and the sustainability of community structures requires continued support with links to emerging structures (development councils, municipalities, networks of organizations). PRODEVER faced constraints in providing adequate support: FONAPAZ project planning and implementation procedures, subject to state guidelines, led to discontinuity and at times poor timing of support, undermining the sustainability of their impact on production lines and food security.

33. **Innovation.** In view of the baseline situation in Las Verapaces, promoting a participatory approach was innovative for the area. Moreover, new technologies and production alternatives were introduced (fruit, tourism), and more advanced linkages were established for product commercialization.

34. **Performance by actors.** IFAD has made a substantial investment in defining the programme and has monitored its implementation closely, visiting the programme area at least twice a year. In key areas such as developing and implementing an M&E system, IFAD made external consultants available from the beginning and closely monitored their performance. At the level of policy dialogue, IFAD has had a marked influence on the Ministry of Agriculture, Livestock and Food, FONAPAZ and other government agencies, including the Office of the President of the Republic. This work has borne fruit, first, in the form of capacity contributed to define models and approaches through projects such as PRODEVER, and then in setting strategic guidelines to promote rural development, as evidenced in the two IFAD COSOPs of 2003 y 2008. Guatemala's President, Oscar Berger, visited PRODEVER six times, demonstrating the Government's appreciation for IFAD's efforts in the area. In addition, the new Government declared rural development one of its main priorities in January 2008, creating the Rural Development Council and a coordinating agency represented by the National Rural Development Programme.

35. The Government has fulfilled its financial obligations. Following a prolonged preparation process, FONAPAZ competitively recruited a programme management and team with sound professional skills and kept it in place following the change in government in 2004. Despite FONAPAZ support for PRODEVER's work, in the absence of decisive governance, programme management decisions were accepted and the lack of a steering committee (provided for in the IFAD loan agreement) was tolerated.

36. Organization of the Petroleum Exporting Countries, as cofinancier, has not been involved in programme implementation, relying on the monitoring and supervision capacity of IFAD and the United Nations Office for Project Services (UNOPS) as cooperating institution.

37. UNOPS was contracted as a cooperating institution to monitor compliance with the loan agreement. In general, it performed satisfactorily. At the end of 2007, by IFAD decision, UNOPS was replaced in this function by the Andean Development Corporation (CAF).

Rating Summary

Evaluation Criteria	Ratings
Core performance criteria	
Relevance	5
Effectiveness	4
Efficiency	3
Project performance^a	4
Rural poverty impact	4
Household income and assets	4
Human and social capital and empowerment	4
Food security and agricultural productivity	4
Natural resources and the environment	3
Institutions and policies	5
Other performance criteria	
Sustainability	4
Innovation, replication and scaling up	4
Overall project achievement^b	4
Performance of partners	
IFAD	5
Government	4
UNOPS	5

^a Average of ratings for relevance, effectiveness and efficiency.

^b The overall project achievement rating is calculated based on the ratings for project performance, rural poverty impact, sustainability and innovation.

Rating scale: 6 = Highly satisfactory; 5 = Satisfactory; 4 = Moderately satisfactory; 3 = Moderately unsatisfactory; 2 = Unsatisfactory; 1 = Highly unsatisfactory.

III. CONCLUSIONS

38. The following conclusions summarize the lessons that may be drawn from PRODEVER's design and implementation.

39. When PRODEVER was designed, the **baseline situation** presented a **series of challenges** to promoting development: a recent history of civil war with a significant impact on Las Verapaces and serious human rights violations, particularly against women; a population composed of different ethnic groups speaking different languages, with minimal relations among them; land distribution characterized by large estates in the hands of *latifundistas* or large landowners, with campesinos relegated to marginal land; power structures dominated by local caudillos; the lack of a central State presence; fledgling municipalities; communities isolated by inadequate infrastructure and services; informal markets and financial services; mass migration by young people; and a high incidence of poverty. Clearly, this situation entailed a series of risks in terms of design and implementation if the desired results were to be achieved, particularly in identifying which issues should be included in the programme.

40. Arriving at a design that enables implementers to respond to the complexity of such a situation means coming as close as possible to the actual circumstances in communities. PRODEVER's implementation has shown that **in this situation, design by external missions has limitations**, and that a presence is needed for a longer period to determine what is feasible to carry out. Conscious of the risks involved in designing PRODEVER, the designers requested the flexibility to adapt the design

during programme implementation and IFAD agreed, adopting the flexible lending mechanism modality. This decision has been shown to be correct, since one component (rural financial services) and aspects of another (land titling) were not implemented, and new elements were included such as literacy, reproductive health, food security projects and vocational training.

41. IFAD required a clear programme **focus** and agreed to a design distinguishing among six different target groups. Following an initial study, the management defined poverty characteristics and levels in the communities to be served and selected the communities accordingly based on the nature of the projects implemented. However, no record was kept of the characteristics of the families and persons participating in the projects. As a result, given the stratification of results, it is not possible to accurately state to what extent each of the six target groups have benefited.

42. The design included **two kinds of target populations**: those with the means of production and potential for productive self-development, and those living in extreme poverty without such resources. PRODEVER has demonstrated that the most visible results were achieved in the segment of landowning families, who have plantations of perennial crops such as coffee, cardamom or fruit (banana, citrus), and those who were able to establish a permanent relationship with an exporter to sell vegetables. On the other hand, in order to reach target groups in the second category, the management designed projects not originally included, in particular in the food security sector. For this more numerous second segment, however, a significantly longer time is needed to cross the poverty line. Serving these different target populations calls for different approaches, methods and measures. These are not easily combined, and the programme has not differentiated clearly among them.

43. Additionally, the evaluation points up the fact that building local capacities requires an extended **period of support**. The programme results show that of the 158 organizations supported since 2003, 35 were deemed to have reached a level of development that merited rating them as “consolidated institutions”. The majority of those remaining need continued support to achieve that status.

44. The programme objectives set initially were achieved in part, with notable progress made on organization, economic development, gender and road infrastructure. Substantial investments were made in improving conditions of access to markets for rural producers, such as roads and agro-industrial infrastructure, and much work was done on market access. An increasing economic dynamic was observed in Las Verapaces during programme implementation, to which PRODEVER made a substantial contribution in the form of training, technical assistance and investment in production and roads. Poverty was reduced by 5 per cent of the target population, coinciding with the national trend announced by the Government at the end of 2007.

45. The proposal to use the flexible lending mechanism was a sound one, as it allowed for the programme to be adapted on the basis of achievements and experience. However, this flexibility – indispensable for a programme such as PRODEVER – not only brought benefits in terms of adapting the programme to better achieve its objectives, but also entailed **risks** in terms of its evolution and the monitoring of **implementation**. In fact, the logical framework, which was to be used to measure progress, was applicable only in part and required significant changes to reflect the programme realities (see mid-term review recommendations). Clearly, such a situation calls for proper monitoring by those responsible for implementation. In the case of PRODEVER, IFAD made frequent visits to the field and provided constant support for the development of an M&E system.

46. Promoting rural development calls for **interventions at various levels** to cultivate related strategy and policy, linked to the actual realities in the field, by facilitating inter-project exchanges. PRODEVER is an example of best practice in this regard. IFAD supported the responsible agencies, such as Ministry of Agriculture, Livestock and Food and FONAPAZ, in defining various rural development programmes, and made important contributions to government policy through the COSOPs of 2003 and 2008. In addition, it facilitated an exchange of learning and experience between IFAD projects and other agencies operating in the country and elsewhere in Central America.

47. In view of the complexity of implementing a programme such as PRODEVER, it was very important to recruit a **programme management** and **team** of good professional calibre, to define and implement the proper entry and execution strategy to achieve the programme objective. In addition, the team needed to acquire the knowledge to design and implement effective projects that would increasingly be adapted to needs. FONAPAZ selected the appropriate management at the programme's outset, which applied sound judgment in setting up the team and selecting co-implementers. In addition, the fact that this team remained in charge of the programme from the outset until the end of 2007 was one of the main reasons for its good performance. Continuity was key to the results achieved. The change in the team at the beginning of 2008 interrupted the learning curve, and a new team had to begin again to establish relationships with the communities, earn credibility, and acquire the knowledge to provide continued support.

48. During the programme's implementation, significant changes occurred in the **institutional framework**, when legislation on decentralizing the State was passed, assigning a crucial role to municipalities as new agents of development. Taking advantage of this new environment in which public and private structures are emerging, PRODEVER has attempted to support the integration of its activities into municipal development plans, in some municipalities more successfully than in others. Members of organizations supported by PRODEVER currently participate in these structures, including community development councils (COCODE) and municipal development councils (COMUDE), which serve as an essential nexus to better anchor the programme's efforts within local structures. Through this process, opportunities for citizen participation have opened up and are gradually being employed.

49. PRODEVER operated in an environment that had become virtually bereft of public services. In this context, the programme sought out new ways of encouraging development in Las Verapaces. The participatory approach was **innovative** for the Las Verapaces area, as was the initial rating of communities by development level to facilitate selection on the basis of poverty and potential. At the same time, new technologies were introduced to improve the production and productivity of commercial crops. Opportunities were created for a sustainable increase in income by linking producers' associations with processing plants and with more advanced links in the market chain.

IV. RECOMMENDATIONS

Design and preparation of future programmes

50. It is recommended that consideration be given to modifying the preparation of future programmes similar to PRODEVER by giving more of a voice to stakeholders active in the programme area.

51. It is recommended that, from the outset, different approaches and methods be identified to support different types of target groups: those who have the potential to lift themselves out of poverty through economic investments, and those living in extreme poverty without resources who need social assistance, at least initially. Focusing attention on both types of target groups risks lowering efficiency and effectiveness in both cases. Accordingly, it is recommended that greater conceptual clarity be applied in defining and combining modalities responsive to the two categories and their different levels of resources to help them.

52. It is recommended that IFAD's loan agreements include a due diligence requirement with respect to the executing capacity of the implementing agency, evaluating requirements in terms of governance and administrative guidelines to be met by future projects and their degree of compliance to ensure smooth and successful implementation.

53. Regarding rural financial services, it is recommended that the search be intensified for alternative forms of bottom-up savings and credit promotion to underwrite small financial markets adapted to the habits of potential community clients (savings and credit associations).

Continuation of PRODEVER

54. It is crucial that PRODEVER, FONAPAZ and those involved in defining the current government food security programme incorporate lessons learned from the implementation of PRODEVER to improve their operations in the country's 45 poorest municipalities, considered a priority by the current Government.

55. It is recommended that IFAD and CAF, together with FONAPAZ, perform an analysis of PRODEVER's current operating and financial capacity, including government contributions, up to the programme's conclusion. In addition, consideration should be given to a review of the continuing components and subcomponents and those which are to be closed, identifying the target groups on which the programme should focus to enhance the sustainability of supported structures. Also, the logical framework should be adapted and simplified. Finally, it is recommended that annual financial planning be established up to the programme's conclusion, including government contributions.

56. To ensure the sustainability of PRODEVER's successes and to promote public institutions at the community and regional levels, it is critical that closer links be established between organizations supported by the programme and permanent structures now emerging in the area: municipalities, development councils and others at the communal, municipal and departmental levels.

57. The results facilitated by PRODEVER in Las Verapaces would be orphaned without the continuous support of another programme to build upon accomplishments. It is recommended therefore that an investment be made in a programme to continue strengthening the capacities supported to date.

Policy dialogue

58. It is suggested that policy dialogue be maintained and reinforced by setting an agenda agreed upon by the authorities, IFAD and other agencies, with periodic meetings and work plans that include a review of the application of the Government's rural development policies.

República de Guatemala
Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
(PRODEVER)

Evaluación intermedia

Acuerdo en el punto de culminación

I. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN

1. La Oficina de Evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) llevó a cabo la evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER) en Guatemala en el año 2008. La evaluación del programa siguió las provisiones contenidas en la Política de Evaluación del FIDA y el Documento Conceptual, acordados por los principales asociados de la evaluación durante la misión preparatoria realizada en abril de 2008.

2. La evaluación llevó a cabo, entre otros importantes estadios en el proceso de evaluación, una misión al país entre el 30 de abril y el 23 de mayo de 2008, incluyendo visitas al terreno. Al final de la misión principal, durante una reunión realizada el 22 de mayo de 2008, se presentó una Ayuda Memoria introduciendo los hallazgos preliminares de la evaluación con el objeto de asegurar una primera retroalimentación y recoger reacciones de las partes interesadas. Como última etapa en el proceso de evaluación, el 18 de marzo de 2009 se celebró en Ciudad de Guatemala un taller que fue inaugurado por el Lic. Giddel Sazo, Sub Director Ejecutivo de Cooperación y Desarrollo Local. Este taller ofreció la oportunidad de discutir los resultados de la evaluación, incluyendo sus recomendaciones.

3. El Acuerdo en el punto de culminación refleja el acuerdo entre el Gobierno de Guatemala (representado por el Fondo Nacional para la Paz [FONAPAZ]) y la gerencia del FIDA (representada por la División de América Latina y el Caribe, [PL]) sobre los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación, así como el compromiso a adoptar e implementar estas últimas. Cabe aclarar que la OE no es parte del APC, si bien ha facilitado el proceso que condujo a su conclusión.

II. PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

4. Después de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala a fines de 1996, el contexto socio-económico en el país presentaba tremendos obstáculos y desafíos al Gobierno de Guatemala (GdG) para diseñar iniciativas dirigidas a promover el desarrollo rural. En este contexto, PRODEVER se concibió como un programa pionero al ensayar nuevas modalidades para enfrentar las grandes necesidades de los pueblos indígenas e incentivar el desarrollo de Las Verapaces.

5. PRODEVER ha contribuido perceptiblemente al desarrollo de Las Verapaces. En particular, se destacan: el aporte del programa en impulsar los cultivos tradicionales comerciales (en particular café, cardamomo y cacao); el fomento a procesos de organización empresarial; el apoyo a la inversión en centros de acopio y plantas secadoras; la vinculación directa de los grupos de productores a cadenas de comercialización y a eslabones más avanzados en el mercado. El PRODEVER realizó con este objeto alianzas estratégicas con Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT), Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural (FUNCAFE) y Comercio Justo para crear nuevas oportunidades de mercado. Una acción innovadora en este campo ha sido la producción de textiles típicos, muy cotizada en el mercado y con mucha pertinencia cultural. Por otro lado, la intervención del PRODEVER ha sido menos efectiva en preservar la base de recursos naturales, en impulsar las actividades no agrícolas y en promover una mayor seguridad alimentaria. Sin embargo, actualmente se

están fortaleciendo las prácticas ambientales con el ambiente, recuperación de la fertilidad de los suelos, litigación y reversión del deterioro ambiental, así como el fortalecimiento de la Educación Ambiental, en las organizaciones a nivel primario, básico y diversificado.

6. El PRODEVER se concentró en las necesidades de una población objetivo muy diferenciada y se propuso tratar una gama ambiciosa de aspectos, todos importantes, pero que al final terminaron sobrecargando la capacidad de implementación del programa.

7. Globalmente, la relación entre inversión de recursos y resultados logrados no ha sido satisfactoria debido a la dispersión en demasiados (sub)componentes, a normas administrativas de la entidad ejecutora en la aprobación de proyectos poco adaptadas a los requerimientos de implementar un conjunto de diferentes líneas de acción, y a un cambio completo del equipo del programa en febrero/marzo de 2008. Por otra parte, la continuidad de la gerencia y del equipo desde su inicio en marzo de 2002 hasta fines de 2007 ha sido crucial para alcanzar los resultados logrados de PRODEVER.

8. Durante la implementación del programa en Las Verapaces, se ha observado una dinámica económica creciente, a la cual PRODEVER ha contribuido substancialmente mediante capacitación, asistencia técnica, e inversión tanto productiva como vial. El programa abrió nuevas oportunidades para el aumento de ingresos sostenibles y contribuyó a reducir la pobreza en la población objetivo. Sin embargo, el impacto ha sido diferente en cada una de las dos clases de poblaciones objetivo atendidas por el programa (los poseedores de tierra y que producen cultivos comerciales tradicionales como el café y el cardamomo, y los no poseedores de tierra). Los mayores resultados se alcanzaron en el segmento de las familias poseedoras de tierra, las cuales han logrado aumentos de ingresos notables en un plazo relativamente corto (dos a tres años). Por otro lado, a pesar de los grandes esfuerzos del programa promoviendo proyectos de capacitación y de alfabetización, apoyando las inversiones comunitarias, impulsando campañas de sensibilización en salud reproductiva y en seguridad alimentaria, el programa produjo un menor impacto en los grupos-meta más vulnerables y que se encuentran sin recursos. La evaluación señala que para obtener un mayor impacto y lograr reducir el nivel de pobreza de este segundo grupo de beneficiarios, se requieren enfoques, medidas y métodos distintos que el PRODEVER no logró diferenciar claramente. Además, se necesita un tiempo substancialmente mayor de intervención.

9. En el contexto de post conflicto que caracterizaba Las Verapaces, el enfoque participativo del PRODEVER junto al fomento del capital social han sido elementos innovadores. Además, se introdujeron nuevas tecnologías y alternativas productivas en la zona (frutas, turismo), encadenando la producción con eslabones más avanzados en su comercialización. A este respecto, el programa ofrece experiencias alentadoras susceptibles de ser replicadas. Los principales logros de PRODEVER en el desarrollo productivo, en la organización social (asociaciones) y en la infraestructura vial tienen buenas perspectivas de ser sostenibles sin el apoyo continuo de un programa externo.

10. El Gobierno de Guatemala, a través de FONAPAZ, cumplió en general con sus obligaciones financieras y prestó apoyo al programa y a su equipo. El desempeño del equipo de PRODEVER fue satisfactorio, siendo reconocida su buena gestión por parte del Gobierno. El FIDA dedicó grandes esfuerzos a seguir de cerca la evolución del programa, además facilitó el intercambio de sus lecciones aprendidas y buenas prácticas con otros proyectos en Guatemala y otros países latinoamericanos. Asimismo, el FIDA tuvo una influencia muy marcada durante el proceso de definición de los lineamientos estratégicos para promover el desarrollo rural a nivel de MAGA, FONAPAZ y las otras instancias del Gobierno de Guatemala.

III. RECOMENDACIONES ACORDADAS POR LAS PARTES

Tema I. Diseño del programa

Recomendación 1. *Considerar adecuaciones a la modalidad de preparar programas futuros similares a PRODEVER, dando una mayor voz a actores activos en la zona del programa.*

11. Para ello, se recomienda en primer lugar contratar consultores nacionales de la zona del proyecto, junto con un consultor externo que debería actuar como facilitador apoyando la redacción de las propuestas para cumplir con los requerimientos del FIDA. En segundo lugar, es necesario llevar a cabo una campaña previa de divulgación del propósito del proyecto/programa en la zona, sensibilizando y apoyando a las contrapartes regionales y locales con respecto al propósito del proyecto y su implementación. En tercer lugar, es importante definir mejor lo que un diseño inicial debe incluir y lo que se debe dejar para la fase de implementación (para evitar un diseño sobrepasado por cambios), tratando de garantizar un adecuado nivel de flexibilidad en el diseño del proyecto/programa.

- **Entidades responsables:** El FIDA y el Gobierno de Guatemala serían los responsables de implementar esta recomendación, la cual se vería reflejada en las futuras operaciones financiadas por el FIDA en Guatemala.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Recomendación 2. *Reforzar la búsqueda de formas alternativas de fomento de ahorro y crédito “desde abajo”, para impulsar el desarrollo de pequeños mercados financieros adaptados a las costumbres de los potenciales clientes comunitarios (tipo asociaciones de ahorro y crédito).*

12. Es necesario diferenciar el enfoque de intervención para responder a las diferentes necesidades de financiamiento de los pequeños agricultores. Por un lado, hay que fomentar el crédito comercial y al mismo tiempo se deben apoyar formas de microahorro y crédito para diferentes fines a nivel familiar y comunitario. Por otro lado, las organizaciones microfinancieras comunitarias que ya existen en comunidades rurales en áreas vecinas a Las Verapaces podrían ser extendidas al área de intervención del PRODEVER (ver RedFASCO). Al mismo tiempo, se deberían considerar otros mecanismos (por ej. fondos de crédito) a ser colocados vía instituciones financieras intermediarias (modelo PRODERQUI).

- **Entidades responsables:** El FIDA y el Gobierno de Guatemala son los responsables de implementar esta recomendación con respecto al programa que sigue a PRODEVER en la zona de Las Verapaces, y en relación a las futuras operaciones financiadas por el FIDA en Guatemala.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Tema II. Focalización en distintos grupos meta que requieren de diferentes metodologías de atención

Recomendación 3. *Precisar, desde el inicio, las diferencias en el acercamiento y los métodos requeridos para apoyar a diferentes categorías de grupos-meta: los que tienen posibilidades de salir por sí mismos de la pobreza mediante inversiones económicas, y los grupos en extrema pobreza que se encuentran sin recursos y que requieren, por lo menos inicialmente, programas de asistencia social.*

13. Para ello, se requiere diseñar y adoptar enfoques, objetivos y estrategias explícitamente adaptados a los diferentes grupos meta, como por ejemplo en el programa PRODENORTE. En este programa se van aplicando enfoques de intervención diferenciados a los diversos niveles de desarrollo:

i) un primer enfoque, llamado de “inducción al desarrollo”, está dirigido a las personas y familias en extrema pobreza y que se encuentran prácticamente sin medios de producción; y ii) un segundo enfoque, llamado de “modernización rural de la producción”, se refiere a las familias y asociaciones con plantaciones de cultivos comerciales y se basa en una estrategia de consolidación empresarial y de acceso a los mercados en favor de las microempresas rurales.

- **Entidades responsables:** El FIDA y el Gobierno de Guatemala serían los responsables de implementar esta recomendación, la cual se vería reflejada en las futuras operaciones financiadas por el FIDA en Guatemala.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Recomendación 4. *Incorporar las lecciones de los proyectos en seguridad alimentaria efectuados por PRODEVER, con el fin de mejorar las intervenciones dirigidas a las 45 municipalidades más pobres en todo el país priorizadas por el Gobierno de Guatemala.*

14. Es necesario diferenciar el diseño de las medidas requeridas por diferentes grupos meta de acuerdo a sus distintos sistemas de producción (comerciales o de autosubsistencia) en base a investigaciones previas llevadas a cabo, por ejemplo, por universidades locales. Asimismo, es muy importante definir opciones de apoyo basadas en las diferentes áreas y condiciones ambientales, y además considerar las perspectivas de mejorar y complementar formas de producción ya instaladas.

- **Entidades responsables:** El Gobierno de Guatemala sería responsable de implementar esta recomendación con el apoyo del FIDA.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Tema III. Manejo del programa

Recomendación 5. *Incluir en los Convenios de Préstamo del FIDA la exigencia de una “debida diligencia” (due diligence) de la capacidad de ejecución de la institución encargada de la implementación, evaluando los requerimientos necesarios para la gobernabilidad y las normas administrativas a cumplir por el futuro proyecto, y su grado de adecuación a los requerimientos para una implementación fluida y exitosa de proyectos.*

15. Entiéndase la “debida diligencia” como la conformación y permanencia de un equipo calificado en la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, en concordancia con las recomendaciones y compromisos de la Declaración de París sobre apropiación y alineación a la política de Estado en materia de desarrollo rural.

- **Entidades responsables:** El Gobierno de Guatemala sería responsable de implementar esta recomendación con el apoyo del FIDA.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Recomendación 6. *Se recomienda efectuar, junto con FONAPAZ, una revisión de la capacidad operativa y financiera actual de PRODEVER, incluyendo los aportes del Gobierno de Guatemala, hasta el final del programa. Además, es necesario considerar el ajuste de los componentes y sub-componentes que continúan y los que se van a cerrar, para aumentar la sostenibilidad de las estructuras apoyadas. Además, es necesario adaptar y simplificar el marco lógico vigente. Finalmente, se recomienda establecer una planificación financiera anual hasta la finalización del programa, incluyendo los aportes del Gobierno de Guatemala, con miras a la reducción desde el punto de vista de la disminución de los recursos financieros del programa y como consecuencia la reducción del personal, de manera de asegurar una finalización exitosa del programa y cumplir con los objetivos y metas propuestas.*

- **Entidades responsables:** El equipo del proyecto PRODEVER y FONAPAZ son responsables de implementar esta recomendación.
- **Plazo de aplicación:** Al momento presente, esta recomendación ya está siendo implementada (desde marzo de 2009).

Tema IV. Arraigo en estructuras permanentes en la zona y alcance de la sostenibilidad

Recomendación 7. *Vincular más estrechamente los esfuerzos emprendidos por el programa con las estructuras permanentes que surgen en el área: las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y los otros actores a nivel comunal, municipal y departamental.*

16. Con el fin de lograr una mayor vinculación, es necesario tomar en cuenta la planificación estratégica de las instituciones gubernamentales en los aspectos vinculados al programa. Además, el FIDA debería ofrecer acompañamiento técnico a las instituciones del Estado que se ocupan del desarrollo rural, de acuerdo a sus requerimientos en esta área.

- **Entidades responsables:** FONAPAZ, el FIDA, y otras instituciones gubernamentales que promueven y están involucrados en el proceso de descentralización.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

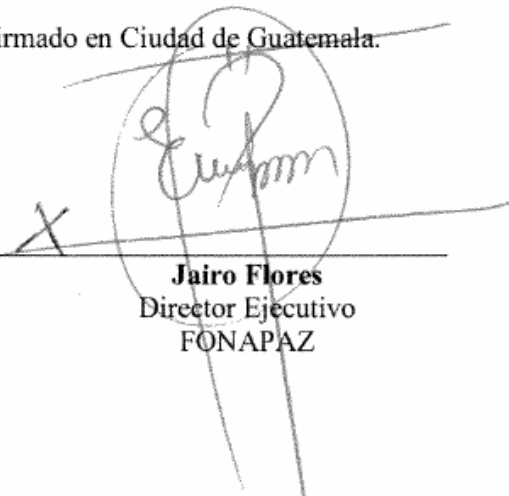
Tema V. Diálogo político sobre el desarrollo rural en el país

Recomendación 8. *Se sugiere mantener y reforzar el diálogo político mediante el establecimiento de una agenda acordada entre las autoridades competentes, el FIDA y otras agencias, con reuniones periódicas y planes de trabajo, que incluyan la revisión de la aplicación de las políticas de desarrollo rural del Gobierno.*

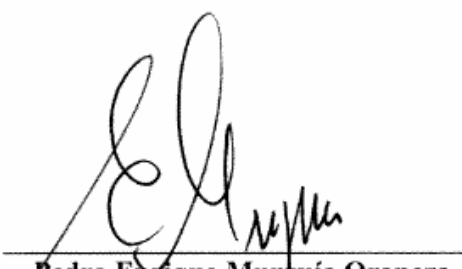
17. Es importante establecer una mesa sectorial sobre el desarrollo rural, que conllevaría a la identificación de actores (nacionales y posibles cooperantes), y priorización de acciones. Además, es necesario elaborar de un Plan de Desarrollo Sectorial a nivel local.

- **Entidades responsables:** Consejo Nacional de Desarrollo Rural, FONAPAZ, Secretaría de Asuntos Agrarios, MAGA y el FIDA.
- **Plazo de aplicación:** Inmediato

Firmado en Ciudad de Guatemala.



Jairo Flores
Director Ejecutivo
FONAPAZ



Pedro Enrique Murguía Oropeza
Coordinador para Centro América, México y el Caribe
Gerente de Programas para Guatemala, FIDA

Republic of Guatemala

Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER)

Interim Evaluation

Agreement at Completion Point

I. BACKGROUND AND INTRODUCTION

1. In 2008, the Office of Evaluation (OE) of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) conducted an interim evaluation of the Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER) in Guatemala. The evaluation was conducted in accordance with IFAD's Evaluation Policy and the approach paper agreed upon by the key evaluation stakeholders during the preparatory mission that took place in April 2008.

2. Among other important stages in the evaluation process, a mission visited the country from 30 April to 23 May 2008, including visits to the field. Upon completion of the main mission, at a meeting held on 22 May 2008, an aide-memoire was presented to introduce the main findings, to elicit initial feedback and gather stakeholder reactions. As the last stage in the evaluation process, on 18 March 2009, in Guatemala City, a workshop was held and inaugurated by Giddel Sazo, Deputy Executive Director of Cooperation and Local Development. This workshop provided an opportunity to discuss the evaluation results, including recommendations.

3. The agreement at completion point reflects the agreement between the Government of Guatemala (represented by the National Fund for Peace [FONAPAZ]) and IFAD's management (represented by the Latin America and Caribbean Division [PL]) on the evaluation's main findings and recommendations, as well as the commitment to adopt and implement them. Although OE facilitated the process, it is not a party to the ACP.

II. MAIN EVALUATION FINDINGS

4. Following the signing of the Peace Agreements in Guatemala at the end of 1996, the country's socio-economic context presented enormous obstacles and challenges to the Government of Guatemala in designing initiatives to promote rural development. Against this backdrop, PRODEVER was conceived as a pioneering programme to try out new modalities in response to the many needs of indigenous peoples and promote development in Las Verapaces.

5. PRODEVER has made a noticeable contribution to the development of Las Verapaces. In particular: it helped promote traditional commercial crops (particularly coffee, cardamom and cacao) and business organization processes, supported investment in collection centres and drying plants; and directly tied producers' groups to value chains and more advanced market links. To this end, PRODEVER forged strategic alliances with Agexport, FUNCAFE and Fair Trade to create new market opportunities. An innovation in this area was the production of typical textiles, which are highly valued in the market and highly relevant culturally. On the other hand, PRODEVER has been less effective in preserving the natural resource base, encouraging non-agricultural activities and improving food security. Nevertheless, environmental practices are currently being strengthened to restore soil fertility, mitigate and reverse environmental degradation, and strengthen environmental education in organizations at the primary, basic and diversified levels.

6. PRODEVER focused on the needs of a highly differentiated target population, and proposed to address an ambitious range of issues, all of them important, but which overtaxed the programme's implementation capacity.

7. Overall, the ratio of resources invested to results achieved has not been satisfactory owing to dispersion over too many (sub)components, implementing agency approval procedures poorly adapted to implementing multiple lines of activity, and the replacement of the entire programme team in February/March 2008. On the other hand, continuity in the project management and team from start-up in March 2002 until the end of 2007 was crucial to achieving PRODEVER's results.

8. An increasing economic dynamic was observed in Las Verapaces during programme implementation, to which PRODEVER made a substantial contribution in the form of training, technical assistance and investment in production and roads. The programme opened up new opportunities for raising sustainable incomes and contributed to reducing poverty among the target population. However, its impact differed with respect to each of the two target population groups served (those owning land and producing traditional commercial crops such as coffee and cardamom, and those with no land). The best results were achieved in the segment of landowning families, who achieved marked increases in their incomes within a relatively short period (two to three years). On the other hand, despite major efforts to promote training and literacy projects, support community investments, and promote awareness-raising campaigns in reproductive health and food security, the programme had less of an impact on more vulnerable target groups lacking resources. The evaluation points out that in order to obtain greater impact and reduce poverty among this second group of beneficiaries, different approaches, measures and methods are required, and PRODEVER did not clearly differentiate among them. In addition, a significantly longer period of time is required.

9. Within the post-conflict context of Las Verapaces, PRODEVER's participatory approach and social capital development were innovative elements. In addition, new technologies and production alternatives were introduced (fruit, tourism), tying production to more advanced links in the marketing chain. In this regard, the programme offers promising experiences that could be replicated. PRODEVER's main achievements in productive development, social organization (associations) and road infrastructure offer good prospects for sustainability without continuous support from an external programme.

10. The Government of Guatemala, through FONAPAZ, generally fulfilled its financial obligations and provided support for the programme and its team. Performance by the PRODEVER team was satisfactory, and was recognized as such by the Government. IFAD devoted major efforts to monitoring the programme closely, and facilitated an exchange on lessons learned and best practices with other projects in Guatemala and elsewhere in Latin America. In addition, IFAD had a notable influence on the setting of strategic guidelines on promoting rural development by MAGA, FONAPAZ and other agencies of the Government of Guatemala.

III. RECOMMENDATIONS AGREED UPON BY THE PARTIES

Issue I. Programme design

Recommendation 1. *Consider modifying the preparation of future programmes similar to PRODEVER by giving more of a voice to stakeholders active in the project area.*

11. To this end, it is recommended, first of all, that national consultants be hired in the project area, together with an external consultant to act as a facilitator, in support of drafting proposals that meet IFAD requirements. Second, a campaign is needed to publicize the project/programme proposal in the area in advance, raising awareness and supporting regional and local counterparts on the project proposal and its implementation. Third, a better definition is needed of what an initial design should include and what should be left to the implementation stage (to avoid a design that is superseded by changes), to ensure sufficient flexibility in the project/programme design.

- **Responsible agencies:** IFAD and the Government of Guatemala would be responsible for implementing this recommendation, which would be reflected in future IFAD-funded operations in Guatemala.
- **Timeline:** Immediate

Recommendation 2. *Intensify the search for alternative ways to promote bottom-up savings and credit, to encourage the development of small financial markets adapted to the habits of potential community clients (savings and credit associations).*

12. It is necessary to differentiate the approach in response to different financing needs of smallholders. On one hand, commercial credit needs to be developed at the same time as supporting forms of micro-savings and credit for various family and community purposes. On the other, community microfinance organizations already existing in rural communities neighbouring Las Verapaces could be expanded to the PRODEVER area (see RedFASCO). At the same time, other mechanisms should be considered (e.g. credit funds) for placements by intermediary financial institutions (PRODERQUI model).

- **Responsible agencies:** IFAD and the Government of Guatemala are responsible for implementing this recommendation for the programme following on PRODEVER in Las Verapaces, and in relation to future IFAD-funded operations in Guatemala.
- **Timeline:** Immediate

Issue II. Focus on different target groups requiring different methodologies

Recommendation 3. *Identify, from the outset, different approaches and methods to support different types of target groups: those who have the potential to lift themselves out of poverty through economic investments, and those living in extreme poverty without resources who need social assistance, at least initially.*

13. To this end, approaches, objectives and strategies should be designed and adopted that are specifically adapted to the different target groups, as for instance under PRODENORTE. In that programme, approaches differentiated by level of development are applied: (i) a first approach, “development induction”, addressed to persons and families living in extreme poverty and virtually without the means of production; and (ii) a second approach, “modernization of rural production”, for families and associations with plantations of commercial crops, based on a strategy of business consolidation and market access for rural microenterprises.

- **Responsible agencies:** IFAD and the Government of Guatemala would be responsible for implementing this recommendation, which would be reflected in future IFAD-funded operations in Guatemala.
- **Timeline:** Immediate

Recommendation 4. *Incorporate lessons learned under food security projects carried out by PRODEVER to improve interventions addressed to the country’s poorest 45 municipalities, which have been prioritized by the Government of Guatemala.*

14. The design of measures needed by different target groups should be differentiated by production system (commercial or subsistence), based on prior research, e.g. by local universities. It is also very

important to define support options based on different areas and environmental conditions, and to consider prospects for improving and complementing forms of production already in place.

- **Responsible agencies:** The Government of Guatemala would be responsible for implementing this recommendation with IFAD support.
- **Timeline:** Immediate

Issue III. Programme management

Recommendation 5. *Include in IFAD's loan agreements a due diligence requirement with respect to the executing capacity of the implementing agency, evaluating requirements in terms of governance and administrative guidelines to be met by future projects and their degree of compliance to ensure smooth and successful implementation.*

15. Due diligence is understood as the creation of a permanent team qualified to perform programme implementation, monitoring and evaluation, in accordance with recommendations and commitments under the Paris Declaration on ownership and alignment with State policy on rural development.

- **Responsible agencies:** The Government of Guatemala would be responsible for implementing this recommendation with IFAD support.
- **Timeline:** Immediate

Recommendation 6. *It recommended that a review be performed, together with FONAPAZ, of PRODEVER's current operating and financial capacity, including Government contributions, up to the programme's conclusion. In addition, consideration should be given to a review of the continuing components and subcomponents and those which are to be closed, to enhance the sustainability of supported structures. Also, the logical framework should be adapted and simplified. Finally, it is recommended that annual financial planning be established up to the programme's conclusion, including government contributions, with a view to reducing programme financial resources and therefore the number of staff, to ensure successful completion and the achievement of proposed objectives and goals.*

- **Responsible agencies:** The PRODEVER project team and FONAPAZ are responsible for implementing this recommendation.
- **Timeline:** This recommendation is currently being implemented (since March 2009).

Issue IV. Links with permanent local structures and scope of sustainability

Recommendation 7. *Establish closer links between programme initiatives and permanent structures now emerging in the area: municipalities, development councils and others at the communal, municipal and departmental levels.*

16. To strengthen these links, it is necessary to take into account strategic planning by Government institutions on issues relating to the programme. Also, IFAD should offer technical support to the State institutions involved in rural development, according to their needs in this area.

- **Responsible agencies:** FONAPAZ, IFAD and other Government institutions that promote or are involved in the decentralization process.
- **Timeline:** Immediate

Issue V. Policy dialogue on rural development in the country

Recommendation 8. *It is suggested that policy dialogue be maintained and reinforced by setting an agenda agreed upon by the authorities, IFAD and other agencies, with periodic meetings and work plans that include a review of the application of the Government's rural development policies.*

17. It is important to set up a rural development sector round table, to identify actors (national and potential cooperants) and prioritize actions. A sector development plan is also needed at the local level.

- **Responsible agencies:** National Council on Rural Development, FONAPAZ, Secretariat of Agrarian Affairs, MAGA and IFAD.
- **Timeline:** Immediate

Signed at Guatemala City.

Jairo Flores
Executive Director
FONAPAZ

Pedro Enrique Murguía Oropeza
Central America, México and the Caribbean Coordinator
Country Programme Manager for Guatemala, IFAD

República de Guatemala

Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER)

Evaluación intermedia

Informe principal

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

1. En diciembre de 2007, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) solicitó a la Oficina de Evaluación (OE) llevar a cabo la evaluación intermedia del Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER) implementado en Guatemala. De acuerdo con la política de evaluación del FIDA, la evaluación intermedia es obligatoria antes de iniciar una segunda fase de un proyecto o de poner en marcha un proyecto similar en la misma región.

2. Con el objetivo de iniciar el proceso y de acuerdo con el Gobierno de Guatemala se realizó una misión preparatoria¹ que tuvo lugar del 2 al 12 de abril de 2008, integrada por el Oficial de Evaluación responsable de esta evaluación y el Jefe de Misión. A lo largo de esta misión se realizaron los contactos pertinentes para informar de este proceso y presentar el documento conceptual de la evaluación, así como para elaborar el programa de la misión en el terreno, reunir los documentos de referencia y considerar los aspectos logísticos del trabajo.

3. La misión de evaluación principal sobre el terreno que visitó el país entre el 30 de abril y el 23 de mayo, fue programada con las autoridades del Gobierno y con la unidad de coordinación del programa (UCP) del PRODEVER. Durante la misión, se llevaron a cabo entrevistas en la capital del país, conjuntamente con visitas a los beneficiarios y al terreno donde se ejecutó el PRODEVER. Asimismo, se formó un consorcio central de aprendizaje (CCA), cuya finalidad fue dirigir el proceso de evaluación y configurar sus etapas críticas de aprendizaje. El CCA estuvo integrado por los asociados al programa, que participaron en todo el proceso de la evaluación. Éste incluyó: el Gobierno, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el FIDA.

4. La misión agradece la colaboración de los equipos técnicos, administrativos y de los oficiales del Gobierno, que proporcionaron información, cooperaron con sus puntos de vista y valoraciones, apoyaron la realización de las entrevistas y suministraron apoyo logístico para las visitas al terreno.

A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación

5. De conformidad con la política de evaluación² del FIDA, la OE realizó la evaluación intermedia del PRODEVER, con el objeto de proporcionar un instrumento de aprendizaje y de rendición de cuentas para los actores principales. En este marco, la evaluación se dedicó a: i) evaluar el desempeño del proyecto; ii) estimar el impacto del PRODEVER en la pobreza rural; iii) valorar el desempeño de los actores principales del proyecto, incluidos el FIDA, las instituciones gubernamentales, la institución cooperante (IC), inicialmente la UNOPS y posteriormente la CAF, los gobiernos locales y

¹ Véase Apéndice 8.

² La política de evaluación del FIDA se puede encontrar en el sitio web del FIDA: http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm.

los proveedores de servicios, tanto durante la fase de diseño como la de ejecución; iv) extraer enseñanzas y recomendaciones que sean útiles para el diálogo sobre políticas con autoridades del Gobierno, así como para mejorar el diseño y la ejecución de proyectos similares del FIDA en Guatemala y en otros países. El marco de evaluación, que vincula los criterios a las demandas clave para la evaluación, se adjunta en el Apéndice 1.

6. Teniendo en cuenta las directrices más recientes sobre la metodología de evaluación del FIDA (2008), el análisis del desempeño del programa incluyó las siguientes dimensiones: i) su pertinencia respecto a las necesidades de las poblaciones rurales pobres, a las políticas y estrategias de desarrollo rural del Gobierno y a la estrategia del FIDA en Guatemala; ii) su eficacia en el logro de los objetivos propuestos; iii) su eficiencia. El análisis del impacto sobre la población-objetivo abarca cinco dominios: i) ingresos y activos de los hogares; ii) capital social y humano y empoderamiento de los beneficiarios; iii) productividad agrícola y seguridad alimentaria; iv) recursos naturales y medio ambiente; e v) instituciones y políticas. La evaluación también trató de determinar si los resultados del programa serían sostenibles a medio plazo sin asistencia continua. De acuerdo con la metodología de evaluación de proyectos de la OE, se utilizó una escala de seis puntos para atribuir calificaciones a los criterios de evaluación antes mencionados³.

7. Al final de la visita al terreno, el 23 de mayo de 2008, durante una reunión realizada en Ciudad de Guatemala con integrantes del equipo del proyecto, los miembros del CCA y el Gerente de Operaciones del FIDA para Guatemala, se presentó una ayuda memoria introduciendo los principales hallazgos preliminares y temas que serían incluidos en el informe final con el objeto de asegurar una primera retroalimentación y recoger reacciones de las partes interesadas.

8. Cabe destacar que esta evaluación tuvo que hacer frente a serias dificultades al no poder contar con documentación estructurada y procesada del programa, debido sobre todo al cambio de casi toda la UCP del PRODEVER que se llevó a cabo dos meses antes de la evaluación como consecuencia del cambio de Gobierno en enero de 2008. Además, la misión de evaluación no pudo contar con los resultados de un sistema de SyE sistemático. Las fuentes de información registrada del programa se restringieron a los informes anuales y los informes finales de proyectos en el archivo de la UCP. La información disponible a finales de 2007 era considerablemente menos detallada, comparada con la de finales de 2006, debido a un ambiente de incertidumbre que se produjo en conexión con las elecciones y la perspectiva de un cambio del personal. Esta situación obligó a la misión a dar mayor peso a una encuesta entre los beneficiarios del programa para evaluar la eficacia y el impacto del programa. Además, se recurrió y se buscó a interlocutores ligados anteriormente a la ejecución del programa, considerando que el PRODEVER ha sido ejecutado por tres administraciones de Gobierno, y se consultó ampliamente el archivo de documentos de proyectos en la sede del programa.

9. El PRODEVER estaba dirigido a las comunidades más pobres de Las Verapaces. En ausencia de organizaciones públicas establecidas en estas comunidades, el programa apoyó y reforzó a incipientes grupos organizados en estas comunidades como prerrequisito para fomentar su auto-ayuda. Para constatar los avances en la organización de tales grupos, el programa hizo efectuar, a recomendación de la revisión de medio término (RMT) de mayo de 2006, una consultoría (PRODEVER 2007) para clasificar su grado de avance. Esta lista de 158 organizaciones, que comprende 68 asociaciones, dos cooperativas, y 88 comités⁴ en Alta y Baja Verapaz, ha sido el listado de grupos-objetivo disponible para la presente evaluación⁵. Sobre esta base, la misión diseñó, de

³ En la escala de seis puntos, 6 representa la puntuación más alta. Por ejemplo, si se evalúa la pertinencia de un proyecto, la escala se interpretaría de la siguiente manera: 6 (Muy satisfactorio); 5 (Satisfactorio); 4 (Moderadamente satisfactorio); 3 (Moderadamente insatisfactorio); 2 (Insatisfactorio); 1 (Muy insatisfactorio).

⁴ Las asociaciones pueden legalizarse de acuerdo a las normas del código civil; las cooperativas han sido formadas en épocas anteriores bajo un marco legal específico; los comités se forman por períodos (renovables) de dos años y pueden registrarse en la municipalidad, pero sin incorporación legal.

⁵ La misión no pudo contar con una lista de todas las comunidades atendidas con especificación de los proyectos realizados en cada una de ellas; el nuevo equipo del programa reconstruyó dicha lista, a petición de la evaluación, basada en información archivada. Sin embargo, esta información fue entregada sólo al final de la misión.

acuerdo a la metodología estipulada por la OE, una encuesta aplicando un muestreo aleatorio simple, considerando un nivel de confiabilidad del 95%, con un error relativo máximo de +/-15%, encuestando a 33 unidades de análisis (organizaciones). La misión realizó la encuesta⁶ entrevistando a representantes de organizaciones en las siguientes municipalidades y comunidades que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Comunidades con Organizaciones Encuestadas por la Evaluación

Departamento	Municipio	Comunidades
Alta Verapaz, Centro	La Tinta (2)	Salac I, Agua Sucia
	Tucurú (3)	Pancajché, Las Lomas, San Juan Secanal I
	Tamahú (4)	Chiquim Guaxcuz, San Marcos, Chimolón Ixcanel, Naxombal
	Senahú (3)	Santo Domingo, Santa Rosaria, Sajonté Chulac
	Panzós (2)	San Antonio Panacté, Jolomijix III Jalaute
Alta Verapaz, Norte	Cahabón (5)	Diana María, Chiacté, Champerico, San Fernando Chinatal, San Juan
	Fray Bartolomé de las Casas (5)	Caxlampon, Los Laureles, Sechaac, Coxhá, El Arenal II
	Chahal (2)	San Fernando Siguhná II, San José
Baja Verapaz	Cubulco (2)	Salamchó, Patzijón
	San Miguel Chicaj (3)	Las Minas, Chixolop, Rincón de Jesús
	Purulhá (3)	El Rosario Panzal, La Pinada, Repollal I

Fuente: Misión de evaluación intermedia.

10. Antes y después del trabajo de campo, la misión recabó información mediante entrevistas a: entidades del Gobierno; el FONAPAZ; la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas; la SEGEPLAN; el MAGA; la Secretaría de Asuntos Agrarios; el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Además, la misión se entrevistó con entidades coejecutoras del PRODEVER como las empresas y las organizaciones no gubernamentales (ONG): CODIPRO; ARN; ADEPAZ; ASEFCO; GEOTECNICA; CODERSA y con agencias de cooperación externa que ejecutaron o siguen ejecutando proyectos y programas en el ámbito rural: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Unión Europea/ALA, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en el Quiché (PRODERQUI).

11. Además, se formularon cuestionarios para el control de varios aspectos (aplicados a 9 organizaciones), un cuestionario para las entrevistas con las alcaldías y las corporaciones municipales (aplicado a 10 de las 13 municipalidades que cubre el PRODEVER) y una guía estructurada para entrevistas a intermediarios financieros (aplicada a dos instituciones).

12. La identificación de unidades de control demostró ser un proceso de selección complicado a la hora de identificar a personas en comunidades sin relación con el PRODEVER. El acercamiento a miembros de las comunidades indígenas para hacerles preguntas es delicado en una situación de post-guerra cargada de desconfianza hacia actores externos desconocidos⁷. La misión decidió no proseguir con la encuesta a un grupo de control por la existencia de riesgos para los entrevistadores y por disponer de información “antes y después” en la encuesta principal, constatando que las unidades de

⁶ Se elaboraron cuestionarios para los diferentes componentes del programa, en particular: i) fortalecimiento de las capacidades locales, género y etnia (aplicado a 33 unidades); ii) desarrollo productivo sostenible, con tres subcomponentes: a) apoyo a la producción agropecuaria (24 de las 33 unidades ejecutaron proyectos en este rubro); b) manejo de recursos naturales (18 unidades); c) apoyo a las microempresas rurales y comercialización (10 unidades); iii) servicios financieros rurales (20 unidades); y iv) inversiones socio-económicas y caminos rurales (6 unidades).

⁷ En Alta Verapaz, el programa acababa de contratar nuevo personal local que acompañó a los evaluadores y en la mayoría de los casos se acercaba a las comunidades por primera vez.

control entrevistadas inicialmente se encontraban mayormente en la fase de “antes” de los beneficiarios del PRODEVER.

B. Antecedentes del País y del Sector

13. **Contexto general del país.** Guatemala se extiende en un área de 109 000 km² y exceptuando las zonas costeras, la mayor parte del país son zonas montañosas, con un clima cálido tropical, más templado en el altiplano. La base de recursos naturales del país está experimentando una degradación acelerada del medio ambiente como efecto de la deforestación, la erosión de suelo, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Guatemala es un país con una población de 13,3 millones de habitantes (2007) que es en su mayoría joven, siendo el 70% de la población menor de 25 años y el 43% menor de 15 años. El país es multilingüe, multiétnico y pluricultural, con una población indígena predominantemente de origen maya (más del 40%) que vive principalmente en los altiplanos al oeste y norte del país. En las zonas rurales vive el 60% de la población y el 80% de ésta es indígena.

14. **Contexto macroeconómico.** Tras cuatro años de crecimiento per cápita negativo, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real se recuperó de 2,5% en 2003 a 5,7% en 2007 (Fondo Monetario Internacional [FMI] 2008). El PIB per cápita en 2006 llegó a USD 5 442 en dólares corrientes, lo cual define a Guatemala como un país de renta media, de acuerdo a la clasificación del Banco Mundial. La expansión se vio impulsada por las inversiones privadas, sobre todo en el sector de la construcción, y el dinamismo del consumo privado, que se sustentó en el ingreso de remesas⁸ familiares por un monto equivalente al 12% del PIB. El comercio es el sector más amplio de la economía y genera el 24% del PIB o casi el 30% si se incluyen los servicios bancarios.

15. **Sector agropecuario.** El sector agrícola participa con un 22% en el PIB y emplea un tercio de la población económicamente activa. Se estima que en Guatemala sólo un 26% de las tierras son aptas para agricultura. El sector agrícola está orientado a cultivos de exportación (café, azúcar, cardamomo, plátano, frutas y vegetales) y cultivos más destinados a la subsistencia (maíz, frijol, arroz, vegetales). Durante los últimos 15 años, el número de las empresas envasadoras y empacadoras que trabajan en la exportación de frutas y hortalizas, sobre todo hacia el mercado de los Estados Unidos y otros países centroamericanos, ha ido en aumento y actualmente está constituyéndose una importante rama no tradicional del sector agrícola.

16. **Desarrollo rural.** La conflictividad en el desarrollo del país se ha concentrado en primer lugar en el área rural, por la marginación y violación de la población indígena, como lo demuestran, entre otros aspectos, la situación de la tenencia de tierra y la pobreza rural tratados a continuación. El desarrollo rural ha ocupado un lugar central en los acuerdos de paz a finales de 1996. Los últimos cuatro Gobiernos buscaron conceptos e instrumentos para responder a estos desafíos, con el FIDA actuando como una de las principales contrapartes internacionales al respecto.

17. **Tenencia y titulación de tierras.** En Guatemala la desigualdad en la tenencia y el acceso a la tierra es alta y el tema de la propiedad de la tierra es uno de los aspectos más conflictivos en su desarrollo rural. Los datos censales muestran que el 2,5% de las fincas del país tienen una extensión media de 200 hectáreas (ha) y que estas fincas ocupan la mayor parte (un 65%) de la superficie agrícola total, mientras que el 88% de los predios tienen una extensión media de 1,5 ha y ocupan sólo el 16% de la superficie agrícola del país. Los derechos adquiridos sobre un pedazo de tierra se basan en la posesión confirmada por los vecinos. Los vecinos que tienen un documento privado de compra-venta –forma más común de documentar la “propiedad”– pueden registrarlo en la municipalidad, lo que confirma la posesión y el derecho de uso, pero no confiere un título de propiedad. Existe un catastro nacional que es poco funcional y cubre una parte reducida de las tierras del país. Muchas

⁸ Los flujos de remesas cumplen el papel principal de cubrir consumo, salud, educación y otras necesidades básicas, mejores viviendas y en menor grado inversiones en actividades comerciales. Se destaca que: i) la mayoría de los destinatarios de éstos son mujeres (67%), trabajan en comercio y agricultura, y viven en las zonas rurales (57%); ii) las remesas se han mantenido a los siguientes niveles en los últimos años: USD 2 993 millones en 2005; USD 3 609 millones en 2006, y USD 4 128 millones en 2007. En el departamento de Alta Verapaz, se registra el 5,0% de recepción de las remesas totales del país.

municipalidades rurales no disponen de un catastro y la mayoría de los alcaldes municipales en Alta Verapaz y Baja Verapaz no conocen la extensión de sus municipios. Recién en los últimos años se han instalado oficinas para registrar terrenos en las municipalidades rurales. Gracias al apoyo y un amplio préstamo del Banco Mundial, el Estado está tratando de introducir un ordenamiento⁹ sobre la tenencia de la tierra, pero el tema es muy controvertido.

18. **Pobreza rural.** El índice de desarrollo humano del año 2005 sitúa a Guatemala en la posición 118 de un total de 177 países, lo que representa una situación de desarrollo muy limitado, siendo este índice el más bajo de América Central y el segundo más bajo de América Latina¹⁰. Guatemala se caracteriza por una alta desigualdad de ingresos, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2005, que ha registrado un coeficiente de Gini¹¹ de 0,57; este nivel sólo es superado en América Latina por Brasil. La concentración de la riqueza se incrementó en Guatemala debido a la apertura económica, financiera y comercial, la reducción de la presencia del Estado y las privatizaciones llevadas a cabo durante los años 90, que trasladaron monopolios estatales a manos privadas, sin regulaciones y controles por parte del Estado. Guatemala tiene los índices más altos de desnutrición en América Central, según estudios realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El país ocupa el puesto más alto en materia de inseguridad alimentaria en la región¹², con un 49% de los niños que sufren de desnutrición crónica.

19. De la población total del país, el 51% son pobres, de los cuales el 35,8% viven en condiciones de pobreza y el 15,2% en condiciones de extrema pobreza. Esta pobreza se concentra en un 72% en el área rural (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida [ENCOVI] 2006)¹³. El 51,5% de las mujeres son pobres, en el caso de los hombres el porcentaje es del 48,5%. La pobreza afecta de forma más dramática a los niños: el 60% de la población de un rango de edad de 0 a 14 años son pobres y un 40% viven en situación de pobreza extrema. Entre los factores que más afectan a los pobres se destacan: i) una condición de exclusión económica y social; ii) una marginalización sistemática con respecto al acceso a los servicios básicos; iii) tasas de analfabetismo y desnutrición elevadas; y iv) exclusión de los procesos de empoderamiento económicos y sociales.

20. Según los datos del INE (2006), en los períodos 1994-1999 y 2000-2002, la pobreza se ha reducido, incluida la pobreza extrema, aunque de forma desigual: la pobreza extrema (umbral de Q2 560 ó USD 325 por persona y año en 2004) disminuyó en 193 municipios, mientras que aumentó en 137. Los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz es donde se concentra el mayor número de población en situación de pobreza extrema. Desde el año 2000, estos departamentos, en la mitad de cuyas municipalidades PRODEVER ha sido activo, presentan la siguiente evolución de la pobreza (ver cifras desglosadas en el Apéndice 6):

⁹ Al iniciarse el PRODEVER, se creó el Fondo de Tierra que es una entidad responsable entre otras de la regularización de la tenencia de la tierra adjudicada por el Estado.

¹⁰ A su vez, el índice de desarrollo humano relativo al género para el mismo año es de 0,638 y evidencia una desigualdad notable para las oportunidades de desarrollo de la mujer. De manera complementaria, el índice de desarrollo humano, calculado de manera desagregada para los pueblos indígenas del país, es de 0,64 en promedio.

¹¹ El coeficiente de Gini refleja el grado de desigualdad en la distribución de ingresos entre los estratos económicos, siendo el valor cero la igualdad absoluta y uno la desigualdad total. Este índice muestra que el 62,1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras el 20% de la población más pobre únicamente tiene acceso al 2,4% del ingreso nacional.

¹² La dieta básica de la población se basa principalmente en el consumo de maíz y frijol, lo que se traduce en una deficiencia en la ingesta de vitaminas y minerales esenciales para el adecuado desarrollo del ser humano.

¹³ La ENCOVI 2006 determina que la línea de pobreza extrema tiene un valor anual per cápita de Q 3 206 equivalente a Q 264 al mes, la cual incluye únicamente el costo de consumo mínimo en alimentos por persona al año; mientras la línea de pobreza general tiene un valor de Q 6 574 que incluye el costo de consumo mínimo en alimentos más un consumo mínimo en bienes y servicios complementarios por persona al año, con un monto de Q 540 al mes por persona.

Cuadro 2. Evolución de la Pobreza en Alta y Baja Verapaz, 2000-2002 y 2006
(% de la población)

<i>Departamento</i>	<i>Año</i>	Pobreza Extrema		Pobreza Total		No Pobres	
		<i>2000-2002</i>	<i>2006</i>	<i>2000-2002</i>	<i>2006</i>	<i>2000-2002</i>	<i>2006</i>
Alta Verapaz		41,2	43,5	84,05	78,8	15,95	21,2
Baja Verapaz		23,45	21,2	73,20	70,4	26,80	28,9

Fuente: INE, ENCOVI 2006.

21. Llama la atención que en Alta Verapaz, el departamento más pobre del país, la pobreza extrema ha aumentado en algo más del 2%, mientras que la pobreza total ha disminuido: más del 5% de la población pobre ha elevado su ingreso por encima del umbral de pobreza.

22. Entre las mayores limitaciones que contrarrestan un ritmo más rápido en la reducción de la pobreza figuran las siguientes:

- ***El proceso político.*** El parlamento está tratando, desde hace dos décadas, de integrar las mayorías anteriormente excluidas, población rural sobre todo, en la vida política del país, logrando hasta la fecha la participación de 18 diputados indígenas (entre un total de 158). La configuración política de partidos es inestable, reflejando el estado no integrado de las mayorías rurales y urbanas votantes. En un sistema como éste, los incentivos para los grupos en el poder suelen ser de corto plazo (horizonte temporal de cuatro años), con el agravante de que no existe una carrera profesional de administración pública por debajo de los puestos de dirección.
- ***La situación de inseguridad.*** Sigue prevaleciendo un sentimiento de inseguridad ciudadana y jurídica elevadas debido a la impunidad de actos ilegales y criminales en el país (más de 6 000 muertes violentas en 2008); además, se observa un auge de actividades ilegales en los últimos años que prosperan en tales circunstancias.
- ***La baja recaudación tributaria.*** El bajo nivel de ingresos tributarios restringe la capacidad del Estado para impulsar la provisión de servicios públicos. Los Acuerdos de Paz establecieron una meta del 12% del PIB para el año 2002, lo cual se ha logrado a partir de 2007.¹⁴
- ***La posición geo-estratégica.*** Guatemala es un pequeño país orientado hacia los colosos del Norte (México y los Estados Unidos de América), dependiendo notablemente de éstos para su desarrollo (migración, intercambio de bienes, remesas, políticas regionales, actividades ilegales, etc.). Además, el flujo de remesas se ha visto reducido debido a la crisis económico-financiera actual.
- ***Vulnerabilidad medioambiental.*** América Central ha sido y sigue siendo de forma creciente una zona expuesta a fenómenos climáticos destructivos, que pueden afectar negativamente las condiciones de vida y capacidades productivas de regiones enteras a lo largo de muchos años, tal como sucedió en 2005 con la tormenta tropical Stan en regiones vecinas a Las Verapaces. Además, Guatemala se caracteriza por intensos y avanzados procesos de deterioro de los recursos ambientales¹⁵, cuyas principales causas son el manejo irracional de los bosques, la tala ilegal, la siembra de cultivos anuales para subsistencia en terrenos forestales o reservados para cultivos perennes y el rozado itinerante con fuego de los terrenos para las siembras anuales.

¹⁴ En 2008 el FMI indicó recaudaciones fiscales de 2003 a 2007 entre el 11,2% y el 12,3% del PIB.

¹⁵ Las estadísticas municipales reportan que aproximadamente el 30% de los terrenos de la región Norte de Guatemala están sobreexplotados, y ello se refiere especialmente al uso de las tierras de uso forestal en la producción agrícola de autoconsumo (maíz y frijol).

- **Infraestructura rural.** En Guatemala la red de caminos rurales es limitada, con una densidad de las más bajas en la región (0,20 km. por km²). En consecuencia, hay zonas enteras de comunidades que están aisladas de la economía y la sociedad nacionales. La estructura deficiente de la red de carreteras no favorece el desarrollo rural y territorial del país. Las condiciones limitadas de los caminos rurales de acceso hacen que haya una elevada dispersión geográfica de las comunidades que se encuentran en condiciones de falta de conectividad.

23. A pesar de las muchas limitaciones, se observan ciertos avances en el ámbito socioeconómico en los frentes interno y externo, presentando oportunidades para el crecimiento y el desarrollo del país y de su población indígena. Entre estos destacan los siguientes:

- **Voluntad política.** Desde la firma del Acuerdo de Paz, todos los Gobiernos nacionales han reconocido e incluido el desarrollo rural como uno de sus objetivos y han buscado formas de promoverlo. El Gobierno actual está centrando su atención en los 45 municipios más pobres.
- **Descentralización.** En 2002, en coincidencia con el inicio de las operaciones del PRODEVER, el parlamento de Guatemala aprobó una trilogía de leyes como fundamento para iniciar la descentralización de la política y la administración pública del país: la Ley General de Descentralización (Decreto N° 14-2002)¹⁶, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto N° 11-2002)¹⁷ y la reforma al Código Municipal (Decreto N° 12-2002)¹⁸. Se confirma la institución del municipio –autónomo pero dependiente de transferencias del Gobierno central– como agente de desarrollo. Con el refuerzo de las municipalidades y el Sistema de Consejos de Desarrollo el Estado busca establecer su presencia y sus servicios en los departamentos del país, estrategia fundamental para abrir espacios de desarrollo auto-generado.
- **La situación macroeconómica** desde el año 2000 se ha caracterizado por una relativa estabilidad (tasas de inflación anual entre 5,8% y 9,2% anual, un tipo de cambio bastante estable) y por un crecimiento económico acelerado.
- **En el frente externo,** el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹⁹ ha abierto fronteras. Guatemala ha tenido un crecimiento constante de sus exportaciones en los

¹⁶ La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva, y regula las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del municipio y demás instituciones del Estado. La Ley General de Descentralización establece en el artículo 7 del Decreto N° 14-2002 las áreas en las que se llevará a cabo la descentralización: “1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía y 8. Cultura, Recreación y Deportes”.

¹⁷ Esta Ley crea el Sistema de Consejos de Desarrollo; el sistema está integrado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADE), coordinado por el Presidente de la República; ocho consejos regionales de desarrollo urbano y rural (COREDE), presididos y coordinados por un representante del Presidente; 22 consejos departamentales de desarrollo (CODEDE), presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República; 331 consejos municipales de desarrollo (COMUDE), presididos por cada alcalde municipal; y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio (SEGEPLAN: *Transición Política 2007-2008: Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública*).

¹⁸ El código representa un avance en la apertura de espacios para la participación ciudadana, refuerza los mandatos constitucionales sobre descentralización y permite la integración de territorios sin afectar la autonomía de los municipios.

¹⁹ “El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centro América, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.” “El SICA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centro América, para constituirlo como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.” (Véase sitio web del SICA: http://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx?IdEnt=401)

últimos años y el comercio exterior se ha vuelto un motor de crecimiento. Según las estimaciones del FMI (2008), las exportaciones aumentaron su participación en el PIB desde el 8,1% en 2003 hasta el 20,8% en 2007, abriendo así las puertas al aumento de los ingresos incluidos los de los pequeños agricultores.

- El aspecto singular de la introducción de *telefonía móvil* por operadores privados ha abierto nuevas oportunidades de comunicación accesibles también a los sectores pobres del país. Entre 2002 y 2007, los números de aparatos celulares crecieron de 846 000 unidades a 11,8 millones de unidades. Desde 2005, el operador Tigo comenzó a instalar torres de recepción de señal en muchas comunidades de Las Verapaces, brindando este servicio al área rural a precios bajos (celulares por menos de Q100, tarjetas de diez minutos por USD 1).

24. **Finanzas rurales.** Los principales oferentes de servicios financieros para la población rural en Guatemala son las instituciones del sistema financiero regulado, entre las que destaca el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) que representa un 25% de la oferta total de crédito de la banca formal. Dentro del sistema no regulado destacan las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas agrícolas y las asociaciones y fundaciones catalogadas como organizaciones privadas de desarrollo (OPD) o instituciones de microfinanzas, que son ONG con un 60% de la cartera colocada en áreas rurales. El monto de crédito colocado en el sector agrícola durante 2007 fue de un 2,6% de la cartera total. Entre el 10% y el 13%, aproximadamente, de los hogares rurales solicitan y reciben algún tipo de préstamo o financiamiento.

25. **Los pueblos indígenas.** Guatemala, después de Bolivia, es el segundo país de América Latina con mayor cantidad de población indígena (el 48%). El 75% de los indígenas son pobres y un 27% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. La mayoría de ellos viven en zonas rurales. El 81,4% de los indígenas trabaja en el sector informal, y el 41,7% de los indígenas son analfabetos. La población indígena tiene acceso solamente al 17% de la tierra y tiene un serio problema de irregularidad en la tenencia de la tierra, dado que los minifundios en manos de indígenas carecen en su mayoría de escrituras.

26. En cuanto a la afirmación de los derechos de las poblaciones indígenas, Guatemala se encuentra entre los países que han avanzado en el reconocimiento constitucional de la diversidad y multiculturalidad, lo cual ha llevado a algunas reformas derivadas de instrumentos nacionales e internacionales. Entre los internacionales constan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1942), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ratificada por Guatemala en 1983), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (ratificada por Guatemala, en junio de 1996), y otros instrumentos internacionales. A nivel nacional se destaca el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, que forma parte de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en la práctica, los avances en la inclusión de la población indígena en las estructuras políticas y socioeconómicas del país han sido modestos.

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

27. El FIDA opera en Guatemala desde 1986 y su cartera de préstamos para proyectos en este país asciende a USD 96,2 millones, con un total de inversiones en proyectos (incluidas las contribuciones de contrapartida efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios) de USD 190,8 millones. Desde 1995, la estrategia del FIDA en el país se ha orientado hacia la reducción de la pobreza rural en las poblaciones indígenas y otros grupos rurales vulnerables y, al mismo tiempo, se ha buscado apoyar el Gobierno en el proceso de pacificación, reconstrucción y desarrollo del tejido social de las regiones afectadas por el conflicto armado. Con el primer Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) del 2003, el FIDA ha sido una de las primeras instituciones internacionales que ha analizado de manera sistemática las oportunidades del desarrollo rural en Guatemala. Este esfuerzo ha sido renovado en 2008 con la preparación y adopción de un nuevo COSOP.

28. **Zona del programa.** El PRODEVER actúa en la Región Norte del país y abarca aproximadamente unos 63 000 km², comprendiendo nueve municipios del departamento de Alta Verapaz (Cahabón, Chahal, Fray Bartolomé de las Casas, La Tinta²⁰, Lanquín, Panzós, Senahú, Tamahú y Tukurú) y cuatro municipios del Departamento de Baja Verapaz (Cubulco, Purulhá, Rabinal y San Miguel Chicaj). El área presenta cuatro zonas agroecológicas: la zona baja, la zona de montañas medias, la de montañas altas y la zona del altiplano seco central. La población del área asciende aproximadamente a 356 000 personas, de las cuales 319 000, es decir el 90%, viven en el medio rural dispersas en unas 744 comunidades campesinas. Aunque existen distintos grupos indígenas, el más importante es el maya que representa el 80% de la población, y se divide en los subgrupos étnicos de quechíes, achíes y pocomchíes. En el área se encuentra también la población ladina (campesinos no indios), que es una pequeña minoría.

29. **Grupo-objetivo.** De acuerdo al diseño original, el grupo-objetivo total está formado por unas 53 700 familias rurales pobres que viven en Alta Verapaz y Baja Verapaz y cuyos ingresos son inferiores a USD 10 por persona/día²¹. Este grupo-objetivo está constituido por: 8 700 productores marginales (fincas de menos de 0,7 ha), 26 000 productores de subsistencia (con fincas de 0,7 a 7 ha), 6 000 productores comerciales incipientes (con fincas de 7 a 22 ha), y aproximadamente 13 000 familias rurales sin tierra. Dentro del grupo-objetivo se encuentran: mujeres productoras, asalariadas agrícolas y no agrícolas responsables del hogar, así como microempresarios(as) y artesanos(as). Los beneficiarios directos del programa son 16 000 familias rurales, mientras que otras 20 000 familias se beneficiarán de las inversiones socio-productivas (mejoramiento de caminos, actividades de reforestación e inversiones socioeconómicas). La totalidad de los beneficiarios directos del PRODEVER pertenecen a las poblaciones indígenas quechí, pocomchí y achí.

30. **Objetivos del programa.** El objetivo de desarrollo del programa es reducir la pobreza en las comunidades rurales que viven en ecosistemas con recursos naturales frágiles en los municipios más pobres de los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz. El objetivo general del programa es apoyar a los hombres y a las mujeres de las comunidades locales a restablecer el tejido social y a desarrollar un sistema productivo sostenible. Los objetivos específicos del programa son: a) aumentar los ingresos de los campesinos indígenas mediante la promoción y el apoyo a actividades agrícolas y no agrícolas que generan ingresos; b) promover y consolidar las organizaciones campesinas y fortalecer las instituciones locales; c) mejorar el acceso de la población rural a los servicios financieros rurales; d) introducir y aplicar un enfoque sensible a las cuestiones de género en todas las actividades del programa; e) preservar la base de recursos naturales para las generaciones venideras, recurriendo a prácticas sostenibles de conservación de los recursos naturales; y f) favorecer la integración de las comunidades rurales en la corriente general de la economía local y nacional.

31. **Fechas y montos.** En marzo de 1999, se llevó a cabo una misión de formulación²² que preparó una propuesta de proyecto, la cual fue sometida a varias observaciones y revisiones a solicitud del Comité de Examen Técnico (TRC) del FIDA, del equipo de elaboración del proyecto (PDT) y del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC) del FIDA. En junio de 1999, se realizó una misión de evaluación *ex ante* (EEA), la cual elaboró la propuesta final del programa que fue aprobada por la Junta Ejecutiva a finales de ese año. Después de la aprobación de los préstamos del FIDA y del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional por el Congreso de la República de Guatemala mediante el Decreto N° 77-2000, del 7 de diciembre 2000, el programa fue declarado efectivo el 6 de septiembre de 2001 e inició sus actividades en marzo de 2002 con un taller de lanzamiento. En mayo de 2006 tuvo lugar la RMT que registró los avances del programa e hizo recomendaciones para un segundo ciclo. La terminación del programa está prevista para el año 2009, por lo tanto el programa se cerraría con una anticipación de dos años respecto a las fechas previstas en el convenio de préstamo (septiembre de 2011).

²⁰ El municipio de La Tinta es de reciente creación y su territorio era parte del municipio de Panzós.

²¹ Umbral de pobreza rural en el período de diseño del programa.

²² La formulación del programa ha sido el resultado del trabajo conjunto realizado por profesionales del FONAPAZ, el MAGA y el Centro de Inversiones de la FAO.

32. **Información financiera.** El presupuesto total del PRODEVER ascendió a USD 26,0 millones, de los cuales i) aproximadamente USD 15,0 millones correspondían al préstamo N° 518-GT del FIDA (equivalentes a DEG 10,85 millones) en condiciones intermedias (actualmente un interés del 3,54% anual)²³; ii) USD 5 millones²⁴ procedían del préstamo OPEP-798 P; iii) un monto comprometido por el Gobierno en Quetzales equivalente a USD 3,7 millones, aproximadamente; la aportación de los beneficiarios y las organizaciones participantes fue estimada en USD 2,3 millones.

33. **Modalidad de implementación.** El PRODEVER se diseñó y aprobó con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación²⁵ (MFF), por lo que tiene una duración de diez años y se ejecuta en dos ciclos principales (uno de puesta en marcha o establecimiento y un ciclo de intensificación), complementados por una etapa de consolidación y transferencia. El primer ciclo tenía que ejecutarse entre marzo de 2002 y septiembre de 2005, pero con la aprobación del Presidente del FIDA, su fecha de terminación fue extendida hasta septiembre 2006. De conformidad con los procedimientos operacionales del MFF, en junio de 2006, a mediados de su quinto año de ejecución, se llevó a cabo la RMT para evaluar las actividades del primer ciclo, identificar las fortalezas y debilidades del programa y, al mismo tiempo, recomendar ajustes a la estrategia de intervención. Este segundo ciclo de consolidación y finalización del programa entró en vigor el 1º de octubre de 2006 y su fecha de terminación está prevista para el 2009.

34. **Arreglo de ejecución y supervisión.** El PRODEVER es ejecutado por el FONAPAZ²⁶, que depende de la Secretaría de la Presidencia de la República y tiene la responsabilidad institucional general del programa. La coordinación, ejecución y administración del programa está a cargo de la UCP²⁷, con sede en Cobán, la capital del departamento de Alta Verapaz. El PRODEVER contaba con tres oficinas regionales hasta finales de 2007 –una en Baja Verapaz (Rabinal) y dos en provincias alejadas de Alta Verapaz (San Agustín Lanquín y Santa Catalina La Tinta)–; actualmente se mantiene únicamente la oficina en Baja Verapaz. Para la ejecución de los proyectos, el programa licita y subcontrata la ejecución de las actividades a empresas, ONG y otras instituciones especializadas del

²³ Los préstamos del FIDA en condiciones intermedias pagan un tipo de interés equivalente al 50% del tipo de interés anual de referencia que determine anualmente la Junta Ejecutiva y tienen un plazo de reembolso de 20 años, incluido un período de gracia de 5 (Política y criterios en materia de préstamos, FIDA 1994).

²⁴ Un 3% de cargos por servicios e interés anual sobre el saldo pendiente, reembolsable en 12 años con un período de gracia de 5 años.

²⁵ El objetivo general del MFF es introducir un mayor grado de flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA con miras a: lograr una correspondencia entre el marco temporal del proyecto y la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo, cuando se estime que ha de requerirse un período de ejecución más prolongado para alcanzar esos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios en función de la demanda de éstos; reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los principales elementos del MFF incluyen períodos de ejecución del préstamo más prolongados (10 a 12 años, frente a los 5 a 6 años de los préstamos típicos); una clara articulación de los objetivos de desarrollo a largo plazo; un proceso de diseño iterativo y escalonado a lo largo del período del préstamo, a fin de obtener una mayor flexibilidad en la asignación de recursos y la planificación; un proceso de diseño detallado para el ciclo inicial de las actividades del proyecto, con un conjunto de condiciones previas o “activadoras” claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes y una mayor focalización en las actividades de SyE para asegurar que los proyectos sigan bien encaminados en la persecución de sus objetivos inmediatos y a largo plazo.

²⁶ FONAPAZ fue creado en 1991 en virtud de los Acuerdos de Paz. Su misión es establecer condiciones de paz, abrir espacios de desarrollo y actuar como intermediario financiero en beneficio de la población más afectada por el enfrentamiento armado. Posteriormente se le ha otorgado el carácter de unidad ejecutora de proyectos, con lo cual se constituyó en un mecanismo de movilización de recursos. Su área de acción, denominada ZONAPAZ, incluye los Departamentos de Alta y Baja Verapaz. Entre las principales actividades que desempeña se encuentra la realización de infraestructuras (viales, educativas y sanitarias). Desde julio de 1997, FONAPAZ promueve actividades productivas de tipo agropecuario en coordinación con el MAGA (EEA, 1999).

²⁷ Esta unidad forma parte de la organización funcional del FONAPAZ y depende directamente del Director Ejecutivo de esa institución. Por ello, las normas y los procedimientos administrativos, contables y financieros del PRODEVER son los del FONAPAZ, incluso la sujeción a la planificación presupuestaria anual del Estado, que hace revertir al fondo común todo el saldo no gastado de proyectos y programas aprobados durante el año.

sector público y privado. Durante el primer ciclo del programa, la UNOPS actuó como IC; desde finales del año 2007 la División de América Latina y el Caribe del FIDA decidió transferir este cargo a la CAF.

35. **Componentes del programa.** Para el cumplimiento de sus objetivos, el programa cuenta con cinco componentes: a) fortalecimiento de las capacidades locales; b) desarrollo productivo sostenible, con tres subcomponentes: i) apoyo a la producción agropecuaria, ii) manejo sostenible de los recursos naturales, y iii) apoyo a la comercialización y la microempresa rural (MER); c) fortalecimiento de los servicios financieros rurales, con dos subcomponentes: i) fortalecimiento institucional de oferentes y ii) fondos de crédito; d) inversiones comunitarias socioeconómicas, con dos subcomponentes: i) inversiones de interés comunitario y ii) caminos rurales; y e) administración y coordinación del programa, con dos subcomponentes: i) coordinación del programa y ii) programación, seguimiento y evaluación. El tema de la equidad de género se aplica a cada componente de igual manera.

36. **Presupuesto por componentes.** En el diseño, se asignó el siguiente presupuesto a estos rubros:

Cuadro 3. Costos del Programa y Financiación (Miles de USD)

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES	Costo Total		%	
	A. Fortalecimiento de las capacidades locales	1 840		7
B. Desarrollo productivo sostenible:			30	
Servicios de apoyo a la producción agropecuaria	7 495	3 417		14
Manejo sostenible de los recursos naturales		3 516		14
Apoyo a la comercialización y a las microempresas rurales		562		2
C. Fortalecimiento de los servicios financieros rurales			6	
Fortalecimiento institucional de oferentes	1 441	641		3
Fondos de crédito		800		3
D. Inversiones comunitarias socio-económicas			16	
Inversiones de interés comunitario	3 957	1 576		6
Caminos rurales		2 381		10
E. Administración y coordinación del programa			14	
Coordinación del programa (UCP)	417	2 170		9
Programación, seguimiento y evaluación		1 247		5
Subtotal ciclo I	18 149			100
F. Fondo de reserva	6 500		26	
Contingencias de precios	1 355			
Total	26 005			

Fuente: Evaluación *ex ante*, 1999

37. La distribución del presupuesto por componente indica que durante el primer ciclo del programa se querían enfatizar las inversiones en el desarrollo productivo sostenible (30%) y en las inversiones comunitarias socio-económicas (16%). La distribución de los recursos por categoría de inversión se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4. Financiamiento del Programa por Categoría de Inversión (Miles de USD)

CATEGORÍA	FIDA	OPEP	Gobierno	Beneficiarios	Total	
					Miles de USD	%
I.1. Obras civiles (infraestructura rural)	1 140	2 700	289	324	4 453	11
I.2. Reforestación	564	2 300	844	300	4 008	10
I.3. Vehículos, material y equipos	687		165		852	3
I.4. Crédito	872				872	3
I.5. Servicios por contrato	2 766		456	195	3 417	17,5
I.6.a. Capacitación	738				738	3
I.6.b. Estudios	219				219	1
I.6.c. Asistencia técnica	725				725	3
II. a Costos incrementales	2 220		1 043		3 263	13
II. b Costos de operación	1 126		516		1 742	7
II. c Mantenimiento de caminos				77	77	1,5
III. Fondo de Reserva	3 843		387	1 404	5 634	27
TOTAL	15 000	5 000	3 700	2 300	26 005	100

Fuente: Evaluación *ex ante*, 1999

III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

38. **Marco lógico y medición de resultados.** La preparación del PRODEVER, debido a los diferentes procesos políticos que ocurrieron en el país, requirió un lapso prolongado de tiempo, así que las actividades se iniciaron recién en 2002 con un equipo gestor del programa reclutado a partir de septiembre de 2001. Dicho equipo identificó la necesidad de analizar en profundidad, desde una perspectiva local/regional, la situación concreta en las comunidades a incluir, teniendo en cuenta, además, los cambios en el entorno (crisis del café, nuevo Gobierno con nuevas prioridades y programas) que habían tenido lugar desde el diseño del programa y adaptando las intervenciones a las realidades encontradas. Dentro del marco lógico original (ML1) aprobado por las partes contratantes (ver Apéndice 2), los “indicadores de disparo” o “indicadores críticos” para dar vía libre al segundo ciclo, exigidos por la modalidad de préstamo flexible, se convirtieron en las metas principales para el primer ciclo (Ver Apéndice 3). La RMT efectuada en 2006 constató un grado satisfactorio de cumplimiento de la mayoría de estos indicadores (11 metas cumplidas y cinco no) y recomendó una revisión del marco lógico para el segundo ciclo, con el fin de compatibilizar los indicadores establecidos en el ML1 con los nuevos indicadores del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) del FIDA (véase párrafo siguiente). En marzo de 2007, tomando en consideración las observaciones y recomendaciones de la RMT, el programa presentó un nuevo marco lógico (ML2) (Ver Apéndice 4) sustancialmente revisado, con una reformulación del objetivo del programa y resultados muy detallados. Sin embargo, su aplicación quedó a medias por los cambios del personal que se acercaron a causa de las elecciones y el cambio de Gobierno. En parte, se aplicó el ML2 en el informe anual de 2007 del programa.

39. En mayo de 2006 se realizó una encuesta base (RIMS²⁸-FIDA 2006) con el PRODEVER referente a los niveles de seguridad alimentaria y la desnutrición infantil en base a un nuevo concepto de medición de la pobreza. Sus resultados influyeron en la redefinición del objetivo del programa en el ML2.

²⁸ Sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) del FIDA, mayo de 2006. El tema central de esta encuesta fue registrar dos indicadores de impacto: índice de activos familiares y tasa de desnutrición infantil en niños y niñas menores de cinco años, y también un indicador de efecto: número de hogares que han mejorado su seguridad alimentaria.

40. Por razones de consistencia, se indican a continuación los resultados esperados del ML1, combinado con los del ML2 donde éste indica resultados no incluidos en el ML1. En el Apéndice 5 se presenta el conjunto de proyectos ejecutados en los diferentes componentes por año de aprobación.

41. **Sistema de seguimiento y evaluación (SyE).** El programa dio seguimiento a las actividades en base al plan operativo anual (POA) e informes trimestrales, retrasando la elaboración y aplicación de un sistema de SyE de los resultados, así como la elaboración de un manual operativo exigido en el convenio de préstamo del FIDA. Durante los primeros años, se encargó la unidad de programación, seguimiento y evaluación al Asistente de Microempresas (actividad que registró menor intensidad), quien cumplía las dos funciones. El FIDA apoyó, desde 2002, el establecimiento de un sistema de SyE con misiones externas y facilitó al respecto el intercambio internacional de experiencias entre proyectos del FIDA. Al inicio de 2006, el programa empleó a un profesional expresamente para esta función. A partir de 2005 se inició la sistematización de experiencias (véase, por ejemplo, el “Programa de Fortalecimiento Institucional” en la página web del programa www.prodever.org). Además, el FIDA seleccionó al PRODEVER como primer programa para aplicar el nuevo instrumento del RIMS, beneficiando del apoyo del programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL). El personal clave del PRODEVER participó en todos los seminarios y talleres ofrecidos por el FIDA y a su vez, los profesionales formados fueron enviados a otros países con proyectos del FIDA para ofrecer asesoría puntual. Como resultado del acompañamiento y el apoyo del FIDA, el programa procedió a elaborar, en 2007, mediante una consultoría especializada, un sistema de SyE llamado Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación (PLASES), orientado a la medición de impacto en el área rural, enseñando su aplicación a once ejecutivos y técnicos del PRODEVER (no presentes ya en el programa), nueve técnicos de empresas coejecutoras, y las juntas directivas de 20 organizaciones de Las Verapaces. Este proceso culminó con la entrega del manual de PLASES en noviembre de 2007. El nuevo equipo de la UCP requiere ser formado en la aplicación de dicho sistema de SyE.

42. **Cambios ocurridos durante la evaluación.** A finales de enero de 2008 el nuevo Gobierno asumió sus funciones, dando lugar a cambios de personal directivo y técnico en el FONAPAZ. El 20 de febrero de 2008, el FONAPAZ dispuso el cambio de gran parte del equipo del PRODEVER y, por consiguiente, los funcionarios que quedaron se retiraron de forma voluntaria.

43. **Reasignación de fondos y enmienda de préstamo.** Hacia finales de 2005, el Gobierno declaró encontrarse ante la imposibilidad de cumplir con las obligaciones financieras relacionadas con el PRODEVER a partir de su presupuesto para el año 2006, debido a la repercusión social y económica de la tormenta Stan (octubre de 2005) en los municipios vecinos de Las Verapaces y otros. Con una enmienda al convenio de préstamo firmado el 16 de agosto de 2006, el FIDA acordó eliminar el requisito de aportes nacionales *pari passu* con los desembolsos del Fondo y permitió la asignación de gastos del programa en un 100% al préstamo del mismo. Desde esa fecha, las contribuciones del Gobierno se limitarían a los costos por los impuestos no percibidos, eliminando su aportación a las obras de reforestación, al costo de personal y a los costos de operación. Sin embargo, ya a partir de 2006, las aportaciones del Gobierno superaron sus contribuciones de los años anteriores²⁹, alcanzando un total de más de USD 2,9 millones a finales de 2007.

44. **Costos del programa con reasignación de fondos.** Bajo la modalidad del MFF, se ha asignado parte del presupuesto total para el primer ciclo. La asignación de un fondo de reserva quedaba por decidirse en base a la RMT. El cuadro siguiente presenta las asignaciones y los costos del programa financiado por el FIDA hasta mediados de 2008, así como las reasignaciones entre rubros que se decidieron para el segundo ciclo del programa.

²⁹ Hasta finales de 2005, la RMT constató aportaciones de contrapartida nacional de 1,55 millones, 42% del total de lo comprometido. Para los años 2006 y 2007, los estados financieros del PRODEVER indicaron aportaciones del FONAPAZ mayores de las de los años anteriores: Q 6 065 418 en 2006 y Q 4 390 198 en 2007, en total aproximadamente USD 1 375 740 al tipo de cambio de Q 7,6/USD 1.

Cuadro 5. Estado de Desembolso del Préstamo del FIDA (en DEG)

Categoría*	Asignación original	Montos con reasignaciones, válidos a partir del segundo ciclo	Ajustes en %	Desembolsos al 24-06-2008	Saldos disponibles
Obras y construcciones	780 000	1 650 000	+111,5	1 363 480	286 520
Reforestación	390 000	6 000	-98,5	5 704	296
Vehículos, materiales y equipos	470 000	270 000	-42,5	210 537	59 463
Crédito	600 000	9 000	-98,5	--	9 000
Contratos de servicios	1 900 000	2 700 000	+42,1	1 321 411	1 378 589
Capacitación:					
a) capacitación	510 000	1 405 000	+175,5	918 085	486 915
b) estudios	150 000	140 000	-6,6	60 720	79 280
c) asistencia técnica	500 000	1 140 000	+128,0	949 061	190 939
Costos operativos:					
a) costos incrementales**	1 530 000	2 230 000	+45,8	950 061	1 279 939
b) costos operativos	840 000	1 300 000	+54,8	676 875	623 125
Fondo de Reserva	2 180 000	--	--	--	--
Sin asignación	1 000 000	--	--	945 082	-945 082
TOTAL	10 850 000	10 850 000	--	7 401 016	3 448 984
				USD 5 621 844***	

* Las categorías de gasto corresponden a las del convenio entre el FIDA y el Gobierno.

** Salarios e incentivos para el personal del programa.

*** Tipo de cambio aplicado: 1 DEG ≈ USD 1,63 (finales de 2007).

45. El préstamo de la OPEP de USD 5 millones se gastó íntegramente hasta finales de 2007. La asignación original previó USD 2,7 millones para caminos rurales y USD 2,3 millones para reforestación; en 2006, se reasignaron USD 2,1 millones del segundo rubro al primero.

A. Fortalecimiento de Capacidades Locales

46. Este componente fue previsto como el elemento estratégico de la intervención inicial del programa y en su estrategia se abarcaron dos niveles: representantes comunitarios y organizaciones.

47. **Formación de representantes comunitarios.** Debido a la falta de organización, priorización y gestión comunitaria, así como reflejado en los diagnósticos comunitarios iniciales y las visitas al terreno, la UCP decidió diseñar un proceso de formación de representantes comunitarios (un líder hombre, una mujer líder y un joven dinámico), nombrados por las comunidades o las organizaciones de la zona de actuación del PRODEVER. Se les apoyó con conocimientos teórico-prácticos³⁰ necesarios para fomentar la organización de la comunidad y la gestión de proyectos productivos agrícolas y no agrícolas como base para el desarrollo comunitario. Los representantes comunitarios son actores activos del proceso y juegan un papel de enlace entre el programa y las comunidades. Los objetivos de la capacitación otorgada fueron: facilitar la identificación y priorización de problemas y soluciones³¹ por los representantes; fortalecer sus capacidades personales (autoestima) y desarrollar

³⁰ Los contenidos del programa incluyen temas básicos de organización social, participación, administración, agricultura y producción agropecuaria.

³¹ Con anterioridad a la actuación del PRODEVER, las comunidades identificadas presentaban solicitudes de proyectos y servicios a las instituciones presentes en Las Verapaces e instituciones del Gobierno, de una manera desordenada y sin priorización comunitaria. Se desconocía la oferta de proyectos y acciones de las instituciones; por ejemplo, solicitaban la construcción de una carretera al Fondo de Inversión Social (FIS), al FONAPAZ, a la

habilidades en los aspectos de organizativos, administrativos y técnicos. De las 300 comunidades de Alta Verapaz y Baja Verapaz con las cuales el PRODEVER trabajó, 91 participaron en este proceso de formación.

48. El proyecto de formación se desarrolló con tres módulos de seis meses cada uno. En el primer módulo, que fue impartido en la sede del programa en Cobán, se ofrecieron a los participantes los conocimientos básicos necesarios para desempeñar su rol de representantes comunitarios básicamente en tres áreas a su elección: agrícola, pecuaria o social. En este primer módulo, participaron inicialmente 130 personas y lo finalizaron 111, de las cuales 71 eran hombres y 40 mujeres. El segundo módulo de formación se efectuó en las tres subsedes del programa: Lanquín, La Tinta y Rabinal y contó con la participación de 85 personas, de las cuales 81 (49 hombres y 32 mujeres) lo terminaron. Esta fase fue dirigida a fortalecer las capacidades de diseño y elaboración de proyectos, lo que desembocó en formular proyectos piloto productivos. Este módulo incluyó el manejo de computadoras y el acceso a internet. El tercer módulo tuvo lugar en cada comunidad y puso el énfasis en el desarrollo organizacional; se dio apoyo a los grupos beneficiarios en la priorización y perfilación de los proyectos y se pusieron en práctica los conocimientos adquiridos, culminando en la implementación de proyectos concretos. Este módulo se inició con 76 personas (46 hombres y 30 mujeres), de las cuales 51 lo terminaron (28 hombres y 23 mujeres).

49. Una vez cumplida la formación de representantes comunitarios, se promovieron capacidades de planificación e implementación de proyectos piloto con las 66 organizaciones más avanzadas. Éstos incluyeron también iniciativas de producción y actividades no agrícolas en rubros como artesanías, textiles, tiendas, y panaderías.

50. En vista de las grandes dificultades de lograr actividades productivas autofinanciadas en las comunidades aisladas atendidas, el programa decidió en 2006 desplazar el énfasis de microempresas no agrícolas hacia la formación en capacidades ocupacionales a nivel comunitario (véase resultados en el rubro de microempresas). Entre 2006 y 2007 se implementó el Programa de Capacitación Ocupacional (PROCOR) con el fin de dotar de conocimientos y habilidades a jóvenes a nivel comunitario. A través de la capacitación en áreas ocupacionales (costura, carpintería, albañilería, electricidad) el PROCOR buscó vincular la formación ocupacional con nuevas fuentes de trabajo. Sin embargo, hubo un alto grado de deserción e inasistencia, completando los ciclos de capacitación solamente 86 personas indígenas (28 mujeres y 58 hombres). Un punto débil del PROCOR fue que no consiguió la vinculación directa de este tipo de capacitación con el fortalecimiento de las organizaciones y el estímulo del trabajo conjunto.

51. **Organizaciones.** Paralelamente a la formación de representantes comunitarios, el programa desempeñó una labor importante de fortalecimiento de capacidades locales aplicada a diferentes formas de organizaciones: asociaciones, cooperativas y comités³². En un número sustancial de comunidades, se identificaron agrupaciones incipientes de comunitarios para diferentes fines, sobre todo económicos, que habían surgido en conexión con las actividades de otras agencias de cooperación privadas y públicas en la zona³³. El programa de fortalecimiento se ha desarrollado en cuatro etapas: i) programa de legalización (apoyo para obtener personalidad jurídica); ii) programa de fortalecimiento de organizaciones locales; iii) desarrollo organizacional y iv) fase de

municipalidad, al Consejo de Desarrollo, a la Presidencia de la República, a la Secretaría Ejecutiva, etc., porque pensaban que una de ellas daría respuesta a la solicitud.

³² Asociaciones civiles se ofrecieron a los comunitarios como la forma más conveniente para aliarse con un fin común. Muchas cooperativas, mayormente las cafetaleras, entraron en crisis en Guatemala por restricciones legales y manejos inadecuados en la crisis del café de 1999 a 2002; sólo dos formaron parte de las organizaciones apoyadas por el PRODEVER. Por otro lado, los comités están formados para cumplir con una tarea específica, pueden ser inscritos en la municipalidad, lo que facilita la gestión del apoyo externo, pero este registro no les confiere una personalidad jurídica.

³³ De acuerdo a la encuesta efectuada por esta evaluación, dos tercios de las organizaciones apoyadas por el PRODEVER ya existían, mientras que un tercio fue establecido después de la primera intervención del programa.

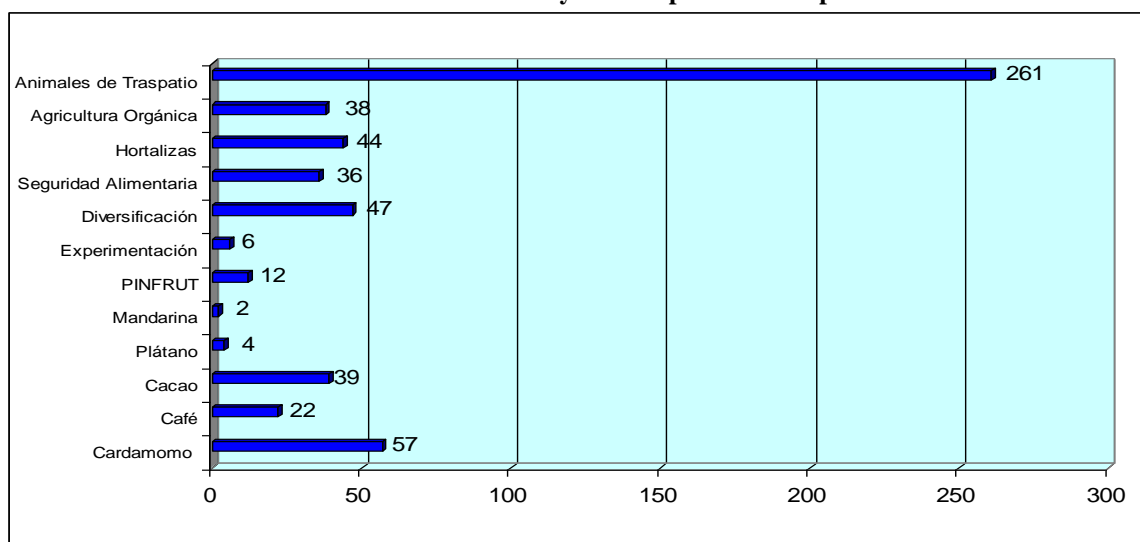
retroalimentación. El programa facilitó la legalización de 35 organizaciones para reforzar su estructura y sostenibilidad³⁴. Además, se fortalecieron los conocimientos de las organizaciones comunitarias en el aspecto legal y fiscal y sus habilidades en aspectos de liderazgo, trabajo en equipo y desarrollo organizacional. Este fortalecimiento se implementó a través de proyectos piloto productivos que incluían la elaboración de planes y agendas de desarrollo.

B. Desarrollo Productivo Sostenible

52. Este componente está subdividido en tres subcomponentes: i) servicios de apoyo a la producción agropecuaria; ii) apoyo a la comercialización y la MER; y iii) manejo sostenible de los recursos naturales.

53. El subcomponente de **servicios de apoyo a la producción agropecuaria** abarcó el suministro de asistencia técnica para mejorar la producción y la productividad agropecuaria, y la seguridad alimentaria. Dentro de este subcomponente, en total, se implementaron 568 proyectos en 297 comunidades en los rubros indicados en el gráfico 1, tres cuartos de los cuales en Alta Verapaz. El monto total contratado con las empresas coejecutoras para la realización de los proyectos de este subcomponente alcanzó Q 27 millones o USD 3,55 millones, igual al monto originalmente presupuestado para el primer ciclo del programa. Los siguientes gráficos presentan el número de proyectos por rubro implementados así como el monto contratado por rubro o cultivo, en miles de quetzales.

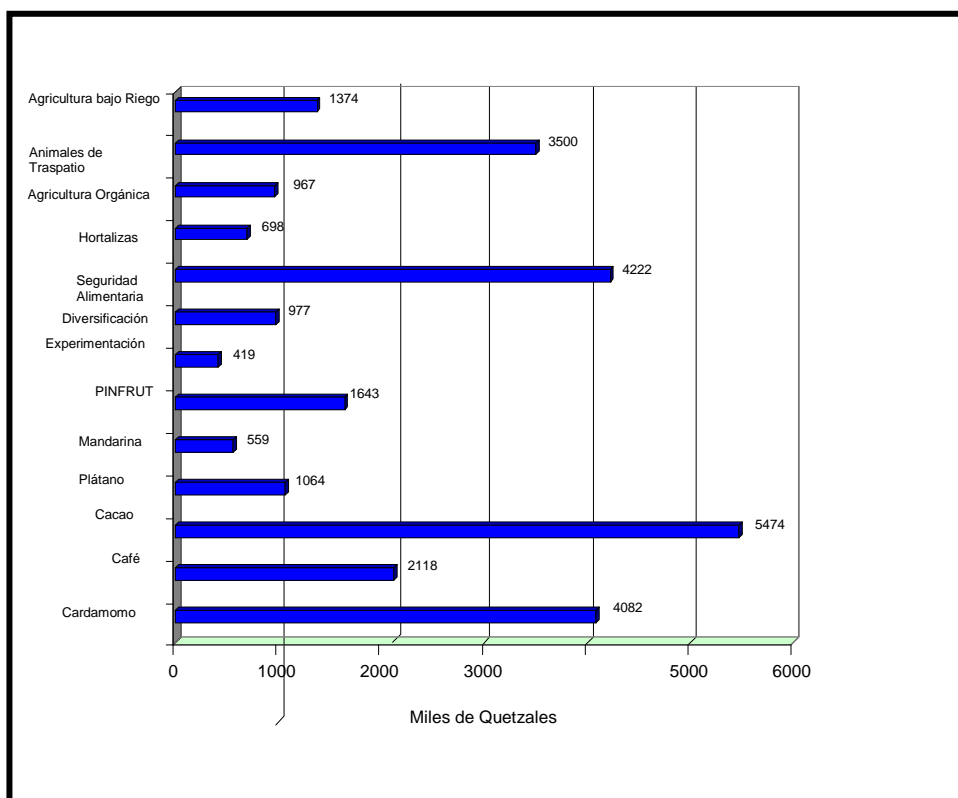
Gráfico 1. Número de Proyectos Implementados por Rubro



Fuente: Carlos Crisóstomo: Informe de Evaluación.

³⁴ Los comunitarios recibieron las capacitaciones de acuerdo a las necesidades manifestadas en base a las caracterizaciones realizadas, impartiendo los temas: 1. Organización Gerencial: liderazgo, reglamento interno, reorganización de juntas directivas, equidad de género, redacción y correspondencia; 2. Gestión Contable: manejo de documentos contables, control interno de bienes económicos, sistema de cuentas básicas; 3. comercialización: mercados, promoción, técnicas de ventas; 4. solución de conflictos: persuasión, mediadores, resolución de conflictos para el bien colectivo; 5. producción comunitaria y costos de producción: procesos productivos a la Asociación, reducción de costos de producción, insumos; 6. planes y agendas de desarrollo: Formulación de ésta, con proyección hacia el desarrollo comunitario; 7. gestión administrativa en diseño y elaboración de proyectos: acceso a instituciones, perfilación de proyectos; 8. inversión: utilización de cuentas bancarias, uso de fondos de inversiones productivas, auto-sostenimiento organizativo.

Gráfico 2. Monto Contratado por Rubro o Cultivo



Fuente: Carlos Crisóstomo: Informe de Evaluación

54. La estrategia del programa se orientó al aumento de la producción y la productividad y brindó asistencia técnica, en primer lugar, para recuperar y fortalecer los cultivos comerciales tradicionales priorizando café, cardamomo, cacao, plátano y mandarina. Paralelamente, se impulsaron acciones para fomentar la comercialización de estos productos. Adicionalmente, el programa optó por seleccionar otros rubros de producción tendentes a lograr una diversificación en los sistemas productivos tradicionales y fortalecer la seguridad alimentaria de la población beneficiaria. Con esos objetivos, se incluyeron proyectos de apoyo a la producción de animales de traspatio, a la promoción del cultivo de árboles frutales y a la diversificación con diferentes especies de hortalizas. En total, se atendieron 200 comunidades u organizaciones, en particular 57 de cardamomo, 39 de cacao, 22 de café, cuatro de plátano, 2 de mandarina, 44 de hortalizas y 12 de frutales, y se instalaron 260 parcelas de demostración para promover la diversificación productiva.



Asistencia técnica a una planta de cacao en la Comunidad de San Jacinto, Alta Verapaz

Fuente: Proyecto PRODEVER

55. En el caso del cacao (20% del monto total contratado en este subcomponente), en 2005, el programa inició el rescate del cultivo del cacao criollo, brindando asistencia técnica e impulsando la construcción de ocho centros de acopio en las áreas de Cahabón, Lanquín y Fray Bartolomé de las Casas. Antes de ese año, no hubo solicitudes por parte de las organizaciones para proyectos relacionados con el cacao debido a que el precio del cacao en el mercado nacional e internacional estaba muy bajo; a partir de 2005 el precio del cacao empezó a subir. Durante los años 2006 y 2007 se involucraron más comunidades que recibieron asistencia técnica y capacitación; además se establecieron jardines clónales para fomentar tanto la estandarización del grano del cacao como el incremento de los volúmenes de producción. Se establecieron parcelas demostrativas para facilitar la comprensión y aplicación de las recomendaciones técnicas en el cultivo, incluyendo los procesos de manejo orgánico del cacao criollo. Además, se recuperaron plantaciones abandonadas y se facilitaron nuevas plantaciones, las cuales van a entrar en producción a partir de 2009 y 2010. El programa contempló la ampliación y/o renovación de áreas de cultivo llegando a un total de 325 ha de plantaciones nuevas en un total de 25 comunidades, lo cual ha culminado con la formación de la Asociación de Productores de Cacao de Alta Verapaz, que se encargará negociar la producción de cacao de cada una de las 25 comunidades a un precio equitativo y será quien velará por el control de calidad del cacao que se acopie.

56. En el cultivo de cardamomo (15% del monto contratado en este subcomponente), el PRODEVER apoyó a los grupos de beneficiarios a través de procesos de capacitación y asistencia técnica que incluyeron tanto las actividades de producción primaria, como el manejo de post-cosecha para la transformación del producto de cereza a pergamino. La capacitación abarcó temas como: i) la organización para lograr el fortalecimiento de los grupos; ii) práctica y apoyo para la administración y el manejo de la planta agroindustrial; iii) el cálculo de costos, insumos y gastos administrativos; iv) el manejo y mantenimiento de maquinaria; v) la determinación de rendimientos y el control de producto. Uno de los mayores beneficios brindados por el PRODEVER ha sido el apoyo en la comercialización de este cultivo, mediante asesoría, para que los productores negociaran directamente con las empresas exportadoras, llegando a acuerdos comerciales más justos y reduciendo un eslabón en la cadena de comercialización.

57. Café (8% del monto total contratado). En opinión de los beneficiarios entrevistados que fueron apoyados en el cultivo del café, entre los mayores beneficios brindados por el PRODEVER se destacan: la capacitación y la asistencia técnica que incluyeron tanto las actividades de producción primaria como el manejo post-cosecha para la transformación del producto desde cereza a pergamino seco; y la vinculación directa de los grupos de productores a eslabones más avanzados en el mercado y a las empresas exportadoras. El PRODEVER apoyó también a los agricultores con beneficios de café o despulpadoras para la transformación del café de cereza en pergamino y brindó la capacitación para mejorar el manejo de cultivo a través de la incorporación de prácticas adecuadas de manejo de sombra, podas, producción de abonos orgánicos, entre otras. Asimismo, ha jugado también un papel importante la capacitación en aspectos de organización para lograr el fortalecimiento de los grupos. La mejora en los rendimientos del café, como producto de la incorporación de adecuadas prácticas en el manejo del cultivo, se puede esperar a medio plazo (tres a cuatro años). Adicionalmente, los grupos de productores de café benefician del apoyo complementario de los técnicos de la Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), que también realizan visitas a los productores como responsabilidad de su propia institución.

58. El plátano (4% del monto total contratado) es un producto de gran demanda en el mercado local y nacional. La producción de plátano es una de las actividades económicas fuertes que desarrollan los Productores de Plátano del Polochic, APLAPO “Chab’il Tul”, en el municipio de La Tinta, Alta Verapaz. Por tal razón el programa, en primer lugar, consideró importante apoyarlos con un centro de acopio para facilitarles el trabajo y luego proporcionarles capacitación y asistencia técnica en aspectos relacionados con la producción y comercialización del producto, incluyendo aspectos de organización, género y agricultura orgánica. De esa manera se logró la estandarización de la calidad y su adecuado tratamiento. Actualmente los productores entregan el producto en la Ciudad de Guatemala donde cuentan con varias opciones de comercialización de sus productos incluyendo a compradores del Centro del Mayoreo -CENMA-, WALL MART MULTIFRUTAS, entre otros.



Personal de la ONG RN (co-ejecutor) y productor de la comunidad de Xucup durante la asistencia técnica sobre manejo post-cosecha

Fuente: Proyecto PRODEVER

59. Mandarina (2% del monto contratado en este subcomponente). El programa apoyó con capacitación y asistencia técnica en la producción y comercialización de mandarina a los comunitarios que conforman la Asociación ADEPAS y AJ AWINEL. Gracias a ello se ha mejorado la calidad de la producción y se ha logrado la apertura de nuevos mercados dando cabida a los beneficiarios en la cadena de comercialización y eliminando al intermediario. Actualmente los comunitarios llevan directamente el producto a la capital y también han llevado su producto a Quetzaltenango. Además, se fortaleció la parte empresarial a cada uno de los socios y socias de ADEPAS y AJ AWINEL, con capacitación constante sobre el desarrollo de capacidades empresariales.

60. Adicionalmente, el PRODEVER implementó proyectos dirigidos a la diversificación de los sistemas tradicionales de producción y al logro de una mayor seguridad alimentaria. Dentro de este marco, se incluyen las actividades que se describen a continuación:

61. Diversificación. El proyecto de diversificación tuvo por objetivo el desarrollar y validar las propuestas de nuevas técnicas de cultivo y nuevos cultivos para la región, contribuyendo también en la conservación de las especies nativas como una fuente de nutrición e ingresos económicos. Se asesoró y capacitó a los grupos de productores en el establecimiento de diversas especies de hortalizas en 260 parcelas distribuidas en los 13 municipios. Además se construyeron aboneras con materiales de deshecho (rastros) y materiales verdes. Hubo dos tipos de parcelas: unas con cultivos de repollo, lechuga, cebolla, zanahoria y culantro y otras que además de esas especies tenían rábano, cebollín y acelga. En ambos tipos de parcelas se incluyeron especies nativas comestibles y medicinales.

62. Animales de Traspatio (13% del monto total contratado en este subcomponente). Con este proyecto el programa ha apoyado a 261 comunidades principalmente proporcionándoles bolsas pecuarias consistentes en tres gallinas y un gallo por familia, y entregándoles para fines demostrativos botiquines pecuarios que contenían vitaminas, antibióticos y otros medicamentos a ser utilizados por los promotores pecuarios capacitados en la profilaxis de los animales de corral (aves y cerdos). Además se implementaron programas comunitarios de vacunación y capacitación en el manejo de los animales con el objetivo de inducir una mejora en el manejo profiláctico con el fin de reducir la mortalidad y aumentar el stock de gallinas.

63. A pesar de que el programa dio preponderancia a las actividades mencionadas arriba, en gran medida no se lograron mejoras permanentes. En relación a las hortalizas, hay una larga lista de problemas³⁵ en la ejecución. La misión de evaluación encontró que los proyectos sobre hortalizas y

³⁵ Se destacan los siguientes: i) los beneficiarios no conocen el valor nutricional que contienen las verduras, por lo que no le dan mucha importancia a la siembra de hortalizas; ii) desconocen la forma de preparación y de consumo de las diferentes verduras por lo que se pierde la mayor parte de ésta; iii) la mayoría de los suelos son muy pobres (baja fertilidad), además de que para este proyecto los participantes no escogieron los mejores, ya que esos los utilizaron para la siembra de maíz; iv) la implementación del proyecto coincidió con la época de

diversificación en muchos casos no prosperaron o dejaron de haber interés por parte de los beneficiarios para continuarlos. Los proyectos hortícolas exitosos encontrados durante la evaluación corresponden a grupos de productores que ya tenían experiencia en la producción de hortalizas antes de la intervención del programa, como sucede, por ejemplo, en la comunidad de Salamchó del municipio de Cubulco en Baja Verapaz, donde los beneficiarios ya contaban con invernaderos y habían sido capacitados previamente por otros programas del Gobierno. De la misma manera, los grupos de productores de arveja de las comunidades de Tuncaj, Pachajop y Sacaquej, del municipio de Cubulco, Baja Verapaz ya tenían experiencia en el manejo de este cultivo. En general, se llevó a cabo una introducción apresurada con insuficiente atención a las condiciones técnicas y económicas de los beneficiarios y no se tomaron suficientemente en cuenta las modalidades de funcionamiento más permanente en las zonas de aplicación. En el caso de los animales de traspatio, la mayoría de los grupos de agricultores entrevistados manifestaron que no le habían dado continuidad a las actividades de vacunación, aunque el informe final sobre esta actividad indica un efecto positivo en el número de animales por familia.

64. Programa de Incentivos Frutales (PINFRUT). (6% del monto total contratados en este subcomponente). PRODEVER desarrolló un sistema de incentivos para fomentar el establecimiento de parcelas con especies frutales en áreas desprovistas de cobertura con vocación agroforestal y para promover la diversificación de especies. Los incentivos consistieron en proporcionar los árboles a plantar y la erogación de un monto que cubra el 90% de los costos de plantación; además se proporcionó acompañamiento a los participantes, con asistencia técnica y capacitación. En las dos fases (PINFRUT I y II), se establecieron respectivamente 105 ha con cítricos, aguacates y mangos en 12 comunidades y 33-34 ha con cítricos y melocotón en cuatro comunidades.

65. Agricultura orgánica. El programa apoyó a 15 organizaciones en el 2006, incrementándolas a 20 en el 2007, orientando a los pequeños productores de manera organizada e individualmente en la producción orgánica de cardamomo, cacao, café, plátano y mandarina, con miras a obtener una certificación orgánica. El apoyo consistió en la capacitación y asistencia técnica enfocados en producción orgánica, procesos de pre-certificación y certificación, controles internos y acompañamiento a la comercialización para productos orgánicos. Se seleccionó a Mayacert como entidad certificadora, la cual realizó las correspondientes visitas de inspección. De los 20 grupos de productores que fueron apoyados, tres ya han logrado el sello orgánico, 13 grupos aún se encuentran en proceso y cuatro grupos difícilmente lo lograrán por falta de interés de ellos mismos o por problemas en su organización interna.

66. Agricultura bajo riego. El programa no desarrolló ningún proyecto de riego o mini riego y se quedó a nivel de caracterización de áreas y a la realización de estudios de prefactibilidad. En el año 2005 se contrató un estudio para la identificación de áreas potenciales para riego, que se realizó en 333 comunidades dentro del área de acción de PRODEVER, determinando que solo 51 de esas comunidades contaban con aptitud para establecer sistemas de riego. Luego, en el año 2007 se contrató otro estudio para definir entre cinco comunidades aquellas tres que reunieran las mejores características para ser consideradas en la elaboración de un estudio de factibilidad de riego y diseño del sistema.

67. **Subcomponente de Apoyo a Microempresas Rurales (MER) y Comercialización**. En este subcomponente se desarrollaron actividades que abarcaron las MER agrícolas así como las no

siembra del maíz, actividad más importante para los participantes, por lo que retrasaron o abandonaron las actividades relacionadas con el proyecto; v) los participantes no le dan importancia a la conservación de los suelos y no demuestran interés por el mejoramiento de los mismos; vi) el área de cobertura del proyecto es demasiado grande y extensa, así como el número de parcelas implementadas, razón por la cual resultó difícil realizar la supervisión y el monitoreo de las mismas; vii) el período de desarrollo del proyecto es demasiado corto, lo que imposibilita dar continuidad a los trabajos iniciados (como la conservación de suelos y otras prácticas para mejorar la fertilidad de los suelos); viii) no hay canales adecuados de comercialización en el área para las verduras; ix) la época de implementación del proyecto no fue la más adecuada, debido a que fue a inicios del verano por lo que las fuentes de agua cercanas a las parcelas se fueron secando; y x) los promotores locales no mostraron un gran interés en brindar una adecuada asistencia técnica a los agricultores participantes.

agrícolas y se impulsó su encadenamiento a mercados. En el diseño del componente de microempresas y comercialización se tomaron en cuenta experiencias previas desarrolladas en el PRODERQUI, particularmente en la vinculación de los productores al mercado.

68. El apoyo al desarrollo de MER enfatizó la capacitación en gestión empresarial así como el establecimiento de cadenas comerciales. El programa realizó un total de 20 proyectos, de los cuales seis eran dirigidos a fortalecer la capacidad de gestión empresarial de MER, dos a fortalecer la comercialización de las microempresas en general, uno a fortalecer el sector turismo, uno el sector de artesanía y diez estuvieron orientados a apoyar la producción y la comercialización de productos agrícolas (cuatro en cacao, dos cardamomo, dos plátano, uno café, uno mandarina). Según la información disponible se han apoyado un total de 56 microempresas (Ver Cuadro 6), de las cuales un 57% están relacionadas con actividades agrícolas, 37% con la comercialización de artesanías textiles y de cerámica y un 6% con otro tipo de microempresas, especialmente turismo y diversificación productiva. En términos cuantitativos, el programa registró 1892 familias participantes en actividades generadoras de ingreso, superando la meta de 1000 familias propuesta en los indicadores del programa.

Cuadro 6. Actividad Productiva según Número de Organizaciones Apoyadas, Inversión en Infraestructura y Número de Beneficiarios

Actividad productiva	Número de organizaciones apoyadas	Inversión en infraestructura	Beneficiarios
Procesamiento de Cardamomo	15	12 secadoras	587
Comercialización de artesanías (textil y cerámica)	17		425
Comercialización de cacao	9	8 centros de acopio 2 centros que procesan cacao	428
Beneficiado húmedo de café	6	6 beneficiados	216
Microempresas de turismo			
Otras microempresas (plátano, cítricos, piña, tomate, aves y panadería)	9		236
Total	56		1 892

Fuente: Registros del programa, documento de evaluación de medio término e informe final 2007.

69. MER Agrícola. En 2003 se llevó a cabo un estudio sobre el contexto de PRODEVER para conocer las actividades potenciales del área de influencia del programa e identificar oportunidades para agro negocios. Se identificaron 15 productos con potencial y entre éstos se seleccionaron el cardamomo, el café, el cacao y el plátano como productos potenciales para promover procesos de transformación y comercialización por parte de las comunidades rurales. El abordaje del programa contempló el fortalecimiento de centros de almacenamiento y el apoyo a la comercialización de forma organizada. Se prestó prioridad al manejo de post-cosecha y a los procesos de industrialización. Un aporte crucial del programa para lograr relaciones comerciales más rentables ha sido la instalación de infraestructuras económicas en beneficio de 28 MER: 12 secadoras de cardamomo, seis beneficios de café, ocho centros de almacenamiento de cacao y dos centros que procesan cacao, creando la base para el procesamiento de productos en la misma comunidad y su comercialización hacia eslabones más avanzados en la cadena de comercialización. En los casos de café y cardamomo, los especialistas del programa asesoraron a las MER, explicando como funciona el mercado y como uno se informa vía telefonía celular al instante sobre los movimientos de precios a nivel nacional e internacional. Además, brindaron apoyo decisivo en la negociación con compradores del precio del pergamino y las condiciones de entrega. Para ampliar esta cooperación, el programa estableció una alianza con la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) y con la Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural (FUNCAFE), ambos con capacidad comprobada de apoyo a pequeños productores en la comercialización de cultivos comerciales. Para reforzar este nexo, el FIDA otorgó en 2008 un

financiamiento no reembolsable de USD 200 000 a un proyecto que involucra estas dos agencias promotoras.

**Comunidad Chool Ixim Alta Verapaz
Asociación de mujeres que
confeccionan vestidos**

Fuente: Proyecto PRODEVER



70. En el tema de apoyo a la comercialización, el proyecto realizó cinco ruedas de negocios, en donde participaron 15 microempresas y entre ocho y diez empresas compradoras. Otras actividades realizadas fueron: giras de intercambio comercial, misiones comerciales a Guatemala, ferias a nivel nacional y alianza con la Asociación Artesanal de las Verapaces para la apertura de un mercado de artesanías, y un estudio para identificar nuevas oportunidades de agro-negocios. Además, las actividades de fortalecimiento en el tema de comercialización han estado relacionadas con la creación de 52 comités de comercialización, de los cuales 26 están realizando gestiones de mercadeo y comercialización.

71. MER no agrícolas. Con el fin de apoyar a los grupos-objetivo que no poseen tierras, el programa promovió actividades generadoras de ingresos no agrícolas, particularmente en los rubros de artesanía, textiles, turismo y servicios. Se dio apoyo a 17 grupos (en su mayoría de mujeres), que producirían artesanía, textiles y cerámicas; además, se apoyaron unas propuestas de turismo comunitario. En el sector de la artesanía la estrategia fue similar a la implementada en la transformación de los productos agrícolas, es decir, se fortaleció la organización, la producción y se apoyó el establecimiento de centros de distribución y venta de artesanía para la comercialización de los productos con el fin de eliminar los intermediarios. En el caso de 12 cooperativas textiles, se trató en gran parte de reactivar iniciativas incentivadas en años anteriores por otras agencias de desarrollo en la zona. En un caso, el programa logró ligarla a una comercializadora de artesanías de la ciudad capital permitiendo una relación comercial más permanente.

72. Como actividad innovadora, el PRODEVER ha promocionado el turismo comunitario. En este sector la estrategia fue implementada para brindar: i) capacitación a las familias rurales en la identificación y aprovechamiento de oportunidades empresariales en temas turísticos y de protección ambiental; ii) asistencia técnica a MER para el desarrollo de actividades de turismo comunitario; iii) equipamiento de instalaciones; y iv) acercamiento a centros de promoción del turismo. Entre algunos de los resultados alcanzados se logró que 50 familias queqchíes de la comunidad de Saquijá, Cahabón, (Alta Verapaz) se involucraran en el turismo comunitario, y que entre ellas 20 personas fueran certificadas como guías de rafting.³⁶

³⁶ Se destaca, en particular, el caso de la Asociación de Desarrollo Ecoturístico de la comunidad de Saquijá (ADETES), una MER que ofrece *river rafting*. Esta MER ha beneficiado de la construcción de un camino troncal entre Lanquín y Cahabón, donde está ubicada: de la capacitación empresarial y técnica, de aportes en especie para la prestación del servicio de rafting (balsas, chalecos salvavidas, cascos, remos, etc.); y del apoyo en la comercialización por un experto internacional y por una empresa de turismo de Cobán. Esta Asociación ha iniciado a generar ingresos, empleo y otras actividades vinculadas al turismo; ha identificado contactos a través

73. **Manejo sostenible de los recursos naturales.** Este subcomponente se centró en la realización de diversas actividades tendientes a promover el manejo sostenible de los recursos naturales. Como se evidencia en el siguiente gráfico, en este rubro se ejecutaron un total de 234 proyectos en 168 comunidades.

Gráfico 3. Proyectos Realizados en las Comunidades

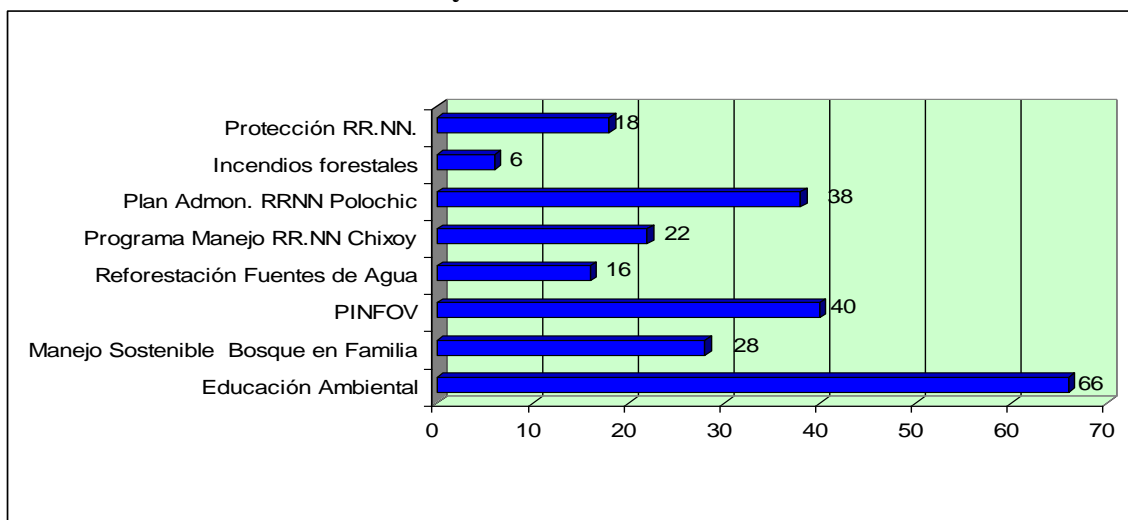
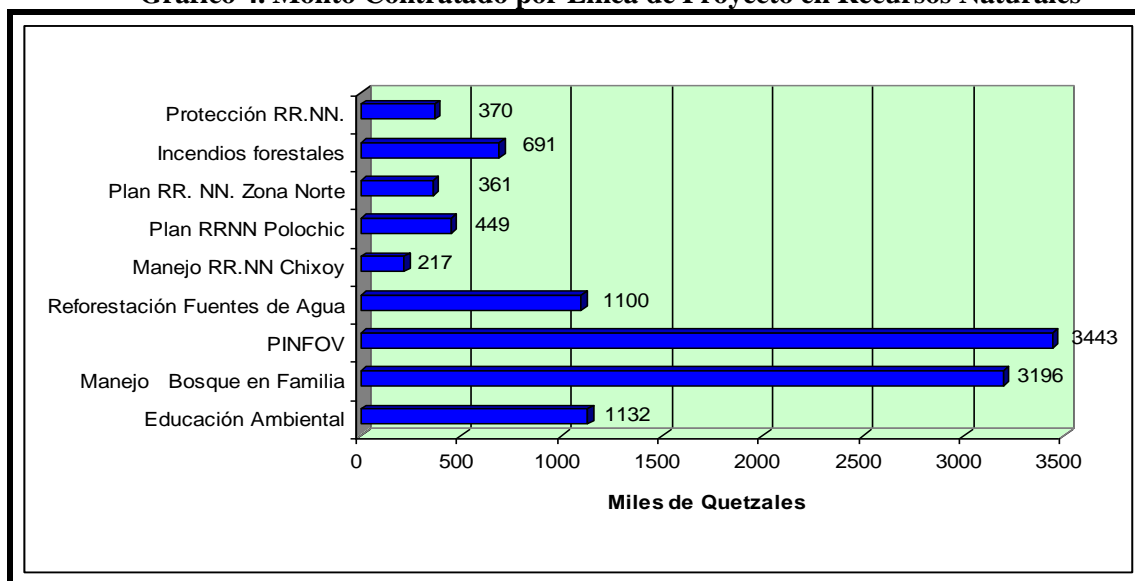


Gráfico 4. Monto Contratado por Línea de Proyecto en Recursos Naturales



74. El monto total contratado por el programa con las empresas coejecutoras para la realización de los proyectos de este subcomponente ascendió a la suma de Q 11 millones o USD 1,45 millones, equivalente al 39% de los recursos programados para el primer ciclo. El monto más alto (31% del monto de contratos) se ha invertido en la reforestación (Proyecto PINFOV) con incentivos financieros para la plantación de árboles, seguido por el apoyo al manejo de bosques a nivel familiar, con un 29%. La línea con mayor cobertura, la educación ambiental, absorbió el 10% del valor total contratado, igual que la reforestación para la protección de fuentes de agua y de recursos naturales en general (418 estufas mejoradas, más plantas de árboles para familias).

de empresas operadoras de turismo y dentro de las herramientas de comercialización. Se promocionan por medio de una página web: www.guaterafting.com.

75. Proyectos enfocados hacia la educación ambiental. En los dos departamentos se implementó un alto porcentaje de proyectos dirigidos a la educación sobre medio ambiente³⁷ y se capacitó a 128 comunidades en aspectos relacionados con los recursos naturales y el ambiente, llegando a un total de 66 proyectos en la educación ambiental y 28 proyectos en el manejo sostenible del recurso bosque en familia (40% de todos los proyectos realizados en este subcomponente).

76. Protección de recursos naturales. Este proyecto fue enfocado hacia la construcción de estufas mejoradas y a la entrega de árboles para ser plantados por las familias beneficiarias; se incluyeron actividades de capacitación y de asistencia técnica beneficiando a 418 familias. El mayor número de comunidades asistidas por este proyecto se concentró en el departamento de Baja Verapaz (72%) donde el recurso leña es más escaso debido a los sistemas de producción que imperan en el área.

77. Reforestación para la protección de fuentes de agua. El programa a través de un proyecto de capacitación, asistencia técnica y la provisión de plantas y otros insumos ha logrado reforestar 113,74 ha para la protección de fuentes de agua en siete municipios de su área de acción, beneficiando así a un considerable número de habitantes de la zona que se abastecen de ese recurso.

78. Estudios relacionados con el manejo de cuencas hidrográficas. El programa facilitó la elaboración de tres planes de manejo de cuencas hidrográficas³⁸, con la participación de empresas co-ejecutoras y de entidades tanto del Gobierno como de municipalidades y de ONG.



**Comunidad San Lucas Malcotal,
Baja Verapaz
Asistencia técnica en vivero para
reforestación**

Fuente: Proyecto PRODEVER

79. Programa de incentivos forestales de las Verapaces (PINFOV). El diseño original preveía trabajos de reforestación con financiamiento del Programa de incentivos forestales (PINFOR) del Gobierno, para el cual, sin embargo, la población de Las Verapaces no fue seleccionada por dos razones: i) para acceder a títulos forestales la extensión mínima a plantar tenía que ser de mínimo dos ha y se requería que los beneficiarios tuvieran registrado en el Catastro Nacional el terreno a plantar, lo que la mayoría no cumplía; y ii) el Instituto Nacional de Bosques (INAB) asignaba cupos por departamento, en función del presupuesto disponible. Sin embargo, Las Verapaces no pudieron contar con cupos disponibles, pese a que el Gobierno se había comprometido a asegurar recursos adecuados para esta región. Por esto, el programa decidió desarrollar el PINFOV, con requisitos de participación menos restrictivos. Los sujetos del PINFOV son agricultores o poseedores de tierra de uso forestal con interés demostrado por el cultivo de árboles y por los beneficios derivados del mismo. Podían

³⁷ Se apoyó a los grupos de beneficiarios a través de procesos de capacitación que incluyeron temas diversos relacionados con el ambiente y los recursos naturales tales como reforestación, protección de fuentes de agua, prevención de incendios forestales, estufas ahorradoras de energía, protección del recurso bosque, conservación de suelos y agroforestería, entre otros.

³⁸ Planes de Administración de los Recursos Naturales de la Cuenca del Río Polochic, de la Cuenca del Río Chixoy y de Recursos Naturales de la Zona Norte.

seleccionarse productores con terrenos de una extensión menor de dos ha, los cuales poseían tierra de forma pacífica, aunque no esté inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble. El PINFOV estuvo enfocado a promover: i) la regeneración de bosques naturales mediante el manejo de los mismos; ii) la reforestación; y iii) el establecimiento de sistemas agroforestales mediante la combinación de cultivos anuales (maíz y frijol) con cultivos perennes (café y cardamomo). El plan de incentivos forestales, busca cambiar³⁹ la situación actual que incentiva al agricultor a cortar bosques y dedicarlos a cultivo de maíz, frijol y otros, por una nueva situación que haga atractivo, desde su punto de vista, la siembra y cultivo de árboles y que en función de ello tome decisiones para dedicar parte de sus tierras y sus esfuerzos al cultivo y cuidado de árboles y masas boscosas. A través del PINFOV se ha logrado reforestar 457,7 ha de bosque y se han manejado 73,5 ha de bosque nativo, adicionalmente se ha reforestado 149,5 ha de frutales y sistemas agroforestales. La suma de todas las reforestaciones promovidas por el programa alcanza a un total de 680,7 ha. Por lo tanto, el logro de las metas cuantitativas iniciales (1 800 ha reforestadas; 3 600 ha de bosque natural gestionadas; 1 500 ha de sistemas agroforestales) ha sido limitado: de las metas originales, sólo un 2% en gestión de bosques naturales, un 25% en reforestación y un 9,9% en sistema agroforestal.

C. Fortalecimiento de los Servicios Financieros Rurales

80. Según su diseño inicial, este componente abarcaba diversas actividades interrelacionadas, enmarcadas en dos principales subcomponentes: i) el fortalecimiento de las instituciones financieras intermedias, junto con la promoción de la cultura del ahorro y la movilización del ahorro, y ii) la concesión de créditos, junto con la financiación de microcréditos y préstamos agrícolas a medio y largo plazo, y el suministro de recursos para las operaciones de primer y segundo nivel ejecutadas por el BANRURAL. En el momento de la EEA se preveía también que, en su segundo ciclo, el programa utilizara parte de los recursos del fondo de reserva para ampliar las operaciones de crédito. El fondo de crédito sería administrado por el BANRURAL, como institución financiera de segundo nivel, con arreglo a un contrato de fideicomiso especial concertado entre este último y el FONAPAZ.

81. A consecuencia de ensayos fallidos de promover microcréditos en la zona del programa por parte de los anteriores programas (ALA de la Unión Europea), el Director del PRODEVER⁴⁰ vacilaba con la iniciación de este componente. En el año 2003, la UCP del PRODEVER presentó un proyecto para ejecutar un diagnóstico de la situación actual de los servicios financieros rurales cuyo informe final fue presentando en mayo de 2005. Este estudio indicó los recursos crediticios disponibles en la zona e identificó los potenciales intermediarios financieros, con los cuales el programa podría trabajar⁴¹. El estudio recomendó iniciar la segunda fase de preparación, diseño y negociación de los mecanismos legales e instrumentos de soporte con los socios del sistema financiero, con el propósito de iniciar las operaciones del componente de servicios financieros rurales. Sin embargo, no se procedió con esta propuesta.

³⁹ El PINFOV da apoyo económico básicamente cubriendo parte de los costos de producción en las fases iniciales, estableciendo así una situación en la que el cultivo de árboles sea económicamente competitivo con actividades agrícolas de ciclo corto/medio en suelos forestales. El pago del incentivo cubre hasta un 90% de los costos de plantaciones y el mantenimiento.

⁴⁰ El Director del PRODEVER (2001-2007), seleccionado por el FONAPAZ, había trabajado anteriormente en el Proyecto ALA, el cual instaló y manejó un fideicomiso en el Banco de Guatemala para facilitar crédito a asociaciones de producción (cooperativas de café en primer lugar) y transfirió las lecciones aprendidas directamente a la implementación del PRODEVER.

⁴¹ El estudio hace un análisis de la oferta de servicios financieros en los municipios del proyecto, cuantifica la oferta en términos monetarios y oferentes en la región. Dentro de las conclusiones relevantes del estudio se señala que: a) el sistema bancario está presente a través de 15 entidades del sistema, pero de esas, solamente tres tienen presencia en la zona de estudio con 10 agencias a nivel municipal, siendo el BANRURAL el que tiene la mayor cobertura con 7 de las 10 agencias; b) el crédito bancario colocado en el 2004 fue del orden de USD 42 millones; c) las 12 instituciones no bancarias operaron en el 2004 una cartera de crédito del orden de USD 22 millones, de los cuales el 84% lo absorben las cooperativas de ahorro y crédito, y solamente el 16% por otro tipo de entidad como las fundaciones y asociaciones.

82. En el año 2006 la UCP del PRODEVER, con la ayuda del Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales⁴² (SERFIRURAL), realizó un análisis adicional de los servicios financieros en el área de Las Verapaces. El estudio concluyó que existían suficientes fondos en el área para asegurar acceso al crédito de los beneficiarios seleccionados para préstamos bancarios (negocios agroindustriales sobre todo). No obstante, identificó también dificultades de acceso a crédito formal afrontadas por potenciales clientes y recomendó que se utilizaran los recursos del préstamo del FIDA correspondientes a la categoría de créditos para activar una nueva modalidad de servicios financieros rurales en la zona del programa. Por consiguiente, recomendó que se realizara un nuevo estudio específico -lo antes posible, durante el segundo ciclo del programa- para determinar los instrumentos y mecanismos financieros apropiados para esos fines.

83. Adicionalmente, la RMT llevada a cabo en junio de 2006 subrayó la necesidad y la demanda de servicios financieros en el área de Las Verapaces, tal y como manifestaron las 50 organizaciones que tenían listas propuestas de proyectos de carácter agroindustrial y de comercialización y que cumplían con las condiciones para recibir créditos. La RMT recomendó que se determinaran los instrumentos y mecanismos financieros apropiados por medio de un estudio específico lo antes posible, en el segundo ciclo.

84. La recomendación de la RMT sobre el tema de servicios financieros fue también tomada en cuenta a la hora de presentar a la Junta Ejecutiva del FIDA, en diciembre de 2006, una nota informativa sobre el PRODEVER, con el fin de exponer los progresos realizados hacia la consecución de los indicadores críticos correspondientes al primer ciclo del mismo. Se recomendó que durante el segundo ciclo del PRODEVER: i) se llevara a cabo un estudio especial de las limitaciones que afectaban a los servicios financieros rurales en la zona del programa para, seguidamente, redefinir la estrategia, las actividades y los objetivos específicos de este componente; y ii) se realizara un estudio detallado que estableciera las medidas concretas y el calendario que había de aplicarse en relación con el desembolso de fondos asignados bajo esta categoría.

85. En consecuencia, en el año 2007, la UCP encargó a otra consultoría identificar alternativas de implementación de este componente. En 2007, tal estudio propuso cuatro alternativas que no se distinguieron mucho de las del primer estudio realizado en 2005: i) el establecimiento de un fondo de fideicomiso de segundo grado en el FONAPAZ; ii) la inclusión de los recursos dentro del fideicomiso FIPRODERQUI⁴³; iii) la colocación directa de crédito por el PRODEVER; y iv) la colocación de fondos rotativos en asociaciones de beneficiarios. En cada alternativa se analizaron las ventajas y las desventajas y se propuso la implementación de fondos rotativos, administrados por los grupos apoyados por el PRODEVER, identificando 50 grupos que manejarían un fondo de Q 50 000 a Q 100 000. Sin embargo, ninguna de estas opciones convenció al programa debido a los fracasos de tales intervenciones experimentadas en otros programas. Se prefirió seguir fortaleciendo las asociaciones, en particular se brindó capacitación a 30 MER en el manejo de sus propios fondos rotativos, elaborando y transfiriendo un manual y un reglamento al respecto.

86. En noviembre de 2007, el FIDA solicitó una enmienda al préstamo N° 518-GT (PRODEVER) que redujo, entre otras reasignaciones, el monto previsto para fondos de crédito de DEG 350 000 a DEG 10 000.

87. Las dificultades de “aterrizar” en este componente se deben, en parte, al diseño: para la situación de la economía real de Las Verapaces existía una oferta crediticia institucional (formal e informal) suficiente para la clientela restringida que cumplía los requisitos. La crisis del café (2001/2002) echó a gran parte de esta clientela (mayormente cooperativas de café) en desconcierto, causando una mora creciente en las carteras crediticias. No hacían falta mayores fondos crediticios sino una mejor adecuación entre oferta y demanda, la cual no se estaba dando en la zona. Se sobreestimó en el diseño lo que un programa como el PRODEVER, dedicado a la reducción de la pobreza, podría lograr al respecto.

⁴² Este programa está financiado con una donación del FIDA.

⁴³ Otro programa de FONAPAZ cofinanciado con fondos del FIDA.

D. Inversiones Comunitarias Socioeconómicas

88. Este componente incluye los dos subcomponentes de **inversión de interés comunitario y de caminos rurales**. El primer rubro está destinado a apoyar iniciativas para actividades orientadas a mejorar la seguridad alimentaria o ahorradoras de tiempo y trabajo, destinadas a los grupos más desfavorecidos, fomentando pequeñas actividades comunitarias o familiares (crianza de aves y animales menores, talleres artesanales, tiendas comunitarias, etc.). Con el segundo rubro se busca favorecer la integración de las comunidades rurales en el proceso económico nacional.

89. **Inversiones de interés comunitario.** Este subcomponente no contó con proyectos propios, sino que formuló, complementó y supervisó actividades de otros componentes y subcomponentes, como las inversiones en infraestructura de procesamiento de cultivos comerciales (secadoras de cardamomo, beneficios de café) y de comercialización (centros de almacenamiento para cacao). En este rubro se atendió también a dos exitosos proyectos de estufas ahorradoras de leña promovidos por la asesora de género, en el marco del subcomponente del manejo sostenible de recursos naturales. La intención de promover proyectos de irrigación en Baja Verapaz, previstos para el segundo ciclo, quedó en estudios hasta finales de 2007, todavía sin inversiones efectuadas.

90. **Caminos rurales.** El PRODEVER ha facilitado la construcción o rehabilitación de 171,416 km. de caminos rurales en 57 proyectos diferentes, desplazando el énfasis desde el mantenimiento a la construcción de caminos. Esto demuestra que se ha sobrepasado ampliamente la meta de construcción prevista (60 km. de caminos rurales rehabilitados o mejorados, 570 km. de caminos rurales mantenidos). Se ha apoyado la formación de comités de mantenimiento de caminos en las comunidades respectivas, equipándolos con las herramientas básicas para este fin. De acuerdo a la documentación del programa referente a las construcciones y rehabilitaciones de caminos rurales, el número de personas beneficiadas en forma directa alcanza a unas 22 500. Además, varios caminos transversales construidos con fondos del PRODEVER implican un ahorro de tiempo de acceso entre zonas y comunidades. Se estima que un total de 56 000 personas se ha beneficiado directa o indirectamente de ellos.

91. Por lo que se refiere al **enfoque de género**, el PRODEVER empezó por reconocer y documentar la situación de inequidad y desventaja de las mujeres en la participación, acceso a los recursos, atención de necesidades, entre otros. Ante esta situación el programa estipuló un papel fortalecido de la mujer en actividades productivas y sociales, siendo el enfoque de género el eje transversal de toda acción del programa. El enfoque de género fue incorporado en las actividades de los diferentes componentes y fue impulsado a través de la asesoría y seguimiento temático proporcionados por la especialista en género, la cual reportaba directamente al Coordinador Ejecutivo del programa como una unidad asesora. A través de una gestión decidida dentro de la UCP desde el inicio y sin presupuesto específico reservado para este rubro, se ha fomentado la valoración de la mujer indígena mediante: i) el equilibrio en el empleo de personal en la UCP; ii) la introducción de metas correspondientes en los contratos de ejecución de proyectos; iii) actividades dirigidas en primer lugar a mujeres; y iv) un seguimiento activo y estricto por la encargada de género en la UCP (hasta 2007). La unidad de género del programa, diseñó una estrategia de sensibilización/ concienciación dirigida a tres públicos: los técnicos del programa, los técnicos de los coejecutores y los comunitarios. Este proceso de información y formación tuvo la principal intención de disminuir los obstáculos socio-culturales hacia la flexibilización de roles y la desaparición de estereotipos sociales en relación con la división sexual del trabajo. El ML1 introdujo un papel reforzado de la mujer en actividades productivas y sociales, con 60 grupos de mujeres participantes en actividades productivas o ahorradoras de tiempo.

92. Entre las acciones positivas realizadas para las mujeres en primer lugar se destacan las siguientes:

- a) El programa logró que un 46% de los participantes en las 158 organizaciones apoyadas fueran mujeres.

- b) El fomento de 63 actividades productivas como la crianza de pollos de engorde (44% de este tipo de actividades), la crianza de cerdos (35%) y de ganado vacuno (8%), las tiendas comunitarias (8%) y los tejidos (3%).
- c) A nivel comunitario⁴⁴, también fueron impartidas sesiones específicas de capacitación en el tema de género como parte integrante del fortalecimiento de capacidades locales en las comunidades y sus proyectos y en las organizaciones apoyadas.
- d) Al iniciarse el apoyo a la implementación de proyectos por grupos comunitarios, el PRODEVER constató los problemas de comunicación con personas analfabetas que hablaban sólo una de las lenguas mayas, la cual, además, no se suele escribir. Por esa razón, se decidió desarrollar un programa bilingüe de alfabetización comunitaria para 1 648 mujeres y 184 hombres. El programa incluyó el tema de género como un elemento de sensibilización y reflexión constante. Además, en él se integraron proyectos piloto, generalmente productivos, que respondieran a la demanda de cada organización. Adicionalmente, se implementó un programa de post-alfabetización para 891 mujeres y 219 hombres.
- e) En colaboración con el Ministerio de Salud y durante seis meses del 2006, se impartieron sesiones de sensibilización/formación para parejas, donde el tema principal fue la responsabilidad familiar en el control de la natalidad y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual: se atendió a 1 200 personas en 50 comunidades, mayormente mujeres jóvenes.
- f) Para aligerar el trabajo doméstico de las mujeres y sus familias se les dotó de estufas mejoradas. Este proyecto buscó atender las necesidades de infraestructura doméstica de las mujeres para disminuir las horas que gastan en la preparación de los alimentos y la necesidad de contar con mayor información sobre higiene y alimentación, a través de capacitaciones. Se benefició a un promedio de 1 000 mujeres en 14 comunidades.

93. El PRODEVER, estableció relaciones de coordinación con instancias gubernamentales como la Comisión Nacional de Alfabetización (CONALFA) para atender los aspectos de alfabetización; el Ministerio de Salud, para abordar los temas de salud reproductiva; y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONAPREVI) para abordar el problema de la violencia contra las mujeres. Estas acciones fueron importantes porque permitieron al programa responder a las demandas de las mujeres y sumar esfuerzos con el Gobierno para mejorar la situación de las comunitarias.

94. **Los pueblos indígenas.** El PRODEVER se ha implementado desde su inicio en un área netamente indígena, con presencia mayoritaria de los tres grupos indígenas achí, quechí y pocomchí. Aun siendo un programa íntegramente a favor de pueblos indígenas y trabajando íntegramente con indígenas, su estrategia de intervención responde en primer lugar a la situación de pobreza y no a la condición étnica. Por lo tanto, asumió la posición de que no se necesitaban estrategias especiales para incluir a la población indígena como beneficiaria, ni se percibió la necesidad de tematizar sus derechos. Esta posición contrasta con el enfoque de actores políticos indígenas que reclaman que los Gobiernos mantienen la marginación e “invisibilización” de los pueblos indígenas. Otros observadores se oponen a “sectorializar” el tema, prefiriendo su “incorporación”. La misión de evaluación detectó que en algunas sesiones de capacitación se había incluido un módulo de información sobre los derechos de los pueblos indígenas, pero pocas personas recordaban haber abordado el tema en las capacitaciones del PRODEVER. Algunos entrevistados mencionaron que otras agencias de cooperación sí están trabajando en el tema y con ellas han realizado algunas actividades.

⁴⁴ El programa diseñó el manual “Cerrando Brecha”, que cuenta con autodiagnósticos comunitarios que identifican los principales nodos de inequidad así como las acciones prioritarias para reducir la brecha entre mujeres y hombres.

IV. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA

95. De conformidad con el manual de evaluación de la OE, el desempeño del programa fue medido en función de:

- A. La pertinencia
- B. La eficacia
- C. La eficiencia

A. Pertinencia

96. El documento de recomendación de aprobación del Presidente al Consejo de Gobernadores del FIDA⁴⁵ que define las principales líneas y estrategias del PRODEVER fue pertinente con el contexto socioeconómico vigente en Guatemala a finales de los 90 y los problemas y potencialidades de los pueblos indígenas de Las Verapaces. En esa época, posterior a la firma de los Acuerdos de Paz (1996), Guatemala se encontraba en una situación de postguerra, donde la mayoría de los indicadores socioeconómicos y organizativos daban muestras de pobreza, confrontación sociopolítica y temor de la población a la participación y organización social, sobre todo en el área rural.

97. El diseño del PRODEVER fue consistente con las políticas del país referidas a la erradicación de la pobreza en las áreas rurales y al sector agropecuario, y evolucionó acorde a las estrategias de los diferentes Gobiernos de Guatemala para cumplir con aspectos centrales de los Acuerdos de Paz. La formulación del objetivo del PRODEVER se adecuó al objetivo principal del plan del Gobierno denominado “Matriz de política social 2000-2004”, que consideraba de alta prioridad: i) la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; y ii) el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. Adicionalmente, el programa poniendo el énfasis en la construcción de infraestructuras rurales (sobre todo caminos) y en la seguridad alimentaria, se ha alineado al marco del siguiente Plan de Gobierno 2004-2008⁴⁶, que tiene como horizonte el desarrollo de la infraestructura vial, social y productiva y donde el ámbito rural ocupa un lugar destacado.

98. En la estrategia de intervención del PRODEVER se incorporaron aspectos importantes de la política del FIDA, entre ellos: la focalización, generación de ingresos, estrategia de lucha contra la pobreza, medio ambiente, participación, género y apoyo a las MER. En un proceso continuo de desarrollo de formas de intervención para reducir la pobreza rural, primero con programas y luego con la formulación de una estrategia, como expresado en el COSOP de 2003, el FIDA hizo aportes sustanciales a la definición de las líneas a seguir para una política de desarrollo rural del Gobierno. En diciembre de 2008, el FIDA aprobó un nuevo COSOP para Guatemala.

99. El FIDA ha sido el conductor del proceso de diseño del programa⁴⁷, en el marco de las políticas correspondientes del Gobierno, y ha contado con la participación activa del MAGA y del FONAPAZ. El diseño del PRODEVER se ha beneficiado de anteriores intervenciones⁴⁸ del FIDA y de otros

⁴⁵ Véase Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva de FIDA sobre una propuesta de préstamo a la República de Guatemala para el Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (FIDA, 1999).

⁴⁶ Este plan incorpora las prioridades fundamentales del desarrollo rural integral, que son: i) la equidad y la atención a las cuestiones de género y culturales; ii) la gestión descentralizada del territorio; y iii) la participación de los sectores urbano y rural. Además, en 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición (SESAN).

⁴⁷ El proceso evaluativo del FIDA consideró que el diseño complejo y abierto propuesto por la misión de formulación requería una mayor precisión de su énfasis en la inversión social, con una clara focalización en grupos-objetivo, una coordinación efectiva con otros programas en el área, criterios para continuar en una segunda fase, entre otros (FIDA, reuniones del OSC, 1999), aspectos que la evaluación *ex ante* del FIDA ha tenido en cuenta.

⁴⁸ i) El Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra Alta de los Cuchumatanes (PCUCH, Préstamo No. 296, 1993-2000) del FIDA; ii) el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en el Quiché (PRODERQUI, Préstamo No. 435, 1999-2008) del FIDA; iii) el proyecto ALA 94/89, Programa de desarrollo rural en el departamento de

actores en el país y ha incorporado algunas de las lecciones aprendidas en los proyectos anteriores implementados en Guatemala, en particular las enseñanzas de la evaluación pre-terminal del Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) del FIDA⁴⁹.

100. En el diseño del programa, se tomaron en cuenta las demandas expresadas por los futuros beneficiarios y las entidades rectoras de las políticas del Gobierno. Sin embargo, durante el trabajo de campo de la misión de evaluación, la gerencia del programa y los observadores externos en Las Verapaces cuestionaron algunos elementos del diseño del programa, y sostuvieron que se hizo “desde afuera” (de la región) y “desde arriba”, aduciendo que las características de las diferentes etnias requieren de un enfoque “investigación-acción-aprendizaje” por gente de la misma extracción étnica y lengua para aplicar lo que la misión previa a la EEA postuló: un diseño “gradual”, la inserción paulatina con suficiente duración en la zona del programa partiendo de “la demanda”, con amplia apropiación por los beneficiarios. Se cuestionó la metodología de diseño de tales programas mediante misiones externas, en vez de poner el liderazgo de un diseño exploratorio en manos de un equipo de investigación-acción-aprendizaje en la misma zona del programa y en contacto directo con los beneficiarios.

101. **Diseño evolutivo.** El PRODEVER buscó definir y aplicar modalidades de respuesta a las circunstancias adversas, bajo las cuales vivía la población más pobre de Las Verapaces: aislada, frecuentemente de difícil acceso físico, con importantes barreras de idioma y comunicación, en ambientes frágiles, con un pasado violento y desconfianza en el tejido social, con pocos recursos para cubrir las necesidades básicas, y sin servicios básicos. Se propuso un enfoque del programa basado en la demanda de los beneficiarios a nivel de grupo y se promovió su participación en la ejecución e implementación de las actividades. Se concibió un diseño del programa gradual, flexible, adaptable y por etapas, al fin de dar al programa la posibilidad de responder a los desafíos que se presentaran en el transcurso de su implementación.

102. A la hora de implementar el programa, la UCP definió su *estrategia operativa* con el objetivo de crear beneficios tangibles –aumento de ingresos– lo más pronto posible, propósito congruente con el diseño del programa. El programa realizó un estudio de base para segmentar las comunidades beneficiarias en base a características definidas, y se establecieron tres oficinas sub-regionales para atender zonas dispares. Se identificaron las actividades más prometedoras para lograr un aumento de ingresos: la recuperación y el fomento en la zona de cultivos comerciales tradicionales como el café y el cardamomo, y posteriormente cacao y frutas, más que apostar por productos innovadores. Para este fin, se requirió fortalecer a las asociaciones de productores y apoyar la producción y la comercialización. La perspectiva de facilitar el transporte de sus productos gracias a la construcción de caminos por parte del PRODEVER produjo una fuerte motivación entre los productores para contribuir en el proceso y liderarlo (en 2003, se iniciaron 24 proyectos de construcción de caminos). Las actividades de fortalecimiento de capacidades locales influyeron en la producción al promover la capacidad de formular y ejecutar proyectos en su comunidad. Esta estrategia ha sido atinada, mientras que para las actividades generadoras de ingresos no agrícolas así como el fomento de la oferta micro financiera en la zona el programa no logró identificar una estrategia adecuada.

103. **Focalización.** Los diseñadores del programa respondieron a la demanda de las instancias de control del FIDA de indicar de manera más precisa los grupos-objetivo potenciales del programa, diferenciando seis grupos en total (véase párrafo 29), entre los cuales se distinguen los que poseen tierras, y los que no poseen tierras y se encuentran casi sin medios de producción a su disposición. La focalización en este segundo grupo-objetivo presentó más problemas, requiriendo mayores medidas de

Alta Verapaz, financiado por la Unión Europea, con los componentes de infraestructura, seguridad alimentaria y recursos naturales, incremento de ingresos familiares, y desarrollo comunitario (1994-2000); iv) el Proyecto Tezulutlán ALA 94/88, Proyecto de desarrollo rural en el departamento de Baja Verapaz, financiado por la Unión Europea (1994-2000), con componentes parecidos al proyecto ALA 94/89; y v) Programa Las Verapaces (PLV), financiado por la GTZ para apoyar el desarrollo municipal y regional, con los componentes ambiental, forestal y la economía local.

⁴⁹ Véase informe de Evaluación pre-terminal del Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) (1997).

concienciación, educación y formación. A este segundo grupo de beneficiarios, el programa respondió en el curso de su implementación con medidas no previstas inicialmente como la alfabetización, y con proyectos para mejorar la seguridad alimentaria (prioridad del Gobierno de Oscar Berger a partir de 2004) la salud reproductiva y la formación ocupacional.

104. Reducir la pobreza rural en los municipios más pobres de Las Verapaces después de décadas de violencia que inhibieron el proceso de desarrollo es una tarea compleja. El diseño del programa lo demostró: en base a un análisis acertado, se definieron nada menos que seis objetivos a cumplir con cuatro componentes (aparte del componente de la UCP) y ocho subcomponentes, así que el diseño del PRODEVER incluyó un amplio abanico de líneas de acción. Desde el punto de vista de la implementación, se ha sobrecargado el programa al tratar de responder al mismo tiempo a una gama demasiado amplia de aspectos, todos ellos importantes. La implementación de un programa –no sólo qué hacer, sino también cómo hacerlo – es un aspecto clave de la pertinencia de su diseño⁵⁰.

105. El componente de **fortalecimiento de las capacidades locales** ha sido un elemento estratégico inicial del programa y ha sido consistente y coherente con la realidad del país y de la región de Las Verapaces, así como con las prioridades políticas y estratégicas del Gobierno guatemalteco. En el contexto general del país posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, donde la organización comunitaria era muy limitada para gestionar su propio desarrollo, el programa puso su énfasis en la promoción de las organizaciones y asociaciones locales y regionales como una de las vías para aumentar a corto plazo la participación de la población rural en la definición de sus prioridades y demandas, así como iniciar un proceso inclusivo en la toma de decisiones⁵¹. Además, este enfoque coincidió con los procesos de descentralización llevados a cabo por el Gobierno mediante la habilitación de los consejos de desarrollo a partir del año 2005. A este respecto, las municipalidades de Las Verapaces comenzaron prácticamente de cero en su función de gestores del desarrollo local: casi sin recursos y sin agenda de desarrollo. La estrategia de fortalecimiento del programa demostró coherencia entre objetivos, actividades y uso de recursos humanos. El enfoque utilizado por el componente fue participativo y basado en la demanda de los grupos beneficiarios para el desarrollo de las diferentes actividades. Además, se ha podido comprobar que los beneficiarios integrantes de asociaciones y comités corresponden en un 100% con el grupo-objetivo del programa gracias a una clasificación inicial según el nivel de pobreza y la subsiguiente selección de las comunidades.

106. Con respecto al componente de **desarrollo productivo sostenible**, su relevancia se puede analizar en relación a las acciones implementadas en sus tres subcomponentes: i) los servicios de apoyo a la producción agropecuaria; ii) el manejo sostenible de los recursos naturales; y iii) el apoyo a la comercialización y a las MER. Las actividades promovidas en el primer subcomponente de servicios de apoyo a la producción agropecuaria, se centraron en la provisión de servicios de apoyo para: i) mejorar la producción y comercialización de cultivos comerciales tradicionales (café, cardamomo, cacao, mandarina, plátano); ii) diversificar la producción y apoyar la seguridad alimentaria con pequeñas inversiones productivas (hortalizas, mejoramiento del manejo de aves y cerdos, animales de traspatio). Según la opinión de los beneficiarios encuestados, estas actividades respondieron a sus necesidades y se tomaron en cuenta sus opiniones expresadas durante el proceso de diagnóstico.

⁵⁰ Los ejecutores tienen sus propias limitaciones y se encuentran con grupos-objetivo concretos con sus características (accesibilidad, lengua, edad, educación, hábitos culturales, etc.), intereses (curiosidad, hambre, perspectivas de avanzar, etc.), quehaceres (del día y de la época como la siembra, o la migración a la zafra) y percepciones (de la gente externa que viene, de beneficios de ofertas de cooperación, de oportunidades dentro y fuera de su ambiente, etc.). Problemas en la factibilidad y los arreglos operativos pueden causar la no adecuación de la oferta de un programa de apoyo a la demanda, aun cuando el análisis de las necesidades ha sido correcto.

⁵¹ En este marco, hay que destacar que a partir del año 2002, muchos programas y proyectos de la cooperación internacional orientaron sus acciones a apoyar la participación organizada, a lograr el fortalecimiento organizativo y promover procesos de autogestión local. La RMT ha resumido la metodología aplicada por el PRODEVER al respecto, reflejando los criterios de clasificación del grado de consolidación de las organizaciones atendidas en el estudio correspondiente efectuado en 2007.

107. Con respecto al subcomponente de manejo sostenible de los recursos naturales, muchos de los recursos naturales del área del programa son frágiles y están sometidos a una alta presión por el avance de la frontera agrícola y la deforestación.⁵² Por esa razón, revertir el deterioro de los recursos naturales en Las Verapaces es una evidente necesidad a ser tomada en cuenta en todas las actividades emprendidas por el programa en el cumplimiento de su objetivo de reducir la pobreza. Todas esas actividades son acordes con las políticas de desarrollo rural del Gobierno y el propósito del programa. Sin embargo, la experiencia del programa mostró que para los beneficiarios los aspectos ambientales en sí no cobraron una alta prioridad, debido a que la mayoría de ellos carecían de terrenos disponibles. Además, la dimensión de la degradación del medio ambiente es de tal envergadura que un programa de lucha contra la pobreza como PRODEVER no puede esperar alcanzar éxitos a corto plazo y los a medio plazo serán sólo muy modestos.

108. En cuanto al apoyo a la comercialización y a las MER, el fomento de actividades microempresariales rurales agrícolas que se establecieron como consecuencia del esfuerzo de consolidar organizaciones de productores en cultivos comerciales tradicionales, ha sido altamente pertinente para reducir la pobreza. El enfoque de trabajo desarrollado evidencia un conocimiento de la región y de las necesidades de la población rural pobre. Este enfoque permitió que el programa respondiera a las necesidades de la población, específicamente en cuanto apoyaba a las actividades existentes a nivel local e impulsaba el acceso a mercados, que es uno de los principales límites de los sectores productivos a nivel rural. La estrategia implementada ha sido acorde con la lógica de intervención planteada en el documento del proyecto, y ha contribuido al cumplimiento del propósito. Por otro lado, la complementación con la estimulación de actividades no agrícolas generadoras de ingresos, ha tropezado –desde el punto de vista de su vinculación con un mercado– con el bajo poder adquisitivo y el aislamiento de las comunidades atendidas por PRODEVER.

109. Según el documento del programa, el componente de **fortalecimiento de los servicios financieros rurales** se proponía el “incremento y fortalecimiento de los servicios financieros rurales, para favorecer el acceso al crédito y la movilización de ahorros por parte de la población rural” mediante los dos subcomponentes de fortalecimiento institucional y fondos de crédito. Con relación a la política del FIDA, el acceso de la población rural pobre a procesos de capitalización y a recursos de inversión es considerado una prioridad dentro de las estrategias de lucha contra la pobreza. En relación con las políticas de desarrollo del país, a nivel nacional se realizaban esfuerzos importantes para lograr la expansión de los servicios financieros a la población, aunque en ese momento la prioridad estaba centrada en el desarrollo de los mercados financieros urbanos.

110. Con respecto al primer subcomponente de fortalecimiento institucional, cuyo propósito se enmarca en favorecer la capacidad de las instituciones micro-financieras intermediarias especializadas y estén interesadas en trabajar con el programa, la misión de evaluación considera que el enfoque planteado en el documento del programa es acorde a la evolución de las microfinanzas rurales en Guatemala a finales de la década de los 90, cuando la oferta financiera rural estaba todavía poco desarrollada y un buen número de organizaciones especialmente del área rural se enfrentaban a problemas relacionados con la sostenibilidad, la obtención de fondos, el control de la morosidad y el acceso a la tecnología microfinanciera. Basándose en lo descrito, el enfoque planteado en el documento del programa en términos del fortalecimiento de las intermediarias financieras respondía a la realidad del contexto.

111. Con respecto al subcomponente de fondos de crédito y la propuesta de administración por medio de un fideicomiso⁵³, se puede mencionar que ese instrumento fue ampliamente usado en

⁵² La deforestación en el área del programa tiene varias causas: la habilitación de tierras para uso agrícola sobre la frontera forestal, desarrollo de la ganadería, aprovechamiento forestal con fines industriales, uso de leña para procesos de transformación de productos agrícolas y cocción de alimentos, incendios forestales, plagas, enfermedades, y talas ilegales y legales.

⁵³ El contrato de fideicomiso es un convenio por el cual una persona o una entidad (fiduciaria) transmite a otra (fiduciario) la propiedad de ciertos bienes, (por lo general una entidad financiera) obligándose el que los recibe a administrarlos bien y fielmente por cierto tiempo, al cabo del cual debe entregarlos a la persona indicada en el contrato, que puede ser el primer transmitente o un tercero, llamado fideicomisario.

Guatemala después de la firma de los Acuerdos de Paz, en donde gran cantidad de recursos dirigidos a la población rural fueron administrados por medio de fideicomisos, especialmente administrados por el BANRURAL. De esta forma la propuesta original era acorde a las condiciones y a los instrumentos que en ese momento se estaban usando para canalizar recursos a la población-objetivo.

112. Sin embargo, en el caso de este componente, las experiencias negativas en el uso de varios fideicomisos que fueron conocidas después del diseño del PRODEVER, inspiraron precaución en su aplicación: en varios casos, los fondos no habían llegado a los grupos-objetivo seleccionados y al final los recursos prestados no se recuperaron. Esto fue el caso también en el proyecto ALA apoyado por la Unión Europea en Las Verapaces, de las cuales el Director del PRODEVER había sido testigo.

113. Hay que destacar que en las diferentes etapas del control interno del FIDA (TRC, OSC y PDT) las observaciones presentadas a este respecto se focalizaron en: i) la necesidad de conducir un diálogo político sobre el marco regulatorio para las instituciones financieras rurales, y ii) valorar nuevamente los reglamentos y la viabilidad del BANRURAL como institución seleccionada para canalizar los fondos de crédito del programa. El PRODEVER no atendió estos aspectos y no buscó suficiente conocimiento especializado en esta área.

114. El componente de **las inversiones comunitarias socioeconómicas** comprende los subcomponentes de inversiones de interés comunitario (productivas y sociales) y caminos rurales. Respecto a este último, la topografía montañosa y escarpada de Alta Verapaz –más que la de Baja Verapaz– presenta serias limitaciones al movimiento de personas y productos. Las comunidades encuestadas, mencionaron la provisión de conexión vial como su prioridad número uno y como el aporte más importante del PRODEVER. Igualmente pertinente se consideraron las inversiones productivas (beneficios de café y cardamomo, centros de almacenamiento de cacao y de otros productos, etc.) para el procesamiento y la comercialización de cultivos agrícolas comerciales. Considerablemente menos acertadas, por problemas en su implementación (introducción apresurada sin investigación de cuales intervenciones prometían éxito) han sido las inversiones en la promoción de la seguridad alimentaria (pequeñas unidades de animales, semillas, plantas, etc.), tema altamente priorizado por el Gobierno del Presidente Oscar Berger (2004-2007) y por el FIDA.

115. **Género.** Este tema fue común a lo largo de todas las actividades del programa. Para su diseño se partió de un análisis de la situación de las mujeres discriminadas y en una condición de fuerte desventaja en relación al hombre. El programa trabajó de manera paralela con los enfoques de Mujeres en Desarrollo (MED) y “género en desarrollo” (GED)⁵⁴ y se hizo un análisis correcto para fomentar una mayor inclusión de las mujeres en las organizaciones y para generar condiciones de igualdad por medio del desarrollo económico. Para su diseño se tomaron en cuenta las experiencias de otros programas del FIDA implementados en Guatemala con anterioridad⁵⁵, demostrando así un alto grado de coherencia con las líneas de actuación de las políticas respectivas del Gobierno y del FIDA.

116. En relación al tema de la tierra, en el diseño del PRODEVER se preveía ayudar a los agricultores que carecían de títulos de propiedad registrados a obtener títulos de propiedad sobre la tierra. Estaba previsto que el programa concertara acuerdos con el Fondo Nacional de Tierras (FONTIERRA) y con el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Sin embargo, aunque muy relevante, este es un tema complejo que se volvió difícilmente manejable para un programa como el PRODEVER.

⁵⁴ Las clasificaciones del desarrollo hacia las mujeres en MED y GED han sido propuestas, sostenidas y adoptadas por la mayoría de agencias de cooperación, refiriéndose de manera sucinta a la atención de las principales necesidades prácticas de las mujeres/familias en el caso de MED y poniendo énfasis en las necesidades estratégicas de género por parte de GED.

⁵⁵ Por ejemplo, PROZACHI y el Proyecto Cuchumatanes.

El Mecanismo Flexible de Financiación

117. El MFF del préstamo del FIDA se introdujo para responder de manera adecuada y oportuna a las nuevas prioridades resultantes de la evolución de la situación socioeconómica del país y de las demandas de los beneficiarios. Con este mecanismo se buscaba mayor flexibilidad en el diseño y en el financiamiento a más largo plazo de un programa complejo. Se entrega, de esta forma, la facultad de asignación de recursos no asignados en el diseño a las instancias estratégicas responsables del programa. En el caso del PRODEVER, el convenio de préstamo entre el FIDA y el Gobierno estipula en la sección 8.02 que “el Prestatario designa al FONAPAZ como su representante [...] respecto a: [...] iv) las asignaciones y reasignaciones de los recursos del Préstamo [...]” bajo el postulado de una apropiación del programa por los actores nacionales. Por lo tanto, en este marco tanto más importante se vuelve el diseño, la claridad en la rendición de cuentas y una operativización conducente a cumplir con los objetivos del programa. Considerando los riesgos involucrados en el desarrollo del PRODEVER (su diseño complejo, la gobernabilidad ejercida por el FONAPAZ, la reformulación del marco de referencia del programa (ML2) válida a partir del año 2007, el proceso que tuvo lugar para reprogramar los préstamos (ver cuadro 5) y los cambios a nivel de ejecución del programa), no se dan las condiciones para un uso adecuado de la flexibilidad provista por la modalidad del MFF. Adicionalmente, la programación financiera para el PRODEVER no ha conducido a un manejo transparente de la programación y la rendición de cuentas: las categorías de gastos programados en el Convenio del FIDA no corresponden a los componentes diseñados, lo que requirió que el departamento de operaciones calculase, de forma separada de la administración financiera, los gastos por (sub)componente. La IC (UNOPS) llamó la atención en el contexto de la auditoría externa del año 2006 e incluso recomendó que se cambiara al auditor.

118. Considerando conjuntamente la pertinencia del diseño y su posibilidad de implementación, el PRODEVER se considera **satisfactorio, con una calificación de 5.**

B. Eficacia

119. En cuanto al objetivo de **aumentar los ingresos de los campesinos indígenas mediante la promoción y el apoyo de actividades agrícolas y no agrícolas**, la evaluación considera que el apoyo del PRODEVER ha tenido éxito sobre todo en relación a los cultivos tradicionales comerciales (cardamomo, café, cacao; plátano, mandarina), como demuestran los datos sobre el incremento promedio de ingresos presentados en la sección de impacto.

120. Los elementos más efectivos para fomentar los ingresos de las familias productoras han sido el impulsar procesos de organización empresarial, mejoras en la producción, apoyar la inversión en centros de almacenamiento y plantas secadoras así como la vinculación directa de los grupos de productores a la cadena de comercialización y a eslabones más avanzados en el mercado. A través de la transformación industrial de las actividades agrícolas, se ha buscado remover los obstáculos que los productores encontraban para transformar sus productos y se ha logrado una mayor generación de valor agregado como una forma de mejorar los ingresos. Según los datos del estudio de base, anterior a la intervención del PRODEVER, la gran mayoría de los productores vendía parte de su producción de manera individual a un intermediario, y sólo un pequeño porcentaje lo hacía colectivamente a través de una organización.

121. La estrategia del PRODEVER se ha centrado en valorizar un potencial productivo existente en la zona. En el caso del cacao, que ya existía en muchas comunidades de Alta Verapaz, se logró doblar su producción a corto plazo y mejorar la calidad del producto con el apoyo del programa. En vista de que Guatemala importa cacao y que el precio de éste en el mercado internacional ha aumentado fuertemente en el período 2007-2008, las perspectivas de venta y de aumento de ingresos pueden materializarse, particularmente cuando un mayor número de asociaciones de productores obtenga la certificación orgánica de su producción. Con los convenios complementarios del FIDA con las ONG,

el FUNCAFE y la AGEXPORT aumentan las perspectivas de superar las limitaciones⁵⁶ para poder responder a las exigencias de la demanda nacional e internacional⁵⁷.

122. En el caso de los productores de mandarina y plátano, gracias a la mejora de la calidad y del manejo post-cosecha de la producción, ha sido posible introducir estos cultivos en los mercados de la capital con una significativa mejora en el precio para los productores. Adicionalmente, el incremento logrado en la producción y comercialización de estos dos cultivos ha incidido en mayores posibilidades de empleo directo e indirecto, ya que se requiere de la contratación de mano de obra calificada en la transformación, en la consecución de insumos, mantenimiento de maquinaria y transporte del producto terminado.

123. Entre los aspectos que explican el mayor avance de los cultivos comerciales tradicionales, se destacan: (i) la presencia de líderes con características emprendedoras; ii) un mayor avance en la estructuración de la actividad empresarial; iii) el apoyo a actividades en las que algunos grupos u organizaciones ya venían trabajando; iv) la inversión en instalaciones de procesamiento en las comunidades; y (v) la conexión con eslabones más avanzados del mercado.

124. Por lo que se refiere a las **actividades no agrícolas**, la intervención del PRODEVER ha sido menos efectiva. En pocos casos se ha logrado consolidar la generación de empleo y la mejora en los ingresos. En este sector la misión pudo observar que un buen número de microempresas no agrícolas existentes tienen una visión empresarial todavía muy débil, operan a un nivel muy incipiente y no cuentan con una línea de producto diferenciada para un nicho de mercado determinado.



**Microempresa Caxlampon
Alta Verapaz
Asistencia técnica para la
molienda y el envase de cocoa**

Fuente: Proyecto PRODEVER

125. En lo referente al objetivo de **promover y consolidar las organizaciones y fortalecer las instituciones locales**, el programa logró avances importantes en el alcance de sus objetivos (125 organizaciones capacitadas). El ML2 amplió este objetivo a 150 organizaciones capacitadas.

126. Una evaluación del grado de avance en la estructuración de 158 organizaciones, encomendada por el programa en 2007, muestra que 35 organizaciones están consolidadas y de estas 21 son asociaciones y 14 comités; esta categoría representa el 36% de todas las estratificadas. Lograr que 35 organizaciones se hayan más o menos consolidado hasta mediados de 2007 es un logro notable en vista de las condiciones de partida adversas en la zona. Además, en el cuadro 7 se puede observar que 90 organizaciones están en proceso de consolidación. Sin embargo, de éstas, 71 son comités, o sea estructuras sin opción de incorporación legal.

⁵⁶ Por ejemplo la falta de contactos, de mantenimiento de maquinaria, de capital de trabajo (para leña, aceite, candelas, etc.), de un vehículo para el transporte al comprador, etc.

⁵⁷ Actualmente se está haciendo un estudio sobre las variedades existentes de cacao en Lanquín y Cahabón.

Cuadro 7. Objetivos y Número de Organizaciones y Comunidades Apoyadas

	Objetivo Marco Lógico 1	Nº de organizaciones apoyadas	Grado de consolidación de las 158* organizaciones a mediados de 2007	Nº de comunidades donde se formaron representantes comunitarios	Nº de comunidades
Nº de organizaciones	125	158	Autogestionarias: 2 Consolidadas: 33 En proceso: 90 Incipientes: 24	--	--
Nº de comunidades	--	--	149	3 ciclos: 64 2 ciclos: 126	Contacto con 432 Solicitudes de 309 Cooperación con 297

* No se lograron calificar 9 casos.

Fuente: PRODEVER 2007; Informe de progreso de la IC UNOPS de mayo de 2007; documentación del programa.

127. Según la encuesta efectuada por esta misión, dos tercios de las 158 organizaciones evaluadas ya existían cuando el PRODEVER inició sus actividades.⁵⁸ La decisión de trabajar con grupos formados con anterioridad al programa y aprovechar intereses productivos comunes para potenciar la formación de asociaciones a nivel local fue acertada. La construcción de capacidades locales constituye un proceso de largo plazo, por lo tanto ha sido muy apropiado sumarse a los esfuerzos existentes en la zona para el fortalecimiento y la consolidación organizativa local.

128. La estrategia del programa se ha centrado en el fortalecimiento de las organizaciones locales para lograr una capacidad de autogestión, tomando en cuenta también la equidad de género y de etnia y la integración de los valores ambientales. Hasta la fecha las actividades y los resultados se han encaminado en mayor medida hacia el fortalecimiento organizativo; en el último año (2007) se han abordado, con el apoyo a la formación empresarial y la autogestión, temas que a la fecha todavía se encuentran incipientes. A pesar de que al inicio el PRODEVER no contaba con la caracterización de las organizaciones y el conocimiento específico del nivel de fortalecimiento requerido, el plan seguido por etapas de i) formalización de las organizaciones por medio de los trámites para su legalización; ii) formación de capacidades dirigidas al fortalecimiento y la consolidación institucional; y iii) formación de capacidades especializadas, ha estado bien orientado.

129. A nivel comunal, la forma estructurada en que el programa fortaleció capacidades mediante la formación de representantes comunitarios ha sido una modalidad adecuada pero moderadamente efectiva. En algunas comunidades, los representantes comunitarios se han integrado a las organizaciones y están aplicando las capacidades adquiridas para potenciar las actividades de las mismas y poner sus conocimientos al servicio de la comunidad. En otros casos, la transferencia de conocimientos no se ha producido, ni se percibe que se pueda producir en el próximo futuro. Además, se experimentaron tasas de deserción sustanciales entre los tres ciclos de capacitación por razones de migración y otras ocupaciones de los participantes. Sin embargo, los beneficiarios encuestados que culminaron los ciclos, expresaron su satisfacción con esta formación y con su rol de enlace entre el programa y las comunidades y con las gestiones que resultaron como consecuencia en las comunidades. (véase el PRODEVER de 2005).

130. En las asociaciones de productores se han fortalecido las capacidades organizativas, productivas y comerciales de las organizaciones mediante capacitación, asistencia técnica e inversiones productivas. El programa contempló mejorar la capacidad de gestión empresarial de las organizaciones beneficiarias y de hecho, aunque de manera aún incipiente, esto se ha logrado en el caso de las organizaciones que se han insertado a las cadenas de comercialización de su producción. Entre los productores de cardamomo, se promovió la organización y el fortalecimiento de la Asociación de Caficultores y Cardamomeros Rurales Indígenas de las Verapaces (ACARIVE),

⁵⁸ A finales de los años 90, el programa ALA en Las Verapaces, apoyado por la Unión Europea, tenía como estrategia de salida la conformación de organizaciones autogestionadas.

conformada como organización de segundo nivel para unir esfuerzos y mejorar el desarrollo integral y la sostenibilidad de las asociaciones beneficiadas. Sin embargo, se requiere de más tiempo para lograr un adecuado nivel de desarrollo en su capacidad de gestión empresarial.

131. Dentro de los beneficios directos obtenidos por los grupos-objetivo está el haber incrementado sus conocimientos y habilidades individuales, así como las posibilidades de relaciones intergrupales y a nivel comunitario y de vincularse con las estructuras locales de toma de decisiones (Consejo Comunitario de Desarrollo [COCODE]).

132. Si se añade la diversificación en las capacitaciones a partir de 2006, resulta que a finales de 2007 el programa estaba en vías de alcanzar su objetivo en el área del fortalecimiento de capacidades locales a favor de la mayoría de los seis grupos-objetivo previstos, aunque los diferentes proyectos no los registraron de forma separada.

133. **Mejorar el acceso de la población rural a los servicios financieros rurales.** Como ha sido explicado en secciones anteriores (párrafos 80-85), no se implementó ninguna actividad destinada a fortalecer la oferta de servicios financieros. La intervención del programa en este campo se centró en la capacitación de las asociaciones de productores, incluso el manejo de fondos propios basado en un manual para fondos rotatorios. No obstante la falta de implementación de este componente, los grupos de familias beneficiarias con capacidad de producción agrícola –las asociaciones de productores– lograron avances sustanciales en el desarrollo productivo gracias al apoyo sustancial del PRODEVER (organización, producción, infraestructura, comercialización) y por el alza de precios para sus productos. A estos segmentos, la falta de acceso al financiamiento no impidió obtener los logros que registraron por los recursos generados por ellos mismos.

134. El caso es diferente para los otros grupos-objetivo, en particular los grupos sin tierra, que fueron atendidos por el programa mediante proyectos dirigidos a aumentar la seguridad alimentaria (animales de traspatio, hortalizas). La distribución de botiquines pecuarios, que regularmente requieren de reabastecimiento, se hizo de forma *ad hoc* sin pensar en cómo se podía sostener este servicio en el futuro. El desarrollo de un servicio microfinanciero local podría facilitar su continuación, si se hubiera insistido desde el inicio en que este servicio comunitario tiene un costo/precio para el beneficiario/cliente.⁵⁹ Conceptualmente, la forma de intervención del proyecto, que prácticamente no pidió nunca aportes financieros de estos beneficiarios, no facilitó un manejo sostenible de las inversiones socioeconómicas del programa, excepto en lo relacionado con los cultivos comerciales.

135. El desarrollo de un concepto y una oferta microfinanciera más adecuada a las demandas de grupos-objetivo más pobres requería de personal especializado en la materia.

136. El programa, el FONAPAZ, la UNOPS y el FIDA tardaron en reconocer la situación y en pedir una enmienda para adaptar el convenio del préstamo.

137. En relación al objetivo de **introducir y aplicar un enfoque sensible a las cuestiones de género en todas las actividades del programa**, la estrategia de género fue adecuadamente orientada hacia un desarrollo rural sostenible equitativo y se crearon las condiciones para cerrar las brechas de inequidad entre hombres y mujeres con respecto a los niveles de participación, la toma de decisiones y el acceso, uso y control de los recursos.

138. Ante esta situación, el programa estipuló un papel reforzado de la mujer en actividades productivas y sociales. El PRODEVER, de manera muy acertada partió reconociendo que, para promover la equidad entre hombres y mujeres, el eje transversal de género debía aplicarse en todos los procesos de formación y acciones impulsados por el programa. Además, se hizo visible la presencia de la mujer en todo el programa por medio del desglose por sexos de la mayoría de datos y de casi todos los materiales del proyecto.

⁵⁹ La evaluación ha encontrado un responsable comunitario para el botiquín pecuario quien, por iniciativa propia, ha comenzado a vender su servicio y productos con el fin de mantenerlo.

139. Con esta estrategia se lograron cambios en las relaciones, actitudes y aptitudes tanto de los beneficiarios/as como del personal técnico y los asesores, que han permitido acelerar procesos de inclusión de las mujeres en todas las actividades. También se ha logrado que una buena parte de los proveedores de servicios consideren la dimensión de género y que realicen aportes propios para implementar metodologías adecuadas para el trabajo con las mujeres.

140. La participación organizada de las mujeres se incrementó pasando de un 1% en 2003 (diagnóstico inicial del PRODEVER) a un 35% en 2007 en las organizaciones apoyadas. Sin embargo, la participación de las mujeres en las juntas directivas de las organizaciones mixtas todavía muestra desventaja y generalmente las mujeres ocupan los cargos de vocales, que tienen funciones de apoyo y no de toma de decisiones y representación. El nivel de participación de las mujeres en los municipios es todavía débil: sólo un 30% de las mujeres asisten a las reuniones de los COCODE y casi nunca a las de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), sobre todo por las dificultades de movilización, monolingüismo y sobrecarga de trabajo doméstico familiar.

141. Al momento de la visita de la misión de evaluación existían al menos 25 grupos de mujeres organizadas con potencial productivo, con las que hay posibilidad de desarrollar planes de negocios e inversión. La mayoría de estos grupos están dedicados a la elaboración de tejidos, funcionan como una extensión de las redes familiares y han tenido poco intercambio entre ellos mismos o con otros grupos del PRODEVER.

142. Con respecto al objetivo de **preservar la base de recursos naturales para las generaciones venideras, recurriendo a prácticas sostenibles de conservación de recursos naturales** el programa no ha tenido mucho éxito. Entre las principales razones, se destacan las siguientes:

- a) El bajo porcentaje de gastos admisibles –la parte de un proyecto que se puede financiar con recursos de esta fuente– en los convenios de préstamo del FIDA y de la OPEP actuó como un desincentivo. Para proyectos de reforestación, la fuente externa permitió una contribución del 25%, requiriendo que el Gobierno aportara el 75%, un alto apalancamiento de sus fondos comparado con otros (sub)componentes donde debe contribuir menos o nada, como para la producción agropecuaria o la infraestructura vial.
- b) La baja motivación de los grupos-objetivo a plantar árboles y manejar bosques al no percibir beneficios tangibles. Debido al interés demostrado, el programa se vio obligado a reforzar la educación ambiental en las comunidades para incentivar la motivación a participar; la evaluación encontró señales –aunque de manera anecdótica– de bajas tasas de prendimiento en las plantaciones forestales del PINFOV.

143. Por otro lado, se destaca que medidas ambientales con beneficios tangibles, como la introducción de estufas mejoradas para cocinar, encontraron una acogida sustancialmente mejor.

144. En resumidas cuentas, el logro de este objetivo fue modesto por el bajo nivel de “demanda” de los grupos-objetivo y por las condiciones contractuales de financiamiento.

145. El objetivo de **favorecer la integración de las comunidades en la corriente general de la economía local y nacional** se persiguió sobre todo a través de las actividades relacionadas con las esferas de infraestructuras, acceso a mercados, y el fortalecimiento de capacidades.

146. La rehabilitación y la construcción de caminos⁶⁰ trajo un buen número de beneficios tangibles y ha garantizado un aporte efectivo al desarrollo de la zona, reduciendo el aislamiento que impedía el desarrollo productivo. En este campo, entre los mayores éxitos se destacan:

⁶⁰ Antes se cargaban los quintales de producto a hombros y se vendían al intermediario en el punto de llegada, donde terminaba el camino rural, a un precio desfavorable por la perecibilidad de la cereza por ejemplo. En el caso de los dos productos más importantes en la zona, café y cardamomo, se encargó el transporte a cargadores a un precio de 20 Q/q, costo que ahora se ahorra al poder transportar los productos en un tiempo prudente a mercados regionales. Además, gracias a los caminos se facilita i) el transporte de personas con emergencias

- a) un mayor margen de ingresos, ya que ahora los pequeños agricultores pueden llevar el producto directamente a los mercados regionales sin depender de los intermediarios y así obtener un mejor precio;
- b) un impulso al desarrollo de las comunidades facilitando el comercio de sus productos agrícolas;
- c) un mayor acceso a las fuentes de trabajo ubicadas fuera de la comunidad;
- d) una mayor posibilidad de instalar infraestructura productiva para almacenamiento, procesamiento, empaque así como para telecomunicaciones (torres de recepción para telefonía móvil); y
- e) la facilidad para hacer llegar materiales de construcción y productos, incluso alimentos, a la comunidad.

147. Además, el proceso de integración vertical de las asociaciones de productores en cadenas productivas y su vinculación con las empresas exportadoras, ha permitido remover los obstáculos que los productores encontraban para transformar su producción y entrar en negociación directa con dichas empresas. De esta manera las comunidades rurales han podido insertarse en la corriente general de la economía.

148. El recuadro 1 presenta un ejemplo de los efectos del apoyo del programa a un miembro de una asociación de productores de cardamomo.

Recuadro 1

Un Miembro de una Asociación de Productores de Cardamomo en el Municipio de Cahabón

Un productor de cardamomo en Cahabón, que tiene una manzana de terreno cultivada con cardamomo, cosechaba en promedio 180 quintales de cardamomo en cereza por año (cinco cortes de 36 q/mz). Su comunidad estaba a 2,5 kilómetros de un camino vecinal, su terreno a 1,5 kilómetros de la comunidad. El cardamomo en cereza, siendo un producto perecible, tiene que venderse dentro de uno a dos días en la carretera. Antes de 2006, cuando no había telefonía móvil, avisar a un intermediario de repente requería un viaje para coordinar el tiempo de recogida. El productor a veces, por falta de víveres en la época flaca del año (período de siembra y crecimiento del maíz y frijol, de mayo a julio), tenía que pre-vender parte de su cardamomo a un intermediario a un precio reducido, por el interés cobrado. Al borde del camino, si la cereza era de buena calidad, obtenía Q 550/q, en el caso de la pre-venta quizás Q 480 o menos; si la cereza ya comenzaba a fermentar (más de dos días sin entregar), el precio bajaba, dependiendo también de cuán desesperadamente el intermediario necesitaba comprar. El costo del cargador para un quintal al punto de recogida en el camino era de Q 20. Por lo tanto, la familia obtenía de Q 86 400 a Q 99 000 por la venta de su cardamomo.

Como consecuencia de la capacitación, asistencia técnica e inversión del PRODEVER en una carretera y en un beneficio de cardamomo en su comunidad, el productor entrega ahora su cereza al beneficio en su comunidad para la transformación en pergamino con la calidad exigida por la asociación de productores (tasa de conversión promedio de 5:1). El productor recibe de la planta un precio de aproximadamente Q 2 850/q de pergamino, en base al precio negociado por la asociación con el comprador en Cobán, que vende a un exportador en Guatemala (este negocio está dominado por unos 5 exportadores de mayor tamaño). Por lo tanto, el socio-productor puede contar con un ingreso de Q 102 600 por año. Esto significa un aumento de entre el 8% y el 24%, particularmente si sustituye también al cargador con su propia fuerza.

médicas, pudiendo además llamar para pedir vehículos por celular y salvar vidas; y ii) la llegada de funcionarios públicos para la instalación de servicios públicos como la electricidad. Adicionalmente, la salida y el retorno de entre 7 y 20 personas en las comunidades, de acuerdo al tamaño del asentamiento, en el día de mercado.

149. En resumen, la eficacia del programa en su conjunto **se considera moderadamente satisfactoria (4)**.

C. Eficiencia

150. Operación. La estructura operativa del programa tiene dos niveles, tal y como está determinado en el convenio de préstamo del FIDA: un equipo responsable para el diseño, la aprobación y la licitación de la ejecución de proyectos, así como para acompañar y supervisar su ejecución; y los coejecutores que están encargados de implementar los proyectos. La administración del programa ha sido sujeta a las normas de planificación, presupuestación y aprobación del FONAPAZ.

151. Aunque los fondos de fideicomiso establecidos como consecuencia de los Acuerdos de Paz (como el FONAPAZ) gozaban de una mayor flexibilidad en su presupuesto que los ministerios, sus presupuestos también tienen que ser aceptados, anualmente, por el Congreso. Los ciclos de preparación, tramitación, aprobación técnica y presupuestaria en el FONAPAZ y el Ministerio de Finanzas, con la subsiguiente licitación de servicios en el mercado y en un ambiente regulado para evitar prácticas de corrupción, son complejos.⁶¹ La planificación presupuestaria en Guatemala es anual, y los fondos aprobados para un año tienen que ser utilizados hasta finales de diciembre; balances no gastados revierten al Fondo Común de la Nación.

152. Las consecuencias en el PRODEVER han sido las siguientes:

- a) El tiempo de gestión de los proyectos, desde su concepción hasta el inicio de su ejecución, duraba hasta un año al inicio del programa (menos en el caso de la construcción de caminos, por ser la especialidad del FONAPAZ). En 2005, el programa logró gestionar y agilizar los procesos de tal manera que se logró acortar el tiempo de gestión a la mitad.
- b) La limitación del presupuesto gubernamental a períodos anuales llevó a hacer uso de los montos aprobados hasta el final del año y a gestionar otro proyecto para continuar con una línea de actividad, causando discontinuidad en la ejecución de proyectos (contratos demasiado cortos).
- c) Los proyectos tienen que responder a una serie de condicionantes por parte de los grupos-objetivo (por ejemplo disponibilidad) y de los ciclos productivos (estaciones); ha sido difícil sintonizar la gestión de proyectos -desde la solicitud a FONAPAZ y su aprobación, hasta la adjudicación a la entidad que ha ganado la licitación- con tales condicionantes. En consecuencia, han habido apuros (por ejemplo presión de atender a docenas de comunidades en un tiempo record), actuaciones a destiempo (proyectos iniciándose fuera de época) y largas interrupciones entre proyectos en la implementación por parte de los coejecutores. Por lo tanto, se requirió de un mínimo de continuidad por parte del personal de supervisión del PRODEVER hasta que se pudo continuar con otro proyecto que aseguraba la continuación de la asistencia. Estos procedimientos burocráticos han causado gastos innecesarios de tiempo y dedicación de la gerencia y sus colaboradores para proveer puentes entre proyectos, en detrimento de su dedicación a tareas ligadas al logro de óptimos resultados.

153. **Licitaciones.** El PRODEVER licitó en total 129 proyectos hasta finales de 2007. El FONAPAZ entregó la potestad de ejecutar las licitaciones a la UCP con sede en Cobán para poder favorecer a las empresas, a las ONG y a los profesionales presentes en la región cuyo personal era de extracción indígena de la zona. Además, esta modalidad permitió construir relaciones de cooperación y aprendizaje estrechas entre el programa y los coejecutores, aumentando el número de profesionales disponibles localmente para apoyar el desarrollo de la región. La nueva dirección del FONAPAZ, en

⁶¹ Especificado en la RMT, Pág. 45.

2008, estaba reconsiderando la delegación de la facultad de licitar los proyectos en Cobán, ponderando su re-centralización en Guatemala.

154. **Costo por beneficiario.** El programa ha presupuestado un costo total del programa de USD 26 millones para apoyar a 16 000 familias beneficiarias, es decir, USD 1 625 por familia. Dadas las modalidades para estructurar tales proyectos (una UCP con coejecutores seleccionados por concurso), este es un rango moderado comparado a otros programas del FIDA en América Latina, como por ejemplo el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA) con un costo de USD 1 837 por beneficiario, el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA) con USD 1 933, o el Programa Nacional de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) con USD 1 350, todos ellos en Argentina.

155. **Gastos.** El cuadro 8 presenta los gastos del programa a cargo de los tres financiadores.

Cuadro 8. Gastos del Programa por Componente al final de 2007 (en USD)

Componente	Gastos a finales de 2007	Porcentaje a finales de 2007*	Porcentaje original
A. Fortalecimiento de capacidades locales	2 454 170	14	7
B. Desarrollo productivo sostenible:			
Servicios de apoyo a la producción agropecuaria	2 742 580	15	14
Manejo sostenible de recursos naturales	1 392 582	8	14
Apoyo a la comercialización y a las MER	628 971	3,5	2
C. Fortalecimiento de los servicios financieros rurales	127 660	1	6
D. Inversiones comunitarias socioeconómicas:			
Inversiones de interés comunitario	405 889	2,25	6
Caminos rurales	6 272 365	35	10
E. Administración y coordinación del programa:			
Coordinación (UCP)	3 859 339	21,4	9
Programación, seguimiento y evaluación	133 843	1	5
F. Fondo de reserva	--	--	26
TOTAL	18 017 399	100	100

* Total gastos hasta finales de 2007 (columna 1) = 100

Fuente: Datos suministrados por el PRODEVER; Informe del Presidente (FIDA, 1999).

156. Como indicado en el cuadro 8, el fondo de reserva ha sido adjudicado, como previsto, en base al desarrollo de la implementación, válido a partir del segundo ciclo del programa, reflejado en los gastos hasta finales de 2007. El rubro de mayor gasto corresponde a la infraestructura vial, con un 35% de los gastos totales del programa, 3,5 veces la asignación programada originalmente. El apoyo a la producción agropecuaria absorbió el monto programado inicialmente, y se complementó doblando el financiamiento para el apoyo a la comercialización. De igual manera, se aumentó la asignación para el fortalecimiento de las capacidades.

157. El programa se ha dispersado en una gama demasiado amplia de líneas de acción, al tratar de responder a las necesidades de seis diferentes grupos-objetivo en un espacio amplio y diverso (300 comunidades de Alta Verapaz y Baja Verapaz), sacrificando eficiencia y profundidad por amplitud.

158. En el caso de los proyectos de infraestructura, el costo de construcción promedio de caminos rurales de Q 300 000/km. equivale a un promedio razonable. La UNOPS constató la estricta ejecución de los contratos de construcción de caminos, excluyendo aumentos posteriores del monto contratado y supervisando de cerca su ejecución.

159. **Gastos administrativos.** Globalmente, los gastos de operación y personal del programa alcanzaron el 21,4% de los gastos totales hasta finales de 2007. Sin embargo, de acuerdo con las

indicaciones del equipo anterior del programa, la administración del mismo, sin actividades que hubieran podido ser asumidas por las coejecutoras en un sistema más adecuado de ejecución de proyectos, oscilaba alrededor del 12% de los gastos totales. El sistema contable no diferenció entre la labor de diseño, puesta en marcha, seguimiento y supervisión de proyectos, por un lado, y la labor en el campo, que normalmente hacen las coejecutoras pero que fue asumida frecuentemente por el equipo del programa para garantizar cierta continuidad. No obstante, –en adición al costo de la co-ejecución de proyectos– el aumento del costo de administración/coordiación del programa del 9% al 21,4% es alto. Teniendo en cuenta el reducido gasto para fines de programación, SyE (1% comparado al 5% previsto inicialmente), se concluye que la ejecución ha sido poco sistemática.

160. **Cambio del equipo.** Con el cambio del equipo del programa en marzo de 2008, se inicia una nueva administración del mismo, con un equipo que comienza de cero en términos de conocimiento del programa, de gestión del ciclo de proyectos, y de construcción de relaciones con los grupos-objetivo. Esto presupone un nuevo proceso de aprendizaje por parte del programa en todos sus aspectos, internos, además aumentando el tiempo y costo de gestión de proyectos y el restablecimiento de los contactos con los grupos-objetivo. **La valoración de eficiencia del programa ha sido moderadamente insatisfactoria (3).**

V. IMPACTO DEL PROGRAMA

161. La evaluación del **impacto del programa sobre la pobreza rural** se efectúa en relación a cinco dominios de impacto:

- a) ingresos y activos netos,
- b) capital social y humano,
- c) productividad agrícola y seguridad alimentaria,
- d) recursos naturales y medio ambiente, e
- e) Instituciones y Políticas.

A. Ingresos y Activos Netos

162. En el diseño del PRODEVER, se plasmó el objetivo principal del plan del Gobierno de Alfonso Portillo de reducir la pobreza en un 80%. Es evidente que tal objetivo no es alcanzable dentro de 10 años para las 16 000 familias rurales en las comunidades más pobres de Las Verapaces consideradas por el programa. La RMT (2006) recomendó cambiar los indicadores del objetivo eliminando el indicador de ingresos porque no se cuenta con el valor inicial y porque su medición es sumamente compleja. Se propusieron los siguientes indicadores⁶²: i) índice de propiedad de activos; ii) seguridad alimentaria; iii) grado de desnutrición infantil. Estos indicadores ya habían sido medidos mediante la encuesta de referencia del RIMS del FIDA (efectuada en mayo de 2006).

163. Para la mayoría de las familias participantes en el programa –productores de subsistencia y comerciales incipientes (aproximadamente unas 1 000 familias)–, la perspectiva de superar el umbral de pobreza es alentadora, siempre y cuando los precios para sus productos no bajen sustancialmente y el costo de los insumos y víveres, que aumentó en 2008 de un 15% a un 30%, no siga subiendo (véanse los párrafos siguientes). Además, las inversiones productivas y en infraestructura implican un aumento sustancial de los activos, sin embargo a favor de comunidades y organizaciones más que de familias como estipulado en el ML1.

164. En ausencia de mediciones de producción para autoconsumo e ingresos en los diferentes grupos-objetivo a lo largo del período de implementación del programa, la evaluación puede calcular el aumento promedio de ingresos que obtuvieron anualmente los productores de café, cardamomo, cacao, mandarina y plátano como consecuencia de la intervención del programa e inferir la probabilidad de que este aumento les sitúe por encima de la línea de pobreza oficial de Guatemala.

⁶² Estos indicadores habían sido medidos mediante la encuesta de referencia del RIMS del FIDA (mayo 2006).

165. La siguiente aproximación se refiere a dos grupos de los seis grupos-objetivo del programa: los dos grupos que incluyen los productores de subsistencia, o sea los propietarios con un promedio de menos de dos ha de tierra. El grupo familiar está compuesto por una media de cinco a siete personas (último censo), el costo de víveres para pasar el umbral de pobreza es, por lo tanto, de aproximadamente Q 22 100 por familia⁶³. En la situación de partida, se asume que la familia ha cubierto, por término medio, el 80% de sus necesidades familiares de ingerencia de calorías a través de su propia producción de maíz y frijol (sin considerar si la dieta es equilibrada) o por vía de ingresos de la zafra, equivalente a Q 17 680 por familia y año. Para calcular el ingreso promedio por la venta de los cultivos multianuales mencionados, se ha calculado el aumento en rendimiento por el promedio de extensión plantado, multiplicado por los precios vigentes (ver Apéndice 7).

Cuadro 9. Cálculo del Aumento en el Ingreso Anual Facilitado por el PRODEVER en Cinco Cultivos Apoyados

Cultivo	Ingreso + autoconsumo = ingreso total anual (en Q)			N° aprox. de familias
	Antes (2001/02)	Después (2007/08)	Aumento %	
Cardamomo	17 680 + 94 000* = 111 680	17 680 + 102 600 = 120 280	8	250
Café	17 680 + 6 000* = 23 680	17 680 + 9 100 = 26 780	13	200
Cacao	17 680 + 300 = 17 980	17 680 + 1 950 = 19 630	9	25 comunidades
Mandarina	17 680 + 3 000 = 20 680	17 680 + 14 400 = 32 080	55	66
Plátano	17 680 + 22 500 = 30 180	17 680 + 66 816 = 84 496	146	38

* En estos casos se considera que anteriormente, los productores emplearon a cargadores y que hoy entregan su producto al centro de almacenamiento / planta secadora ellos mismos.

Fuente: Informe del agrónomo de la evaluación, elaboración propia.

166. En base a las suposiciones indicadas, resulta que:

- las familias que producen cardamomo, incluso las que no tienen cultivada toda una manzana, estaban en su mayoría ya por encima de la línea de pobreza;
- las familias productoras de café estaban al borde del umbral de pobreza y las familias con alrededor de una manzana cultivada, lo han superado;
- las familias, en las 25 comunidades atendidas, que producen cacao estaban por debajo de la línea de pobreza y siguen allí; las nuevas plantaciones y mejoras en la comercialización apoyadas por el FUNCAFE y la AGEXPORT presentan perspectivas de superación de la línea de pobreza para los productores que disponen de una plantación de por lo menos una manzana;
- las familias productoras de mandarinas estaban por debajo de la línea de pobreza y la han superado;
- las familias que producen plátanos estaban por encima de la línea de pobreza y lograron un aumento impresionante con mayor producción, mejor manejo de la producción y nuevos compradores.

167. Las familias aquí mencionada pertenecen a dos (de seis) grupos-objetivo del programa con mayores oportunidades de desarrollo, teniendo tierra para cultivar. Cabe destacar que el mejoramiento de productos de cacao y su comercialización, como también de nuevas plantaciones frutales, necesitan unos años más para permitir a sus productores superar el límite de pobreza, probablemente antes de la finalización del programa. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que este proceso de desarrollo

⁶³ En el momento del diseño del programa, el umbral guatemalteco de la pobreza rural estaba en USD 1,40 por persona/día (= Q 10,6; por año Q 3 880, y por familia promedio de Las Verapaces Q 22 100/año). En base a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2000), el INE refinó el cálculo de los umbrales: él de la pobreza extrema corresponde al costo promedio de adquirir las 2 172 calorías mínimas por persona recomendadas para Guatemala por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) alcanzando en 2002 a Q 1 911 por persona y año (sin distinción de edad o de localización urbana o rural). El umbral para la pobreza general incluye, además, un costo mínimo en bienes y servicios y alcanzó en 2002 a Q 4 318 por persona y año (INE/SEGEPLAN 2006), o Q 24 600 por familia y año.

podría causar un aumento en la pobreza extrema, por ejemplo debido a la reducción del empleo de cargadores que suelen ser gente sin tierra.

168. Hasta finales de 2007, se supone que unas 250 familias (de las 16 000 que son los beneficiarios directos señalados) hayan logrado superar la línea de pobreza, y otro número igual ya estaba por encima de ella. A esto se añaden las MER (textiles, turismo, hortalizas) que están en camino de lograr su inserción en el mercado. En total, entre un 1,5% y un 2% del total de las familias apoyadas ya estaban por encima de la línea de pobreza, otro 1,5%-2% logró superarla en pocos años, mientras que probablemente otro 2%-3% –incluyendo a los que plantaron frutales en 2006– tienen perspectivas de salir de la pobreza, si las circunstancias quedan favorables. Estos datos son consistentes con la evolución de la pobreza en Las Verapaces, (ver párrafo 18), y con la experiencia respectiva a nivel nacional.

169. Teniendo en cuenta los factores externos al programa observados en la zona, como la rápida introducción de la telefonía móvil, el auge de los precios de los cultivos tradicionales de la zona, algunas remesas del exterior en Baja Verapaz (mucho menos en Alta Verapaz), los réditos del narcotráfico, etc., se ha dado una dinámica económica favorable en los últimos años que también influye en los grupos-objetivo del PRODEVER.

170. Entre los activos distribuidos a los beneficiarios figuran, sobre todo, árboles para plantar que ofreció el programa. Sin embargo, en varios casos los beneficiarios no tuvieron tierra (suficiente) donde plantarlos. Además, las inversiones productivas y en infraestructura implican un aumento sustancial de activos a favor de comunidades y organizaciones más que de familias. Con respecto a los activos familiares, con la excepción de las estufas mejoradas, faltan datos para poder constatar un posible avance. La encuesta efectuada por esta evaluación destaca que algunas asociaciones de productores de cardamomo, café, mandarina y plátano han reinvertido parte de su ganancia (por ejemplo en la compra de un vehículo para la comercialización, en la construcción de centros de tratamiento y en cajas para la comercialización) complementando así los aportes en especie del programa. **La calificación del impacto sobre los ingresos y activos es 4.**

B. Capital Social y Humano

171. Después de 6 años de ejecución se observan efectos positivos en la situación socio-organizativa de Las Verapaces: el PRODEVER logró fomentar la formación de asociaciones y la cohesión social, contando con 158 organizaciones locales apoyadas que hacen esfuerzos colectivos para superar sus problemas. Dichas organizaciones han incorporado nuevos conocimientos sobre el funcionamiento organizacional y la autogestión y han ampliado sus miras locales hacia un desarrollo comunal y hasta regional. Sin embargo, sólo unas 35 de estas organizaciones han logrado algún grado de consolidación hasta 2007; la mayoría (90) se encuentra en proceso de consolidación y 24 están en estado incipiente.

172. Los representantes grupales empiezan a tomar parte en los COCODE, que los vincula paulatinamente con la gestión ante los gobiernos locales.

173. En lo que atañe al tema de género, se avanzó con la inclusión y formación de las mujeres en el marco de las organizaciones y de comunidades apoyadas. En casi todas las organizaciones, las mujeres participan, pero todavía tímidamente, aunque existen notables excepciones. La oposición de los hombres a la participación de sus esposas en las capacitaciones no ha sido superada, pero sí ha disminuido. En la esfera del hogar, la división sexual del trabajo no se ha modificado y todavía existe un bajo nivel de disposición de los hombres para atender las tareas domésticas. Actualmente, los ingresos de las mujeres son todavía muy bajos, esporádicos y vistos como algo familiar, aunque existen todavía algunas actividades económicas que permiten a las mujeres generar ingresos propios.

174. Los cursos sobre género –la autoestima de las mujeres sobre todo–, salud reproductiva y medio ambiente quedaron en la mente de las participantes y han comenzado a producir efectos: el 100% de las mujeres y los hombres encuestados recuerdan aspectos de las etapas de sensibilización sobre los derechos de las mujeres, y las mujeres se respaldan en el discurso de equidad de género para mantener su participación organizada. Menos recordados son los cursos de alfabetización, un aprendizaje que

requiere de ejercicio y uso práctico como por ejemplo con los celulares, que la gran mayoría de la gente pobre no tiene. Un logro importante ha sido la dotación de estufas mejoradas para el hogar, que han permitido el ahorro en la recogida de leña y en el tiempo empleado para cocinar y una mejora de la salud e higiene de la mujer y los niños gracias a la expulsión del humo a través de chimeneas.

175. El PRODEVER ha trabajado exclusivamente en zonas pobladas por indígenas, pero sin tematizar los derechos indígenas. Centró su aportación en el empoderamiento –organizativo y económico sobre todo– a nivel colectivo, individual y local, facilitando una mayor integración regional mediante la mejora de la infraestructura vial y productiva.

176. Otro impacto notable ha sido la expansión de servicios profesionales en la zona –muy escasas al inicio de la década–, debido a la preferencia del programa de efectuar las licitaciones en Las Verapaces y preferir la cercanía de los coejecutores para mayor facilidad de coordinación, intercambio y supervisión. La modalidad de coejecución con más de 50 empresas prestadoras de servicios locales ha permitido fortalecer el capital social de la región, convirtiéndose estas empresas en actores del desarrollo local, sumando experiencia y capitalizando aprendizajes para la zona. **La calificación del impacto en esta dimensión es moderadamente satisfactoria (4).**

C. Productividad Agrícola y Seguridad Alimentaria

177. **La productividad agrícola** de los cultivos perennes comerciales como el cardamomo y el café, se ha visto aumentada con la introducción de nuevas tecnologías en combinación con la asistencia técnica. Además, las plantas de procesamiento, la infraestructura vial y el apoyo a la comercialización han sido factores cruciales para dar valor a los mayores esfuerzos de producir mejor. La recuperación de plantaciones de cacao abandonadas permitió un notable aumento de la calidad y de la producción, a corto plazo. En el caso del plátano y de los frutales, el impacto es todavía potencial; hay buenas probabilidades de que, cuando nuevas plantaciones entren en función, aumente la productividad de estos cultivos.

178. Por lo que se refiere al logro de una mejor **seguridad alimentaria**, el programa impulsó una dieta más equilibrada mediante la introducción y el manejo profiláctico de animales de traspatio, así como de cultivos de hortalizas. Sin embargo, los logros de esta intervención han sido modestos: la introducción de nuevas hortalizas en Alta Verapaz no se adaptó a las condiciones ambientales y económicas de los grupos-objetivo; sólo los proyectos que se implementaron en áreas con experiencia previa en estos cultivos tuvieron éxito (sobre todo en Baja Verapaz). En una segunda ronda, el programa reaccionó introduciendo talleres de alfabetización y capacitación sobre como preparar hortalizas. La encuesta de la misión de evaluación constató que la capacitación en seguridad alimentaria ha influido, paulatinamente en una diversificación de la dieta de las familias beneficiarias. Se dieron mejoras en la dieta sobre todo en familias que lograron obtener ingresos más altos, permitiéndoles adquirir productos de origen animal, fideos y vegetales. Respecto a los animales de traspatio, los botiquines pecuarios no fueron reabastecidos por las comunidades. **La calificación del impacto en la productividad y la seguridad alimentaria es moderadamente satisfactoria (4).**

D. Recursos Naturales y Medio Ambiente

179. No obstante los loables esfuerzos del programa de impartir una conciencia ambiental en su zona de influencia, es poco probable que el programa logre controlar la degradación de los recursos naturales que impera en la zona, ocasionada por la deforestación acelerada debida a la presión ejercida sobre el recurso bosque por la producción de cultivos y la ganadería, la obtención de leña y madera, y también debida a los incendios forestales. Además, los suelos, en su mayoría de uso forestal por sus pendientes superiores al 30%, en gran medida están siendo utilizados para cultivos a pesar de su baja fertilidad y alta susceptibilidad a ser degradados. Esa situación está incidiendo de manera negativa sobre las fuentes de agua y el azolvamiento de los ríos.

180. Las mejoras ambientales logradas por el programa han sido modestas frente a los inmensos problemas medioambientales de la zona, excepto en conexión directa con aquellas actividades productivas que logren sostener sus mejoras con respecto al medio ambiente. **La calificación del programa en esta dimensión de impacto es moderadamente insatisfactoria (3).**

E. Políticas e Instituciones

181. En el período de implementación del programa, las políticas emergentes de los Acuerdos de Paz han comenzado a tomar forma, tímidamente. Se observa una actividad legislativa al respecto, sin que el programa haya tenido una influencia directa. Aspectos cruciales como la regularización de la tenencia de tierra se encuentra con obstáculos de parte de poderes fácticos que el Estado actual apenas tiene la fuerza de superar. En el aspecto de la seguridad alimentaria, el programa era acorde con la política del Gobierno de Oscar Berger, que creó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición (SESAN) en 2005, ejecutando proyectos en el marco de la política oficial.

182. El FIDA ha ejercido una influencia marcada en el MAGA, en el FONAPAZ y en otras instancias del Gobierno, incluso en la Presidencia de la República, que representan en Guatemala las entidades responsables para promover el desarrollo rural. La labor continuada del FIDA se concretizó aportando capacidades en definir modelos y maneras de intervención mediante proyectos como el PRODEVER, y posteriormente, con la definición de líneas estratégicas para promover el desarrollo rural, tal y como evidenciado en los dos COSOP de 2003 y 2008. El Gobierno entrante en enero de 2008 declaró el desarrollo rural como una de sus principales prioridades, creando un consejo de desarrollo rural así como una entidad coordinadora, el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL).

183. En las Verapaces, los alcaldes y sus municipalidades asumen sus funciones de gestores del desarrollo local y regional paulatinamente y con pocos recursos disponibles por la escasa disposición de la población a pagar impuestos. El PRODEVER ha tratado de apoyar la realización de agendas de desarrollo también a este nivel, logrando, entre otros aspectos, la participación de las organizaciones apoyadas en los COMUDE

184. A partir del año 2007, el PRODEVER ha ido promoviendo activamente la formación institucionalizada de asociaciones entre un segundo nivel de productores de cultivos comerciales mediante el apoyo al establecimiento de asociaciones de productores, ya sea de cacao como de cardamomo. **La calificación del impacto en esta dimensión es satisfactoria (5).**

F. Resumen del Impacto

185. Considerando la influencia conjunta de las cinco dimensiones que afectan a la pobreza rural, en su conjunto, el programa logró **un impacto total moderadamente satisfactorio (4).**

VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO

186. En esta evaluación, conforme a la orientación que surge del manual de evaluación de la OE, se consideran los siguientes criterios del desempeño relevantes:

- i) la sostenibilidad del programa; y
- ii) la innovación, replicabilidad y ampliación del alcance.

A. Sostenibilidad

187. Entre los factores fundamentales que han afectado la sostenibilidad de los resultados de proyectos ejecutados del PRODEVER se destacan:

- a) la situación de partida en Las Verapaces, donde las poblaciones aisladas son en gran medida analfabetas, de diferentes etnias e idiomas, y tienen pocos recursos y difícil acceso a medios de aprendizaje y de producción;

- b) la ausencia y reciente creación de estructuras públicas en la zona (consejos de desarrollo);
- c) una alta rotación de funcionarios públicos en el FONAPAZ (se contó con cinco directores desde el inicio del PRODEVER y un equipo de programa nuevo a partir de marzo de 2008)⁶⁴;
- d) las limitaciones en la contratación de los coejecutores de los proyectos (contratos a corto plazo), que interrumpen los procesos de atención a los beneficiarios. El período de duración de los contratos con las empresas coejecutoras con las cuales, durante los primeros años, se firmaban contratos de cuatro meses, extendidos paulatinamente hasta doce meses, se hace insuficiente para servir, por ejemplo, como extensionistas agrícolas en el tiempo requerido o para lograr la capacitación de los beneficiarios en tal grado de asegurar la autosostenibilidad. Se necesitarían al menos 18 meses, o mejor, de 24 a 36 meses, para lograr ese objetivo.

188. En ausencia de estructuras públicas efectivas en la zona, la estrategia del programa ha sido la de apoyar a organizaciones con miras a su autogestión, potenciando su capacidad de gestionar proyectos y generar recursos. Algunos aspectos desarrollados hasta la fecha por el componente de fortalecimiento de las capacidades locales pueden considerarse sostenibles para los grupos apoyados, como la legalización de 35 organizaciones, que facilita acciones de autogestión, y la formación de juntas directivas y comisiones de trabajo que apoya el buen funcionamiento de la organización. Existe aceptación y además compromiso por parte de los asociados para seguir trabajando de manera organizada y recibir los apoyos del programa en beneficio de sus familias, grupos y comunidades. Este no es el caso de las 90 organizaciones en proceso de consolidación, de las cuales 71 son comités, o sea, entidades informales. Estos grupos presentan muchas dificultades para superar sus problemas prioritarios, ya que todavía necesitan ser guiados para mantener o ampliar sus organizaciones, para abordar los aspectos financiero-administrativos, para aumentar la membresía y buscar una forma de mantener el interés y la cohesión del grupo. Los resultados alcanzados hasta la fecha demuestran que es necesario unir estos esfuerzos con mayor énfasis con los de las municipalidades y los del sistema de los consejos de desarrollo a nivel comunitario, municipal y departamental.

189. En el rubro del desarrollo productivo sostenible, las 27 asociaciones de productores de cardamomo, café, mandarina y plátano, en su mayoría forman parte del mencionado grupo de organizaciones consolidadas. Los convenios firmados por el FIDA con el FUNCAFE y con la AGEXPORT pueden coadyuvar a que haya mayor sostenibilidad de las enseñanzas impartidas.

190. Muchas de las capacidades impartidas a las organizaciones que todavía no están consolidadas, incluso para incentivar actividades generadoras de ingresos, o a personas individuales como por ejemplo en la formación de capacidades ocupacionales, demostrarán su sostenibilidad cuando sean aplicadas.

191. Los esfuerzos de aumentar la seguridad alimentaria (entrega de animales de traspatio, huertos familiares, etc.), de mejorar la salud y reducir la tasa reproductiva, de frenar la degradación del medio ambiente, o de adquirir habilidades ocupacionales, surten efectos poco visibles a corto plazo. En promedio, el compromiso de los beneficiarios mostró ser relativamente bajo, por los múltiples obstáculos en su situación de vida (lengua, hábitos, sobre vivencia, aislamiento, etc.). Los procesos de aprendizaje inducidos pueden resultar en efectos poco previsibles a la fecha.

192. Las medidas medioambientales como la reforestación para estabilizar el terreno o proteger fuentes de agua, así como la instalación de cocinas mejoradas con una reducción de hasta un 70% en el uso de leña, tienen efectos sostenibles en la medida que los comunitarios/as aplican lo que han aprendido con la educación ambiental.

⁶⁴ El hecho de haberse mantenido el mismo equipo del programa, desde su inicio hasta 2007, ha sido uno de los factores más importantes que explican los logros del programa.

193. De igual manera, los caminos servirán en la medida en que las comunidades se consideren responsables de su mantenimiento; esta evaluación observó casos con comités de mantenimiento plenamente funcionales y otros no funcionales.

194. Lograr la sostenibilidad de infraestructuras mejoradas demanda anclar estos esfuerzos en las estructuras nacientes en los consejos de desarrollo así como en las oficinas de planificación, desarrollo y mantenimiento de las municipalidades, elemento estratégico para la continuación del trabajo del PRODEVER.

195. Con el cambio íntegro del equipo del programa, se ha producido un quiebre en las relaciones del programa con las asociaciones y comunidades. Además, debiendo aprender de las actividades anteriores del programa y elaborar proyectos que continúen con procesos iniciados, se observa una discontinuidad en la ejecución de las actividades del programa. Al seguir contratando los mismos coejecutores como se hizo anteriormente, se podría aumentar la continuidad en el apoyo. Sin embargo, la Dirección Ejecutiva, incluso el FONAPAZ, ha hecho frente en 2008 a una situación de fuerte restricción en el presupuesto, prolongando el periodo de aprobación de proyectos. La discontinuidad en el apoyo a las múltiples actividades del programa en 2008 reduce las perspectivas de promoción de efectos sostenibles entre los grupos-objetivo.

196. La sostenibilidad de las estructuras y los conocimientos facilitados por el PRODEVER en su conjunto es **moderadamente satisfactorio (4)**.

B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance

197. **Innovación.** El programa buscó modalidades de incentivar el desarrollo de una región afligida por la guerra interna y con un tejido social débil. Para esta zona, el enfoque participativo así como el fomento del capital social han sido elementos innovadores, al igual que la clasificación inicial de las comunidades de Las Verapaces según su nivel de pobreza para facilitar la selección de las comunidades a atender.

198. Los grupos productores de los cultivos comerciales tradicionales (café, cardamomo y cacao) recibieron capacitación y asistencia técnica en el manejo y recuperación de sus plantaciones, lo cual permitió introducir nuevas tecnologías tendentes a mejorar los niveles de productividad y producción en la zona. De igual forma se visualiza la introducción de nuevas formas de comercialización, lanzando así el concepto de las cadenas empresariales.

199. Como actividad innovadora en la región que ha promovido el PRODEVER se cuenta con la participación de las comunidades en actividades del sector turismo. En la estrategia implementada se ha dado prioridad a: (i) la capacitación de las familias rurales en la identificación y aprovechamiento de oportunidades empresariales en aspectos turísticos y de protección ambiental, y (ii) la asistencia técnica a MER para el desarrollo de actividades de turismo comunitario que generen empleo e ingresos a familias rurales.

200. **Replicabilidad.** La forma en que el programa ha sido concebido hace que no sea replicable en su totalidad. Se requiere una mayor focalización en un menor número de grupos-objetivo y en una línea principal a desarrollar, con los subcomponentes pertinentes a tener en cuenta. Partes como la metodología del fortalecimiento de capacidades a nivel comunal son aplicables a situaciones parecidas y las medidas de desarrollo productivo sostenible son replicables por responder a un criterio de sentido común: el de recuperar y facilitar la expansión de cultivos adaptados a la zona y con buenas perspectivas de venta.

201. **Ampliación.** Una ampliación de los componentes exitosos del PRODEVER –en organización y producción agrícola sobre todo– es factible y requerido en Las Verapaces, y aplicable a otras regiones con características similares. El Gobierno actual asigna alta prioridad a tales programas, en particular a la atención de las 45 comunidades más pobres del país. **En resumen, en estos aspectos, el programa obtiene una calificación de moderadamente satisfactoria (4)**.

C. Resumen de los Criterios del Desempeño

202. El PRODEVER ha sido un intento valioso de responder a una realidad adversa. Los impactos observados hasta la fecha demuestran el grado de dificultad para lograr el objetivo de reducir la pobreza en forma sostenible en las circunstancias de Las Verapaces. Los tres componentes exitosos del programa –la organización social, desarrollo de cultivos comerciales e infraestructura rural– son replicables en circunstancias parecidas; otros, como las actividades para promover la seguridad alimentaria, mostraron resultados modestos. Queda por reforzar el enfoque territorial-regional de dicho programa, continuando con la integración de comunidades y asociaciones apoyadas en el desarrollo espacial de municipios, departamentos y flujos comerciales.

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

A. Desempeño del FIDA

203. El FIDA ha invertido sustancialmente en la definición del programa. El proceso de formulación tuvo en cuenta las observaciones de las instancias técnicas del FIDA y procedió de forma participativa. En el marco del MFF, que establece la exigencia de asignar mayor atención al proceso de ejecución a través de una mayor participación del personal del FIDA en la ejecución del proyecto, el FIDA siguió la evolución del programa en dos o más ocasiones al año con visitas al terreno, y facilitó el intercambio de enseñanzas y experiencias entre los demás proyectos del FIDA implementados en Guatemala. En aspectos claves como la elaboración y aplicación de un sistema de SyE, el FIDA puso a disposición del programa consultorías externas desde el inicio, siguiendo de cerca el cumplimiento de su mandato. En otros aspectos (formación del Comité Asesor, manejo del componente de servicios financieros), el FIDA aceptó las decisiones y la actuación del programa sin insistir en su cumplimiento.

204. En vista de tener un portafolio de varios proyectos en ejecución en Guatemala y en América Central, el responsable estuvo periódicamente en contacto con las autoridades y mantuvo en esta ocasión un diálogo sobre políticas de desarrollo rural, con conocimiento de la realidad sobre el terreno. Con el diseño de programas dedicados específicamente a la intervención en áreas rurales, así como con la elaboración de los COSOP de 2003 y 2008, el FIDA aportó elementos esenciales al Gobierno para definir una política y estrategia de intervención al respecto. Con los dos COSOP, el FIDA pasó de un enfoque de proyectos a uno de programas en un intento de i) centrar las iniciativas de reducción de la pobreza en las poblaciones indígenas y otros grupos rurales vulnerables, y ii) fortalecer la capacidad operativa del MAGA en las esferas de desarrollo rural mediante la creación de un programa de desarrollo rural a escala nacional. El PRODEVER llamó la atención de las autoridades al respecto: el Presidente de la República visitó seis veces algunas comunidades de Las Verapaces y proyectos del PRODEVER entre 2004 y 2007.

205. El convenio de préstamo asigna la responsabilidad de la ejecución al FONAPAZ y la supervisión del cumplimiento del convenio de préstamo a una IC, reservando al FIDA la facultad de aprobación de aspectos básicos, como el nombramiento del Coordinador, así como el diálogo político y el seguimiento operativo, ambos efectuados con reconocida intensidad por el responsable del FIDA.⁶⁵ Paralelamente a la implementación del programa y la presente evaluación, el FIDA inició en mayo de 2008 la preparación de un nuevo programa similar en el norte del país. **La valoración del desempeño del FIDA es satisfactoria (5).**

B. Desempeño del Gobierno

206. La ejecución del programa ha estado a cargo del FONAPAZ, entidad ejecutora creada por el Gobierno como consecuencia de los Acuerdos de Paz para ejecutar proyectos de desarrollo –en el caso del FONAPAZ para el desarrollo de la infraestructura rural en las comunidades más pobres del país–.

⁶⁵ Desde el inicio de 2009, el FIDA ha pasado a la modalidad de la supervisión directa de la implementación de sus proyectos, modalidad que el responsable del FIDA ya aplicó en el caso de sus proyectos en Guatemala en paralelo con la supervisión por la UNOPS como IC.

El FONAPAZ está constituido como un fondo de fideicomiso, cuyo monto total sobrepasó a veces los USD 200 millones en los últimos años. Al inicio del PRODEVER, hacia finales de 2007, el portafolio de proyectos y programas del FONAPAZ incluyó más de diez programas de desarrollo en todo el país, cofinanciados por varias agencias de desarrollo.

207. El convenio de préstamo entre el Gobierno y el FIDA especifica condiciones iniciales para el primer desembolso, así como aspectos básicos respecto a la selección de personal y la rendición de cuentas. Sin embargo, no estipula un análisis previo de las capacidades de la institución contraparte para ejecutar el programa.

208. El FONAPAZ, cuyo Director cambió cuatro veces en el curso de implementación del PRODEVER, ejerció su función de control, dirección y orientación del programa frecuentemente de forma directa junto con el representante del FIDA, pero de manera poco estructurada (faltan minutas de reuniones regulares de supervisión). Tampoco se nombró un comité asesor del programa⁶⁶ como estipulado en el convenio de préstamo con el FIDA. Se otorgó amplia libertad de gestión a la gerencia del programa, por la satisfacción con su manejo expedito del PRODEVER y los resultados alcanzados.

209. En algunos casos, la misión de evaluación detectó modalidades de ejecución en la contratación de los coejecutores, que no cumplieron con las normas administrativas a las cuales está sujeta la institución ejecutora. El FONAPAZ asignó la potestad de efectuar las licitaciones de proyectos al PRODEVER para facilitar la contratación de oferentes de la zona del programa, requiriendo siempre el visto bueno de la IC. En 2006, el programa adelantó sus licitaciones sin obtener la aprobación previa de la IC, la cual dio, *ex post* (en junio de 2007) su visto bueno a 12 proyectos iniciados en 2006 y 2007, con las exigencias de cada caso respecto a la auditoría. El manual operativo del programa, exigido en el convenio del préstamo, tardó años en elaborarse y aceptarse, recibiendo advertencias de la IC. Se observa una falta de sistematización de la información periódica en un formato fijo del programa, en el campo operacional como en el financiero, ya sea por parte del programa como de los coejecutores.

210. El proceso de selección de gerentes y del equipo del programa (UCP) por parte del FONAPAZ en 2001-2002 se hizo en forma competitiva, componiendo un equipo local que logró cohesión y reconocimiento en la zona por su calidad y dedicación. La gerencia asumió el rol preponderante que le había sido asignado, dando orientación al programa, y continuó en su cargo hasta finales de 2007. La UCP utilizó el espacio otorgado para lograr mayor fluidez en encaminar sus proyectos y responder a las demandas de los grupos-objetivo. El personal del PRODEVER realizó actividades de supervisión⁶⁷, de facilitación y de enlace con las empresas coejecutoras, que fueron calificadas positivamente tanto por los grupos beneficiarios como por las mismas empresas. El nuevo Gobierno, en enero de 2008, decidió cambiar el equipo del programa.

211. Con el cambio del personal de la UCP, en marzo de 2008, se interrumpió la curva de aprendizaje del programa ya que la transferencia del conocimiento al nuevo equipo tuvo lugar muy escasamente. En la nueva gestión de la UCP, aspectos claves para la gestión del programa como descripciones de puestos, información operativa y financiera sobre el programa, planes de trabajo, etc. no estaban disponibles para los nuevos empleados del programa al efectuar esta evaluación. En general, la gobernación del programa a nivel estratégico quedó demasiado suelta.

212. En términos financieros, el Gobierno ha cumplido con sus obligaciones: aportó cada año su contribución prevista a los costos operativos del programa, y se reconoció la buena capacidad de ejecución del PRODEVER y se hicieron gestiones ante el Ministerio de Finanzas para disponer de los

⁶⁶ Este comité debía estar integrado por representantes del MAGA, el FONAPAZ, el SEGEPLAN, el FIDA, la UNOPS y, por los representantes de las comunidades. La función de este comité era asesorar las líneas y orientaciones del programa y revisar y aprobar el plan operativo anual (POA) preparado por la UCP. (evaluación *ex ante*, 1999)

⁶⁷ “El PRODEVER no habla, cumple”, según la opinión de un técnico de la municipalidad de Cahabón, con la cual el programa cooperó en varios aspectos.

recursos necesarios para su ejecución, logrando reasignaciones de presupuestos de otros proyectos menos expeditos.

213. El desempeño de las agencias del Gobierno demuestra aspectos positivos (gerencia y equipo capaz con continuidad hasta un momento dado, apoyo en facilitar la disponibilidad de recursos) y problemáticos (gobernación por el FONAPAZ, falta de un sistema de SyE sistemático y de formación de un comité asesor). **La calificación asignada al desempeño del Gobierno es moderadamente satisfactoria (4).**

C. Desempeño del Cofinanciador y de la Institución Cooperante

214. La cofinanciadora OPEP no ha sido involucrada en la implementación del programa, confiando en la capacidad de seguimiento y supervisión del FIDA y de la IC. Se liberaron tarde los fondos iniciales.

215. La UNOPS fue la IC, con responsabilidad de administración y supervisión del préstamo hasta finales de 2007. La UNOPS efectuó una visita por año al terreno, cada vez en base a términos de referencia pre-consultados previamente y redactó un informe sobre el avance del programa. El informe de 2007 equivale a una corta evaluación intermedia proveyendo datos y observaciones pertinentes. Existe adecuada documentación del cumplimiento de sus funciones referente a la selección de personal, aprobación de proyectos, seguimiento de actividades, estado de gastos y reprogramación del préstamo. Respecto al componente de los servicios financieros, la UNOPS ni siquiera lo menciona en un extenso informe de seguimiento de Marzo de 2007, el cual da una apreciación global del programa en vista de ser reemplazada como IC por la CAF. Por lo que se refiere a los otros componentes, UNOPS ha tomado posición y emitido recomendaciones. **El seguimiento por parte de la UNOPS ha sido satisfactorio y por esto su desempeño está calificado con 5.** La UNOPS ha sido reemplazada hacia finales de 2007 por la CAF, por decisión de la División de América Latina y el Caribe del FIDA. Desde inicios de 2008, la CAF ha efectuado tres misiones en la primera mitad del año para informarse sobre el estado del programa, en particular su situación financiera.

D. Desempeño de los Proveedores de Servicios

216. La opinión del programa y de los beneficiarios sobre la calidad de los coejecutores ha sido mayormente favorable: se seleccionaron empresas y ONG preferentemente de la misma zona, incluyéndolas en la capacitación junto con el personal del PRODEVER y con los beneficiarios. En general, la opinión de los entrevistados sobre el trabajo realizado en las comunidades por los coejecutores en el campo de las actividades agrícolas y en la construcción de caminos ha sido favorable. Donde la misión percibió menos efectividad de intervención, ha sido en la promoción de actividades generadoras de ingresos no agrícolas. Cabe destacar que la preferencia del PRODEVER en seleccionar coejecutores entre los nativos, conocedores de Las Verapaces y con dominio de los idiomas indígenas quechí, pocomchí y achí, por un lado ha representado una fortaleza porque ha facilitado la comunicación con los beneficiarios y se han optimizado recursos locales, y por otro lado, ha representado una debilidad, ya que ha restringido la gama de coejecutores elegibles para la ejecución de proyectos.

E. Resumen de Desempeño e Impacto

217. El cuadro 10 presenta una síntesis del resumen del desempeño y el impacto del PRODEVER.

Cuadro 10. Resumen de Calificaciones

Criterio de Evaluación	Calificaciones
Criterios básicos de los resultados	
Pertinencia	5
Eficacia	4
Eficiencia	3
Desempeño del proyecto^a	4
Impacto en la pobreza rural	4
Ingresos y activos de los hogares	4
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	4
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	5
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	4
Calificación general del proyecto^b	4
Desempeño de los asociados	
FIDA	5
Gobierno	4
UNOPS	5

^a Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^b Calificación calculada considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

Sistema de calificación: 6 = Muy satisfactorio; 5 = Satisfactorio; 4 = Moderadamente satisfactorio; 3 = Moderadamente insatisfactorio; 2 = Insatisfactorio; 1 = Muy insatisfactorio.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

218. Las siguientes conclusiones resumen lecciones que se pueden aprender del diseño y la implementación del PRODEVER.

219. A la hora de diseñar el PRODEVER, la **situación de partida** presentaba **una serie de desafíos** para fomentar procesos de desarrollo: una reciente historia de guerra interna con fuerte incidencia en Las Verapaces y graves violaciones de los derechos humanos, en particular contra la mujer; una población compuesta por diferentes etnias con diferentes lenguas y poca relación entre ellas; una distribución de tierras caracterizada por grandes fincas en mano de latifundistas y zonas marginales para los campesinos; estructuras de poder dominadas por caudillos locales; la ausencia del Estado central en la zona, con municipalidades incipientes; la falta de infraestructura y servicios que mantenían aisladas a las comunidades; mercados de bienes e instituciones financieras informales; alta migración de los jóvenes; y un alto nivel de pobreza. Evidentemente, tal situación implicaba una serie de dificultades, a nivel de diseño y de implementación, para la obtención de los resultados postulados, en particular con respecto a cuáles dimensiones debían ser incluidas en el programa y cuáles no.

220. Un diseño que permita a los ejecutores responder a la complejidad de tal situación implica acercarse al máximo a las circunstancias concretas en las diferentes comunidades. La implementación del PRODEVER ha demostrado que **en tal situación, el diseño mediante misiones externas tiene limitaciones**, requiriendo un involucramiento en la zona durante más tiempo para conocer lo que es factible realizar. Conociendo los riesgos en el diseño del PRODEVER, los diseñadores solicitaron flexibilidad para poder adaptar el diseño en el curso de la implementación del programa, y el FIDA aceptó esta propuesta al aceptar la modalidad del MFF. Esta decisión ha demostrado ser acertada, dado

que un componente (servicios financieros rurales) así como aspectos de otro (legalización de la tierra) no se implementaron y que se incluyeron nuevos elementos en el programa como la alfabetización, la salud reproductiva, proyectos de seguridad alimentaria o la formación ocupacional.

221. El FIDA exigió una **focalización** clara del programa y aceptó un diseño que distinguió seis diferentes grupos-objetivo. Gracias a un estudio inicial, la gerencia determinó las características y niveles de pobreza de las comunidades a atender y sobre esta base se seleccionaron las comunidades de acuerdo también a la naturaleza de los proyectos implementados. Sin embargo, en la ejecución, no se registraron las características de las familias y personas que participaron en los proyectos. En consecuencia, debido a la ausencia de la estratificación de los resultados, no se puede indicar con precisión en qué medida cada uno de los seis grupos-objetivo se ha beneficiado de los diferentes proyectos del programa.

222. El diseño incluyó **dos clases de población-objetivo**: los que poseen medios de producción y por lo tanto tienen potencial de autodesarrollo productivo, y los que se encuentran en situación de extrema pobreza y no cuentan con tales medios a su disposición. La intervención del PRODEVER ha demostrado que los mayores resultados visibles se han logrado en el segmento de las familias poseedoras de tierras que tienen plantaciones de cultivos perennes como el café, el cardamomo o frutas (banano, cítricos), o tales que lograron establecer una relación permanente con un exportador para la venta de hortalizas. Por otro lado, para atender a los grupos-objetivo de la segunda categoría la gerencia concibió proyectos no previstos originalmente en el diseño, en particular en el campo de la seguridad alimentaria. Sin embargo, para este segundo segmento –más numeroso– se requiere un tiempo sustancialmente mayor para lograr situarse por encima del umbral de pobreza. La atención a estas diferentes poblaciones objetivo requieren de enfoques, métodos y medidas, que el programa no ha diferenciado claramente y que no son fáciles de combinar en un mismo programa.

223. Adicionalmente, en la evaluación se subraya que los procesos de construcción de capacidades locales requieren de un **tiempo de apoyo** prolongado. El programa lo demuestra: de las 158 organizaciones apoyadas desde 2003, unas 35 lograron un grado de desarrollo que merece su clasificación como “institución consolidada”. La gran mayoría de las restantes organizaciones requieren de un apoyo continuo para llegar a consolidar su organización.

224. Se cumplieron parcialmente los objetivos del programa trazados inicialmente, con avances notables en los rubros de organización, desarrollo económico, género e infraestructura vial. Se realizaron inversiones fuertes en la mejora de las condiciones de mercado de los productores rurales como caminos e infraestructura agroindustrial y se trabajó fuertemente en el acceso al mercado. Se observó una dinámica económica creciente en Las Verapaces durante la implementación del programa, a la cual el PRODEVER ha contribuido substancialmente mediante capacitación, asistencia técnica e inversión productiva y vial. Se logró reducir la pobreza en aproximadamente un 5% de la población-objetivo del programa, lo que coincide con la tendencia a nivel nacional como constatado por el Gobierno a finales de 2007.

225. En principio, la propuesta de aplicar un **MFF** ha sido la correcta, ofreciendo la posibilidad de adaptar el programa en base a sus logros y experiencias. Sin embargo, esta flexibilidad, indispensable para un programa como el PRODEVER, implica no solamente beneficios en términos de facilitar la adaptación del programa para lograr mejor sus objetivos, sino también **riesgos** respecto a su evolución y al seguimiento **de su implementación**. El mismo marco lógico, de acuerdo al cual se deben medir los avances, ha sido sólo parcialmente aplicable y requirió una sustancial adecuación a las realidades del programa (véanse las recomendaciones de la RMT al respecto). Es evidente que tal situación requiere un seguimiento adecuado de las entidades responsables para la implementación. En el caso del PRODEVER, el FIDA efectuó visitas frecuentes al terreno y seguidamente apoyó el desarrollo de un sistema de SyE.

226. El fomento del proceso de desarrollo rural requiere de **intervenciones a diferentes niveles** para nutrirlo y promoverlo a nivel de la estrategia y las políticas correspondientes, ligadas a las realidades concretas en el terreno, y facilitando el intercambio entre diferentes intervenciones. El PRODEVER es un caso de “buenas prácticas” al respecto: el FIDA apoyó a las entidades responsables como el MAGA

y el FONAPAZ para la definición de varios programas de desarrollo rural, y con los COSOP de 2003 y 2008 aportó insumos importantes para la definición de las políticas correspondientes del Gobierno. Además, facilitó el intercambio de enseñanzas y experiencias entre proyectos del FIDA y de otras agencias operantes en el país así como también a nivel de América Central.

227. En vista de la complejidad de implementación de un programa como el PRODEVER, revestía gran importancia la selección de una **gerencia** y un **equipo de programa** de buena calidad profesional, que definiera e implementara una estrategia de entrada y de ejecución adecuadas para cumplir con el objetivo del programa. Además, tal equipo necesita acumular el conocimiento necesario para diseñar y ejecutar proyectos efectivos mejor adaptados a los requerimientos. El FONAPAZ seleccionó una gerencia adecuada al iniciarse el programa, la cual aplicó criterios acertados para componer su equipo y luego para seleccionar los coejecutores. Además, el hecho de que este equipo quedó a cargo del programa desde el inicio hasta finales de 2007 ha sido uno de las razones principales para el buen desempeño del programa, su estabilidad ha sido clave para los logros obtenidos. El cambio del equipo al inicio de 2008 interrumpió la curva de aprendizaje del programa, requiriendo que un nuevo equipo recomenzara a establecer relaciones y credibilidad con las comunidades y acumulara el conocimiento para seguir con el apoyo.

228. Durante la implementación del programa, se dieron cambios de una cierta envergadura en el contexto **institucional** aprobándose la legislación sobre la descentralización del Estado, que asignó un rol crucial a las municipalidades como nuevos agentes de desarrollo. Aprovechando este nuevo entorno, donde están surgiendo estructuras públicas y privadas, el PRODEVER ha tratado de apoyar la integración de sus actividades en los planes de desarrollo municipales, en algunos municipios con mayor éxito que en otros. Miembros de las organizaciones apoyadas por el PRODEVER participan hoy día en tales estructuras, como los COCODE y los COMUDE, que constituyen interconexiones esenciales para reforzar el enraizamiento de los esfuerzos del programa en estructuras locales. A través de este proceso, se han abierto posibilidades de participación ciudadana que paulatinamente están siendo ejercidas.

229. El PRODEVER actuó en un ambiente que había quedado marginado de casi todo servicio público. En este entorno, el programa buscó nuevas modalidades de incentivar el desarrollo de Las Verapaces. Para la zona de Las Verapaces, el enfoque participativo en el fomento del capital social ha sido un elemento **innovador**, así como la clasificación inicial de las comunidades según su nivel de desarrollo para facilitar la selección en base a criterios de pobreza y de potencial. Al mismo tiempo, se introdujeron nuevas tecnologías para mejorar los niveles de producción y productividad de los cultivos comerciales. Al crear vínculos entre las asociaciones de productores y las plantas procesadoras y ligándolas a eslabones más avanzados en la cadena de comercialización se abrieron oportunidades de un aumento de ingresos sostenible.

B. Recomendaciones

Diseño y preparación de futuros programas

230. Se recomienda considerar adecuaciones a la modalidad de preparación de programas futuros similares al PRODEVER, dando una mayor voz a los actores activos en la zona del programa.

231. Se recomienda precisar, desde el inicio, las diferencias en el acercamiento y los métodos requeridos para apoyar a diferentes categorías de grupos-objetivo: los que tengan posibilidades de salir de la pobreza por sí mismos mediante inversiones económicas, y aquéllos en extrema pobreza y sin recursos que requieren, por lo menos inicialmente, programas de asistencia social. El hecho de centrar la atención en los dos tipos de grupos-objetivo conlleva el riesgo de reducir la eficiencia y eficacia de las intervenciones en ambos. Por lo tanto, se recomienda mayor claridad conceptual al definir y combinar modalidades de intervención que respondan a estas dos poblaciones-objetivo y sus diferentes niveles de dotación de medios de autoayuda.

232. Se recomienda incluir en los convenios de préstamo del FIDA la exigencia de una “debida diligencia” de la capacidad de ejecución de la institución encargada de la implementación, evaluando

los requerimientos necesarios para la gobernabilidad y las normas administrativas a cumplir por el futuro proyecto y su grado de adecuación a los requerimientos para una implementación fluida y exitosa de proyectos.

233. En relación a los servicios financieros rurales, se recomienda reforzar la búsqueda de formas alternativas de fomento del ahorro y el crédito “desde abajo” que fomenten el desarrollo de pequeños mercados financieros adaptados a las costumbres de los potenciales clientes comunitarios (como por ejemplo asociaciones de ahorro y crédito).

Continuación del PRODEVER

234. Es crucial que el PRODEVER, el FONAPAZ y los actores involucrados en definir el actual programa gubernamental de promoción de la seguridad alimentaria incorporen las lecciones extraídas de la implementación del PRODEVER con el fin de mejorar sus intervenciones dirigidas a las 45 municipalidades más pobres en todo el país, priorizadas por el Gobierno actual.

235. Se recomienda al FIDA y a la CAF efectuar, junto con el FONAPAZ, un análisis de la capacidad operativa y financiera actual del PRODEVER, incluyendo los aportes del Gobierno, hasta el cierre del programa. Además, es necesario considerar la revisión de los componentes y subcomponentes que continúan y los que se van a cerrar, definiendo los grupos-objetivo en los cuales se debe centrar el programa para aumentar la sostenibilidad de las estructuras apoyadas. Además, es necesario adaptar y simplificar el marco lógico vigente. Finalmente, se recomienda establecer una planificación financiera anual hasta la finalización del programa, incluyendo los aportes del Gobierno.

236. Para garantizar una mayor sostenibilidad del apoyo de programas como el PRODEVER y para fomentar la institucionalidad pública a nivel comunitario y regional, es crucial vincular más estrechamente los esfuerzos emprendidos por el programa con las estructuras permanentes que surjan en el área: las municipalidades, los consejos de desarrollo y los otros actores a nivel comunal, municipal y departamental.

237. Los resultados facilitados por el PRODEVER en Las Verapaces quedarían huérfanos sin un apoyo continuo de otro programa que se construya sobre los logros obtenidos hasta la fecha, por lo que recomienda invertir en un programa que continúe reforzando las capacidades apoyadas hasta la fecha.

Diálogo político

238. Se sugiere mantenerlo y reforzarlo mediante el establecimiento de una agenda acordada entre las autoridades competentes, el FIDA y otras agencias, con reuniones periódicas y planes de trabajo que incluyan la revisión de la aplicación de las políticas de desarrollo rural del Gobierno.

Marco de Evaluación

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación / Indicadores	Fuente de Datos
Desempeño del Programa		
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Analizó el Programa PRODEVER las necesidades de los pobres del sector rural y determinó estrategias concretas para atender dichas necesidades? • ¿El diseño del Programa ha sido pertinente en relación a la política de desarrollo rural del Gobierno? • ¿Las metas y los objetivos del Programa reflejaban la estrategia general del FIDA en el país? • ¿Se identificaron distintos grupos de pobres y se definieron estrategias diferentes para cada grupo según los criterios de pobreza y de etnia? • ¿El proceso de diseño fue de carácter participativo y flexible? • ¿Era el diseño del Programa claro, realista y lógico? • ¿Hubo coherencia entre objetivos, componentes, actividades del Programa y recursos humanos y financieros comprometidos? • ¿Los objetivos del Programa han sido adecuados y realistas considerando las condiciones agro-ecológicas y socioeconómicas del país y de la zona del Programa y su potencial evolución? • ¿El diseño del Programa ha tomado en cuenta las experiencias precedentes del FIDA en Guatemala? • ¿Se incorporaron adecuadamente en el diseño del Programa las cuestiones importantes de política del FIDA (focalización, género, participación, medio ambiente, financiación rural e innovación)? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de Formulación ▪ Informe de Evaluación ex ante (EEA) ▪ Informe del Presidente ▪ Evaluación de Medio Término (MT) ▪ COSOP Guatemala ▪ Estrategia Regional del FIDA en América Latina ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa? • ¿Cuáles son los factores que explican los resultados en cuanto al logro de los objetivos alcanzados? • ¿Hubo cambios en el contexto, p. ej. cambios a nivel político, socioeconómico y ambiental a nivel local o de país, que puedan haber influido en los resultados alcanzados? • ¿En caso de resultados negativos: se adoptaron acciones correctivas, y de qué tipo? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentación de la UCP ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA

Eficiencia	<p>Preguntas generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida los objetivos fueron logrados a un costo razonable comparado con los insumos? • ¿Podría el Programa haber producido más con los mismos recursos, o lo mismo con menos dinero? <p>Criterios de eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el peso de los costos operativos sobre el total de costos del Programa? • ¿Los costos unitarios de asistencia técnica, infraestructura rural, y capacitación son comparables con los de intervenciones similares desarrolladas en el país por otras organizaciones u organismos equiparables? • ¿Hubo retrasos en la ejecución del Programa u otros problemas de implementación que puedan haber afectado los beneficios o los costos de manera significativa? ¿Podrían haberse previsto algunos de los problemas? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de MT ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA
Impacto del Programa		
Ingresos y activos de los hogares	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo un mejoramiento de los ingresos de los hogares? • ¿Hubo un mejoramiento de los activos de los hogares (en cuanto a disponibilidad de tierra, agua, ganado, etc.)? • ¿Hubo un mejoramiento de los ingresos de las empresas y de su infraestructura para la producción y comercialización? • ¿Cual fue el porcentaje de incremento de los ingresos de las mujeres? • ¿Se logró integrar las comunidades en el proceso económico nacional? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA
Capital social y empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se logró fortalecer a las asociaciones de productores y a las organizaciones comunitarias? • ¿Hubo un mejoramiento en el grado de participación de los beneficiarios y en nivel de cohesión social? • ¿La población rural se volvió más empoderada hacia las autoridades públicas nacionales, desempeñando un rol efectivo en el proceso de decisión? • ¿Se logró fortalecer el rol de las mujeres en las actividades productivas y sociales? • ¿Logró PRODEVER promover progresos en la consideración de la cuestión de genero en las políticas y acciones del sector público? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa. ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación. ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA

<p>Seguridad alimentaria y productividad agrícola</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo incremento de la producción y productividad agropecuaria? ¿Y una diversificación de la producción? • ¿Se logró llevar a cabo cambios en los procesos de transformación, abastecimiento y transformación de los productos agropecuarios? • ¿Hubo cambios en la disponibilidad de los alimentos para los hogares? ¿En relación a cantidad y calidad? • ¿Se logró una diversificación de la dieta típica de las comunidades? • ¿Hubo variaciones en cuanto al nivel de inseguridad alimentaria y la tasa de malnutrición crónica infantil? • ¿Hubo una mejoría en relación al abastecimiento de agua? ¿Se logró encontrar más fuentes de agua potable? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Evaluación de MT ▪ Informes de Supervisión ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA
<p>Recursos naturales y medio ambiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo cambios en la preservación y ordenación de los recursos naturales (i.e. mayor fertilidad de suelo, protección del suelo de la erosión/ inundación; actividad de reforestación)? • ¿Se logró adoptar un uso racional de los recursos naturales? • ¿Se establecieron prácticas agrícolas sostenibles? • ¿Hubo cambios en la exposición y capacidad de reacción de la población rural hacia los riesgos y crisis ambientales? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Evaluación de MT ▪ Informes de Supervisión Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones de FIDA
<p>Instituciones y políticas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo cambios en las políticas nacionales/sectoriales relacionadas con el desarrollo rural de Guatemala? • ¿Hubo cambios en el marco regulatorio que afecta al desarrollo rural? • ¿Se logró llevar a cabo cambios en el acceso a mercados? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluación de MT ▪ Informes de Supervisión ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno, y el Gerente de Operaciones del FIDA

FACTORES TRANSVERSALES		
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se incluyó en el diseño del Programa una estrategia para transferir a los interesados locales la responsabilidad y la propiedad de la gestión de los servicios del Programa después de su terminación? • ¿Se planeó una estrategia “de salida”? • Sostenibilidad política. ¿Hay compromiso del Gobierno, y influencia/presión política en favor de las intervenciones del Programa? • Sostenibilidad social. ¿Hay aceptabilidad social del Programa? ¿Las actividades y acciones del Programa tienen el apoyo, la participación y el compromiso de los beneficiarios y de las comunidades locales? • Sostenibilidad institucional y organizativa. ¿Las organizaciones/instituciones involucradas en el Programa tienen suficiente dotación de personal, presupuestos ordinarios y un mandato para seguir brindando servicios críticos? • Sostenibilidad económica y financiera. ¿Las actividades económicas del Programa están generando beneficios o pérdidas económicas? ¿Cuál es el nivel de resistencia de estas actividades a eventuales crisis económicas o a la competencia? • Sostenibilidad técnica. ¿Las técnicas adoptadas a lo largo de las intervenciones del Programa son técnicamente apropiadas e idóneas? • Sostenibilidad del medio ambiente. ¿Cuál es la contribución del Programa a la preservación y ordenación de los recursos medioambientales? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas con el Gerente de Operaciones del FIDA, equipo del Programa y los Oficiales de Gobierno
Innovación, reproducción y ampliación del alcance (<i>scaling up</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El Programa ha sido innovador y ha introducido nuevos conceptos o tecnologías? • ¿Son innovaciones a nivel de país o solamente de área de Programa? • ¿Cuáles innovaciones se pueden replicar o tienen potencial para ser ampliadas en mayor escala? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación
Desempeño de los asociados	<p>Temas Generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Tenía cada asociado funciones y responsabilidades específicas y las conocía y aceptaba? • ¿Había sectores en los que las responsabilidades no estaban claramente delineadas y dejaban margen para la interpretación y posiblemente la inacción o el conflicto? • ¿Se mostraron los asociados flexibles y atentos en el desempeño de sus funciones? 	

<p>Desempeño del FIDA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El diseño del Programa fue llevado a cabo por el FIDA de manera participativa? • ¿Durante la fase preparatoria del Programa, el proceso de control de calidad interno del FIDA (PDT, TRC, OSC) pudo detectar a tiempo eventuales debilidades en el diseño del Programa? • ¿Cuál fue el rol del FIDA para asegurar asistencia a la implementación? • ¿El FIDA -junto con el Gobierno- supo reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del Programa (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud? • ¿El FIDA tomó rápidamente acciones correctivas al fin de dar seguimiento a las recomendaciones generadas por las misiones de supervisión y la Revisión de Medio Término? • ¿El FIDA fue activo en establecer coordinación y relaciones efectivas entre los asociados para asegurar el logro de los objetivos del Programa? • ¿En qué medida y con qué instrumentos el FIDA trató el tema de diálogo político? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de MT ▪ Auto-evaluación con el equipo del Programa ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas con el Gerente de Operaciones del FIDA, equipo del Programa y los Oficiales de Gobierno
<p>Desempeño del Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hasta qué punto el Gobierno ha cumplido con las cláusulas del préstamo? ¿Aseguró una tempestiva provisión de los recursos de contrapartida? • ¿El Gobierno ha otorgado su aporte (apoyo político, facilitación a la implementación, participación) para que se logran los objetivos del Programa? • ¿El Gobierno aseguró una coordinación adecuada entre los varios departamentos involucrados en la ejecución del Programa? • ¿El Gobierno - junto con el FIDA - supo reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del Programa (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud? • ¿El Gobierno asumió la propiedad y la responsabilidad del Programa? • ¿La UCP desempeñó sus funciones adecuadamente durante la implementación del Programa? • ¿Se desarrolló un mecanismo de seguimiento y evaluación efectivo y esto contribuyó a generar informaciones útiles sobre el desempeño y el impacto del Programa al fin de tomar decisiones críticas? • ¿El Gobierno contribuyó en la planificación de una estrategia de salida y/o cual ha sido su compromiso para asegurar la continuación de las operaciones y el mantenimiento del Programa después de su terminación? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de Medio Término ▪ Entrevistas con el Gerente de Operaciones del FIDA, equipo del Programa y los Oficiales de Gobierno

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El Gobierno facilitó la participación de las ONG y de la sociedad civil en la ejecución del Programa? 	
Desempeño de las instituciones cooperantes	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Las instituciones cooperantes (IC) cumplieron con las cláusulas del convenio de préstamo? • ¿Las IC fueron efectivas en cuanto a la gestión financiera del préstamo? • ¿Cómo desempeñaron las IC su rol en cuanto a supervisión del Programa, tomando en cuenta: i) dotación del personal de las misiones de supervisión y la frecuencia y la duración de las mismas; ii) tipos de servicios y apoyo proporcionados; iii) calidad y equilibrio entre la supervisión fiduciaria y el apoyo a la ejecución; iv) el seguimiento de los cambios recomendados? • ¿Los problemas de implementación fueron detectados a tiempo y se sugirieron remedios apropiados? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de Medio Término ▪ Entrevistas con el Gerente de Operaciones del FIDA, equipo del Programa y los Oficiales de Gobierno

**Marco Lógico
Guatemala – PRODEVER**

Objetivo general	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
- Reducir la pobreza de las comunidades rurales en la municipalidades más pobres de los departamentos de Las Verapaces	- Mejoramiento de los indicadores de pobreza en las municipalidades del programa: ingresos, seguridad alimentaria, salud y nutrición	- Encuesta nacional de pobreza - Censo de población y agrícola. - Encuestas a nivel de comunidades	
Objetivo del Programa	Al final del Programa		
- Apoyar a los hombres y las mujeres de comunidades locales a restablecer el tejido social y a desarrollar un sistema productivo sostenible	- 80% de las familias participantes por encima de la línea de pobreza - 50% de las familias participantes aumentan su patrimonio en por lo menos un 30% - 50% de las comunidades participantes tienen infraestructuras socioeconómicas mejoradas	- Evaluación externa utilizando metodologías participativas - Estadísticas Agrícolas - Informes de supervisión (anual)	- El proceso de paz se consolida - El proceso de titulación de tierras progresa - La estabilidad macroeconómica se mantiene
Resultados			
1. Organizaciones campesinas y sociales capacitadas y consolidadas	- 125 organizaciones capacitadas, consolidadas y funcionando - en 50 de ellas, las mujeres participan en los comités de gestión	- Informes de avance - Evaluación de beneficiarios	- Miembros de la comunidad participan activamente
2. Sistemas productivos y servicios de apoyo a la producción mejorados	- 25 contratos de servicios para grupos formales y 100 para grupos informales en ejecución - 2 500 productores de grupos formales y 7 500 de grupos informales experimentan un aumento - Mejora de sus actividades productivas agrícolas	- Informes de avance de los proveedores de servicios	- Marco institucional adecuado para programas de desarrollo rural - Infraestructura de transporte adecuada - Mercados potenciales abiertos

Objetivo general	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
3. Papel fortalecido de la mujer en actividades productivas y sociales	- 60 grupos de mujeres participan en actividades productivas o ahorradoras de tiempo	- Informes de avance - Evaluación de beneficiarios	- Servicios de capacitación e insumos asequibles
4 Degradación de los recursos naturales disminuida y recursos forestales aumentados	- Avance de la frontera agrícola controlado - 1 800 ha reforestadas - 3 600 ha de bosque natural gestionados - 1 500 ha de sistemas agroforestales	- Informes de avance; sistema de seguimiento del INAB	.
5. Microempresas rurales creadas y fortalecidas	- 1 000 familias rurales participan en microempresas con actividades generadoras de ingresos o	- Informes de avance. - Evaluación de beneficiarios	
6. Sistemas de comercialización mejorados	- 40 grupos de comercialización creados o fortalecidos y funcionando de forma eficiente	- Informes de avance. - Evaluación de beneficiarios	- Sistemas de comercialización operan de forma eficiente - Precios al productor estables
7. Servicios financieros rurales mejorados con mayor número de pequeños clientes atendidos	- Por lo menos 4 intermediarios financieros funcionando de forma eficiente en la zona del programa	- Informes de avance. - Consulta de clientes. - consulta de clientes. - Informes de intermediarios financieros	- Tasas de interés estables - Marco regulatorio apropiado para servicios financieros rurales dirigidos al pequeño cliente
8. Inversiones comunitarias de interés socioeconómico apoyadas	- 4 800 nuevos ahorrantes - 3 000 nuevos clientes de crédito	- Informes de avance - Evaluación propia por parte de grupos de beneficiarios	
9. Red de caminos rurales mejorada y aumentada	- 1 000 proyectos sociales o productivos completados - 50% de los proyectos responden a las necesidades identificadas por mujeres - 60 Km. de caminos rurales rehabilitados o mejorados - 570 km. de caminos rurales mantenidos. - Acceso mejorado de las poblaciones locales a los mercados	- Informes de avance - Evaluación de beneficiarios	- Participación de las comunidades en el mantenimiento

Indicadores de Resultados

<p style="text-align: center;">Indicador crítico</p> <p>1. Efectividad del programa en alcanzar el objetivo principal</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30% de los miembros de los grupos asistidos por el programa se encuentran debajo de la línea de extrema pobreza - 20% de los miembros de los grupos son mujeres que forman parte de familias por debajo de la línea de pobreza
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>2. Campesinos y organizaciones sociales capacitados y consolidados</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 organizaciones son capacitadas en formulación de demanda y planificación - 25 organizaciones reciben apoyo y fortalecimiento
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>3. Los servicios de apoyo productivos aseguran incrementos de productivo y de productividad</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 grupos formales y 10 informales recibe apoyo para incrementar producción y productividad
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>4. El rol de la mujer fortalecido en actividades productivas y sociales y micro-empresas creadas y fortalecidas</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 15 grupos de mujeres formados y recibiendo capacitación y fortalecimiento
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>5. Reducción de la degradación de los recursos naturales, creación de recursos forestales, e incremento y diversificación de la protección de árboles en granjas campesinas</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 150 ha de bosques naturales bajo manejo sostenible - 50 ha de agroforestería establecidas. - 100 ha reforestadas
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>6. Mayores servicios financieros rurales con mayor numero de pequeños agricultores incorporados en actividades de crédito y ahorro</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 intermediarios Financieros recibiendo apoyo de fortalecimiento institucional - 60 grupos de productores formados. Se promoció fuertemente el ahorro y se establecieron líneas de crédito de corto y largo plazo
<p style="text-align: center;">Resultados</p> <p>7. Iniciativas comunitarias sociales y productivas apoyadas, mejoramiento de las condiciones de vida y de las infraestructuras para la producción y la comercialización</p>	<p style="text-align: center;">Indicadores al final de AP4</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 proyectos productivos o sociales implementados y completados - 700 familias beneficiadas por los proyectos. - 20% de las familias beneficiarias son encabezadas por mujeres

Propuesta de Marco Lógico PRODEVER

OBJETIVOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Objetivo de desarrollo: Se reducen los niveles de pobreza y exclusión de las comunidades rurales con población indígena de la región de las Verapaces en Guatemala				
Propósito: Las familias indígenas rurales, mejoran sus capacidades: organizativas, productivas, y comerciales, y son gestoras en el desarrollo productivo económico de las comunidades rurales de los municipios pobres de la región de las Verapaces.	80% de las familias participantes por encima de la línea de pobreza	% de las familias participantes por encima de la línea de pobreza	Evaluación externa, utilizando metodologías participativas, estadísticas agrícolas, e informes de supervisión (anual)	El mecanismo de los desembolsos y el financiamiento del programa tiene un proceso ágil y efectivo
	50% de las familias participantes aumentan su patrimonio en por lo menos un 30%	% de las familias participantes aumentan su patrimonio	Estudios de impacto	Las familias rurales participan de los procesos y se conserva la credibilidad en las instituciones de desarrollo
		% de aumento del patrimonio		
	50% de las comunidades participantes tienen infraestructura socioeconómica mejorada.	% de las comunidades participantes tienen infraestructuras socioeconómicas mejoradas	Informes de seguimiento y evaluación	Las condiciones políticas del país son favorables a las acciones de desarrollo rural
	Reducción en un 30% de la prevalencia de la malnutrición infantil para el año 2012	% de reducción de la prevalencia de la malnutrición infantil (peso respecto a la edad - RIMS)	Informes de UNICEF	
	60% de los hogares incrementan el índice de activos familiares para el año 2012	% de los hogares incrementan el índice de activos familiares (RIMS)	Encuesta de base	

PRODUCTOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<i>Al final del Programa:</i>	<i>Al final del Programa:</i>		
Producto 1: Fortalecimiento de las Capacidades Locales Se fortalecen las capacidades organizativas y los procesos de producción y comercialización de las familias indígenas rurales que integran organizaciones comunitarias (consejos de desarrollo, comités, asociaciones o cooperativas)	30 grupos formados en organizaciones con personería jurídica, integrada por hombres y/o mujeres	No. de grupos formados en organizaciones con personería jurídica, integrada por hombres y/o mujeres (RIMS)	Informes de Supervisión	Miembros de los grupos participan activamente de los procesos de capacitación y fortalecimiento
	150 grupos fortalecen capacidades de planificación, organización, producción y gestión del desarrollo	No. de grupos que fortalecen capacidades de planificación, organización, producción y gestión del desarrollo	Reportes de seguimiento y evaluación	
	50 organizaciones productivas consolidadas y funcionando; al menos el 30 % de los integrantes está constituido por mujeres	No. de organizaciones productivas consolidadas y funcionando	Reportes de seguimiento y evaluación	Las condiciones de seguridad en el área del programa han mejorado sustancialmente
		% de los integrantes que está constituido por mujeres	Listado de los miembros de las organizaciones (membresías)	
	300 trabajadores/as comunitarios/as son capacitados en actividades ocupacionales a nivel técnico para ejercer a nivel comunitario.	No. de trabajadores/as comunitarios/as capacitados en actividades ocupacionales a nivel técnico para ejercer a nivel comunitario. (RIMS)	Informes de supervisión	Existen espacios de participación comunitaria en los COMUDES
	150 organizaciones cuentan con planes estratégicos o agendas de desarrollo	No. de organizaciones que cuentan con planes estratégicos o agendas de desarrollo	Actas de grupos organizados	
	50 agendas de desarrollo son incluidos en 13 planes de desarrollo de gobiernos locales	No. de agendas de desarrollo incluidas en planes de desarrollo de gobiernos locales (RIMS)	Informes externos (registros de los municipios)	
		No. de planes de desarrollo de gobiernos locales que incluyen agendas de desarrollo de las organizaciones rurales indígenas	Informes externos (agendas municipales)	

PRODUCTOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<i>Al final del Programa:</i>	<i>Al final del Programa:</i>		
	300 hombres y 1 500 mujeres asisten a clases de alfabetización	No. de hombres y mujeres que asisten a clases de alfabetización (RIMS)	Listado de participantes y constancias emitidas por CONALFA	
	50 grupos con mujeres en posiciones de liderazgo	No. de grupos con mujeres en posiciones de liderazgo (RIMS)	Informes de supervisión	
	300 mujeres y 300 hombres son capacitados en salud, saneamiento y nutrición	No. de mujeres y hombres capacitados en salud y nutrición (RIMS)	Constancias emitidas por la entidad correspondiente	
	1 000 proyectos comunitarios ejecutados en el marco de proyectos que fortalecen aspectos sociales y productivos.	No. de proyectos comunitarios ejecutados en el marco de proyectos que fortalecen aspectos sociales y productivos. (RIMS)	Reportes de seguimiento y evaluación	
Producto 2: Sistema productivo sostenible Se mejora el sistema productivo y agroindustrial de las familias indígenas rurales beneficiarias.	2 500 agricultores adoptan tecnología recomendada por PRODEVER, el 25 % de los participantes está constituido por mujeres.	No. de agricultores que adoptan tecnología recomendada por PRODEVER (RIMS)	Informes de supervisión	
		% de los participantes constituido por mujeres.	Informes de supervisión	Los productores participan activamente de los procesos de capacitación y experimentación agrícola
	4 000 agricultores reportan aumentos de la producción y/o productividad	No. de agricultores que reportan aumentos de la producción y/o productividad (RIMS)	Reportes de seguimiento y evaluación	
	1 000 agricultores participan en pruebas de investigación	No. de agricultores que participan en pruebas de investigación (RIMS)	Reportes de los beneficiarios	
	40 organizaciones acceden a servicios de asesoría técnica	No. de organizaciones que acceden a servicios de asesoría técnica	Informes externos	
	250 demostraciones son llevadas a cabo en las parcelas de los agricultores	No. de demostraciones son llevadas a cabo en las parcelas de los agricultores (RIMS)	Informes de supervisión	

PRODUCTOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<i>Al final del Programa:</i>	<i>Al final del Programa:</i>		
Producto 3: Recursos Naturales Aumentan, se conservan y manejan sosteniblemente los recursos naturales en los municipios de influencia del Programa	750 hectáreas de sistemas forestales o agroforestales	Número de hectáreas de sistemas forestales o agroforestales	Reportes de seguimiento y evaluación	El grupo objetivo cuenta con área para implementación de actividades de reforestación
	13 planes de gestión de recursos promulgados	Número de planes de gestión de recursos promulgados (RIMS)	Informes externos	
Producto 4: Microempresas rurales Los grupos de beneficiarios/as fortalecen sus capacidades microempresariales y comerciales en las áreas: agropecuarias, artesanales, textiles, turismo comunitario y de servicios.	50 microempresas rurales son fortalecidas en sus capacidades de gestión	Nº de microempresas rurales fortalecidas en sus capacidades de gestión (RIMS)	Reportes de los beneficiarios	Las condiciones para el acceso a los mercados son favorables
	25 microempresas rurales operando después de tres años	Nº de microempresas rurales operando después de tres años	Informes externos	
	1 000 familias rurales participan en microempresas con actividades generadoras de ingresos	Nº de familias rurales participantes en microempresas con actividades generadoras de ingresos	Reportes de seguimiento y evaluación	
	30 establecimientos de comercialización, almacenamiento y elaboración, operativas	Nº de establecimientos de comercialización, almacenamiento y elaboración, operando (RIMS)	Reportes de los beneficiarios	
	500 puestos de trabajo generados por las empresas rurales	Nº de puestos de trabajo generados por las empresas rurales (RIMS)	Informes externos	
	10 instalaciones de almacenamiento construidas o mejoradas en las pequeñas explotaciones agrícolas	Nº de instalaciones de almacenamiento construidas o mejoradas en las pequeñas explotaciones agrícolas (RIMS)	Reportes de seguimiento y evaluación	
	2 instalaciones de comercialización construidas o rehabilitadas	Nº de instalaciones de comercialización construidas o rehabilitadas (RIMS)	Reportes de seguimiento y evaluación	
	20 instalaciones de elaboración establecidas	Nº de instalaciones de elaboración establecidas (RIMS)	Reportes de seguimiento y evaluación	

PRODUCTOS	METAS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	<i>Al final del Programa:</i>	<i>Al final del Programa:</i>		
Producto 5: Servicios Financieros Las organizaciones productivas-económicas capitalizadas, contribuyen a fortalecer los mercados financieros rurales	Cuatro instituciones intermediarias especializadas en servicios financieros rurales trabajan con el programa atendiendo a las organizaciones beneficiarias	Nº de instituciones intermediarias especializadas en servicios financieros rurales trabajando con el programa atendiendo a las organizaciones beneficiarias	Informe de entidades especializadas en servicios financieros rurales	Existen condiciones para que las familias rurales accedan a los servicios financieros
	50 organizaciones productivas-económicas son ahorristas y prestatarios activos	Nº de organizaciones productivas-económicas ahorristas y prestatarios activos	Informe de entidades especializadas en servicios financieros rurales	
		Cantidad de ahorristas	Informes externos	
		Cantidad de Prestarios	Informes externos	
Producto 6: Inversiones socio-económicas Las comunidades rurales organizadas cofinancian inversiones comunitarias, mejorando la infraestructura rural (caminos rurales, sistemas de irrigación)	150 hectáreas con sistemas de irrigación construidas o rehabilitadas	Nº de hectáreas con sistemas de irrigación construidas o rehabilitadas (RIMS)	Informe de supervisión	Los gobiernos locales contribuyen activamente en los procesos de construcción, rehabilitación o mantenimiento correctivo
	150 kilómetros de caminos rurales son construidos o rehabilitados	Nº de kilómetros de caminos rurales construidos o rehabilitados	Informes de seguimiento y evaluación	
	50 kilómetros de caminos rurales cuentan con mantenimiento correctivo	Nº de kilómetros de caminos rurales con mantenimiento correctivo	Evaluación de beneficiarios	

**Proyectos Ejecutados por PRODEVER, por Componente y Año de Aprobación
(Documentados en el Archivo del Programa)
2003 – 2007**

(Sub) Componentes	2003	2004	2005	2006	2007
Fortalecimiento capacidades locales (18)	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional - Formación representantes comunitarios - Fortalecimiento org. comunitarias - Consolidación org. comunitarias - Legalización org. comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación, Asistencia Técnica y alfabetización comunitaria - Fortalecimiento y consolidación org. de bases - Formación representantes comunitarios fases I, II, III - Fortalecimiento de org. comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación de representantes comunitarios, fases I, II 	<ul style="list-style-type: none"> - Formación de representantes comunitarios fase III - Fortalecimiento y consolidación de org. comunitaria - Capacitación ocupacional rural PROCOR - Sensibilización y capacitación en salud reproductiva - Programa de post-alfabetización comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de org. comunitarias - Capacitación ocupacional PROCOR II - Caracterización y estratificación de organizaciones
Apoyo a la producción agropecuaria (23)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al pequeño caficultor - Apoyo al pequeño cardamomero zona centro - Apoyo al pequeño cardamomero zona norte - Diversificación agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación y Asistencia Técnica en experimentación - Asistencia Técnica para mejoramiento de producción y comercialización de cacao - Apoyo al pequeño cardamomero - Asistencia Técnica en manejo profiláctico de producción pecuaria de traspatio 		<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al pequeño cardamomero - Incentivos para especies frutales PINFRUT - Mejoramiento de la producción y comercialización de cacao, zona norte - Apoyo a la producción orgánica - Apoyo a la seguridad alimentaria - Apoyo a comercial. de hortalizas - Asistencia Técnica manejo profiláctico de producción pecuaria de traspatio 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación y Asistencia Técnica a producción y comercialización de plátano - Capacitación y AT a producción y com. de mandarina - Mejoramiento, producción y comercialización de cacao - Capacitación y Asistencia Técnica a producción y comercialización de café - Apoyo a la producción orgánica - Apoyo a la seguridad alimentaria II - Asistencia Técnica, transformación y comercialización cardamomo - Incentivos para especies frutales PINFRUT II

(Sub) Componentes	2003	2004	2005	2006	2007
Manejo sostenible de recursos naturales (16)	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos forestales - Plan adm. Recursos Naturales cuenca río Polochic - Educación ambiental - Manejo RR.NN. río Chixoy - Prevención/control incendios forestales - Estudio identificación áreas potenciales de riego 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilización y Capacitación en género y medio ambiente - Manejo sostenible del bosque en familias rurales 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de protección de recursos naturales - Programa de educación sobre medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo sostenible de bosques en familias rurales - Incentivos forestales II - Reforestación para fuentes de agua - Estudio riego y diseños de sistemas de riego 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo sostenible del bosque en familias rurales II - Reforestación para fuentes de agua
Apoyo a la comercialización y las MER (16)	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de preinversión - Identificación oport. agro-negocios - Fortalecimiento gestión empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento. capacidad de gestión - Asistencia Técnica y Capacitación para el mercado y comercialización de MER - Asistencia Técnica para facilitar, identificar, difundir inform. comercial 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de capacitación en desarrollo de actividades empresariales - Fortalecimiento y capacitación de artesanías y micro-empresa 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión empresarial comercial de MER - Capacitación y Asistencia Técnica en transform. y comerc. de cardamomo - Asistencia Técnica para comercialización de cacao - Asistencia Técnica para comercialización de plátano - Capacitación y Asistencia Técnica en beneficio y comercialización de café - Acompañamiento a planes de negocio de MER 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo al desarrollo empresarial turístico comunitario - Apoyo a la gestión empresarial
Servicios financieros rurales	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio diagnóstico 			<ul style="list-style-type: none"> - Estudio estrategia 	
Caminos rurales (55)	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación o construcción de caminos: 24 proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación o construcción de caminos: 13 proyectos - Legalización, Capacitación y equipamiento a Comités de mantenimiento de caminos 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación o construcción de caminos: 5 proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación o construcción de caminos: 5 proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación o construcción de caminos: 8 proyectos

Total proyectos: 128

Evolución de la Situación de Pobreza en Alta y Baja Verapaz, 2000-2006

Alta Verapaz

Incidencia de pobreza (% de personas)

	Pobreza extrema	Pobreza total	Nº pobres
Total departamento	43,5	78,8	21,2
Hombres	44,9	80,4	19,6
Mujeres	42,2	77,4	22,6
Indígena	48,9	87,1	12,9
No indígena	--	12,7	87,3
Soltero/a	37,8	72,4	27,6
Casados/as o unidos/as	37,8	77,3	22,7
Separados/as	33,4	62,4	37,6
Viudos/as o divorciados/as	30,3	73,1	26,9
0 - 14 años	52,4	84,0	16,0
15- 64 años	37,1	74,5	25,5
65 y más años	18,1	72,6	27,4

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Baja Verapaz

Incidencia de pobreza (% de personas)

	Pobreza extrema	Pobreza total	Nº pobres
Total departamento	21,2	70,4	28,9
Hombres	21,4	71,1	28,9
Mujeres	20,9	69,8	30,2
Indígena	28,5	80,9	19,1
No indígena	7,7	51,0	49,0
Soltero/a	18,6	67,9	32,1
Casados/as o unidos/as	17,5	68,2	31,8
Separados/as	12,0	50,2	49,8
Viudos/as o divorciados/as	26,1	73,2	26,8
0 - 14 años	26,5	75,8	24,2
15 - 64 años	17,3	66,6	33,4
65 y más años	14,9	63,5	36,5

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Estimación del Aumento en Rendimiento, Precio e Ingresos en los Cultivos Comerciales (Apoyados por PRODEVER)

Cardamomo

Promedio superficie familiar	Rendimiento q/mz/corte en cereza	No. de cortes	Producción q/mz en cereza	Equivalente en q de pergamino	Diferencial de precio por quintal	Incremento del ingreso familiar
1 manzana	60	3	180	36	100	Q3,600

Café

Promedio superficie familiar	Rendimiento q/mz en cereza	Equivalente en q de pergamino	Diferencial de precio por quintal	Incremento del ingreso familiar
1 manzana	70	14	150	Q2,100

Plátano

Promedio superficie familiar	Rendimiento redes/mz Actual	Rendimiento redes/mz Inicial	Diferencial de redes/mz	Diferencial de precio/red	Incremento Q/mz	Incremento del ingreso familiar
3 manzanas	192	150	42	45	14 814	44 442

Mandarina

Promedio superficie familiar	Rendimiento millares por cuerda	Precio actual de venta Q/millar	Precio inicial de venta Q/millar	Diferencial en Q/millar	Incremento Q/cuerda	Incremento del ingreso familiar
3 cuerdas	20	240	50	190	3 800	11 400

Q = quintal; mz = manzana

Cacao:

El programa inicia en el año 2005 el rescate del cultivo del cacao criollo, año en el cual el precio del cacao empezó a subir. Ya en el año 2007 se observa que en las plantaciones rescatadas, se dobló la producción sacando mejor calidad. En promedio, una plantación de 3 cuerdas por familia resultaron en ventas promedio de 75 libras vendidas a Q 4/libra en 2004 (= Q 300); ahora se vende 195 libras a Q 10/libra (= Q 1 950).

Fuente: Carlos Crisóstomo, Agrónomo: Informe sobre los subcomponentes de apoyo a la producción agropecuaria y manejo sostenible de los recursos naturales, Evaluación intermedia de PRODEVER, Guatemala, 2008

Entrevistas, Visitas e Itinerario de la Misión

Del 7 al 11 de abril de 2008

Día	Fecha	Hora	Actividad	Lugar
Jueves	03/04/2008	13.00	Reunión con Director Ejecutivo de FONAPAZ: enfoque / documento conceptual para la evaluación	Oficinas de FONAPAZ
Viernes	04/04/2008	08.00	Reunión con Director de FUNCAFE, Mynor Maldonado	Oficinas FUNCAFE
		10.00	Enrique Murguía, FIDA	Hotel Marriott
		11.30	Traslado vía terrestre al programa PRODEVER	Guatemala-Cobán Alta Verapaz
		18.00	Reunión con Efraín Tecú, CARE	Cobán, Alta Verapaz 11av. 3-21 Z. 2
Sábado	05/04/2008	6.30	Visita a proyectos con Gerente Técnico de PRODEVER, Ricardo Dysli	Municipio de Pachalum
				Comunidad Las Minas San Miguel
Domingo	06/04/2008	6.30	Visita a proyectos con Ricardo Dysli	Comunidad Saquita Municipio de Cahabón
				Comunidad Chitzutil Municipio de Laquín
Lunes	07/04/2008	10.00	Dirección de Crédito Público (Lic. José Alejandro Fuentes)	Ministerio de Finanzas Públicas, 15 nivel
		15.00	Cooperación Int. y Subsecretario de SEGEPLAN, Lic. Carlos Enrique Morataya	Oficinas de SEGEPLAN, 10 Calle entre 10 y 11 Av. Z. 1
Martes	08/04/2008	8.00	AGEXPORT Iván Buitrón	Oficinas de AGEXPORT, 15 Av. 14-72 Zona 13.
		10.30	Edgar Ajcip Tepeu Ex Director de FONAPAZ	Hotel Marriott
		14.30	Carlos Urizar Coordinador FIDA-PRODERQUI	Hotel Marriott
		16.00	MAGA, Coordinador Cooperación Internacional José Daniel Villela	Oficinas en MAGA
Miércoles	09/04/2008	10.00	Representante en Guatemala IICA Benjamín Jara	Calzada Roosevelt 6-25 Z. 11 Edificio No. 4, interior INCAP
		15.00	Subsecretario de Asuntos Agrarios Juan Alfonso de León	MAGA
		18.00	Ex Director PRODEVER Sr. Ronald Sierra,	Hotel Marriott
Jueves	10/04/2008	11.00	Director Ejecutivo de FONAPAZ Obdulio Solórzano	Oficinas de FONAPAZ Sac. Av. 8-50 Zona 9
		14.00	José Ramón Lam, Gerente INE	INE
		15.30	Director de País, PNUD Javier Michon	Oficinas PNUD Edificio Euro Plaza, zona 14. Torre III, 10 Nivel
Viernes	11/04/2008	Por la mañana	Grupo Consultor FIDA	Hotel Marriott
		14.00	Ricardo Ávila (CD), José Antonio López (Encuestas agropec.), Claudia Herrera (cartografía)	INE
		16.00	Gustavo Pereira, ex responsable seguimiento y evaluación de PRODEVER	Hotel Marriott
		20.30	Enrique Murguía, FIDA	Hotel Marriott

Del 29 de abril al 23 de mayo de 2008

Día	Fecha	Hora	Actividad	Lugar
Martes	29/04/2008	09.00	Reunión con Lorena Patzan, FONAPAZ	Hotel Marriott
		10.00	Presentación lineamientos COSOP II del FIDA por Enrique Murguía	Hotel Marriott
		15.00	Reunión con Obdulio Solórzano, Director FONAPAZ; Manuel Pinzón, Gerente de Coop. Int.	FONAPAZ
Miércoles	30/04/2008	10.00	Rosa María Ortega, Subdirectora de Crédito Público, Ministerio de Finanzas	Ministerio de Finanzas
		11.30	Carlos Morataya, Subsecretario de Coop. Int.; Rafael Díaz, Director de Coop. Int.	SEGEPLAN
		tarde	Traslado a Cobán	A Cobán
Jueves	01/05/2008	feriado	Trabajo en archivo de PRODEVER	Cobán
Viernes	02/05/2008	mañana	Reunión con Ricardo Dysli, Gerente técnico de PRODEVER Reunión con Lorena Turcios, Gerente General de PRODEVER	PRODEVER Cobán
		tarde	Trabajo en archivo de PRODEVER	Cobán
		17.00	Gustavo Pereira, Marco Tulio Sierra	Cobán
Sábado	03/05/2008		Diseño y preparación encuesta	Cobán
Lunes	05/05/2008		Diseño y preparación encuesta	Cobán
Martes	06/05/2008	}	Encuesta en dos grupos (en Baja Verapaz con Ottoniel López, Encargado Oficina Rabinal)	Visita a comunidades seleccionadas aleatoriamente
Miércoles	07/05/2008			
Jueves	08/05/2008			
Viernes	09/05/2008			
Sábado	10/05/2008			
Sábado	10/05/2008		Organización de segunda ronda de la encuesta	Cobán
Domingo	11/05/2008	}	Encuesta en dos grupos	Visita a comunidades seleccionadas aleatoriamente
Lunes	12/05/2008			
Martes	13/05/2008			
Miércoles	14/05/2008			
Jueves	15/05/2008		Procesar información de la encuesta	Cobán
			Reuniones con oficiales de PRODEVER: - Wilfin Maldonado, Resp. de finanzas - Leidy Barrientos, Espec. en género - Paola Ortiz, Espec. Rec. Nat. y Amb. - Ing. Mainor, Infraestructuras rurales	Cobán
			Reuniones con ex oficiales: Ronald Sierra, Gustavo Pereira, Marco Tulio Sierra, Eraymi Ramírez, Neida Mollineda	
Viernes	16/05/2008		Procesar información de la encuesta	Cobán
			Reunión con Jorge Heinemann, Director CODIPRO	
			Reunión con Ing. Letona, Proyecto GTZ PROMUDEL	
Sábado	17/05/2008		Regreso a Guatemala, preparación de Ayuda Memoria de la Misión	Guatemala
Lunes	19/05/2008		Preparación de Ayuda Memoria	Guatemala
Martes	20/05/2008		Reunión con Ángel Aquino, Jefe de Presupuesto	FONAPAZ
			Reunión con German González Figueroa, Director de Proyectos	FONAPAZ
			Reunión con Manuel Pinzón, Jefe de Cooperación Internacional	FONAPAZ
			Reunión con Jairo Flores, Subdirector Ejecutivo de Coop. Int. y Desarr. Local	FONAPAZ
Miércoles	21/05/2008		Preparación y discusión de Ayuda Memoria con FONAPAZ; preparación de presentación de resultados preliminares de la evaluación	Hotel Marriott FONAPAZ
Jueves	22/05/2008		Preparación de presentación de resultados preliminares; adaptación de Ayuda Memoria	Hotel Marriott FONAPAZ
Viernes	23/05/2008	11.00	Presentación de Resultados Preliminares	FONAPAZ

Referencias Bibliográficas

- AGEXPORT Duplicando Exportaciones y Empleos, Propuesta para el Desarrollo de las Exportaciones 2008-2011, Enero de 2008.
- AGEXPORT Programa de Desarrollo Rural, Febrero de 2008.
- Banco Mundial, *Guatemala – Country Assistance Strategy 2005-2008*, Abril de 2005.
- Banco Mundial, *Guatemala at a Glance*, 2008.
- CAF Ayuda Memoria, Misión CAF-FIDA, Marzo-Abril 2008.
- Economist Intelligence Unit, Guatemala: Country Profile*, 2007.
- Economist Intelligence Unit, Country Report Guatemala*, 2007.
- FIDA, PRODEVER *Project Brief, based on the Formulation Mission Carried out by FAO/IC and Suggestions from PDT, April 1999*.
- FIDA, PT, *Memo on PRODEVER (comments, recommendations)*, Mayo de 1999
- FIDA, OSC, Minutas sobre la Formulación del PRODEVER, Mayo de 1999.
- FIDA, PRODEVER, Misión de Evaluación *ex ante*, Vol. I y II, 1999.
- FIDA, Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva del FIDA sobre una propuesta de préstamo a la República de Guatemala para el Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces, Diciembre de 1999.
- FIDA, Convenio de Préstamo, Febrero de 2001.
- FIDA, Documento Estratégico Regional, América Latina y el Caribe, Marzo de 2002.
- FIDA, Informe de Misión, Tema: Seguimiento y Evaluación, Febrero de 2003.
- FIDA, Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales, Abril de 2003.
- FIDA, Política de Evaluación, Abril de 2003.
- FIDA, Informe de Apoyo Técnico en Seguimiento y Evaluación, Septiembre de 2003.
- FIDA, Evaluación durante el programa, presentada a FONAPAZ, Noviembre de 2003.
- FIDA, *Project Status Reports*, 2004, 2005, 2006, 2007.
- FIDA, PRODEVER: Evaluación a Mitad de Período (Medio Término), Junio de 2006.
- FIDA, Daniel Laguna, Ayuda Memoria de Misión, Sistema de Gestión de Resultados (RIMS) Julio de 2006.
- FIDA, Informe de Consultoría en Seguimiento y Evaluación: Pautas para el Sistema de SyE y para la Elaboración de Estudio de Base, Octubre de 2006.

FIDA, Política: Focalización, Los Pobres de las Zonas Rurales, Noviembre de 2006.

FIDA, Política: Focalización. Los pobres de las zonas rurales, Noviembre de 2006.

FIDA, Ejecución del primer ciclo del Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación, Diciembre de 2006.

FIDA, República de Guatemala: Ejecución del Primer Ciclo del Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación, Diciembre de 2006.

FIDA, Marco Estratégico del FIDA (2007-2010), Septiembre de 2007.

FIDA, Auto evaluación del Mecanismo Flexible de Financiación, Diciembre de 2007.

FIDA, Estrategia: Innovación, Diciembre de 2007.

FIDA, Política: Supervisión y Apoyo a la Ejecución, Diciembre de 2007.

FIDA, Annual Report on the Results and Impact of IFAD Operations Evaluated in 2006, February 2008

FONAPAZ, Informe de Auditores Independientes, 2004, 2005.

FIDA, Oficina de Evaluación, Manual de Evaluación, Key Methodological Guidelines and Processes, Enero 2008.

FMI, *IMF Executive Board Concludes 2008 Article IV Consultation with Guatemala, Public Information Notice 08/65, June 2008.*

Instituto Nacional de Estadísticas/INE, ENCOVI 2000: Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de los Hogares, 2002.

INE/SEGEPLAN, Mapas de Pobreza en Guatemala 2002, Julio de 2006.

INE (www.ine.gob.gt), ENCOVI 2006.

Marcela Tovar, Perfil de los pueblos: Maya, Garífuna y Xinka de Guatemala; Proyecto de Asistencia Técnica (RUTA), Banco Mundial y Ministerio de Cultura y Deportes, 2001.

OPEC *Fund for International Development*, Acuerdo de Préstamo, Octubre 2001.

PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano: Estratificación Socio-económica y desigualdades en la Guatemala diversa, 2005.

PNUD, Agenda Departamental compartida de Alta Verapaz, Junio de 2007.

PRODEVER, Planes Operativos Anuales, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.

PRODEVER, Informes anuales, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.

PRODEVER, Proyecto 114-0-2003: Estudio Base, Informe final, Sin fecha (2005).

PRODEVER, www.prodever.org, Sistema de gestión de los resultados y el Impacto: Encuesta de base 2006.

PRODEVER www.prodever.org, Sistematización de experiencias: ¿Fue el proceso de formación de representantes comunitarios en Las Verapaces, implementado por PRODEVER, consistente con la estrategia formulada y permitió la generación de capacidades locales para el desarrollo rural?, 2007.

PRODEVER www.prodever.org, Sistematización de experiencias: Factores que está determinando que la agroindustrial rural del cardamomo sea una actividad generadora de ingresos y visión empresarial en Las Verapaces, Sin fecha (2007).

PRODEVER, Programa de Fortalecimiento Institucional: Consultoría para la implementación del sistema de planificación, seguimiento y evaluación de PRODEVER, Noviembre de 2007.

PRODEVER, Sistema de Planificación, Seguimiento, Evaluación y Sistematización. Sin fecha (2007).

PRODEVER, Informe 109-2-2007: Caracterización y Estratificación de Organizaciones, Noviembre de 2007.

SEGEPLAN, Transición Política 2007/2008: Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, 2007.

SEPREM/Foro Nacional de la Mujer, Programa de Capacitación para Mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 2004.

Unidad Nacional de la Esperanza, Plan de Gobierno, Plan de la Esperanza, Mayo de 2007.

Unidad Nacional de la Esperanza, Plan de la Esperanza, Plan de Gobierno 2008-2011. Acciones de los Primeros 100 Días del Gobierno, 2008.

UNOPS, PRODEVER Préstamo FIDA No 518-GT, Carta al Prestatario, Marzo de 2002.

UNOPS, Comentarios para la primer reunión de Revisión del Borrador del Informe de la Misión de Revisión de Medio Término, 2006.

UNOPS, Ayuda Memoria, Misión de Supervisión del 7 al 16 de marzo de 2007, Marzo de 2007.

UNOPS, *Status of Audit Reports for Fiscal Year 2006, October 2007.*

USAID, USAID/IICA *Cooperative Agreement, Final Report, February 2008.*

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación

<i>Criterios</i>	<i>Definiciones^a</i>
Resultados del proyecto	
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Impacto en la pobreza rural	
	Por “impacto” se entienden los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de intervenciones de desarrollo.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos y activos de los hogares 	Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano y social y empoderamiento 	Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, y la capacidad colectiva e individual de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y productividad agrícola 	Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturales y medio ambiente 	La atención prestada a los recursos naturales y al medio ambiente implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, rehabilitación o agotamiento de los recursos naturales y el medio ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y políticas 	El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.

Otros criterios de desempeño

- Sostenibilidad
Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten un vez finalizado el proyecto.
- Promoción de innovaciones en favor de la población pobre, reproducción y ampliación
Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean reproducidas y ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.

Realizaciones generales del proyecto

Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados *supra*.

Desempeño de los asociados

- FIDA
 - Gobierno
 - Institución cooperante
 - ONG y organizaciones comunitarias
- Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* del CAD de la OCDE y del marco metodológico para la evaluación de proyectos concordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Tel: +39 06 54592048 - Fax: +39 06 54593048
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
Sitio web: www.ifad.org/evaluation

