

Estado Plurinacional de Bolivia

Proyecto de Manejo de Recursos Naturales
en el Chaco y Valle Altos

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE UN PROYECTO





Invertir en la población rural

Oficina de Evaluación Independiente

Estado Plurinacional de Bolivia

**Proyecto de Manejo de Recursos Naturales
en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA)**

Evaluación de los resultados de un proyecto

Marzo de 2014

Informe No. 3340-BO

Documento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Fotos de actividades apoyadas por el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos

Portada: Tejedoras mostrando la palma de jipi-japa que utilizan de forma sostenible para la fabricación de sombreros y otros objetos de artesanía mostrados en la foto (Buena Vista, Santa Cruz). La asociación de las tejedoras participó en los concursos del PROMARENA y fue premiada. Su propuesta de negocios apoyada por el proyecto les permitió mejorar el diseño y la cualidad de sus productos.

©FIDA/Cécile Berthaud

Dorso de la portada: El PROMARENA, en asociación con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), apoyó la introducción de fogones familiares mejorados muy apreciada por las mujeres beneficiarias. La construcción y adopción de las cocinas (Lorena, Malena y Ecológicas) posibilitaron la disminución de la cantidad de leña consumida, además de mejorar la calidad de vida al interior de las viviendas familiares (ejemplo cerca de Padilla, Chuquisaca) (izquierda); Camélidos (aquí llamas). Protagonistas centrales de las tierras altas en Bolivia para el consumo y la fuente de ingreso (carne y fibras). El PROMARENA apoyó en particular el mejoramiento de crianza y la transformación de la fibra.

©FIDA/Carlos Pérez Arrarte

Este informe es producto del personal de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA y los resultados y conclusiones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de sus Estados miembros o sus representantes ante su Junta Ejecutiva. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte del FIDA sobre la condición jurídica de, cualquier país, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto a la delimitación de fronteras o límites. Las denominaciones "países desarrollados" y "en desarrollo" se usan para fines estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca del nivel alcanzado por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.

Todos los derechos reservados.

©2014 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Prefacio

El Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos es evaluado positivamente por la atención a los activos naturales, sus métodos participativos y enfoque en la capacitación de las poblaciones vulnerables y provisión de asistencia técnica. Sus logros consistieron en la promoción de nuevas actividades productivas y en la difusión de técnicas de conservación del suelo, gestión del agua, nuevas prácticas mejoradas agrícolas y ganaderas. El proyecto también ocasionó incrementos en los activos físicos, naturales y sociales de los beneficiarios.

Su impacto global, sin embargo, hubiese podido ser mayor. En general, las condiciones de vida de los beneficiarios mejoraron de forma limitada y este poco cambio no ocurrió para las poblaciones más vulnerables. El componente de desarrollo de negocios e inserción en los mercados tuvo una demanda reducida que no generó el mercado de servicios rurales no financieros previsto. Los resultados obtenidos principalmente a nivel de las parcelas familiares limitaron el impacto ambiental en términos de conservación de los recursos naturales, y lucha contra la desertificación.

La evaluación recomienda un enfoque más integral del desarrollo sostenible, una combinación más balanceada entre conservación de los recursos y desarrollo socioeconómico, un enfoque territorial adecuado al manejo de los recursos naturales, y una mayor atención a la diversidad de los pobres y sus respectivos ambientes y estrategias de vida en cada región.

Este informe fue preparado por Cécile Berthaud, Oficial de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente (IOE) y Carlos Pérez Arrarte, consultor (agronomo y especialista en manejo de recursos naturales). Ximena Novoa, Asistente de Evaluación, proporcionó apoyo administrativo. En la revisión inter pares de la IOE, Ashwani Muthoo, Director Adjunto, y Fabrizio Felloni, Oficial Superior de Evaluación, proporcionaron comentarios sobre el borrador del informe.

La Oficina de Evaluación Independiente agradece a la División de América Latina y el Caribe por sus insumos y comentarios durante el proceso de evaluación. También damos las gracias al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia así como a otros socios clave por su colaboración constructiva y el apoyo prestado a la misión de evaluación. Agradecemos en particular al Ministerio de Planificación del Desarrollo y al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.



Kees Tuinenburg
Oficial Encargado de la
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Atajados para riego de papas construidos por el municipio. Los atajados fueron introducidos para el cultivo de riego, por primera vez, por el PROMARENA. El fuerte incremento en la producción ha permitido a los productores mejorar sus condiciones de vida. Un productor de papa delante de su nueva casa en construcción y concejal municipal (región de Mizque, Cochabamba).

©FIDA/Cécile Berthaud y Carlos Pérez Arrarte



Preface

The Management of Natural Resources in the Chaco and High Valley Regions Project is evaluated positively in terms of attention to natural resources management, participatory methods and approaches in the training of vulnerable populations and the delivery of technical assistance. Its achievements comprised the promotion of new productive activities and the dissemination of soil-conservation and water-management techniques as well as new farming and animal husbandry techniques. The project also enhanced the material, natural and social assets of the beneficiaries.

The overall impact however could have been higher. In general, there was only a slight improvement in the living conditions of the beneficiaries, and such improvement did not occur among the more vulnerable populations. There was low demand for the business development and market access component, which failed to create the anticipated market for non-financial rural services. The results obtained mainly at family plots limited the environmental impact at a larger scale in terms of conservation of natural resources and combating desertification.

The evaluation recommends a more holistic approach to sustainable development, a more balanced combination of resource conservation and socioeconomic development, adequate territorial approach to natural resource management, and more attention to the diversity of the poor and their environments and livelihoods in each region.

This report was prepared by Cécile Berthaud, Evaluation Officer in the Independent Office of Evaluation (IOE) and Carlos Pérez Arrarte, consultant (agronomist and natural resources management specialist). Ximena Novoa Cleves, Evaluation Assistant, provided administrative support. Internal IOE peer reviewers – Ashwani Muthoo, Deputy Director and Fabrizio Felloni, Senior Evaluation Officer – provided comments on the terms of reference and the draft final report.

The Independent Office of Evaluation would like to thank IFAD's Latin America and the Caribbean Division for its inputs and comments during the evaluation process. It would also like to thank the Government of the Plurinational State of Bolivia and other partners for their constructive collaboration and support throughout the evaluation process. Special appreciation is due to the Ministry of Development Planning and the Ministry of Rural Development and Land.



Kees Tuinenburg
Officer-in-Charge
Independent Office of Evaluation of IFAD

El agregado de valor a las fibras animales a través de los concursos y apoyo a negocios del proyecto (cualidad de los productos y transformación mecánica), ha mejorado las condiciones de vida de las mujeres de la asociación, y sus familias (Moyapampa, Charazani, la Paz Norte).

©FIDA/Carlos Pérez Arrarte



Índice

Equivalencias monetarias	ii
Siglas y acrónimos	ii
Mapa de la zona del proyecto	iii
Resumen ejecutivo	iv
Executive summary	vi
I. Objetivos, metodología y proceso	1
II. El proyecto	2
A. Contexto y descripción del proyecto	2
B. Ejecución del proyecto	6
III. Examen de los resultados	9
A. Desempeño del proyecto	9
B. Impacto en la pobreza rural	18
C. Otros criterios de desempeño	26
D. Desempeño de los asociados	30
E. Logros generales del proyecto	31
IV. Conclusiones y recomendaciones	32
A. Conclusiones	32
B. Recomendaciones	33
 Anexos	
I. Comparación de las calificaciones	35
II. Datos básicos del proyecto	36
III. Términos de referencia	37
IV. Nota metodológica sobre las evaluaciones de los resultados de un proyecto	41
V. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE	45
VI. Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones	46
VII. Bibliografía	49
VIII. Afirmaciones de beneficiarios en los talleres de autoevaluación de PROMARENA	51
IX. Fotos ejemplificando las realizaciones del PROMARENA	52

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = Bolivianos

1 USD = 6,92 Bolivianos (Junio 2013)

Siglas y acrónimos

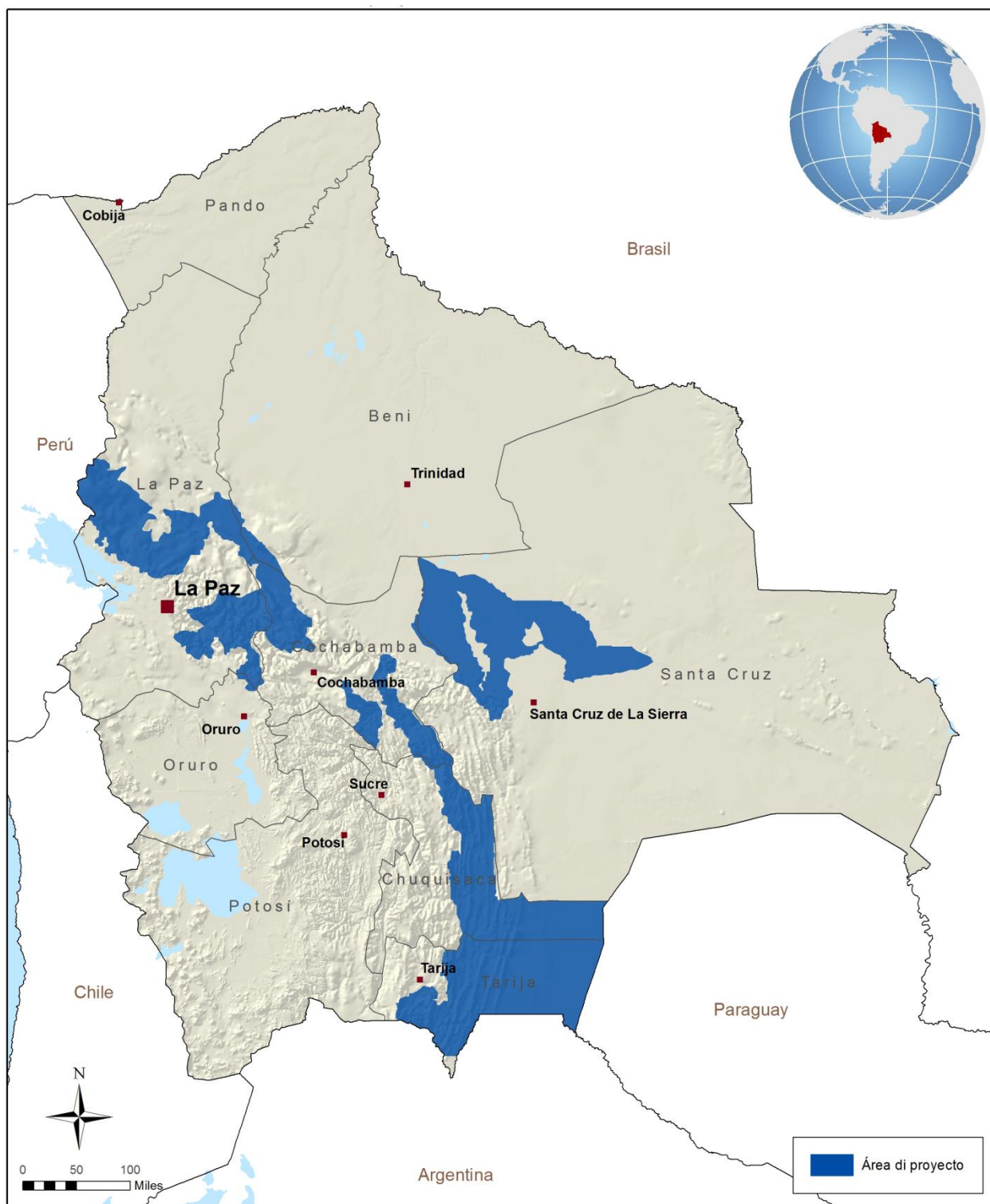
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (<i>country strategic opportunities programme</i>)
ERP	evaluación de los resultados de un proyecto
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (hasta diciembre de 2010, Organismo Alemán para la Cooperación Técnica [GTZ])
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (<i>Independent Office of Evaluation of IFAD</i>)
PMD	Departamento de Gestión de Programas (FIDA) (<i>Programme Management Department</i>)
PROMARENA	Proyecto de Manejo de Recursos naturales en el Chaco y Valles Altos
PRONES	Propuestas de Negocios
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (<i>Results and Impact Management System</i>)
UTL	Unidades Técnicas Locales

Mapa de la zona del proyecto

Estado Plurinacional de Bolivia

Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valle Altos

Evaluación de los resultados de un proyecto



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 | 10-06-2013

Resumen ejecutivo

1. **El proyecto.** El propósito del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA) (2000-2011), fue el de disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural, promoviendo el manejo y la conservación de los recursos naturales, reduciendo el proceso de desertificación en curso, y apoyando los emprendimientos económicos de los beneficiarios orientados a los mercados. El proyecto pretendía beneficiar a los pequeños agricultores al incrementar el valor de sus activos y sus ingresos mediante una gestión adecuada de los recursos naturales.
2. Esto se realizaría a través de: i) la mejora de los recursos naturales y el aumento de la capacidad de las organizaciones de beneficiarios de manejarlos de forma racional y sostenida; ii) la satisfacción de las demandas de asistencia técnica de los beneficiarios relacionadas con las actividades de producción y comercialización y el apoyo a sus planes de negocios. PROMARENA aplicó un sistema de concursos con premios entre familias, comunidades, grupos de mujeres, y organizaciones radicadas en entornos ecológicos y/o productivos similares, para motivar la participación de la población objetivo en relación al manejo y la conservación del medio ambiente. Se promovió también el desarrollo de un mercado de servicios rurales de asistencia técnica para la producción y la comercialización.
3. La zona del proyecto fue ampliada en 2008 a los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, alcanzando así un total de 19 372 familias. Los costos del proyecto fueron estimados en USD 15 millones, de los cuales USD 12,0 millones provenían del préstamo del FIDA. Al cierre del PROMARENA, los costos totales efectivos del proyecto fueron de USD 13,9 millones.
4. **La evaluación.** Esta evaluación del PROMARENA ha sido conducida en preparación de la evaluación del programa del FIDA en Bolivia, que será completada en el año corriente, 2014. El objetivo era proporcionar una evaluación independiente de los resultados del proyecto y extraer lecciones aprendidas que servirían para futuras operaciones del FIDA en Bolivia.
5. El desembolso fue muy bajo en los primeros años del proyecto: sólo un 17% a final de 2006. Además de los tiempos largos de efectividad, la implementación del PROMARENA sufrió muchos atrasos vinculados, en particular, a numerosos cambios institucionales, a los procedimientos administrativos y la falta de autonomía en la gestión. El desempeño del proyecto mejoró muchísimo después de la ampliación geográfica y la aceleración de los desembolsos.
6. En general, el proyecto es valorado positivamente por la atención a los activos naturales, sus métodos participativos y enfoque en la capacitación de las poblaciones vulnerables y provisión de asistencia técnica. Sus logros consistieron en la promoción en las comunidades de nuevas actividades productivas y en la difusión de técnicas de conservación del suelo, gestión del agua, nuevas prácticas mejoradas agrícolas y ganaderas. Estas técnicas, sin embargo, fueron adoptadas sólo parcialmente en las comunidades por las familias que participaron.
7. El proyecto ocasionó incrementos en los activos físicos, naturales y sociales de los beneficiarios, sin embargo las condiciones de vida de dichos beneficiarios mejoraron de forma limitada y en general, este poco cambio no ocurrió para las poblaciones más vulnerables. El componente de desarrollo de negocios e inserción en los mercados tuvo una demanda reducida que no generó el mercado de servicios rurales no financieros previsto. Por otra parte, fue principalmente útil para grupos previamente consolidados que podían utilizar eficazmente el servicio de asistencia técnica. Los beneficios para los demás grupos fueron poco sostenibles.
8. **Lecciones aprendidas.** *Autogestión y capacitación horizontal.* La estrategia de PROMARENA priorizó la participación, autonomía y autodeterminación de las

comunidades, y un enfoque *campesino a campesino* para la capacitación y asistencia técnica. Se logró una clara mejora del capital social y humano, así como hubo progreso en el empoderamiento de los beneficiarios.

9. *Enfoque territorial y conservación de recursos naturales.* El enfoque orientado a la unidad familiar limitó en gran medida los impactos globales y la sostenibilidad del proyecto en términos de la gestión de los recursos naturales, por no haber considerado intervenciones territoriales de mayor escala, la incidencia del uso colectivo de los recursos naturales y por no haber movilizadado a las autoridades municipales en acciones de gobernabilidad ambiental o infraestructuras clave.
10. *Focalización de pobreza.* Una proporción muy importante de las familias, las más vulnerables, no participaron en el proyecto. El proyecto exigía el aporte de la contraparte en todas las actividades y contemplaba sólo la asistencia técnica para las mejoras productivas e inserción en mercados sin considerar las necesidades de inversión financiera. Hubo un desbalance entre la gestión y conservación de los recursos naturales, por una parte, y la necesidad de desarrollo económico de corto plazo de las poblaciones, por otra parte.
11. *Escalera del desarrollo.* En un proceso sucesivo a lo largo del tiempo (*escalera*) con diferentes etapas, una proporción de grupos organizados y comunidades vino avanzando, apoyados por el proyecto y otras intervenciones, accediendo a una gestión más compleja y sostenible en distintas cadenas de valor, aunque el apoyo no fue coordinado.
12. **Recomendaciones.** *Necesidad de una estrategia integral de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.* Es necesario combinar el desarrollo social y económico, con la gestión y conservación de los recursos naturales. Se requieren abordajes más integrales que proporcionen beneficios en períodos de tiempo más breves e incluyen el fortalecimiento de organizaciones, el apalancamiento de inversiones con otras iniciativas en curso, servicios financieros, apoyos para accesos a cadenas de valor y mercados, y articulación con el sistema de políticas públicas.
13. *Unir el enfoque territorial y socio ambiental.* Es necesario un enfoque territorial y socio ambiental simultáneo que integre comunidades y gobiernos locales con métodos participativos y planes de ordenamiento territorial. Implica trabajar a nivel de la unidad familiar y buscar soluciones a escalas mayores, construyendo alianzas y compromisos para la gestión territorial.
14. *Definir la focalización en poblaciones vulnerables y adecuar las modalidades de intervención.* Los nuevos proyectos deberían definir intervenciones diferenciadas dirigidas a beneficiarios distintos. Por un lado, poblaciones que ya fueron apoyadas y/o tienen un buen potencial productivo o de inserción en mercados; por otro lado, poblaciones más vulnerables con intervenciones de seguridad alimentaria, hábitat, microfinanzas y políticas sociales. En este contexto, es fundamental continuar priorizando la participación de la mujer en el marco de una discriminación positiva y por su dedicación a las actividades ganaderas, y la economía del hogar (agua, leña, huerta).
15. *Reducir y focalizar el área de intervención de los proyectos.* La combinación señalada de un enfoque territorial, integral, focalizado y de autogestión es compleja, y requiere dedicación intensiva de recursos humanos calificados. En consecuencia, es importante para los recursos limitados del FIDA concentrar sus esfuerzos en pocas zonas geográficas, a favor de intervenciones con ampliación de escala (y no más pilotos).

Executive summary

1. **The project.** The objective of the Management of Natural Resources in the Chaco and High Valley Regions Project (PROMARENA) (2000–2011) was to reduce poverty and improve the living conditions of the rural population by promoting natural resource management and conservation, reducing ongoing desertification and supporting the market-oriented economic activities of the beneficiaries. The project aimed to benefit small farmers by increasing the value of their assets and incomes through appropriate management of natural resources.
2. This was to be accomplished by: i) improving natural resources and enhancing beneficiaries' capacity to manage them rationally and sustainably; and ii) addressing beneficiaries' need for technical assistance in production and marketing activities, with support for their business plans. PROMARENA used a system of competitions with rewards for families, communities, women's groups, and organizations in similar ecological and productive environments to encourage the target population to become involved in environmental management and conservation. It also promoted the development of a market for rural technical assistance services related to production and sales.
3. In 2008 the project area was expanded to the departments of Cochabamba and Santa Cruz, reaching 19,372 families. The estimated cost of the project was US\$15.0 million, of which US\$12.0 million came from the IFAD loan. At the close of PROMARENA the total cost was US\$13.9 million.
4. **The evaluation.** This evaluation of PROMARENA was carried out in preparation for the IFAD country programme evaluation for Bolivia, to be completed in 2014. The objective was to provide an independent assessment of the project results and to draw lessons that could be used in future IFAD operations in Bolivia.
5. Disbursement was very low in the initial years of the project: only 17 percent by the end of 2006. In addition to the length of time it took to become effective, PROMARENA was affected by numerous delays associated primarily with institutional changes, administrative procedures and lack of management autonomy. The project's performance improved greatly with the expansion of its geographic scope and the acceleration of disbursements.
6. Overall, PROMARENA is evaluated positively in terms of the project's attention to natural resources management, participatory methods and approaches in the training of vulnerable populations and the delivery of technical assistance. Its achievements comprised the promotion of new productive activities in the communities and the dissemination of soil conservation and water management techniques as well as new and better farming and animal husbandry techniques, which were partially adopted by the participating families in the communities.
7. The project increased the material, natural and social assets of the beneficiaries, but there was generally only a limited improvement in their living conditions, and such improvement did not usually occur among the more vulnerable populations. There was low demand for the business development and market access component that failed to create the anticipated market for non-financial rural services. This element was useful mainly to well established groups that could utilize technical assistance services effectively. The benefits for the other groups tended to be unsustainable.
8. **Lessons learned.** *Self-sufficiency and horizontal training.* The PROMARENA strategy prioritized community participation, independence and self-determination, with a farmer-to-farmer approach to training and technical assistance. It resulted in evident enhancement of social and human capital and progress towards the empowerment of beneficiaries.

9. *Territorial approach and conservation of natural resources.* The orientation of the approach to the individual family unit seriously limited the impact and sustainability of the project in terms of natural resource management: this was because it did not consider large-scale territorial interventions and the impact of the collective use of natural resources, nor did it motivate municipal authorities to undertake activities in connection with environmental management or infrastructure.
10. *Targeting of poverty.* A large proportion of the families – the most vulnerable – did not participate in the project. The project required a counterpart contribution for all activities and provided technical assistance only for improvements in production and market penetration, without considering financial investment needs. There was a lack of balance between natural resources management and conservation on the one hand and the need of vulnerable populations for short-term economic development on the other.
11. *Development ladder.* In a gradual process with distinct stages – the “ladder” – a proportion of organized groups and communities made progress thanks to support from the project and other interventions, participating in different value chains in a more complex and sustainable manner; such support was not coordinated, however.
12. **Recommendations.** *Need for a comprehensive strategy for poverty reduction and sustainable development.* Social and economic development must be combined with natural resource management and conservation. Broader approaches are needed that take less time to yield benefits and that strengthen organizations, leverage investments with existing initiatives, offer financial services, support access to value chains and markets, and foster linkages with the public policy system.
13. *Combine a territorial approach with a socio-environmental approach.* An approach is needed that is simultaneously territorial and socio-environmental, that includes communities and local governments, and that involves participatory land-use methods and plans. This implies working with families and searching for large-scale solutions, and forging partnerships and commitments for territorial action.
14. *Target vulnerable populations and tailor intervention modalities to them.* The new projects should adopt differentiated interventions that target different beneficiaries: on the one hand populations that have already received support and/or have good productive or market access potential, and on the other more vulnerable populations to be targeted with interventions promoting food security, habitat, microfinance and social policy. In this context, women’s participation must continue to be prioritized through affirmative action in view of their involvement in livestock rearing and household activities such as fetching and using water and wood or growing vegetables.
15. *Reduce and focus the project intervention area.* This combination of a comprehensive, targeted territorial approach and self-sufficiency is complex and requires intensive work by experts. In view of its limited resources, it is important to concentrate IFAD’s work in a few geographic areas, giving preference to large-scale interventions as opposed to pilot projects.

Protección de riberas de ríos para la plantación de frutales (duraznos) con riego de río. Los productores beneficiaron de los concursos y del apoyo a negocios del PROMARENA. Los mismos productores se preocupan de las inundaciones frecuentes del río (Sapahaqui, La Paz Sur).

©FIDA/Cécile Berthaud



Estado Plurinacional de Bolivia

Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos

Evaluación de los resultados de un proyecto

I. Objetivos, metodología y proceso

Antecedentes y objetivos

1. Esta evaluación de los resultados del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA), tiene el objetivo de:
(i) proporcionar una evaluación independiente de los resultados globales y el impacto del proyecto, a efectos de rendición de cuentas y la gestión;
(ii) extraer lecciones aprendidas a través de la generación de conclusiones y recomendaciones, identificando los principales factores explicativos del desempeño del proyecto y los resultados de reducción de la pobreza, con fines de aprendizaje y autoevaluación. En este caso, la evaluación de resultados del proyecto (ERP) PROMARENA ha sido conducida en preparación de la Evaluación del Programa del FIDA en Bolivia, que será completado a cabo en el año corriente, 2014.
2. Una ERP se realiza sucesivamente al haberse llevado a cabo el estudio de Validación del Informe Final del Proyecto, proporcionando evidencia adicional sobre los logros y validando las conclusiones del informe final del proyecto. Sea la Validación y la ERP, son llevados a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE). La Validación consiste en un examen teórico del informe final del proyecto y otros informes y documentos disponibles. Una ERP incluye una visita al país con el fin de complementar los hallazgos de la Validación y completar los vacíos de conocimiento e información identificados en dicha Validación.
3. Dado el tiempo y los recursos disponibles, generalmente este tipo de evaluación no se realizan estudios cuantitativos, sino más bien se añaden datos analíticos al Informe final, basados en la interacción con las partes interesadas nacionales, las observaciones directas sobre el terreno y la información obtenida de las entrevistas con los beneficiarios del proyecto y otros informantes clave.
4. En las conclusiones de la Validación del Informe final de PROMARENA se mencionan la insuficiencia de la información sobre el impacto y la sostenibilidad, justificando aplicar una mayor atención a estos dos temas en la ERP. Esto permitiría comprender mejor cómo los factores locales han impactado el éxito del proyecto y evaluar los logros en relación: i) a la intervención del proyecto en las diferentes regiones de Bolivia, ii) a los grupos objetivo, verificando además la focalización efectiva sobre los pobres rurales.

Metodología y proceso

5. La presente ERP sigue los fundamentos metodológicos establecidos en el Manual de Evaluación del FIDA¹ y las Directrices para las ERP, la adopción de un conjunto de criterios de evaluación (anexo V), y un sistema de calificación de 6 puntos (anexo I). Se presta atención especial a las áreas específicas que se mencionan anteriormente, así como la necesidad de informaciones adicionales, cubriendo todos los criterios de evaluación necesarios.
6. La misión en Bolivia se realizó desde el 26 de noviembre hasta el 7 de diciembre de 2012, en coordinación con los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de Desarrollo Rural y Tierras, y la oficina del FIDA en Bolivia. Al

¹ www.ifad.org/evaluation/process_methodology/index.htm.

final de la misión, se celebró en La Paz una reunión recapitulativa con representantes del Gobierno y del FIDA para resumir las conclusiones preliminares de la misión y las cuestiones estratégicas clave, y recibir comentarios que sirvieran para la preparación del informe. El borrador del informe de evaluación fue sometido a una revisión inter pares en IOE. Sucesivamente, el documento fue compartido con la División de América Latina y el Caribe del FIDA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para comentarios. Tras la consideración de estos últimos, la IOE finalizó el informe.

7. El trabajo de la misión se vio confrontado con dos retos principales. Por un lado, la reducida explotación de la información contenida en el relevamiento de las líneas de base -efectuadas tardíamente en 2006 y 2008-, y la mala calidad del sistema de seguimiento y evaluación limitaron significativamente una medición cuantitativa y representativa de los resultados e impactos. Por otro lado, la gran diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de las zonas de Bolivia, donde el PROMARENA intervino, y las distancias y dificultades de comunicación complicaron el trabajo de evaluación en el campo.
8. El equipo de ERP revisó sin embargo los documentos disponibles, incluyendo el Informe final, los informes de supervisión y documentos clave preparados durante la ejecución del proyecto,² y en consonancia con la finalidad de la evaluación de los resultados del proyecto, recopiló datos principalmente según técnicas cualitativas y participativas. La misión comprendió un programa de visitas a las zonas abarcadas por el PROMARENA y reuniones con las autoridades gubernamentales, los beneficiarios y otros informantes clave. Los métodos que se utilizaron fueron las entrevistas individuales, los debates en grupos de discusión y la observación directa. Se recurrió a la triangulación para validar las conclusiones derivadas de las distintas fuentes de información.
9. Se visitaron asimismo comunidades en varias regiones fisiográficas con diferentes estructuras sociales y productivas. En el Altiplano y los Valles Altos, se visitaron comunidades al Norte y Sur del departamento de La Paz: Moyopampa, Tacachiliani, Sapahaqui, Luribay. En el departamento de Cochabamba, en el centro y Sur, los municipios de Mizque y Alquile. En la región chaqueña, en el departamento de Chuquisaca, comunidades en Padilla y Monteagudo. En los Valles Mesotérmicos del departamento de Santa Cruz, se entrevistaron comunidades en Buena Vista y Yapacani.

II. El proyecto

A. Contexto y descripción del proyecto

10. La incidencia muy elevada de la pobreza rural en Bolivia se debe en parte a la escasez de tierra cultivable, al agotamiento de los suelos, la falta de recursos hídricos y al abandono de prácticas adecuadas de manejo de los recursos naturales. La producción y la productividad de los principales sistemas campesinos son en general muy reducidas y continúan las labores basadas principalmente en energía humana y en tracción animal.

² Una lista completa de los documentos se presenta en el anexo VII.

Deterioro de los recursos naturales en las zonas del PROMARENA. Erosión en las tierras altas: laderas con terrazas antiguas y límites de parcelas, tierra en descanso o abandonadas para el cultivo (La Paz Norte).

©FIDA/Cécile Berthaud y Carlos Pérez Arrarte



Deterioro de los recursos naturales en las zonas del PROMARENA. Desmonte de la selva tropical (cerca de Yapacani, Santa Cruz) e inundación de ríos (Sapahaqui, La Paz Sur).

©FIDA/Carlos Pérez Arrarte y Cécile Berthaud



11. La tierra cultivable de los campesinos forma parte de ecosistemas frágiles, frecuentemente en laderas con fuertes pendientes. Su explotación intensiva ha conducido a la erosión y al empobrecimiento de los suelos, a la pérdida de flora y fauna, al deterioro de los recursos hídricos, lo que ha llevado a avanzados procesos de desertificación. La ganadería -que compone una parte muy importante en el ingreso familiar³- sigue siendo extensiva y extractiva, llevando a la destrucción de pastizales, o en el caso del Chaco, en la destrucción del bosque. Asimismo, la evolución del clima ha producido condiciones menos favorables para la agricultura, y más riesgosas por la presencia de eventos extremos. Se han agudizado, además, las condiciones de aridez y escasez de los recursos hídricos en las regiones de mayor concentración de población rural.⁴
12. Aunque estas condiciones cambian de región a región, este panorama debe considerarse como el predominante para los beneficiarios de PROMARENA, ya que el 50% de los mismos se localizaba en el departamento de La Paz (PROMARENA, 2011 a). En la región de los Valles Altos donde se aplicó el PROMARENA, se consideraba que el 60% de lo suelo estaba siendo afectado por procesos de desertificación (FIDA, *PROMARENA*, documento de Diseño, anexo II, p. 13).
13. **Descripción del proyecto.** El propósito de PROMARENA (2000-2011) fue reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población rural sobre un territorio extenso de Bolivia, mejorando el manejo y la conservación de los recursos naturales, reduciendo el proceso de desertificación en curso, y promoviendo la realización de emprendimientos económicos de los beneficiarios orientados a los mercados. Eso se haría a través de: i) la mejora de los recursos naturales y el aumento de la capacidad de las organizaciones de beneficiarios de manejarlos de forma racional y sostenida; ii) la satisfacción de las demandas concretas de asistencia técnica de los beneficiarios relacionadas con las actividades de producción y comercialización.
14. PROMARENA aplicó un sistema de concursos con premios (incentivos) entre familias, comunidades, grupos de mujeres, y organizaciones radicadas en entornos ecológicos y/o productivos similares, para motivar la participación de la población objetivo y crear un espíritu competitivo en relación al manejo y la conservación del medio ambiente. El proyecto pretendía beneficiar a los pequeños agricultores al incrementar el valor de sus activos y sus ingresos mediante una gestión adecuada de los recursos naturales.
15. Se promovió también el desarrollo de servicios rurales de asistencia técnica para la producción y la comercialización orientadas al mercado, gestionados por los beneficiarios, y proporcionando subsidios a sus organizaciones. El proyecto pretendía asimismo que los grupos-objetivo aumentasen la producción y la productividad al favorecer su acceso a los mercados locales y regionales de productos agrícolas, además de fortalecer su capacidad de negociación a través del apoyo a sus planes de negocios llamados PRONES (Propuestas de Negocios). Como beneficios adicionales estaban previstos el fortalecimiento de las organizaciones rurales y la capacitación de proveedores de servicios de asistencia técnica.

³ Se debe tener presente que la ganadería mayor (llamas, alpacas, vacunos, ovinos, cabras) en la economía campesina genera de 20 a 30% de los ingresos monetarios de las familia típica, según regiones, además de contribuir sustancialmente a la seguridad alimentaria familiar por su aporte proteico a la dieta.

⁴ En el año 2006 se estimaba que del total de beneficiarios solo el 29% accedía a sistemas de riego, y se ubicaban principalmente en los valles; pero había una gran variación según las regiones, como en todas las variables: en la UTL de Charazani, la cifra era 10%, en Villamontes 6%, y en Monteagudo menos del 1% disponían de riego (PROMARENA, 2006).

16. El proyecto tenía tres componentes: (i) manejo de recursos naturales (56% del costo básico); (ii) desarrollo de servicios rurales no financieros (35%); (iii) administración del proyecto (9%). La zona del proyecto abarcaba inicialmente 26 municipios de la región del Chaco en los departamentos de Tarija y Chuquisaca, y en los Valles Altos del departamento de La Paz, con un grupo-objetivo de 58 000 familias y 15 424 beneficiarios directos. En diciembre 2008, se aprobó una ampliación del área de intervención. Fueron incorporados 27 nuevos municipios, incluyendo también dos nuevos departamentos (Cochabamba y Santa Cruz), alcanzando así un total de 53 municipios y un grupo-objetivo de 100 000 familias.
17. **Costos y gestión del proyecto.** Los costos totales del proyecto fueron estimados en USD 15 millones, de los cuales USD 12,0 millones provenían del préstamo del FIDA, 1,1 millón del Estado Plurinacional de Bolivia y 1,8 millón de los beneficiarios. El proyecto fue ejecutado bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (ahora Ministerio de Planificación del Desarrollo) con una Unidad Ejecutora Autónoma y cuatro Unidades de Trabajo Local. La Institución Cooperante fue la Corporación Andina de Fomento hasta 2009 cuando el FIDA asumió la supervisión directa del proyecto.
18. **Evolución del contexto.** Durante la implementación del proyecto la sociedad y la economía boliviana transcurrieron por cambios notables. En 2005 resultó electo un nuevo gobierno encabezado por el Sr. Evo Morales, priorizando esfuerzos de inversión social y reducción de la desigualdad. Por otra parte, la expansión del mercado mundial de *commodities* impactó muy favorablemente los precios de exportación de los principales productos comercializados por Bolivia (hidrocarburos, minerales, soja, derivados del bosque, quinua, productos de la ganadería). También se agregó la expansión de la producción de coca y de las remesas provenientes de los migrantes internacionales.⁵
19. Estos factores se reflejaron en una mejora macroeconómica del país. La demanda de empleo, y el incremento de ingresos en los sectores urbanos y actividades dinámicas expandió el mercado interno. Esto favoreció parcialmente la economía campesina gracias al incremento de la demanda de alimentos y la mejora de oportunidades para obtener ingresos extra prediales.⁶ Sin embargo, la evolución de los sectores dinámicos produjo externalidades negativas como conflictos sociales en ecosistemas ya frágiles (minería, extracción de hidrocarburos, agro negocio de exportación –soja, quínoa- y obras de infraestructuras). Asimismo, la producción y productividad de los cultivos campesinos todavía tienen una evolución muy limitada, que contrasta con el curso de los cultivos de exportación llevados a cabo por el agro negocio (Figura 1).⁷ La baja productividad agrícola se ve agravada por el continuo proceso de emigración rural hacia las ciudades y el exterior sobre todo por parte de los jóvenes.

B. Ejecución del proyecto

20. El préstamo obtuvo aprobación por parte del FIDA el 13/09/2000, con efectividad el 22/08/2003; se realizaron tres enmiendas, dos extensiones del cierre del préstamo, una revisión intermedia, o sea el 12/12/2006; la fecha de cierre del préstamo fue el 31/05/2011. Los objetivos del proyecto

⁵ Pasaron del 1% del producto interno bruto (PIB) en 2001 a una tasa máxima del 8% del PIB en 2007 (Comunidad Andina, Informe 2011; citado en FIDA, Accesos, anexo 1, p. 1).

⁶ En 2006 los ingresos monetarios anuales de los hogares de la población beneficiaria se componían en un 50% de los ingresos extra prediales. Los de las mujeres eran la mitad de los obtenidos por los hombres (PROMARENA, 2006).

⁷ Por ejemplo, en las tres últimas zafas los rendimientos del cultivo de papas -rubro esencial en la seguridad alimentaria- en el departamento de La Paz continúan en un promedio de 4,5 t/ha, niveles muy reducidos; en Mizque, campesinos que cultivan con riego triplican esos rendimientos (Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, UIEPDRS, 2012), y entrevistas de la Misión de Evaluación 2012.

permanecieron validos a lo largo de su implementación (como confirmado en la revisión de medio término de 2006, la ampliación de 2008 y el informe final).

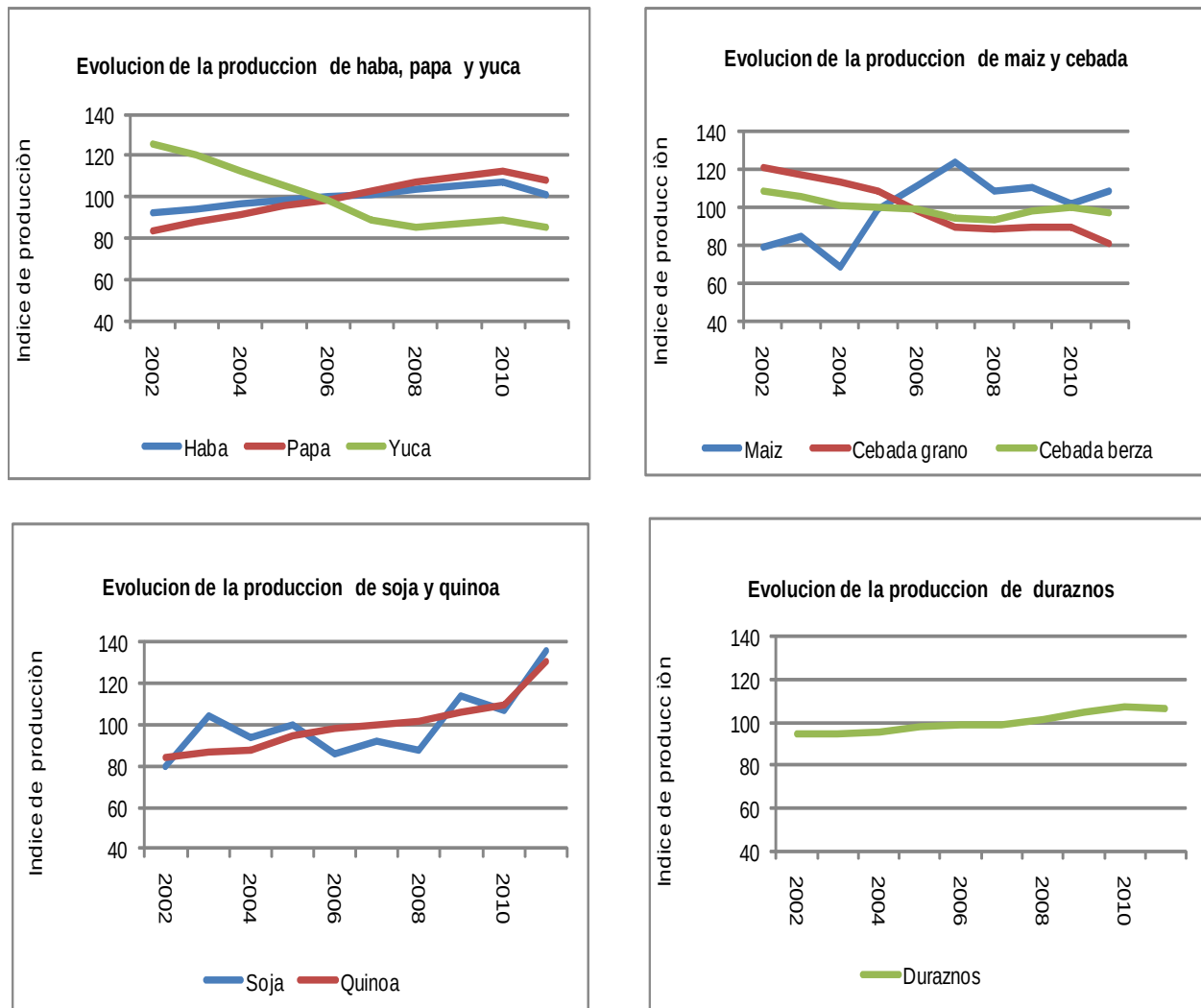
21. Al cierre del PROMARENA, los costos totales efectivos del proyecto fueron de USD 13,9 millones de los cuales USD 12,2 millones procedieron del préstamo del FIDA, USD 0,4 millones de los beneficiarios y USD 1,3 millones del Estado Plurinacional de Bolivia. La ejecución financiera del préstamo era del 86%. Su desembolso fue muy bajo en los primeros años del proyecto: 17% a final de 2006. Además de los tiempos largos de efectividad, PROMARENA sufrió muchos atrasos vinculados en particular a numerosos cambios institucionales, los procedimientos administrativos y la falta de autonomía en la gestión. Los cambios institucionales se refieren en particular a los cambios frecuentes en el ministerio de tutela -con 8 ministros y 14 vice-ministros en el periodo total del proyecto- y en la gestión del proyecto -con 5 coordinadores y un periodo total sin coordinador de 14 meses.⁸ La revisión intermedia recomendó ampliar las zonas del proyecto, disminuir la carga procesal, dar más autonomía a las Unidades Técnicas Locales (UTL), definir estrategias diferenciadas y ofrecer más servicios a las propuestas de negocios. El desempeño del proyecto mejoró muchísimo después de la ampliación geográfica aprobada a finales del 2008 y con la aceleración de los desembolsos.

⁸ El Informe final de PROMARENA menciona asimismo importantes cambios a nivel político entre 2003 y 2006 con la alternancia de cuatro presidentes de la República, bloqueo de carreteras y aislamiento de las áreas de acción del PROMARENA e importantes reformas y cambios político-institucionales a partir de 2006 que afectaron el desenvolvimiento del Proyecto (por ejemplo, modificaciones en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, con necesidad de adaptarse a ella en lo que se refiere a firmas autorizadas, apertura de cuentas bancarias y otros trámites burocráticos de importancia vital para la ejecución, concurriendo a generar atrasos en el cronograma previsto).

Figura 1

Bolivia. Evolución de la producción física de cultivos campesinos típicos y del agronegocio 2002-2011

(índices, promedio 2002-2011=100)



Fuente: Elaborado por la Misión de Evaluación, en base a Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, UIEPDRS, 2012

22. El Informe final indica que la cifra de beneficiarios⁹ fue de 19 985 familias. La fase de diseño proponía 15 424 familias, pero sucesivamente a la ampliación se definió una nueva cifra de beneficiarios de 19 372 familias (PROMARENA, Informe de supervisión de 2009). Dicha cifra puede ser considerada una cifra conservadora, ya que el documento de ampliación aumentó el grupo objetivo a un 72,4%, o sea de 58 470 a 100 000 familias. De la misma forma y a pesar del aumento del grupo objetivo, no fue aumentado el número de organizaciones para ser apoyadas (622 sobre un total de 740). Cabe resaltar, sin embargo, que el proyecto tuvo poco tiempo para desarrollar sus intervenciones en los nuevos 27 municipios ya que cerró sus actividades a finales del 2010. La mitad de los beneficiarios provenían del departamento de La Paz, y casi una cuarta parte de Cochabamba; el restante de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz.
23. En relación al primer objetivo de manejo y conservación de los recursos naturales de los productores pobres, y el aumento de su capacidad para

⁹ Definidos así por haber participado en los concursos o los PRONES.

manejarlos, la ejecución financiera fue de 93% en relación al presupuesto aprobado, y se organizaron en total 4 800 concursos -86% de lo programado en el diseño-, concursos familiares y comunales por la mayor parte. Se otorgaron 37 000 premios o incentivos. El proyecto acompañó los concursos con muchos esfuerzos de capacitación y los resultados registran el conocimiento adquirido por los beneficiarios en técnicas de manejo de recursos, naturales, así como en el control y la mitigación de la degradación de estos recursos. Los resultados de los sub-componentes de recuperación de terrazas ancestrales y apoyo institucional a la lucha contra la desertificación fueron menos exitosos. La construcción del centro de capacitación en manejo de tierras agrícolas no tuvo lugar, y hubo solo algunos estudios y publicaciones sobre la desertificación.

24. En relación al segundo objetivo de acceso a mercados de servicios rurales no financieros para los pobres rurales, fueron apoyadas 951 Propuestas de Negocios (PRONES) para asociaciones de productores, el 73% de lo programado. El proyecto ayudó a las organizaciones, sobre todo, en el sector pecuario, agrícola y de artesanías, en la producción y comercialización (que consistía principalmente en fomentar la cantidad y calidad de bienes y servicios). La falta de apoyo financiero a la inversión de los PRONES y el interés mayor de las comunidades hacia el componente uno de recursos naturales, llevaron en 2009 a la reasignación de recursos entre categorías de gasto del préstamo (-2,14 millones de DEG en la cuenta de asistencia técnica). La ejecución financiera al final del proyecto fue solamente de un 36% del presupuesto aprobado inicialmente para el componente 2.

III. Examen de los resultados

A. Desempeño del proyecto

Pertinencia

25. La propuesta del proyecto respondía a las prioridades tanto del gobierno como del FIDA. El Informe final menciona solo el Plan Nacional de Aprovechamiento y Manejo de Suelos (PROMARENA, 2011 b), pero los objetivos del PROMARENA estaban también alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011) que contemplaba la gestión sostenible de los recursos naturales, así como del desarrollo productivo, incluyendo la seguridad alimentaria y la agricultura. El proyecto estaba además en línea con los objetivos de los dos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), en particular con el manejo de recursos naturales en ambos COSOPs, el desarrollo productivo y comercial de los campesinos pobres en el COSOP de 1998 y el aumento de los activos de los pobres rurales mediante el acceso a servicios en el COSOP 2008-2012 (FIDA, 2007).
26. El proyecto respondía a las causas principales de pobreza rural. Interventaba en zonas afectadas por la degradación de los recursos naturales en los municipios más pobres y vulnerables donde las comunidades experimentaban una disminución de la propia producción agrícola y falta de servicios de apoyo técnico para un manejo adecuado de dichos recursos, así como para sus actividades productivas y de comercialización. La búsqueda del aumento de los activos a través de la mejora del manejo de agua, suelos y cobertura forestal, juntada a la provisión de servicios rurales para una mayor producción y comercialización por la población pobre, era pertinente. Algunos aspectos de la metodología habían sido comprobados en otros proyectos apoyados por el FIDA en Bolivia (Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores [PROSAT]) y Perú.
27. Un aspecto positivo del diseño es el de haber destacado la importancia de los recursos naturales y del ambiente, en un país con problemas serios de gestión

y conservación de sus activos más básicos.¹⁰ Igualmente, el enfoque de autogestión recorre todo el diseño e incluye el diagnóstico de las comunidades (los “mapas parlantes”), las transferencias directas y administración de los fondos en las comunidades, y la selección y contratación de asistencia técnica por los usuarios. Además de ser innovador en Bolivia en esa época, generó capital humano y social en la población rural más pobre localizada en regiones aisladas y remotas. La herramienta de los *concursos* fue muy bien aceptada por la población que participó en ellos, como confirmado también por los campesinos encontrados en la misión de evaluación, que apuntaron a los beneficios planteados en el diseño del proyecto (emulación, ambiente festivo, premiación y reconocimiento del trabajo, refuerzo de la autoestima e iniciativas tomadas por la población misma). Asimismo la asistencia técnica proporcionada por técnicos locales (de la comunidad) fue altamente apreciada.

28. Sin embargo el diseño subestimó algunos aspectos en la estrategia y metodología que limitaron el impacto previsto, como fue señalado en el Informe final del proyecto y el documento sobre las lecciones aprendidas de abril 2011. En relación al componente 1 de manejo de recursos naturales, fueron subestimados los costos y el período de tiempo de retorno de los beneficios provenientes de las mejoras ambientales derivadas de su propia naturaleza biológica y alta complejidad. La mayoría de los concursos implicaban además intervenciones costosas en términos de energía humana y una contraparte monetaria del 10%, que no se conjugaba con los premios de una población predominantemente pobre, que en forma permanente tiene arriesgada su seguridad alimentaria.¹¹ Por otra parte, los beneficios del trabajo extra predial se han ido incrementando, elevando el costo de oportunidad de la mejora de los recursos naturales deteriorados. De hecho, ha sido estimado que solo el 20-25% de las familias de la población participaron en los concursos (FIDA, 2011 a).
29. Hay factores adicionales que redujeron los impactos en la gestión y conservación de los recursos naturales. En primer lugar, la opción de trabajar principalmente con las familias, a nivel de las parcelas individuales, limitó la dimensión territorial del proyecto a pesar de que dicha dimensión es un aspecto fundamental para conseguir un impacto ambiental sostenible, y un proceso de desarrollo rural integral. El informe final cita el tema de la gestión del agua, pero el enfoque territorial era también necesario para la recuperación de suelos, forestación, y conservación de los pastizales. Probablemente, en parte por el contexto institucional, no hubo el enfoque territorial necesario que suponía una participación activa de las autoridades nacionales y locales, y más colaboración entre comunidades y con otros socios. Esto también limitó la posibilidad de que las comunidades gestionaran los impactos provenientes de actividades externas (minería, hidrocarburos, extracción de maderas y carbón, agro negocio, narcotráfico, etc.).¹²
30. El documento de diseño e informes posteriores sobre PROMARENA no mencionan además el tema de la propiedad o uso comunitario de la tierra ni analizan las relaciones entre la actividad ganadera que iba a ser incentivada por PROMARENA y la existencia de un sobrepastoreo de la vegetación que ya en ese momento era un grave problema ambiental.
31. En relación al componente 2, el diseño contempló solamente el financiar los servicios de asistencia técnica para aumentar de manera sostenible el valor

¹⁰ La nueva constitución del Estado Boliviano promulgada en 2007, de algo más de 300 artículos, dedicaba 128 a los recursos naturales y el ambiente (Entrevistas de la Misión de Evaluación 2012).

¹¹ Los beneficiarios, por ejemplo, usaban los premios de los concursos primero para comprar alimentos, y no para reinvertir (estudio de impacto de julio 2010).

¹² (Berdegue, 2012), (Ospina, 2012), (Munk Ravnborg, 2012).

agregado y la comercialización de los productores pobres. Tal como mencionado en el documento sobre las lecciones aprendidas, faltaba una visión más integral con mecanismos de financiación de inversiones, y la necesidad de adaptar la estrategia al nivel de pobreza fue en parte subestimada. De hecho, los cofinanciamientos en efectivo previstos por parte de los beneficiarios fueron más bajos de lo estimado inicialmente (solo el 22% de lo planeado).

32. Por otra parte, el objetivo de generar una oferta sostenible de servicios de asistencia técnica para campesinos pobres subestimó las dificultades existentes para los proveedores en términos de los costos derivados de la dispersión y la accesibilidad a los clientes, y de la complejidad y diversificación de sus sistemas productivos. También fue subestimada la capacidad y disposición de los campesinos de pagar el costo real del servicio (que históricamente fue gratuito).
33. Otro aspecto es que los grupos de emprendedores formados -con un mínimo de 10 personas como se había establecido¹³- necesitaban un fortalecimiento organizacional y una acción colectiva orientada al mercado que no estaban incluidos en el servicio de asistencia técnica previsto en el proyecto, y requerían tiempos de acompañamientos mayores de los previstos (pocos meses o un año al máximo) para lograr resultados sostenibles. De hecho, en el diseño del proyecto el componente 2 requería un tercio del presupuesto total, pero en la ejecución solo se alcanzó un tercio de la cantidad asignada.
34. Hubo esfuerzos positivos de adaptación de la metodología en el transcurso de la implementación. En particular, el aumento de los fondos de concursos y la cobertura de los premios para más participantes, o la creación de un "paquete tecnológico" en los últimos años del proyecto con transferencia de recursos para apoyar las inversiones de las propuestas de negocios. Cabe también indicar la ampliación geográfica decidida a final de 2008 que ayudó a mejorar la tasa de ejecución financiera. Pero el diseño de PROMARENA no fue revisado para adaptarse a los factores externos que afectaban al proyecto (por ejemplo, la migración o degradación ambiental debido a las actividades de minería), y corregir las omisiones conceptuales apenas mencionadas.
35. En resumen, los objetivos generales del proyecto fueron muy relevantes, y la población objetivo fue focalizada correctamente. Se introdujo la herramienta de los concursos e incentivos junto con la autogestión que tuvo gran aceptación por parte de los beneficiarios, y contribuyó al refuerzo de la autoestima y el capital social. Sin embargo, los medios se adecuaron parcialmente a los fines previstos en la formulación realizada, incluyendo omisiones conceptuales significativas para poder tener un impacto mayor. La nota de pertinencia es moderadamente satisfactoria (4).

Eficacia

36. El análisis de la eficacia del proyecto plantea dificultades: por un lado por la dispersión territorial y diversidad y complejidad de las actividades, y por las deficiencias del sistema de seguimiento y evaluación del proyecto por otro lado (la no explotación de la información de la línea de base 2006, la ausencia de revisión de los indicadores del diseño después de la ampliación, y datos relevados que no corresponden a estos indicadores).
37. El desempeño del proyecto fue limitado en los primeros años por la baja ejecución ya mencionada.¹⁴ En diciembre 2006, de todos los tipos de concursos, solo los mapas parlantes tenían un nivel adecuado de ejecución, y solamente 110 PRONES sobre un total de 1 337 programados habían sido

¹³ Finalmente resultó un promedio de 16,5 personas por PRONES, que ya es un grupo complejo para lograr un buen funcionamiento de la acción colectiva.

¹⁴ Ver también la discusión de la eficiencia del proyecto abajo.

concluidos. El proyecto mantenía pendiente un gran volumen de pagos a los beneficiarios (para la asistencia técnica y los premios). El desembolso del proyecto mejoró considerablemente después de la ampliación de diciembre 2008, que aportó también una mejora sea al proyecto en términos de autonomía, que a las transferencias directas a grupos y productores.

38. Objetivo 1 - Recuperación de los recursos naturales de los productores pobres y el aumento de su capacidad para manejarlos. En el cuadro 1 se presenta la distribución por tipos de concurso y participantes. El número de participantes fue de 36 000 pero una misma persona frecuentemente participaba en varios tipos de concursos (se recuerda que la cifra de los beneficiarios del proyecto es alrededor de 20 000). Excepto en los concursos familiares (75% del total, 9,4 participantes/concurso), participaba un número reducido de beneficiarios por concurso (en promedio en el resto de las modalidades participó 3,2 personas/concurso). En la implementación del PROMARENA se identificaron cuatro grandes temas: i) aumento de la cobertura vegetal, ii) manejo sostenible del suelo, iii) manejo adecuado del recurso agua, iv) manejo del ganado. En cada uno de estos temas se definieron 49 tipos de actividades donde se realizaban los concursos. No se dispuso de información sobre el número de participantes y de concursos para cada tema.

Cuadro 1

Tipos de concursos y participantes

Concursos	Comunales	Familiares	Especiales	Mujeres	Escolares	Totales
Número de concursos	678	3 482	136	157	163	4 616
Participantes	1 922	32 526	486	498	684	36 116
Participantes/concurso	2,8	9,4	3,6	3,2	4,2	7,8

Fuente: (PROMARENA , 2011 b)

Nota: No se informa porque el total de concursos difiere de la cifra publicada en otros documentos.

39. Los beneficiarios y sus comunidades definían en qué concursos participaban. Los temas eran valorados en la perspectiva de la capacitación, la cultura o el tiempo de retorno de eventuales beneficios. Por ejemplo, en lo relacionado a las terrazas, se trabajó una superficie total del orden de sólo el 0,5% del área agrícola de las parcelas de los casi 20 000 beneficiarios que tuvo el proyecto (cuadro 2).¹⁵ Otras actividades tuvieron una popularidad mucho mayor, por su propia naturaleza, o porque eran de interés para las mujeres; por ejemplo, las huertas orgánicas, los fogones mejorados (cocinas Lorena y Malena), gallineros, la producción de compost, etc.

¹⁵ Las parcelas agrícolas familiares están en el rango de 1 a 5 ha, y pueden estar integradas por varios fragmentos separados en el espacio (FIDA, 2000 b).

Cuadro 2
Tierras objeto de prácticas mejoradas (hectáreas)

<i>Ítem</i>	<i>Superficie acumulada al 2010</i>
Terrazas de formación lenta	84
Terrazas de banco (bancales)	23
Construcción de terrazas	81
Terrazas de cultivo rehabilitadas	18
Zanjas de coronación	4 946
Humedales	2 130
Superficie con abono verde	93
Manejo de potreros para ganado	1 988
Producción de forrajes	195
Zanjas de infiltración	25 636
Barreras físicas perimetrales (piedra, adobe, postes, alambrado)	240,9
Barreras vivas perimetrales (cercos vivos con arbustos y árboles)	390,4
Siembra de pastos forrajeros	33 147
Sistemas agroforestales	125
Plantación de árboles	12 390
Poda de árboles	1 844
Manejo de bosques	6 413
Manejo de huertos frutales	585
Manejo de la plantación de Vid	401
Huertos familiares orgánicos	310
Huertos escolares	19
Plantación de ají	32
Implementación de áreas verdes	7
TOTAL	91 101

Fuente: (PROMARENA , 2011 b)

40. En términos de resultados, en el informe de diseño de PROMARENA se estimaba que 50% de las tierras del área del proyecto estaba deteriorada o en proceso de desertificación,¹⁶ y se proponía que aproximadamente el 15% de estas tierras -206 594 ha- aumentaran de 40% su cobertura vegetal a través de diferentes técnicas. Asimismo, que el 50% del total de familias, introdujeran al menos dos prácticas de manejo, acorde a la lista de prácticas aceptadas. El informe final enfatiza la imposibilidad de utilizar el indicador de cobertura vegetal del marco lógico,¹⁷ pero establece el cumplimiento del indicador de poner en práctica al menos dos técnicas de manejo de recursos naturales en los predios familiares. A esto se debe agregar el aprendizaje y conocimientos adquiridos por los beneficiarios en el manejo de recursos

¹⁶ En el informe de diseño el área total del proyecto se estimó en 2 754 592 ha (FIDA, 2000 b, An. 8); no se dispone de la cifra posterior a la ampliación de 2008.

¹⁷ Falta de datos de línea base y del sistema de seguimiento, ampliación de las zonas desde 2008 y variedad de actividades adicionales.

naturales (en particular, laboreo conservacionista del suelo, construcción de cercas o cerramientos perimetrales y elaboración de abonos orgánicos).

41. Según los indicadores RIMS (Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto) 2010, se reporta el valor de 91 110 ha en las cuales se han realizado acciones en procura de un buen manejo del recurso suelo y vegetación, en términos de sostenibilidad e incrementos de los activos patrimoniales de los predios familiares (cuadro 2). Esto representa el 44% de la superficie de las áreas previstas en el indicador de cobertura vegetal correspondiente al marco lógico. Como ya señalado, este valor no permite evaluar el cumplimiento del indicador (ya que no se calculó el aumento de la cobertura vegetal), pero si apunta, junto con el cuadro 1, a la mejora de un gran número de activos principalmente a nivel familiar y a la difusión de buenas prácticas ligadas a un mejor manejo de suelos, viviendas, ganado y también vegetación (por ejemplo las 12 400 ha forestadas constituyen un logro ambiental significativo, y un símbolo muy visible de un cambio cultural). Así que por sus incentivos (concursos, premios, y tecnologías adecuadas), el proyecto logró convencer los participantes de la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales.
42. Objetivo 2- Acceso a mercados de servicios rurales no financieros para los pobres rurales. La asistencia del proyecto se limitó a proporcionar financiación del servicio de asistencia técnica, a lo que se le agregó la financiación de insumos críticos y equipos pequeños. La información disponible sistematizada es escasa. De los 951 PRONES apoyados, el principal interés fue dedicado a actividades pecuarias, 452 PRONES; agrícolas (262), artesanales (108), y de servicios (96). 622 grupos recibieron apoyo de este componente, integrados por 16,5 personas en promedio: 209 organizaciones de productores, 323 comunidades, y 90 organizaciones de mujeres. Un total de 841 asistentes técnicos fueron contratados por los grupos usuarios, pero no hay datos actualizados sobre el número de asistentes técnicos que siguen prestando sus servicios a los grupos usuarios, así que no se puede medir el cumplimiento del objetivo en este aspecto.
43. Los beneficiarios aportaban una contraparte, inicialmente del 10% del costo, que en proyectos sucesivos incrementaba gradualmente. Los datos registrados a través del sistema de seguimiento y evaluación señalan que un 28% de los solicitantes (260 PRONES) ha incrementado su contraparte, de los cuales un 18% (166) solicitó un segundo tramo con el 20% de contraparte, y un 10% (94) solicitó un tercer y cuarto tramo con un aporte del 30% de contraparte sobre el costo total de la asistencia técnica. En general, el apoyo del proyecto tenía por objetivo de aumentar la escala de producción, la calidad y oferta de bienes y servicios, así como las capacidades de comercialización de las organizaciones.
44. El documento de revisión intermedia y el de supervisión de 2009 mencionan un enfoque más productivo que comercial del componente, coincidiendo con las observaciones de la misión de evaluación. Los encargados de las UTL realizaron una calificación de los PRONES, estableciendo que un 25% eran exitosos, 65% medianamente exitosos, y 10% no exitosos. La ejecución del componente 2 fue baja (36% del presupuesto inicial) y, como ya señalado, necesitó la reasignación de los recursos entre las categorías de gastos, por el menor interés de las comunidades en el componente 1 y la falta de un apoyo en la inversión. En el Informe final se establece que los PRONES medianamente exitosos eran grupos *ad hoc* y al no tener y/o recibir apoyo

durable para consolidar la organización grupal y la gestión del emprendimiento, continúan más bien como negocios familiares.¹⁸

45. De hecho, los mejores resultados se lograron con organizaciones de productores que ya estaban organizados previamente a PROMARENA, y tenían propuestas en marcha que llevaran a un aumento de la escala productiva (por ejemplo, en el Informe final se cita el caso de la organización de mujeres productoras de queso "Doña Josefina"), una mejor cualidad (grupo de 30 productores lecheros en Yapacani -Santa Cruz- entregando 5 000 litros de leche por día en una planta industrial) o una mejor inserción en el mercado (mujeres artesanas en Buena Vista organizadas con anterioridad a PROMARENA). Estos ejemplos, evidenciados por la misión de evaluación, señalan un concepto que está tomando cuerpo en las experiencias del desarrollo rural en Bolivia. Éste se refiere a visualizar los proyectos impulsados por el Estado y las diferentes formas de la Cooperación como un proceso sucesivo a lo largo del tiempo (*escalera*), donde se concretan diferentes etapas, y en el que una porción de grupos organizados y comunidades van avanzando, y accediendo a una gestión más compleja y sostenible en distintas cadenas de valor.
46. Uno de los resultados más importantes de PROMARENA fue la gran capacidad de movilización y capacitación de diferentes actores y las numerosas actividades llevadas a cabo, que resultaron en la construcción de una red de ejecución muy eficaz. Esto le permitió acceder a poblaciones diversas y dispersas en territorios muy extensos. Una lista no exhaustiva se registra en el recuadro 1. En los documentos disponibles no se proporciona información de la calificación de los asistentes técnicos, ni se explica si se realizaron instancias de capacitación a estos "talentos locales". Pero la misión concuerda que fue una buena opción del diseño utilizar la metodología de prestar servicios de asistencia técnica y capacitación con la modalidad horizontal, "campesino a campesino" y/o talentos locales.

Recuadro 1

PROMARENA. Actores movilizados y actividades realizadas por el proyecto

Se contrataron 1 099 asistentes visitantes en manejo de recursos naturales, incluyendo técnicos y campesinos experimentados;
Las comunidades contrataron 629 asistentes técnicos (concursos);
Se contrataron 925 jurados (206 mujeres);
En los PRONES se contrataron por grupos 841 asistentes técnicos (191 mujeres);
Se firmaron 53 convenios con municipios;
Se organizaron 579 festivales y exhibiciones en municipios;
Se realizaron un total de 48 pasantías, que beneficiaron 3 405 pasantes;
Se realizaron 25 Talleres (participaron 750 mujeres);
Noventa organizaciones de mujeres recibieron financiamiento (participaron 1 186 mujeres);
Se realizaron 53 cursos de gestión;
Se asignaron 247 becas a oferentes de servicios rurales no financieros;
Se aprobaron 3 357 fondos de manejo de recursos naturales;
Se aprobaron 2 623 fondos de promoción de recursos humanos;
Se realizaron 4 800 concursos, y se distribuyeron 37 063 premios; 1 269 comunidades participantes;
Se apoyaron 951 PRONES; 622 grupos recibieron financiamiento de asistencia técnica.

Fuente: elaborado en base a (PROMARENA, 2011 a)

¹⁸ "Los medianamente exitosos son PRONES que han cumplido con las metas esperadas, pero que a la fecha han quedado reducidos a un ámbito familiar, antes que al grupo inicial de la organización de productores".

47. Gran parte de los asistentes técnicos era de la misma comunidad del grupo proponente, o de una comunidad cercana. Las relaciones de confianza y cercanía facilitaban la contratación y frecuentemente tomaban la iniciativa para la formulación del proyecto. Los asistentes también formaban parte del jurado responsable de la calificación de los participantes en los concursos. Esa relación ha sido uno de los aspectos positivos del proyecto (capacitación en idioma local, comprensión del contexto y de las necesidades locales, etc.), aunque se afirma en la documentación que hay evidencias de una atribución excesiva de poderes a asistentes visitantes contratados por el proyecto. Han sido señalados también casos donde el grupo no le pagaba al técnico el aporte de contraparte que le correspondía (FIDA, 2011 a).
48. Finalmente, la modalidad de transferencias directas de recursos a los campesinos y de autogestión de las actividades y técnicas utilizadas, ha permitido un empoderamiento y una capacitación efectiva de los comunitarios.
49. En suma, se aprecia que el proyecto se implementó en un contexto político e institucional complejo e inestable (especialmente a nivel del ministerio de tutela - ver párrafos 22 y 52), donde hasta se definieron nuevos marcos legales; luego de un comienzo muy lento en relación a las previsiones, la implementación se fue consolidando. Aún con la extensión y diversidad del territorio y usuarios, se fue realizando la gran variedad de actividades previstas en el diseño, logrando las metas, en particular para el objetivo principal de manejo de recursos naturales y la red de asistencia técnica horizontal. El proyecto permitió la creación o recuperación de numerosos activos físicos y la adopción generalizada de prácticas sostenibles de manejo (de suelos, ganado, vivienda, etc.) a nivel de parcelas familiares. El menor desempeño del componente 2 –15% de los gastos– es atribuible al diseño de ese componente. Se asigna la nota satisfactorio (5) a la eficacia del proyecto.

Eficiencia

50. Varios indicadores apuntan a la baja eficiencia del proyecto, en particular debida a las dificultades de la primera fase. El proyecto empezó con mucho atraso con un periodo entre su aprobación y su efectividad de 36 meses, cifra muy superior a la media de 19 meses para el conjunto de los proyectos del FIDA en Bolivia (de 18 meses para toda la región de América Latina y del Caribe). La ejecución en los primeros años (2003-2006) fue muy lenta. Las primeras actividades de campo se iniciaron sólo a mediados del año 2004 y en diciembre 2006, solamente el 17% de los recursos del préstamo había sido utilizado. En consecuencia, los costos operativos en el periodo sumaron el 50% de los costos totales.
51. Las causas de esta situación fueron detalladas en el informe final y en las entrevistas que la misión de evaluación realizó,¹⁹ en particular la inestabilidad política, los cambios de marco institucional y de entidad ejecutora, y la necesidad de crear nuevas disposiciones legales y administrativas para proceder a otorgar los incentivos definidos en los concursos. Habían limitaciones logísticas en el campo, imposibilidad de hacer transferencias directas de fondos a los usuarios, e insuficiente autonomía del proyecto con consecuente paralización de movimientos financieros y deudas del proyecto

¹⁹ El Informe final menciona en adición a los elementos institucionales ya citados en el párrafo 22: i) La disolución, en fecha 30 junio de 2002, del Fondo de Desarrollo Campesino que hubiera tenido que asumir un rol importante en la ejecución del proyecto; ii) Las dificultades en definir una forma jurídica viable para facultar la transferencia de recursos públicos a terceros, iii) La emisión del Decreto Supremo de Austeridad N° 27327 del 1 de febrero de 2004, por lo cual el proyecto solo pudo disponer de vehículos en mal estado; iv) El traspaso, en el año 2006, desde el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación del Desarrollo al Ministerio de Planificación del Desarrollo.

frente a los productores. Asimismo el proyecto tuvo en total cinco coordinadores y fue extendido por tres años.

52. Los desembolsos se aceleraron a partir de 2008, con una ejecución financiera del 73% en 2009, el pago de las deudas anteriores a los productores, y los cambios vinculados a la revisión intermedia y la ampliación. En 2009, más de 7 000 familias beneficiarias sobre 16 000 venían de las nuevas áreas de la extensión, los procesos administrativos habían mejorado y algunas UTL habían sido reubicadas. Pero la ineficiencia del primer periodo -el más largo- afectó a los costos operativos globales. El gasto corriente al cierre del proyecto representó el 27,6% del gasto total del préstamo y el costo final del componente de administración ultrapasó el presupuesto inicial del 168% como mostrado en el cuadro 3 abajo. De hecho el informe de diseño mencionaba el retraso en la implementación como el factor de riesgo más negativo.²⁰
53. Asimismo, permanecieron ineficiencias en la implementación debidas en particular a la dispersión extrema de las actividades.²¹ La revisión intermedia había recomendado usar criterios de concentración geográfica que no fueron utilizados. La extensión geográfica, la multiplicidad de tipos de concursos y de actividades apoyadas, y la variedad de beneficiarios presentaron verdaderos desafíos a los equipos del proyecto, por ejemplo el tiempo limitado para apoyar a las nuevas áreas y el número bajo de personal técnico en relación a las numerosas comunidades apoyadas. El informe de revisión intermedia calculó un promedio de 2 000 km² y 231 familias por técnico de proyecto, y esta cifra se incrementó con la ampliación geográfica. En el Informe final se consta que un técnico de proyecto visitaba cada 2 meses a un grupo zonal (con 4 ó 6 comunidades), pero según las entrevistas efectuadas por la misión, el plazo era mayor de 2 meses.

Cuadro 3

Costos totales del proyecto y ejecución financiera

Componentes	Aprobado ^a		Ejecución acum.2003-06		Ejecución acumul.2008 ^b		Total ejecución cierre 2011		
	Monto '000 USD	Composición en %	Monto '000 USD	Ejec/aprob. en %	Monto '000 USD	Ejec/aprob. en %	Monto '000 USD	Ejec/aprob. en %	Composición en %
Gestión RRNN	9 625	56	560	6	2 977	31	8 926	93	64
Servicios rurales no fin.	5 820	34	492	8	2 432	42	2 105	36	15
Administración	1 695	10	1 261	74	2 544	150	2 840	168	20
Total	17 140	100	2 313	13	7 953	46	13 871	81	100

Fuente: elaborado en base a FIDA (2006), FIDA (2009 b); PROMARENA (2011 a)

^a Montos expresados en dólares a la tasa de cambio DEG/USD al cierre del proyecto.

^b La asignación correcta de las categorías de gasto a los componentes para este período no fue posible con la información proporcionada, y luego se realizaron resignaciones.

54. Estas ineficiencias fueron parcialmente compensadas por la estrategia utilizada de apoyarse en los *talentos locales* y complementar así la unidad ejecutora del proyecto. Sin embargo los beneficios esperados del proyecto fueron afectados en parte por esta dispersión de actividades y el aumento de los costos operativos no fue compensado por resultados mayores. Ya se ha mencionado las limitaciones de las propuestas de negocios y su menor consecuente desempeño. Los concursos se han mostrado como una herramienta de valor para la promoción, animación de las comunidades, y capacitación pero su impacto ambiental fue reducido (véase también la discusión sobre este impacto en la sección a continuación), en cuanto tienen un costo significativo en términos de la gestión asociada. Cada comunidad

²⁰ En el cálculo de la tasa interna de retorno en el ex-ante.

²¹ Discutidas en parte en el informe final (en el capítulo "Enseñanzas").

podía beneficiarse de un solo concurso por semestre, y como ya señalado, pocas familias por comunidad participaron. También no se planteó una *estrategia de salida* de las localidades para que los beneficios fueran sostenibles.

55. La rentabilidad de las inversiones realizadas en el ámbito del componente de mejora de la gestión y conservación de los recursos naturales es de difícil apreciación por la naturaleza de las intervenciones y la reducida información disponible. El informe final no hace referencia a la tasa interna de retorno del ex-ante calculada en un 15%, ni utiliza el estudio de impacto final del proyecto para analizar la eficiencia. Solo menciona un estudio hecho sobre las propuestas de negocios que apunta a incrementos significativos de ingresos agrícolas, pecuarios y artesanales en relación a la inversión de PROMARENA. Es difícil validar el cálculo propuesto del costo-beneficio: el estudio es muy limitado en la información que utiliza, no hace comparación con cálculos de intervenciones similares y contiene errores.²²
56. En síntesis, la implementación del proyecto sufrió atrasos en su primera fase y mejoró considerablemente en los últimos años, pero el aumento de los costos operativos y algunas ineficiencias del proyecto no fueron compensados por resultados mayores. La eficiencia del proyecto se califica moderadamente insatisfactoria (3).

B. Impacto en la pobreza rural

57. El análisis del impacto de PROMARENA es difícil e impreciso. Hay una falta de información y de medición de los indicadores del diseño debida a las fallas del sistema de evaluación y seguimiento del proyecto.²³ El informe final basa su análisis en la encuesta de impacto de julio 2010 (PROMARENA, 2010), que es informativo pero tiene unas limitaciones. La encuesta es un estudio de casos restringido a 2 regiones del proyecto y 136 personas (por un total de 19,985 beneficiarios); estas personas fueron pre-seleccionados, el estudio no incluye encuestas de control a no participantes, y compila sólo datos de percepciones. Hay informaciones adicionales, en particular del sistema RIMS y de los talleres finales del proyecto (ver anexo VIII), pero en general son poco consistentes. Falta un análisis de la contribución relativa de PROMARENA en relación a otros factores, por ejemplo empleo, mercados, e infraestructura, complejizando realizar las atribuciones correspondientes al proyecto. Asimismo faltan datos sobre el impacto para las poblaciones indígenas (70% del grupo objetivo).²⁴

Ingresos y activos de los hogares

58. Debido a la recuperación y un manejo adecuado de los recursos naturales, y por el acceso a un mercado de servicios rurales no financieros, el proyecto preveía el incremento del valor de los activos y de los ingresos de los usuarios. Los concursos y las propuestas de negocios han generado incrementos en los activos físicos, naturales y sociales de las familias usuarias (por ej. reservorios de agua, sistemas de riego rústicos, establos, mejoras de

²² Los ingresos fueron estimados *ex ante* en las propuestas realizadas por los beneficiarios. Ha sido señalado que los “planes de negocios muy simplificados” que se presentaban en las propuestas, eran en realidad, un plan de asistencia técnica puntual para mejorar el negocio (FIDA, 2011, p. 28); las estimaciones de ingresos eran muy poco robustas. Por otra parte, el cuadro de presentación de resultados de esta estimación, tiene errores aritméticos (PROMARENA, 2011 a; cuadro 3, p. 28).

²³ “La Unidad de Seguimiento y Evaluación a lo largo de la ejecución del Proyecto fue la que mostró mayor debilidad. El Sistema de Seguimiento y Evaluación fue instalado en 2008. Los procedimientos de seguimiento no eran satisfactorios y en el último período de ejecución en 2010 el sistema no estuvo en condiciones de aportar los datos necesarios al seguimiento de las actividades” (PROMARENA, 2011 a, p. 55).

²⁴ No hay datos disponibles sobre la proporción efectiva de poblaciones indígenas beneficiadas y en los talleres finales, se apuntó a la falta de adaptación del proyecto a las características socioculturales de las poblaciones Guaraní en el Chaco.

instalaciones domésticas –huertas, gallineros- y viviendas,²⁵ plantaciones de especies forestales y frutales, existencias incrementadas de ganado).

59. Pero estos incrementos y la contribución específica del proyecto no fueron medidos de forma global por el sistema de seguimiento y evaluación. El estudio de impacto, con las limitaciones ya mencionadas, calcula que una inversión del proyecto de 234 dólares por persona resultó en un aumento de los activos de 1 498 dólares. Asimismo, en los talleres finales,²⁶ los usuarios mencionan un aumento del valor referencial de su propiedad entre un 20 a un 100%, respecto al 120% esperado. Pero no hay un mercado transparente de tierras campesinas que permita medir la evolución de los precios y analizar la posible contribución del proyecto a las variaciones.
60. Igualmente, no hay datos globales sobre el aumento de los ingresos, incluso el valor bruto de ventas (previsto en 80%) y la duplicación esperada del tipo de productos y servicios ofertados. Los datos disponibles y las entrevistas de la misión de evaluación sugieren que el incremento tuvo lugar pero fue limitado. Los usuarios presentes en los talleres finales manifestaron que sus ingresos incrementaron del 25%, respecto al 33% esperado, y casi dos tercios de los entrevistados opinan que, como resultado del proyecto, sus ingresos han aumentado de poco (PROMARENA, 2010).
61. Según un relevamiento realizado en una muestra de PRONES y presentado en el Informe final, las ganancias de los beneficiarios fueron mayores que el costo de los servicios contratados.²⁷ Los PRONES incentivaron, asimismo, la diversificación de los ingresos en la medida que una parte de las propuestas abarcaban nuevas actividades. Sin embargo, la misión de evaluación constató que los resultados más importantes se obtienen en aquellos grupos de productores ya organizados, integrados al mercado, y que tienen capacidad para apalancar otros recursos locales:

Recuadro 2

Ejemplos de productores organizados

- Mizque, Cochabamba: con PROMARENA los productores comenzaron a regar el cultivo de papas, obteniendo un fuerte desarrollo de la productividad y un volumen incrementado del excedente comercializado;
- Bolívar, Buena Vista: productores organizados que remiten leche a una planta de acopio han aumentado el volumen y la calidad de la leche remitida;
- Luribay, La Paz Sur: comunidades especializadas en cultivo de frutales con riego, acceden con sus productos a La Paz, Cochabamba, y otros destinos;
- Padilla, Chuquisaca: grupos de mujeres producen mermeladas y dulces de frutas con equipos semi-industriales.

Fuente: Misión de evaluación, noviembre-diciembre 2012

62. En general, como confirmado por el informe sobre las lecciones de la experiencia, el impacto sobre ingresos y activos ha sido limitado por las razones ya mencionadas, sobre todo por la falta de recursos financieros para la inversión y la ausencia de una visión territorial integral (FIDA, 2011 a). Además, y aunque los municipios fueron seleccionados por criterios de pobreza e inseguridad alimentaria, las situaciones son muy variables según los recursos productivos, tipos de productores, el rubro principal, las

²⁵ En total 20,000 (informe de supervisión del 2009).

²⁶ PROMARENA, 2011a, An. VIII, Conclusiones del taller de las partes interesadas.

²⁷ Por cada boliviano invertido en la asistencia de los servicios, los ingresos brutos de los productores se habrían incrementado en Bs 4,5. Estas cifras deben tomarse con cautela pues fueron estimadas por los beneficiarios al presentar la propuesta de negocio.

localidades, conectividad y posibilidades de acceso a mercados (véase los cuadros 4 y 5 a seguir que ilustran esa variedad de situaciones). Se puede suponer entonces que el impacto ha sido menor por no haber considerado lineamientos estratégicos estableciendo prioridades y mayores potenciales de respuesta en las diferentes regiones del proyecto, tal como se había recomendado en la revisión intermediaria (por ejemplo, concentrando los esfuerzos en algunas cadenas de valor en cada zona, en relación al potencial de mercado).

Cuadro 4

Ingresos monetarios de origen agropecuario en el hogar, por rubros y regiones de PROMARENA (2006) - (en dólares de 2006)

Rubros	Charazani	Inquisiví	Villamontes	Monteagudo
Cultivos	248	562	1 594	674
Hortalizas	160	130	99	830
Crianzas	110	153	743	459
Frutas	312	493	1 214	892

Cuadro 5

Activos productivos e ingresos familiares anuales por hogar y regiones de PROMARENA (2006)

Variable	Unidad	Charazani	Inquisiví	Villamontes	Monteagudo
Tierra *	Hectáreas	1	1	5	6
Acceso a riego	% predios	10	13	6	0,4
Cultivo maíz *	Hectáreas	0,1	0,3	3,0	3,0
Activos físicos **	USD	118	124	153	237
Ingreso familiar*	USD *	714	844	1 123	1 338

Fuente: FIDA, Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006)

* Promedios

** Mediana

63. Considerando los elementos disponibles y los factores explicativos mencionados se estima que hubo un impacto positivo pero limitado en los ingresos recibidos y los activos de los hogares. La calificación es moderadamente satisfactoria (4).

Capital humano y social y empoderamiento

64. Se considera que este es uno de los impactos más significativos de PROMARENA, que es reconocido unánimemente por los usuarios en todas las regiones, los técnicos, y las autoridades locales y nacionales. Como se señaló anteriormente, el enfoque de autogestión, los múltiples esfuerzos de capacitación, la capacidad de movilización de actores locales, el alcance a localidades remotas y aisladas, y la novedad que significó la herramienta de los concursos en el país, tuvieron un impacto muy importante en el desarrollo del capital humano y social de la población rural.
65. Expresiones de ese desarrollo son: i) la autoestima lograda con la visibilidad dada a los más pobres, y el reconocimiento de los saberes tradicionales, usos y costumbres locales a través de los concursos y premiaciones; ii) la identificación de propuestas por iniciativas de los usuarios (autodiagnósticos); iii) la capacidad de organización (comunal y de productores) y de relacionamiento con entidades públicas; iv) la concientización sobre la conservación y buen manejo de los recursos naturales y recuperación de

conocimientos ancestrales; v) el empoderamiento a nivel comunal con liderazgos renovados y cargos electivos, incluyendo el mayor acceso de las mujeres (ver abajo Igualdad de Género).

66. Ejemplos de actividades concretas que trajeron impacto, incluso en términos de ciudadanía, son la obtención de documentos de identidad, apertura de cuentas bancarias, personería jurídica para las organizaciones, visitas y pasantías y la defensa de propuestas grupales ante jurados. Hubo también un esfuerzo muy grande de producción de material didáctico y de aprendizaje. Los talleres finales y el estudio de impacto destacan la valoración por los usuarios de la transferencia de conocimientos entre productores, especialmente en el manejo de recursos naturales.²⁸ En el estudio de impacto, el 92% de los beneficiarios estima que sus conocimientos y habilidades han cambiado y el 38%, que han cambiado en modo significativo (o “mucho”, según las categorías de respuesta en el estudio). Ver también el análisis de la Eficacia arriba.
67. Sin embargo, hubo algunas limitaciones a la capacitación y al empoderamiento de los beneficiarios. En la misma documentación, los usuarios apuntan a la insuficiencia de los esfuerzos de capacitación y del seguimiento por los técnicos contratados²⁹ y ya fue mencionada (ver Eficacia arriba) la insuficiencia del apoyo a la gestión y comercialización de las asociaciones de PRONES.
68. El documento sobre las lecciones aprendidas señala que las mejoras alcanzan –en promedio– una cantidad relativa de campesinos por comunidad cubierta por PROMARENA –del 25 al 30%– lo que corresponde a los 20-25% de familias participantes en los concursos según el Informe final. Hay varias causas posibles, en particular la migración (presencia de solo mujeres y ancianos) y la autoexclusión (rechazo parcial en la primera fase, imposibilidad para los más pobres de invertir tiempo y recursos). Cabe recordar que las contribuciones financieras de los beneficiarios fueron del 22% de lo previsto. El número previsto de beneficiarios fue cumplido de todas formas gracias a la ampliación de la cobertura geográfica.
69. En síntesis, se considera que el impacto relativo al capital humano y social es lo más significativo de PROMARENA, con empoderamiento y capacitación a nivel individual y colectivo, si bien algunos aspectos han sido menos exitosos (capacitación de las asociaciones de PRONES). Se le asigna una calificación de satisfactoria (5).

Productividad agrícola y seguridad alimentaria

70. En el diseño estaban previstos sea el aumento de la producción que de la productividad, y el mejoramiento de los niveles de nutrición mediante el manejo mejorado de los recursos naturales y el acceso a mercados. Basado en los datos de implementación del RIMS de 2010, el Informe final menciona el incremento de los rendimientos y de la producción agropecuaria pero sin proporcionar cifras. Como se señaló para otros resultados e impactos, hay una gran diversidad de situaciones. Las principales mejoras de productividad y producción son presentadas en el recuadro 3 a seguir.

²⁸ Se otorgaron incluso diplomas universitarios de manejo de recursos naturales a unos productores.

²⁹ Constatado también por la misión de evaluación en un caso (comunidad cerca de Padilla, Chuquisaca).

Tipos de mejoras de la producción y productividad agropecuaria

Prácticas mejoradas en la agricultura y ganadería:

- Laboreo conservacionista
- Utilización de abonos orgánicos
- Mejor calidad de semillas
- Más reservas de agua para el ganado (*atajados*)
- Cercamiento de potreros y siembras de forrajes
- Sanidad mejorada para el ganado

Innovaciones técnicas mayores en actividades tradicionales:

- Difusión del riego con incremento de los rendimientos agrícolas
- Mejoras de sanidad y alimentación de ganado lechero

Introducción y difusión de nuevas actividades productivas en la economía familiar:

- Huertas familiares
- Producción de frutales y de viveros forestales
- Procesamiento de frutas para mermeladas y jugos
- Crianza de cuyes

Acceso a mercados en mejores condiciones de estabilidad y precios:

- Nuevas oportunidades derivadas de visitas, pasantías, participación en ferias
- Compras a los campesinos y otros apoyos del sector público
- Integración en cadenas de valor agroindustriales

Fuente: Misión de evaluación, noviembre-diciembre 2012

71. En cada una de estas áreas, la misión de evaluación pudo constatar ejemplos de mejora de la producción agropecuaria:³⁰ i) en Moyopampa, La Paz Norte, mejoras en el cultivo tradicional de papas utilizando compost y modificando la densidad de siembra, con duplicación de rendimientos; ii) en Mizque, riego en el cultivo de papas a partir de unos *atajados* contruidos con apoyo de PROMARENA, y que luego fueron mejorados y ampliados por el apoyo del municipio, con aumento de rendimientos de 6-7 t/ha a 15 t/ha; iii) en Buena Vista, Santa Cruz, mejora de la calidad y volumen de leche producida a partir de la realización de 2 PRONES; iv) introducción de huertas familiares que no eran parte de la cultura predominante y ahora están ampliamente difundidas; v) experiencias con frutales (La Paz Sur, Yapacaní en Santa Cruz), viveros forestales y producción de aves y cerdos semi-industrial (Monteagudo, Chuquisaca); vi) procesamientos de frutas (Monteagudo) con apoyo del municipio por las compras del sector público (por ejemplo, abastecimiento del desayuno escolar).
72. Aunque no hay cifras globales disponibles sobre las mejoras en la productividad agrícola, es probable que esas mejoras hayan sido limitadas por las mismas razones mencionadas en la discusión del impacto sobre ingresos y activos de los hogares: falta de estrategias productivas específicas basadas en el potencial de cada zona y de una visión territorial integral, en particular por el tema del agua (mencionado repetidamente por los usuarios durante las visitas de la misión de evaluación). Hay también cuestiones de sostenibilidad ligadas a temas ambientales y el acceso a servicios de asistencia técnica.
73. No fue cuantificado en el marco lógico ni en el sistema de seguimiento del proyecto, pero hubo mejorías indirectas sobre la seguridad alimentaria derivadas de los aumentos de productividad y producción agropecuaria, y de las nuevas actividades estrechamente vinculadas al hogar y a los intereses de las mujeres; por ejemplo la difusión de la huerta familiar, frutales en el huerto, gallineros, crianza de cuyes, mayor cuidado de la ganadería. Esto proporcionó incrementos y diversificación de los alimentos para los hogares

³⁰ Cabe mencionar que en las visitas de campo hay generalmente una sobre-representación de los que más se beneficiaron del proyecto.

por autoconsumo, que se complementó con la compra de mayor cantidad de alimentos posibilitada por los excedentes ampliados que se canalizaron al mercado. En el estudio de impacto, el 97% de los entrevistados dice que diversificaron su producción, y el 56% constata que su nutrición ha mejorado mucho gracias al proyecto.

74. Cabe resaltar, sin embargo, que el informe RIMS –con otros métodos de relevamiento e indicadores³¹- obtuvo datos que indican una mejora en algunos indicadores de malnutrición infantil (peso por edad y peso por altura), y una proporción elevada de hogares que sufre carencias alimentarias graves (cuadro 6 a seguir).
75. Los resultados de la participación en los concursos, y la difusión de nuevas prácticas estrechamente ligadas a la economía familiar –huertas familiares, cría mejorada de animales- produjeron un impacto en la producción y la seguridad alimentaria que es calificado moderadamente satisfactorio (4), por las limitaciones mencionadas.

Cuadro 6

Evolución de la situación nutricional y otros indicadores de impactos seleccionados

<i>Variable (en porcentajes)</i>	<i>Índice</i>	<i>2006</i>	<i>2011</i>
Malnutrición niños ambos sexos	Altura por edad	23	42,8
	Peso por edad	56	11,7
	Peso por altura	7,9	4,7
Hogares	Índices propiedad de activos	30	Sin datos
	Sufren 1ª estación hambre	Sin datos	60,7
	Tasa alfabetización hombres	Sin datos	95
	Tasa alfabetización mujeres	Sin datos	93
	Acceso agua segura	Sin datos	92
	Acceso sanitarios segur.	Sin datos	20

Fuente: (FIDA, Ministerio de Planificación., 2012)

Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático

76. El impacto positivo del PROMARENA, sobre los recursos naturales y el ambiente, es relativo al incremento de la capacidad de los beneficiarios de manejarlos de forma racional y sostenida a nivel de las propias parcelas familiares, de parte de aquellos integrantes de las comunidades que participaron en las actividades del proyecto. Las prácticas conservacionistas realizadas de mayor alcance territorial fueron la reforestación (12 390 ha), la realización de zanjales de infiltración (25 636 ha), y la siembra de pastos forrajeros (33 108 ha) (cuadro 2). Estas cifras contrastan con solo 206 ha de terrazas construidas y/o rehabilitadas, y de terrazas ancestrales recuperadas.
77. Adicionalmente, la movilización, promoción y capacitación realizada -ya mencionada- levantó y visibilizó, a la conciencia pública y a nivel local, el tema de la conservación de los recursos naturales y del ambiente.
78. Sin embargo, como discutido en el apartado de pertinencia, la ausencia, en el diseño, de un enfoque territorial y de consideración de aspectos derivados de la sobreexplotación de las tierras de uso colectivo, limitaron los impactos

³¹ Indicadores de tercer nivel con levantamiento de datos sin focalizar sobre los beneficiarios del proyecto.

físicos globales. Faltó en particular considerar unidades espaciales de gestión funcionales en una perspectiva eco sistémica, necesariamente mayores que la parcela familiar (por ejemplo, micro cuencas y cuencas, áreas de recarga de acuíferos, o áreas de valor especial por su biodiversidad destacada, etc.). Se necesitaba intervenciones junto con toda la comunidad y entre comunidades para tener un impacto ambiental significativo, y contribuir a revertir los procesos de degradación de los recursos naturales. Dichos recursos eran insuficientes para poder beneficiar a territorios ya que el diseño y la ampliación preveían distribuir estos recursos en diversas comunidades en 53 municipios dispersos en cinco departamentos.

79. Otros elementos, confirman asimismo, el impacto ambiental limitado. Como observado en el documento sobre las lecciones aprendidas (FIDA, 2011 a), hubo una baja frecuencia de actividades y un impacto limitado en términos de acciones para mejorar la disponibilidad de agua, un recurso escaso que gradualmente se ha vuelto más crítico. Las observaciones y los comentarios de los actores encontrados en todas las regiones, apuntan a la falta de agua atribuyendo, en general, el agravamiento de este problema al deterioro de los recursos (procesos de desertificación en curso) y a manifestaciones del cambio climático.
80. El proyecto, diseñado en 2000, no podía contemplar los elementos de cambio climático ahora más evidentes - clima más árido, con mayor frecuencia de eventos extremos, y cambios estacionales irregulares en relación al pasado. Pero había también problemas externos de origen antrópico en las zonas del proyecto (por ejemplo, el sobrepastoreo, el uso masivo de agro tóxicos, la contaminación de fuentes de agua por la minería o la producción de drogas), que resultaban en una mayor exposición a riesgos afectando la producción campesina, que no fueron contemplados en las intervenciones del proyecto.
81. Aunque se firmaron convenios con todos los municipios involucrados al inicio de las actividades del proyecto, su presencia se limitó a los actos formales de entrega de premios en los concursos y la organización de eventos festivos; no estaba previsto un rol más protagónico de los municipios en el ámbito territorial en el diseño, ni hubo búsqueda de alianzas con el gobierno u otros donantes para infraestructuras de mayor porte. Los organismos ejecutores del proyecto no tenían tampoco el personal con la formación y el tiempo necesarios para desarrollar dicha interacción. Cabe resaltar también que los recursos de los municipios eran limitados y han ido creciendo fuertemente sólo desde 2010.
82. En síntesis, el proyecto ha apoyado la adopción de varias prácticas de conservación de recursos naturales a nivel familiar, y su mayor contribución ha sido el incremento de la capacidad de manejo de las parcelas de parte de los beneficiarios de forma racional y sostenida. Pero la ausencia de un enfoque territorial en el diseño no ha permitido hacer una contribución significativa a la recuperación de áreas degradadas y lucha contra la desertificación como previsto. La mayor parte de los resultados fueron alcanzados de manera aislada a nivel de cada parcela familiar, y no se logró involucrar a las autoridades locales o estructurar alianzas con otros actores para conformar una acción de mayor alcance. La calificación del impacto sobre los recursos naturales, medio ambiente y cambio climático se consideró moderadamente insatisfactorio (3).

Instituciones y políticas

83. El proyecto no tenía objetivos de fortalecimiento institucional fuera de la constitución de un mercado de servicios rurales no financieros. Fueron fortalecidas las capacidades locales, por un total de 3 027 oferentes de servicios a los usuarios contratados por el proyecto. El Informe final indica

que no hay datos actualizados sobre el número de asistentes técnicos que siguen prestando sus servicios a los grupos usuarios y -aunque no proporciona cifras- indica asimismo que parte de estos oferentes continúan empleados por otras entidades.

84. PROMARENA no consiguió crear un mercado local de servicios rurales que los productores pobres pudiesen pagar. Como ya discutido anteriormente, este objetivo era demasiado ambicioso. El componente PRONES proporcionó sólo asistencia técnica y no permitió en general a los negocios apoyados que crecieran lo suficiente para ser económicamente sostenibles, ni pagar posibles ulteriores servicios de asistencia técnica, como era previsto en el diseño. El aporte máximo de contraparte de los PRONES al pago de estos servicios fue del 30%. Esto aconteció solo para el 10% de todos los PRONES. También fue sobrevalorada la importancia de la asistencia técnica en el apoyo que necesitaban los campesinos. Tal como mencionado en el aparte de Pertinencia, el diseño tampoco contempló las dificultades para los proveedores, ni la capacidad y disposición de los campesinos, para pagar el costo real del servicio. De la misma forma, no se analizaron cuales servicios hubiesen podido ser pagados por los pobres rurales y cuál era el apoyo que necesitaban para estar en condiciones de pagar dichos servicios.
85. A nivel nacional y regional el proyecto no logró avances significativos de coordinación con instancias de políticas públicas, incluyendo intervenciones de desarrollo sostenible en curso con las que había similitudes destacadas. La operatividad de la implementación –particularmente en los primeros años- parecería haber absorbido la capacidad de los cuadros ejecutivos. Por otra parte, los cambios políticos e institucionales en el país (descritos en los párrafos 25 y 52) hicieron difícil los intentos de coordinación de intervenciones con el sector público (entrevistas de la Misión de Evaluación con ex directores de PROMARENA). Sin embargo, el proyecto contribuyó a visibilizar la importancia de las transferencias directas de recursos a los campesinos llamadas transferencias público-privadas, que ahora son reflejadas en una normativa del Gobierno. Cabe resaltar asimismo la buena cooperación con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ); en particular se realizaron dos Concursos nacionales de Mujeres en Lucha Contra la Pobreza y el Primer Concurso de Agua conjuntamente.
86. Experiencias puntuales constatadas por la misión de evaluación muestran el potencial de las alianzas con municipios para mejorar sustantivamente la eficacia de las intervenciones:³² i) apalancamiento de recursos adicionales para el desarrollo productivo (infraestructura para riego, caminera rural, servicios de tractores, etc.); ii) ordenamiento territorial para una mejor gestión de los recursos naturales en el marco de mancomunidades de municipios;³³ iii) acceso y apoyos a nuevas oportunidades de mercado (locales para grupos, organización y acceso a exposiciones y ferias, compras estatales de alimentos, etc.).
87. El proyecto contribuyó a crear una capacidad de asistencia técnica a los productores pero no alcanzó su meta de garantizar un acceso permanente a servicios rurales no financieros. La calificación del impacto en las instituciones y políticas es moderadamente insatisfactorio (3).
88. **Resumen del impacto global en la pobreza.** En general, el proyecto alcanzó a la población beneficiaria a la que estaba dirigida, logró impactos moderados en mejorar sus condiciones de vida -en particular en aumentar el

³² Los municipios se están volviendo cada vez más potentes, reciben recursos mayores y se capacitan en una mejor utilización de los mismos.

³³ Por ejemplo, en el municipio de Mizque, Cochabamba, informaron a la misión de evaluación que la Mancomunidad que los integra, acaba de finalizar un relevamiento de todas las vertientes de aguas subterráneas del municipio, como una fase previa para iniciar tareas de gestión y conservación de las mismas.

valor de sus activos productivos y familiares, los ingresos derivados de la producción agropecuaria, y su seguridad alimentaria-, e logró impactos mayores en incrementar su capital humano y social. La calificación global de esta evaluación es moderadamente satisfactorio (4).

C. Otros criterios de desempeño

Sostenibilidad

89. Aunque no hay datos globales, la atención en la creación de activos físicos para la adopción de técnicas adecuadas de manejo de recursos naturales, como las mencionadas arriba, contribuyó en general a garantizar el valor de estos activos y dar continuidad futura a las actividades productivas. Las técnicas eran simples, ligadas a saberes locales y enseñadas por técnicos del lugar que además, buscaban la sostenibilidad ambiental (por ejemplo, los abonos orgánicos). La misión pudo constatar la permanencia de numerosos activos a nivel de las parcelas familiares, incluso en las zonas antiguas del proyecto.
90. La sostenibilidad de los resultados vinculados al componente de gestión de los recursos naturales ha sido mayor para aquellos que: i) se vinculaban a rubros básicos de la subsistencia del hogar y la economía familiar (cultivo de la papa, actividades ganaderas, huertas familiares, fogones mejorados); ii) tenían costos reducidos (laboreo del suelo en curvas de nivel, compost, cosecha de agua y reservorios; iii) actividades que habían recibido apoyos adicionales de otras intervenciones en el territorio (la misión de evaluación conoció experiencias de municipios, mancomunidades, GIZ, CARE [Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo], USAID [Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional] y Visión Mundial). Este último aspecto vuelve a reforzar la importancia de la coordinación de las intervenciones en el territorio.
91. La sostenibilidad de las propuestas de negocios coincide mayormente con propuestas provenientes de grupos de productores organizados preexistentes al PROMARENA, con planes de negocios viables e inserción al mercado, o en algunos casos, con innovaciones en sistemas productivos de gran impacto en los resultados (introducción de riego en pequeña escala). El financiamiento de la asistencia técnica que proporcionaba el proyecto cumplía una función necesaria, y esos emprendimientos podían obtener fondos de inversión de otras fuentes.
92. Gracias al impacto altamente positivo en términos de capital humano y social, el proyecto trajo activos inmateriales que claramente quedan a disposición de la población rural pobre, como las mejoras en la autoestima, la ciudadanía, la autogestión, el empoderamiento, el acceso a cargos electivos, y la igualdad de género. Durante la misión de evaluación, los beneficiarios demostraron un sentimiento de apropiación de los resultados del proyecto, así como de orgullo por los premios recibidos. La misión así pudo encontrar beneficiarios que ahora tienen cargos electivos, y hay comunidades que continúan a organizar cada año los concursos iniciados por PROMARENA.³⁴
93. La implementación de PROMARENA, sin embargo, no dio suficiente importancia a dos aspectos de sostenibilidad. Primero, el apoyo no fue proporcionado por un periodo suficiente para garantizar el conjunto de los resultados alcanzados en el uso sostenible de recursos naturales. Las mejoras ambientales necesitan un tiempo considerable para obtener retornos apreciables (reconstitución de la productividad del suelo, mejoras de los pastizales, reforestación). En contraste, los productores indigentes tienen

³⁴ Municipio de Santa Rosa en Santa Cruz.

dificultades en invertir tiempo, mano de obra y recursos suficientes para que se concreten los beneficios esperados.

94. Lo mismo ocurre con las propuestas de negocios hasta que mejoren las capacidades organizativas, técnicas y económicas. En la mayoría de los casos no se verificó la consolidación de las intervenciones y de los grupos en cuatro años, que era el tiempo mínimo necesario estimado en el informe de supervisión de 2009.³⁵ De hecho, se ha estimado que la sostenibilidad de los PRONES –el componente menor- es de la orden del 30% (PROMARENA, 2011 b).³⁶ Las restantes propuestas, fueron generalmente solicitadas por grupos formados ad hoc, con reducido fortalecimiento organizacional.³⁷ En estos casos específicos, la ausencia de capital de inversión afectó asimismo a la viabilidad a medio y largo plazo de los emprendimientos, por no permitir un nivel suficiente de producción o negocios.
95. Segundo, no se contempló una estrategia de salida progresiva del proyecto, incluyendo una graduación de comunidades - para que pasasen a tener un papel activo en la capacitación de otras comunidades - y la organización de apoyos autónomos entre grupos. Faltaron además acuerdos con municipios para dar continuidad a las acciones después del cierre del proyecto (FIDA, 2009 b). En realidad, se esperaba que el PROMARENA tuviese una continuación a través de un nuevo proyecto apoyado por el FIDA (proyecto PLAN-VIDA o ACCESOS), cuya aprobación fue retrasada en parte por razones institucionales a nivel del Ministerio de Planificación del Desarrollo.
96. A pesar de la duración limitada del apoyo prestado y la ausencia de una estrategia de salida o de un proyecto de consolidación, los resultados han sido visibles aún varios años después del cierre del proyecto, aunque solamente en escala familiar (cf. el par. 82 sobre la ausencia de un impacto ambiental en el territorio). Se ha evidenciado la adopción de prácticas de manejo sostenible de recursos naturales, la creación de activos sostenibles en las parcelas familiares, y el fortalecimiento del capital social. La calificación de la sostenibilidad de las acciones del proyecto es moderadamente satisfactoria (4).

Innovación y ampliación de alcance

97. El Informe final destaca los aspectos positivos de la metodología de PROMARENA. La metodología estaba basada sobre proyectos anteriores apoyados por el FIDA en Perú³⁸ y Bolivia (Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores [PROSAT]), pero tenía algunos aspectos nuevos que relacionaban el desarrollo de mercados de servicios rurales, manejo de recursos naturales, planeamiento participativo y autogestión, y recuperación de conocimientos locales. El proyecto promovía innovaciones a varios niveles. Su enfoque de desarrollo basado en el manejo sostenible de recursos naturales, empoderamiento de las comunidades y pueblos indígenas a través de concursos era muy novedoso en Bolivia. Una innovación central de PROMARENA en Bolivia fue suministrar incentivos en efectivo a los campesinos, lo que requería hasta hacer modificaciones al marco legal para poder concretarlos, pero despertó el interés por un manejo adecuado de estos recursos.

³⁵ El informe de 2011 sobre las lecciones del proyecto, apunta también a la importancia de continuar el esquema de incentivos y el acompañamiento.

³⁶ Se corresponde con los 25% calificados como exitosos en el IFP; de los 65% calificados como medianamente exitosos, se señala que muchos grupos ya estaban desactivados o reducidos cuando se realizó ese informe.

³⁷ La misión se encontró con algunos grupos de PRONES donde se quedan pocos integrantes (por ejemplo, productores de miel en Monteagudo, Chuquisaca).

³⁸ MARENAS, FEAS, Corredor Puno-Cusco.

98. Desde el punto de vista técnico se realizaron numerosas innovaciones en el sistema productivo predominante de los campesinos. Se introdujeron nuevas actividades como la realización de viveros de forestales y frutales, plantación de árboles, huertas familiares, unidades de producción de animales menores, fogones mejorados para el hogar, piscicultura. En la gestión de conservación de suelos se aplicaron técnicas complementarias a las tradicionales, como zanjas de coronación o infiltración, control de cárcavas, producción y utilización de compost, técnicas agroecológicas para el control de plagas. En la ganadería se difundieron técnicas de conservación de forrajes, prácticas sanitarias, cercamiento de áreas.
99. Por la variedad de actividades y regiones cubiertas, el proyecto ha sido considerado un verdadero laboratorio de donde podían surgir los elementos más exitosos. De hecho, hubo muchos esfuerzos de divulgación y publicación de materiales, en particular en relación a las técnicas de manejo sostenible de los recursos naturales y la metodología del proyecto. En el 2007, junto con PROMARENA, la GIZ, y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), fue organizado el Primer Concurso de Agua y se publicaron 9 manuales didácticos sobre cosecha y utilización del agua. Sin embargo, la difusión de los resultados globales y la sistematización de la experiencia se hicieron al final del proyecto³⁹ y parece que no se realizaron muchas consultas durante la vida del proyecto ni con el gobierno central, ni con los municipios y donantes sobre las posibilidades y condiciones de replicación y las lecciones aprendidas. Esto puede ser debido en parte a las fallas del sistema de seguimiento y evaluación que no permitió proporcionar evidencias cuantitativas sobre el impacto concreto del proyecto.
100. Asimismo, el real potencial de replicación de PROMARENA –que consistía en el uso de técnicas sencillas con baja inversión de recursos, materiales locales y métodos de concursos simples y transparentes, despertando el interés de los comunitarios- tuvo limitaciones por la falta de enfoque territorial y de atención a la inversión en los negocios, ya mencionada, que afectó el impacto final. Esto fue demostrado por la baja replicación autónoma constatada en el informe final y por la ausencia de ampliación de alcance. Hubo, sin embargo, unos casos concretos de replicación de algunos elementos del proyecto (utilización de bonos compensatorios como un instrumento de las políticas sociales, replicación de la metodología de concursos en otras municipalidades y cuatro proyectos de cooperación, y nuevo proyecto ACCESOS apoyado por el FIDA para replicar y ampliar los aspectos positivos de PROMARENA).
101. Un proceso destacable en términos de replicación es la continuación de la consolidación de asociaciones de algunos productores y comunidades que lograron mantener emprendimientos exitosos con PROMARENA, y que ahora cuentan con fondos de inversión más importantes de otras intervenciones en curso, como por ejemplo , apoyos provenientes del Proyecto Alianzas Rurales financiado por el Banco Mundial.
102. El proyecto introdujo innovaciones valiosas que fueron en parte replicadas, pero no tuvo suficientes evidencias de impacto y esfuerzos como para permitir inversiones en su ampliación de alcance. La calificación asignada a este criterio de desempeño es moderadamente satisfactorio (4).

Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

103. El diseño de PROMARENA incluía una perspectiva de género bajo dos formas. Una discriminación positiva hacia la participación de actividades dedicadas exclusivamente a las mujeres (concursos, capacitación y fondo de pre-inversión); y un enfoque llamado “género y desarrollo” que, básicamente, preveía la participación global de la familia valorizando el aporte de cada uno

³⁹ cf. documento sobre las lecciones aprendidas de marzo 2011 (FIDA, 2011 a).

de sus miembros. Los concursos, en particular, permitían a las participantes de mejorar la propia calidad de vida, además de ser un instrumento de empoderamiento. Faltó en el diseño, sin embargo, una atención suficiente al impacto final esperado de estas actividades (falta de objetivos e indicadores específicos), y a los factores influyentes como el acceso efectivo a la tierra⁴⁰ y/o la migración de los hombres.

104. La participación de las mujeres en el proyecto ha sido importante. Según el informe final, de las 19 985 personas registradas que representaron a sus familias, el 37,2% fueron mujeres. Se organizaron 157 concursos para mujeres de los 180 programados y 157 talleres para 7 850 mujeres, el doble del número de participantes de lo programado. Los temas de los concursos de mujeres fueron de particular interés para ellas (por ejemplo, fogones y estufas mejoradas). Fueron solamente 90 las organizaciones de mujeres apoyadas a través de los PRONES en relación a un total de 622 grupos, pero las mujeres representaron el 45% del número total de participantes. Igualmente, de los 841 asistentes técnicos contratados por los grupos usuarios desde 2004 a 2010, 191 fueron mujeres (23%), comparado con el 20% del diseño.
105. Hay muy pocos datos sobre el impacto en materia de género. Los beneficios fueron probablemente mayores en el aumento de la producción pecuaria y de hortalizas debido a la mayor participación de parte de las mujeres en dichas actividades. En el estudio de impacto de julio 2010, el 52% de las 87 mujeres entrevistadas opina que las propias condiciones de vida mejoraron “mucho”, y se menciona asimismo que los propios ingresos aumentaron más que comparado al de los hombres⁴¹ (sin que el informe proporcionase una explicación).
106. Los beneficiarios mencionaron asimismo el aumento del rol de las mujeres fuera del hogar y en la vida pública, en la mejora de la nutrición y de la apertura de cuentas bancarias. El informe final menciona en particular los emprendimientos de mujeres premiados en los tres concursos nacionales de “Mujeres en Lucha Contra la Pobreza”,⁴² que también fueron mencionados por varias beneficiarias en la misión de evaluación (junto con la mejora en la seguridad alimentaria de su familia y los beneficios de los fogones mejorados). Parece claro que hubo un creciente reconocimiento del papel de las mujeres de parte de la comunidad, y las mismas asumieron más cargos directivos a través de los grupos constituidos, aunque no se ha medido la amplitud de estos beneficios -incluso en el hogar- ni los posibles impactos negativos en términos de carga laboral.⁴³
107. La documentación de supervisión menciona resultados insuficientes en algunas áreas (documentos de identidad, registro civil) y el informe final apunta asimismo a la necesidad de enfatizar más la discriminación positiva, lo que fue confirmado por las beneficiarias en los talleres de autoevaluación. El apoyo fue igualmente de corto plazo y el potencial productivo de la mujer y los factores limitantes, como el acceso efectivo a la tierra y otros activos, la igualdad en el hogar y las dificultades específicas de las mujeres jefes de hogar, no fue considerado en general.

⁴⁰ Hay limitaciones en el ejercicio del derecho a la tierra (discriminaciones de facto, falta de información y capacitación, situación de las mujeres a cargo del hogar).

⁴¹ Según el informe (p.21), el ingreso neto anual aumentó de 64% para las mujeres y 36% para los hombres (cuadro 15 y gráfico 8).

⁴² Se realizaron 3 concursos de alcance nacional (2005, 2006 y 2008) donde participaron más de 70 emprendimientos, y uno regional (2007). La organización contó con el apoyo y organización de GTZ, Corporación Andina de Fomento, CECI, FUNDACIÓN PRAIA, y entidades de gobierno (FIDA, 2008 b).

⁴³ Por ejemplo, en las visitas de la misión de evaluación, las mujeres comentaron que participaban poco en las reuniones de la asamblea comunal por falta de tiempo.

108. En suma, la participación de las mujeres en el proyecto ha sido importante, incentivada por la discriminación positiva planteada en el diseño. El proyecto ha tenido actividades de concursos y negocios dedicadas a las mujeres, algunas muy novedosas, trayendo beneficios claros en términos de mejora en la calidad de vida (seguridad alimentaria e ingresos), valoración de conocimientos, empoderamiento y autoestima. Es probable que el impacto fue menor que su potencial por insuficiente atención a elementos de sostenibilidad y factores limitantes como el acceso a los activos o mercados, la migración de los hombres y la carga de trabajo y repartición de beneficios en el hogar. La calificación asignada por la evaluación es moderadamente satisfactorio (4).

D. Desempeño de los asociados

Desempeño del FIDA

109. El FIDA fue en general bastante propositivo y activo a lo largo del proyecto. Tal como fue confirmado en la revisión intermedia, el Fondo trajo experiencias positivas de otros proyectos del FIDA en el diseño, acompañó la implementación con visitas regulares, incluso cuando la Cooperación Andina de Fomento asumía la supervisión (hasta septiembre de 2009), y proporcionó el apoyo de unos proyectos regionales (en particular, el proceso de selección del personal y relevamiento de línea de base 2006 por PROCASUR [Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural]). Asimismo, se empeñó en garantizar la autonomía administrativa del proyecto en la primera fase cuando PROMARENA sufría de cambios frecuentes en el gobierno. El informe final apunta, sin embargo, a un apoyo insuficiente al personal nuevo en la primera fase, en relación a la metodología y las operaciones (faltaba el manual operativo). De la misma forma, el FIDA no pudo garantizar el funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación, lo que perjudicó el desempeño del proyecto y la documentación de los resultados y el impacto.
110. Tal como mencionado arriba, el FIDA no contempló a tiempo las insuficiencias del diseño que impactaron en la magnitud de los resultados finales en términos de enfoque territorial y apoyo a la inversión para los negocios de los pobres rurales. Los cambios de diseño con la extensión y ampliación del proyecto, aunque útiles, no fueron acompañados por una justificación clara, en particular de la nueva cifra de beneficiarios, de la reasignación de los recursos y revisión de los indicadores. Estos cambios, asimismo, sucedieron solamente en 2008, o sea cinco años después del inicio del proyecto (ocho años después de su aprobación), y después de muchos retrasos en la implementación. Consecuentemente, la reacción de FIDA no fue suficientemente rápida y afectó la eficiencia del proyecto. Sin embargo, la actuación de FIDA en la fase final fue mucho mejor en términos de esfuerzos de estudio de impacto y la captación de las lecciones aprendidas directamente utilizadas en la formulación de nuevos proyectos. La calificación del desempeño de FIDA es moderadamente satisfactorio (4).

Desempeño del Gobierno

111. La implementación en su primera fase sufrió muchos atrasos a causa de las ineficiencias a nivel de gobierno ya señaladas: en particular los cambios frecuentes de ministros (8 ministros y 14 vice-ministros en el periodo total del proyecto) y oficiales, y las reglas administrativas y financieras que afectaron la autonomía del proyecto. Hubo, asimismo, deficiencias a nivel de la Unidad Ejecutora Autónoma con sus procesos largos y complejos, la poca vinculación con los gobiernos locales, el número insuficiente de técnicos en relación a los usuarios y la cobertura geográfica, y las deficiencias del sistema de seguimiento y evaluación. Este último generó una serie de dificultades: no hubo un sistema hasta el 2008, los datos pudieron por fin ser consolidados sólo a finales del 2010, y sin proporcionar, aparentemente, desagregación por

tipo de beneficiarios, ni indicadores de impacto del marco lógico o surgidos de la revisión.⁴⁴ De los tres estudios previstos se hizo solo uno al final, con la imposibilidad de hacer comparaciones y discutir temas de atribución.

112. El desempeño del gobierno mejoró considerablemente después de la ampliación, con una mayor estabilidad institucional, especialmente a nivel del Ministerio de Planificación del Desarrollo; por ejemplo, con la decisión de no cambiar de entidad ejecutora hasta el final, la implementación de un plan estratégico 2008-10 para el proyecto, incluyendo la aceleración de la ejecución, el pago de las deudas acumuladas con los beneficiarios, y la participación creciente de los municipios. Hubo un caso de corrupción⁴⁵ que afectó el proyecto por algunos meses, razón por la cual el Ministerio tomó medidas correctivas, nombrando un nuevo coordinador y separando de sus funciones tres miembros del personal (están sin embargo todavía en trámite en el Gobierno los debidos reembolsos al FIDA). El informe final opina que se recuperó completamente la credibilidad del proyecto y destaca el apoyo importante del Ministerio de Planificación de Desarrollo a la Unidad Ejecutora Autónoma durante ese periodo, en particular para mejorar la capacidad operativa, pero también para respaldar un desempeño transparente del equipo.⁴⁶ Aumentó, además, sea el sentimiento de apropiación del Gobierno que su apreciación en relación al proyecto (por ejemplo su apoyo a la herramienta de los concursos), posiblemente incentivados también por el desempeño del coordinador del proyecto y el interés creciente de los municipios.
113. Globalmente el desempeño del Gobierno se califica de moderadamente satisfactorio (4).

E. Logros generales del proyecto

114. El proyecto es valorado positivamente por la atención a los activos naturales -en un país donde constituye un patrimonio básico con alto riesgo de deterioro-, por sus métodos participativos y enfoque en la capacitación y empoderamiento de las poblaciones vulnerables, aspectos donde ha tenido probablemente el impacto mayor. La estrategia horizontal de promoción, capacitación y asistencia técnica se tradujo en una gran movilización de actores en el terreno. El proyecto generó claros incrementos en los activos físicos, naturales y sociales de los beneficiarios.
115. Su impacto global, sin embargo, fue limitado y hubiese podido ser mayor con un enfoque más integral del desarrollo sostenible, una combinación más balanceada entre conservación de los recursos y desarrollo socioeconómico, una concentración geográfica mayor, un enfoque territorial adecuado al manejo de los recursos naturales, y una mayor atención a la diversidad de los pobres y sus respectivos ambientes y estrategias de vida en cada región.⁴⁷ Los resultados obtenidos principalmente a nivel de las parcelas familiares limitaron el impacto ambiental en términos de conservación de los recursos naturales, y lucha contra la desertificación. Su desempeño sufrió asimismo de los atrasos e ineficiencias de la primera fase de implementación.
116. Al final, el proyecto tuvo resultados positivos en el empoderamiento de los beneficiarios y en las actividades de manejo de recursos naturales a nivel familiar. Pero las condiciones de vida de estos beneficiarios mejoraron de forma limitada -y no para las poblaciones más vulnerables-, la mayor parte

⁴⁴ Según el último director del proyecto, se tuvo que movilizar a un equipo de 11 personas para migrar la información en papel y sistematizarla.

⁴⁵ PROMARENA, (2011 a), párr. 293.

⁴⁶ Hubo algunas presiones y denuncias exteriores en relación al equipo.

⁴⁷ Cabe resaltar nuevamente la diversidad muy grande entre los cinco departamentos cubiertos por el proyecto, por ejemplo, en términos de condiciones ecológicas, potencial económico y agropecuario, y recursos de los gobiernos locales.

de los emprendimientos económicos no fue exitosa y el proceso de desertificación no fue reducido. La calificación global del proyecto es moderadamente satisfactoria (4).

Observaciones principales

- El proyecto tuvo una baja ejecución en los primeros años pero su desempeño mejoró significativamente después de la ampliación geográfica y medidas correctivas;
- Su eficacia se tradujo en la realización de numerosos productos de recuperación ambiental a nivel familiar y capacitación de productores y asistentes técnicos;
- El mayor impacto del proyecto se obtuvo en términos de mejora del capital humano y social en cuanto también la producción agrícola, la seguridad alimentaria, y los activos e ingresos de los beneficiarios aumentaron parcialmente;
- Algunas deficiencias en el diseño del proyecto (falta de enfoque territorial y de apoyo a la inversión), e ineficiencias en la implementación, impidieron al proyecto de tener un impacto mayor, sobretodo en la recuperación del medio ambiente.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

117. PROMARENA logró mejorar la capacidad de los pequeños productores para superar su condición de pobreza y vulnerabilidad en una amplia región de Bolivia. La intervención del proyecto se concentró en las relaciones entre los factores ambientales y de pobreza, en particular el deterioro de los recursos naturales y la consecuente afectación en los medios de subsistencia. Sus logros consistieron en la difusión y adopción parcial a nivel de las familias participantes -de la orden del 25% de las familias de las comunidades- de técnicas de conservación del suelo, gestión del agua, nuevas prácticas mejoradas agrícolas y ganaderas, y en la promoción en las comunidades de nuevas actividades productivas y mejoras ambientales.
118. Un segundo componente apoyó a grupos de emprendedores para el desarrollo de negocios y la inserción en los mercados, brindando financiamiento para la asistencia técnica, la adquisición de insumos críticos y pequeños equipos. El componente tuvo una demanda reducida que no generó un mercado de servicios rurales no financieros como proponía el diseño. Por otra parte, fue principalmente útil para grupos previamente consolidados que podían utilizar eficazmente el servicio de asistencia técnica.
119. La primera fase de ejecución del proyecto transcurrió con graves dificultades operativas que incidieron en la eficiencia global del proceso como resultado de la inestabilidad política y los cambios institucionales en los años 2003-2006, además de las limitaciones administrativas (por ejemplo, la transferencia de recursos no onerosa del sector público al privado que no estaban previstas en el marco legal del país). La implementación del proyecto mejoró considerablemente a partir de 2008.
120. La principales lecciones aprendidas del desempeño del proyecto son las siguientes:
121. **Autogestión y capacitación horizontal.** La estrategia de PROMARENA priorizó la participación, autonomía y autodeterminación de las comunidades, y un enfoque *campesino a campesino* para la promoción, capacitación y asistencia técnica logrando así una gran aprobación de los beneficiarios. Se construyó una amplia red integrada por familias participantes en los concursos, promotores y técnicos locales, jurados para la definición de los

concursos, autoridades municipales, integrantes de organizaciones no gubernamentales y otras agencias de cooperación, y el equipo del proyecto.

122. **Enfoque territorial y conservación de recursos naturales.** El enfoque predominante en el diseño orientado a la unidad familiar limitó en gran medida los impactos globales y la sostenibilidad del proyecto en términos de la gestión de los recursos naturales por no haber considerado intervenciones a nivel de ecosistemas. Los logros del objetivo de conservación de los recursos naturales fueron afectados, además, por no haber considerado la incidencia de la propiedad/uso colectivo de los recursos naturales (sobre el proceso de deterioro de los pastizales, la degradación de los bosques, el deterioro de las fuentes de agua y los cambios en los microclimas), y por no movilizar ni comprometer a las autoridades municipales en acciones de gobernabilidad ambiental y la realización de infraestructuras claves (por ejemplo, relativas al agua).
123. **Apoyo a la inversión productiva.** Una proporción muy importante de las familias, coincidiendo con las de recursos más reducidos y más vulnerables, no participaron en el proyecto, comprometiendo el propósito general de la reducción de la pobreza. Hay factores exógenos al proyecto explicativos de esta situación (migración), y al mismo tiempo hay factores ligados al proyecto. Por un lado, la metodología de los concursos y la participación en los PRONES exigían el aporte de la contraparte en todas las actividades. Por otro lado, el apoyo a los PRONES contemplaba solo la asistencia técnica sin considerar las necesidades de inversión financiera para las mejoras productivas e inserción en mercados. Hubo un desbalance entre la gestión y conservación de los recursos naturales por una parte, y la necesidad de desarrollo económico (de corto plazo) para poblaciones objetivo acuciadas por condiciones de pobreza extrema, de otra parte.
124. **Escalera del desarrollo.** PROMARENA, junto con otras intervenciones impulsadas por el Estado y las diferentes formas de la Cooperación, proporcionó a varios grupos de productores oportunidades de cambio de escala de producción e inserción en el mercado. En un proceso sucesivo a lo largo del tiempo (*escalera*) con diferentes etapas, una proporción de grupos organizados y comunidades vino avanzando, accediendo a una gestión más compleja y sostenible en distintas cadenas de valor. Sin embargo, no fueron acciones coordinadas, -más bien puntuales-, ya que fue limitada la incidencia de PROMARENA en el diálogo de políticas y búsqueda de alianzas, debido probablemente en parte por los cambios políticos e institucionales ya mencionados (ver párrafos 22 y 52).

B. Recomendaciones

125. **Necesidad de una estrategia integral de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.** Dada la multidimensionalidad y complejidad de la pobreza es necesario una estrategia integral de intervención que combine de forma balanceada el desarrollo social y económico, con la gestión y conservación de los recursos naturales y el ambiente. La capacitación y asistencia técnica son intervenciones útiles pero insuficientes cuando se toma en consideración una población tan vulnerable y un medio ambiente tan adverso. Se requieren abordajes más integrales que además proporcionen beneficios en períodos de tiempo más breves, incluyendo el fortalecimiento de organizaciones para la gestión de negocios, financiamiento y apalancamiento de inversiones con otras iniciativas en curso, servicios financieros tradicionales, apoyos para accesos a cadenas de valor y mercados más atractivos, y además, articulación con el sistema de políticas públicas (infraestructuras, salud, vivienda, educación, empleo, seguridad social). Eso permitiría de abarcar los factores influyentes en el desarrollo rural sostenible en Bolivia ya mencionados (por ejemplo, migración, minería, cambio

climático, acceso a la tierra, a mercados), además de salir de la repetición de proyectos pilotos y llevar a cabo intervenciones de inversión con ampliación de escala, con la debida atención a un sistema funcional de seguimiento y evaluación y sistematización de experiencias.

126. **Unir el enfoque territorial y socio-ambiental.** Para abordar la gestión de los recursos naturales y del ambiente -que son una matriz productiva y el hábitat de la población beneficiaria-, es necesario simultáneamente un abordaje territorial y socio ambiental que integre comunidades, gobiernos autónomos e instancias de gobierno tradicional (ayllu, marka, etc.), con un enfoque global participativo y planes de ordenamiento territorial. Implica trabajar a nivel de la unidad familiar, y al mismo tiempo buscar soluciones a escalas comunitarias, municipales, de mancomunidades, o de territorios indígenas, construyendo alianzas y compromisos para la gestión territorial con una diversidad de actores que persiguen objetivos compartidos. La dimensión de la participación y el respeto de la autonomía comunitaria no debería entrar en conflicto, ya que las prioridades estratégicas en cada región son identificadas por la acción colectiva.
127. **Definir la focalización en poblaciones vulnerables y las modalidades de intervención, en base al apoyo ya prestado así como al potencial de reducción de la pobreza.** En la perspectiva de la “escalera del desarrollo” y de una mayor eficiencia, los nuevos proyectos deberían focalizar sus intervenciones priorizando poblaciones que ya fueron apoyadas y/o tienen un buen potencial de mejorar sus condiciones de vida de manera significativa y, que más aún, tengan un impacto en la comunidad. Para las poblaciones o comunidades más vulnerables, o que están en las primeras fases de fortalecimiento organizacional y desarrollo, la herramienta de valor (que son los concursos) debería ser equilibrada con otros instrumentos que permitan una mayor participación y logros significativos en términos de reducción de pobreza (intervenciones de seguridad alimentaria, hábitat, microfinanzas y políticas sociales).
128. En este contexto, es fundamental continuar priorizando la participación de la mujer en el marco de una discriminación positiva. Además de procurar la equidad social, la mujer juega un rol clave en la gestión de los recursos por su dedicación a las actividades ganaderas, y en todo lo concerniente al abastecimiento y economía del hogar (agua, leña, huerta familiar, animales menores).
129. **Reducir y focalizar el área de intervención de los proyectos.** La combinación señalada de un enfoque territorial, integral, focalizado y de autogestión es compleja, requiere trabajos interactivos y casuísticos, y tiempos de gestión prolongados con dedicación intensiva de recursos humanos calificados para obtener resultados efectivos. En consecuencia, es importante para los recursos limitados del FIDA concentrar sus esfuerzos en pocas zonas geográficas, a favor de intervenciones con ampliación de escala (y no más pilotos). Esto, además, permitiría definir más fácilmente estrategias de desarrollo productivo, comercial y de manejo sostenible de recursos naturales adecuadas a las zonas de focalización. Por ejemplo la ganadería de pastoreo con camélidos en las tierras altas se visualiza como una actividad que podría tener un potencial económico acrecentado y al mismo tiempo promover prácticas de conservación de los recursos con cambio tecnológico para detener y no agravar el grave proceso de desertificación en curso en la mayoría de estas áreas.

Comparación de las calificaciones

<i>Criterios</i>	<i>Calificación del Departamento de Programas (PMD)^a</i>	<i>Calificación de la IOE^a</i>	<i>Divergencia de la calificación</i>
Desempeño del proyecto			
Pertinencia	4	4	0
Eficacia	4	5	1
Eficiencia	3	3	0
Desempeño del proyecto^b	3,7	4	0,3
Impacto en la pobreza rural			
Ingresos y activos de los hogares	4	4	0
Capital humano y social y empoderamiento	4	5	1
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	4	4	0
Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático	4	3	-1
Instituciones y políticas	3	3	0
Impacto general en la pobreza rural^c	n.p.	4	n.a.
Otros criterios de desempeño			
Sostenibilidad	3	4	1
Innovación y ampliación de alcance	3,7	4	0,3
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	3	4	1
Logros generales del proyecto^d	n.p.	4	n.a.
Desempeño de los asociados^e			
FIDA	4	4	0
Gobierno	3	4	1
Promedio de la divergencia neta			0,33

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

^b Promedio aritmético de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^c Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a las esferas del impacto individuales.

^d Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto en la pobreza rural, sostenibilidad, innovación y ampliación de alcance, y género.

^e El desempeño de los asociados no se incluye en la evaluación general de los logros del proyecto.

Calificaciones asignadas a la calidad informe final de proyecto

<i>Calificaciones asignadas a la calidad del informe final de proyecto</i>	<i>Calificación de PMD</i>	<i>Calificación de IOE</i>	<i>Divergencia</i>
Alcance	4	4	0
Calidad (métodos, datos, proceso participativo)	3	3	0
Enseñanzas	3	4	+ 1
Franqueza	4	4	0
Calificación general asignada al documento	n.p.	4	n.a.

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio; n.p. = no presentado; n.a. = no aplicable.

Datos básicos del proyecto

			Aprobado (en millones de USD)		Costo real (en millones de USD)	
Región	América Latina y el Caribe	Costo total del proyecto	14,958		13,870	
País	Bolivia	Préstamo del FIDA y porcentaje del total	12,042	80,5%	12,190	87,9%
Número del préstamo	540-BO	Prestatario	1,107	7,4%	1,285	9,3%
Tipo de proyecto (subsector)	Pesquisa/extensión /formación	Cofinanciador 1				
Tipo de financiación	FIDA	Cofinanciador 2				
Condición del préstamo ^a	Condiciones muy favorables	Cofinanciador 3				
Fecha de aprobación	13/09/2000	Cofinanciador 4				
Fecha de la firma del préstamo	05/10/2001	Beneficiarios	1,809	12,1%	0,395	2,8%
Fecha de efectividad	22/08/2003					
Enmienda del préstamo	3 - 26/03/2009 02/07/2009 10/03/2011	Número de beneficiarios	58 470 familias 15 424 (beneficiarios directos) (2000) 100 000 familias 19 372 (directos) (2009)		19 985 familias (beneficiarios directos, PCR)	
Extensiones del cierre del préstamo	2 total: + 2,2 años					
Gerentes del programa en el país	F. Pichón R. Haudry de Soucy ^b	Fecha de cierre del préstamo			31/05/2011	
Directores regionales	R. Peña-Montenegro I. Lavadenz-Paccieri J. Stubbs	Revisión a mitad de período			12/12/2006	
Examinador del informe final de proyecto	F. Felloni	Desembolso del préstamo del FIDA al finalizar el proyecto (porcentaje)			86,3% (en DEG)	
Grupo de control de la calidad del informe final de proyecto	n/a					

Fuente: *Project Portfolio Management System (PPMS)*, Julio de 2012. *Loans and Grants System (LGS)*, Agosto de 2012.

^a Existen cuatro tipos de condiciones de los préstamos: i) préstamos especiales en condiciones muy favorables, exentos del pago de intereses pero con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual y con un plazo de 40 años, incluido un período de gracia de 10; ii) préstamos en condiciones más gravosas con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual y con un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de 10; iii) préstamos en condiciones intermedias con una tasa de interés anual equivalente al 50% de la tasa de interés variable de referencia, y un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de 5, y iv) préstamos en condiciones ordinarias con una tasa de interés anual equivalente al cien por ciento (100%) de la tasa de interés variable de referencia, y un plazo de 15 a 18 años, incluido un período de gracia de tres.

^b Francisco Pichón desde 22/01/2010 y 28/01/2009-15/11/2007; y Roberto Haudry de Soucy desde 28/01/2009-22/01/2010 y 21/05/1999-15/11/2007.

Términos de referencia

I. Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevará a cabo en 2012 una evaluación de los resultados del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA) en el Estado Plurinacional de Bolivia. Una Evaluación de los Resultados de un Proyecto (ERP) es una evaluación a nivel de proyecto encaminada a: i) proporcionar una valoración independiente de los resultados globales, y ii) generar conclusiones y recomendaciones útiles para el diseño y la implementación de operaciones en curso y futuras.
2. Este tipo de evaluación, que se efectúa después de la validación del informe final del proyecto, tiene por objeto proporcionar nuevos datos sobre las realizaciones del mismo y validar las conclusiones del Informe Final del Proyecto (IFP). IOE lleva a cabo tanto las Validaciones de los IFP como las Evaluaciones de los Resultados de los Proyectos. La validación del IFP consiste en un examen del Informe final y otros informes y documentos disponibles sobre el proyecto. La ERP comprende una visita al país para complementar las conclusiones de la validación del IFP y colmar posibles lagunas de conocimientos e información identificadas en dicha validación.
3. Al igual que en la validación mencionada, en la evaluación de los resultados se aplican los criterios de evaluación descritos en el manual de evaluación (cf. 2. Metodología abajo). Dado el tiempo y los recursos disponibles, generalmente en esta evaluación no se prevé que se realicen estudios cuantitativos, sino más bien que se añadan datos analíticos al Informe final, basados en la interacción con las partes nacionales interesadas, las observaciones directas sobre el terreno y la información obtenida de las entrevistas con los beneficiarios y otros informantes clave.
4. **Descripción del proyecto.** El propósito del PROMARENA fue detener y revertir los procesos de desertificación atacando la base material de la pobreza rural y permitiendo a grupos de beneficiarios mejorar significativamente su situación económica. Tenía dos objetivos principales: i) mejorar los recursos naturales mediante su recuperación y el aumento de las capacidades de los pequeños productores rurales para gestionar dichos recursos de un modo sostenible y racional, y ii) facilitar el acceso de estos productores a mercados de servicios rurales no financieros en relación con sus actividades de producción y comercialización. El proyecto fue aprobado en septiembre de 2000 y entró en vigor en agosto de 2003.
5. La ejecución del proyecto se basó en la asignación de fondos para incentivos (a través de un sistema de concursos) y un fondo para el fortalecimiento de los recursos humanos, así como en el suministro de recursos no reembolsables a organizaciones de pequeños productores, mujeres rurales y grupos indígenas para que identificaran y contrataran los servicios de apoyo técnico que necesitaban y para que supervisaran la prestación de estos servicios.
6. El proyecto tenía tres componentes: i) el manejo de los recursos naturales (56% de los costos básicos); ii) el desarrollo de servicios rurales (34%), y iii) la gestión del proyecto (10%). Los posibles beneficiarios formaban un grupo objetivo de 58 000 familias en 26 municipios, pero en diciembre de 2008 la zona y el grupo objetivo del proyecto se ampliaron para incluir a otras 40 000 familias de otros 26 municipios, la mayoría de los cuales eran indígenas. El proyecto se cerró en mayo de 2011.
7. **Costos del proyecto.** Cuando se diseñó el proyecto, los costos totales se habían estimado en USD 14,9 millones, de los cuales USD 12,0 millones iban a estar cubiertos por el préstamo del FIDA. Al final de la ejecución, los costos totales del proyecto ascendieron a USD 13,9 millones, de los cuales USD 12,2 millones

procedieron del préstamo del FIDA, USD 0,4 millones, de los beneficiarios y USD 1,3 millones, del Estado Plurinacional de Bolivia.

8. **Metodología.** La evaluación de los resultados del proyecto se llevará a cabo en consonancia con la política de evaluación del FIDA. En esta actividad se aplicarán los principales conceptos metodológicos establecidos en el manual de evaluación del FIDA,¹ las nuevas orientaciones en materia de género, ampliación de escala y cambio climático, así como las directrices relativas a las validaciones de los IFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos. La evaluación se basará en el examen teórico de los documentos disponibles elaborados para preparar la validación del IFP. Durante la misión de evaluación, se recogerán nuevas pruebas y datos para verificar la información disponible y lograr a una evaluación independiente del desempeño y los resultados. Los principales criterios de evaluación que serán utilizados son los siguientes:
9. **Pertinencia,** medida en que los objetivos del proyecto son congruentes con las políticas del país y del FIDA para la agricultura y el desarrollo rural y las necesidades de los pobres rurales; comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
10. **Eficacia,** medida en que se lograron los objetivos inmediatos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa.
11. **Eficiencia,** medida en que los recursos/insumos se han convertido económicamente en resultados.
12. **Impacto en la pobreza rural,** definido como 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; son cinco los ámbitos de análisis del impacto en la pobreza rural: activos e ingresos de los hogares; capital humano y social; seguridad alimentaria y productividad agrícola; recursos naturales, medio ambiente y cambio climático; instituciones y políticas.
13. **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 una vez finalizado el proyecto.
14. **Innovación y ampliación de escala,** medida en que las intervenciones de desarrollo asistidas por el FIDA han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y han sido o es probable que sean ampliadas por las autoridades públicas, el sector privado y otros organismos.
15. **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer,** pertinencia del diseño en términos de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, nivel de recursos comprometidos y cambios producidos por el proyecto.
16. **Desempeño de los asociados,** desempeño del FIDA y del gobierno valorado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.
17. Dado el tiempo y los recursos disponibles, y en consonancia con la finalidad de la evaluación de los resultados del proyecto, los métodos de recopilación de datos consistirán principalmente en técnicas cualitativas y participativas y se centrarán en un conjunto específico de temas. Los métodos que se utilizarán serán las entrevistas individuales, los debates en grupos de discusión con los beneficiarios y la observación directa. En el marco de la evaluación también se hará uso, cuando proceda, de los datos que se hallan a disposición gracias al sistema de seguimiento

¹ http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_s.pdf

y evaluación. Se recurrirá a la triangulación para validar las conclusiones derivadas de las distintas fuentes de información. De este modo, se reducirá el riesgo de sesgo que puede surgir cuando se recurre a una sola fuente de información o errores de medición asociados a la adopción de un solo método de recopilación de datos.

18. **Objetivos.** Los objetivos de la evaluación de los resultados del proyecto son los siguientes: 1) proporcionar una evaluación independiente del impacto y los resultados globales, a los fines de la rendición de cuentas y la gestión, y 2) extraer enseñanzas de la experiencia adquirida mediante la identificación de los principales factores que explican los resultados y los logros en materia de reducción de la pobreza, a los fines del aprendizaje y la autoevaluación. En consonancia con estos objetivos, la finalidad principal de la evaluación es recopilar datos adicionales sobre posibles lagunas de información, incoherencias o deficiencias analíticas del IFP correspondiente.
19. Considerando los hallazgos preliminares de la validación del IFP, la decisión de realizar una evaluación de los resultados del PROMARENA se debe a que este proyecto ha terminado recientemente y sus operaciones han abarcado varias zonas del país con distintas características socioculturales, económicas y ecológicas. Esta evaluación se llevará a cabo en el contexto de la evaluación del programa en Bolivia, que se efectuará en 2013, de conformidad con la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2011.
20. El IFP facilita datos útiles sobre los productos y resultados de la intervención, pero proporciona menos información sobre su impacto, su sostenibilidad y la influencia de factores externos, así como sobre las iniciativas de reproducción. Por consiguiente, en la evaluación de los resultados se evaluarán las realizaciones del proyecto en relación con todos los criterios de evaluación del manual de evaluación del FIDA (así como elementos adicionales en materia de género, cambio climático y ampliación de escala), al tiempo que se prestará atención a las siguientes esferas específicas señaladas en la validación del IFP.
21. **Impacto.** En vista del lapso de tiempo necesario para demostrar el impacto de las intervenciones relacionadas con el medio ambiente y los pocos datos disponibles al respecto en el IFP, es importante evaluar el alcance del impacto del proyecto, por lo que se refiere tanto al medio ambiente como a los medios de vida de los beneficiarios, incluso las mujeres, mediante la observación directa y los grupos de discusión. Dado que las actividades ejecutadas se llevaron a cabo en varias zonas y con diferentes grupos objetivo, se podrán analizar las razones específicas de los casos de éxito o fracaso, (por ejemplo, para planes de negocios calificados en el sistema de seguimiento y evaluación).
22. **Sostenibilidad.** Especialmente en las zonas donde las actividades ejecutadas se concluyeron hace varios años, la evaluación de los resultados permitirá valorar los factores de sostenibilidad y colmar los vacíos de información, sobre todo a nivel institucional, comunitario y ambiental. Se analizará principalmente la adopción a largo plazo de técnicas de manejo de recursos naturales por parte de los agricultores y evaluará su capacidad para adquirir servicios rurales, el apoyo de las autoridades locales en materia de manejo de los recursos mencionados y la sostenibilidad de los beneficios ambientales del proyecto.
23. **Pertinencia de los planes de incentivos y subsidios.** En la evaluación de los resultados se examinarán las características específicas de los planes de incentivos y subsidios del PROMARENA para el manejo de los recursos naturales y los servicios no financieros de las zonas rurales, respectivamente. Se analizarán las razones que explican los resultados satisfactorios y menos satisfactorios (por ejemplo, cambios del contexto), y la pertinencia para las necesidades de la población rural pobre.

24. **Proceso.** La misión de evaluación de los resultados del proyecto se realizará del 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2012. Esta misión comprenderá un programa de visitas a las áreas abarcadas por el PROMARENA y reuniones con autoridades gubernamentales, beneficiarios e informantes clave. Al finalizar la misión, se celebrará en La Paz una reunión recapitulativa con representantes del Gobierno, en la que se hará una presentación en PowerPoint para resumir los hallazgos preliminares de la misión y las cuestiones estratégicas clave, y recoger comentarios e insumos para la redacción del informe de evaluación.
25. Cuando se concluya la visita al país, se preparará un borrador de informe de la evaluación, que se presentará a la IOE para su examen interno. A continuación, ese informe de evaluación se distribuirá a la División de América Latina y el Caribe del FIDA y, posteriormente, al Gobierno de Bolivia para obtener sus observaciones. Tras recibir las mismas, la IOE finalizará el informe y preparará el registro de los comentarios recibidos.
26. Los actores principales del PROMARENA serán involucrados en todo el proceso de la evaluación para asegurar que los evaluadores comprendan plenamente el contexto en el que se llevó a cabo el proyecto, así como las oportunidades y dificultades con que se enfrentaron las organizaciones encargadas de la ejecución. Se establecerán intercambios de información y estrechas relaciones de cooperación, empezando por la distribución de este mandato al inicio del proceso. Se dispondrá de oportunidades formales e informales para analizar las conclusiones, las recomendaciones y las enseñanzas extraídas del proceso.
27. **Equipo de evaluación.** La misión está integrada por la Sra. Cecile Berthaud, Oficial de Evaluación de la IOE y evaluadora principal, y el Sr. Carlos Pérez Arrarte, consultor agrónomo y especialista en manejo de recursos naturales.
28. De conformidad con el Manual de Evaluación de la IOE, el consultor evaluará los resultados del proyecto en relación con todos los criterios de evaluación establecidos señalados anteriormente. En coordinación con la evaluadora principal, el consultor elaborará la evaluación general de las realizaciones del proyecto y contribuirá a formular las conclusiones y recomendaciones.
29. La evaluadora principal estará encargada del diseño y la gestión de la evaluación, así como de la entrega del informe final. Proporcionará apoyo y orientación y, en particular, dirigirá el análisis del desempeño de los asociados y la formulación de las conclusiones y recomendaciones.

Nota metodológica sobre las evaluaciones de los resultados de un proyecto

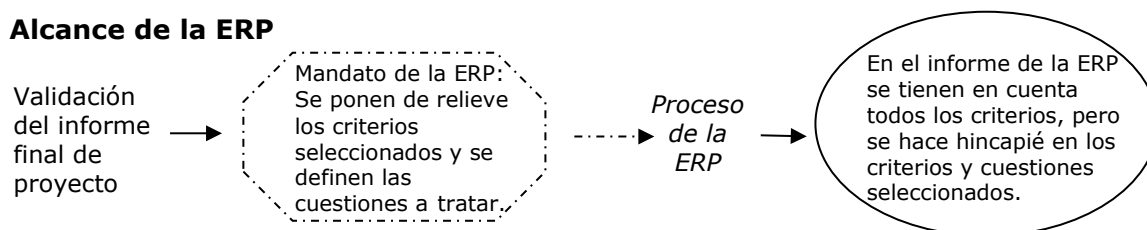
A. ¿Qué es una evaluación de los resultados de un proyecto?¹

1. Una evaluación de los resultados de un proyecto (ERP) llevada a cabo por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) consiste en la realización de una misión de 7 a 10 días de duración² y en la que participan dos miembros.³ Las ERP se centran en una muestra de proyectos cuyos informes finales han sido validados por la IOE y tienen en cuenta los criterios siguientes (que no se excluyen entre sí): i) las sinergias con evaluaciones futuras o en curso de la IOE (por ejemplo, la evaluación del programa en el país o evaluaciones a nivel institucional); ii) las lagunas importantes de información existentes en los informes finales de proyecto; iii) los enfoques novedosos, y iv) el equilibrio geográfico.
2. Los objetivos de la ERP son los siguientes: i) evaluar los resultados y el impacto del proyecto en cuestión, y ii) generar conclusiones y recomendaciones para el diseño de intervenciones futuras y la ejecución de operaciones en curso en el país de que se trate. Cuando la ERP se vaya a utilizar como aportación a una evaluación del programa en el país, este hecho debe mencionarse al principio del informe. La ERP se basa en los resultados de la validación del informe final de proyecto y consiste en la realización de un nuevo examen teórico, entrevistas en la sede del FIDA y una misión específica al país en cuestión, para mantener reuniones en la capital y efectuar visitas sobre el terreno. El alcance de la ERP se expone en el mandato respectivo.

B. Preparación de una ERP

3. Tomando como base los resultados de la validación del informe final de proyecto, la IOE prepara un mandato conciso con el fin de definir con más precisión los objetivos de la ERP.⁴ Las ERP, al igual que las validaciones de los informes finales de proyecto, no tratan de responder a todas y cada una de las cuestiones contenidas en el Manual de Evaluación, sino que se centran en los aspectos más destacados de los criterios mencionados anteriormente que necesitan ser analizados mediante una ERP, especialmente los que no se explicaron suficientemente en la validación del informe final de proyecto.
4. Cuando se prepara una ERP, el relieve dado a cada criterio de evaluación dependerá tanto de la evaluación realizada mediante la validación del informe final de proyecto como de las conclusiones resultantes del proceso de ERP. Cuando un criterio o cuestión no se considere problemático ni requiera nuevas investigaciones, y cuando en el proceso de ERP no aparezcan nuevas informaciones ni indicios, en el informe de la ERP se reelaborarán las conclusiones de la validación del informe final de proyecto.

Alcance de la ERP



¹ Extraída de las directrices para la validación de los informes finales de proyectos y las evaluaciones de los resultados de los proyectos.

² El presupuesto máximo de una ERP son USD 25 000.

³ Normalmente una misión de ERP corre a cargo de un funcionario de la IOE ayudado por un consultor (internacional o nacional). De ser preciso y si se estima factible teniendo en cuenta el presupuesto de la evaluación, puede contratarse a otro consultor (nacional).

⁴ En el caso de las ERP la IOE prepara un mandato en lugar de un documento conceptual. Ese mandato garantiza la cobertura de las lagunas de información, las esferas de atención prioritaria definidas mediante la validación de los informes finales de proyecto y las observaciones del gerente del programa en el país, y contribuye a que la ERP se centre en esos aspectos. El mandato se incluirá como anexo en el informe de la ERP.

C. Criterios de evaluación

5. Los ERP son adecuados para obtener una estimación resumida y documentada de la pertinencia del proyecto. Para ello es preciso evaluar la pertinencia de los objetivos y el diseño del proyecto. Los marcos lógicos de los proyectos, por mucho que en la fase de diseño resulten sucintos y esquemáticos, contienen varios supuestos (implícitos) sobre los mecanismos y los procesos que, según lo previsto, generarán los resultados finales. En la fase posterior a la terminación del proyecto, viendo las cosas retrospectivamente, los evaluadores se harán una idea más clara de qué supuestos resultaron ser realistas y de cuáles no se cumplieron durante la ejecución, y del porqué.
6. Por ejemplo, la misión de ERP de un proyecto con un componente de comercialización agrícola importante puede plantearse si la información fundamental sobre la cadena de valor estaba incorporada en la estructura de la intervención. ¿Se investigaron las cuestiones relativas a los mercados de insumos y productos (distancia, información, poder monopolista, etc.)? ¿Se formularon supuestos realistas sobre la conservación y las pérdidas pos cosecha? En esas circunstancias, lo deseable es que el personal encargado de la ERP no realice amplios análisis de mercado, sino que examine las diferentes etapas (por ejemplo, producción, elaboración, transporte, distribución y venta al por menor) y entreviste a algunos agentes de la cadena de valor.
7. La eficacia, esto es, la medida en que se han alcanzado los objetivos generales de un proyecto, debería evaluarse preferiblemente una vez finalizado el proyecto, cuando los componentes se hayan ejecutado según lo previsto y los recursos se hayan utilizado en su totalidad. En la ERP se examinan los objetivos generales⁵ establecidos en el documento de diseño definitivo del proyecto y las modificaciones que esos objetivos hayan podido experimentar durante la ejecución. Al mismo tiempo, la ERP debería ser lo bastante flexible como para determinar si los resultados fueron buenos o escasos en los ámbitos que, aunque no figuraban como objetivos en el diseño inicial, aparecieron en el curso de la ejecución.
8. Cabe la posibilidad de que la misión de ERP entreviste a los agricultores respecto de un componente de extensión cuyo objetivo era difundir una práctica agrícola determinada (por ejemplo, la adopción de una técnica de conservación de los nutrientes en los suelos). En ese caso, el objetivo sería entender si los agricultores la consideraron útil, en qué medida la aplicaron y sus impresiones sobre los resultados obtenidos. La ERP podrá examinar asimismo las razones del interés de los agricultores por nuevas técnicas, y las tasas de adopción de las mismas. Por ejemplo, ¿se transmitieron los contenidos de extensión mediante clases teóricas? ¿Utilizaron los agentes de extensión instrumentos audiovisuales? ¿Lograron los agentes de extensión que los agricultores participaran en módulos interactivos y participativos? Este tipo de preguntas ayudan a ilustrar el *por qué* algunas iniciativas resultaron o no adecuadas para obtener los resultados deseados.
9. En el Manual de Evaluación se proponen una serie de métodos para evaluar la eficiencia, como calcular la tasa interna de rendimiento económico (TIRE),⁶ estimar los costos unitarios y compararlos con los costos estándar (enfoque de eficacia en función de los costos) o abordar los aspectos de la eficiencia ligados a la gestión

⁵ Los objetivos generales se considerarán puntos de referencia para estimar la eficacia. Sin embargo, no siempre se indican de forma clara y coherente en toda la documentación disponible. La estimación podrá realizarse por componente si los objetivos coinciden con los distintos componentes; con todo, la evaluación tratará de establecer una correspondencia entre los objetivos generales y los productos.

⁶ Calcular la TIRE puede ser problemático para una ERP, porque requiere mucho tiempo y a menudo no se dispone de los datos de alta calidad necesarios. La ERP puede ayudar a verificar si algunos de los supuestos cruciales para el cálculo de la TIRE concuerdan con las observaciones sobre el terreno. Por su parte, la misión puede contribuir a arrojar luz sobre los aspectos de la eficiencia relacionados con la eficacia en función de los costos, por ejemplo para determinar si, en el marco de un proyecto de riego —y cuando el acceso a los mercados adolece de graves limitaciones—, en lugar de invertir en un complejo sistema de irrigación podría haberse optado por una sencilla mejora de los sistemas tradicionales de canalización de las crecidas estacionales.

(ejecución oportuna de las actividades, respeto de las consignaciones presupuestarias). Normalmente en la documentación utilizada para preparar las validaciones de los informes finales de proyecto deberían aportarse pruebas suficientes de los retrasos y sobrecostos, de forma que resulte posible explicar por qué se produjeron.

10. En cuanto al impacto en la pobreza rural, en el Manual de Evaluación se contemplan las esferas siguientes: a) ingresos y activos de los hogares; b) capital humano y social y empoderamiento; c) seguridad alimentaria y productividad agrícola; d) recursos naturales, medio ambiente y cambio climático,⁷ y e) instituciones y políticas. Como demuestran evaluaciones anteriores, en los proyectos financiados por el FIDA generalmente se recogen muy pocos datos sobre los indicadores relativos al impacto en los hogares o comunidades. Y, aun cuando se dispone de la información necesaria, la calidad y el rigor metodológico de las evaluaciones del impacto no dejan de ser discutibles. Por ejemplo, aunque los datos indiquen aumentos significativos en los activos de los hogares, estos pueden deberse a factores exógenos (como la caída de los precios de ciertos productos básicos, un repunte económico general o las remesas recibidas por los hogares) y no al proyecto.
11. Las ERP pueden contribuir a resolver el “problema de la atribución” (es decir, a establecer en qué medida ciertos resultados obedecen a una intervención de desarrollo y no a factores exógenos) realizando las actividades siguientes:
 - i) seguir la cadena lógica del proyecto, detectando las hipótesis fundamentales y reevaluando la cadena de plausibilidad, y
 - ii) realizar entrevistas con no beneficiarios que compartan algunas características clave (por ejemplo, la situación socioeconómica, los medios de vida o el sistema de cultivo), para que la misión se haga una idea de lo que habría ocurrido de no haberse ejecutado proyecto (análisis contra fáctico).⁸
12. Cuando se disponga de recursos suficientes, un consultor local podrá realizarse actividades sencillas de recopilación de datos (mini encuestas) antes de la misión de ERP.⁹ Una posibilidad que no excluye otras soluciones es verificar de forma aleatoria las pautas o intervalos típicos de los datos que se describen en el informe final de proyecto realizando estudios de casos (por ejemplo, ¿coinciden las afirmaciones hechas en el informe final de proyecto respecto de los aumentos producidos en los meses de seguridad alimentaria con los intervalos típicos registrados sobre el terreno?). Cabe señalar que los datos recogidos por una misión de ERP pueden no ser representativos desde un punto de vista estadístico, pero suelen ofrecer puntos de referencia y apreciaciones útiles. Es importante proceder con cuidado cuando se seleccionan los lugares donde se realizarán las entrevistas para evitar casos flagrantes de personas no beneficiarias que sacan partido del proyecto. La IOE, en consulta con el gobierno interesado, elige los lugares donde se realizarán las visitas sobre el terreno. Funcionarios del gobierno pueden acompañar a la misión de ERP en esas visitas.
13. El momento en que suele realizarse una ERP (1 o 2 años después del cierre del proyecto) puede resultar útil para determinar los factores que favorecen o amenazan la sostenibilidad de los beneficios. Es posible que, para entonces, la unidad de gestión de proyecto se haya disuelto y que, a menos que esté en curso una segunda fase o se haya podido contar con otro tipo de financiación, algunas de las actividades de apoyo (técnico, financiero u organizacional) ya se hayan llevado

⁷ El criterio del cambio climático se abordará siempre y cuando sea pertinente en el contexto del proyecto, dado que en el diseño de la mayoría de los proyectos terminados que se evalúan no se contemplaba este aspecto.

⁸ Véase también el examen de los problemas de atribución en el apartado sobre las validaciones de los informes finales de proyecto.

⁹ Si la ERP se realiza en el contexto de una EPP, puede aprovechar de esta última y dedicar más recursos a la recopilación de datos primarios.

a término. En la fase *ex post* pueden comprenderse mejor los factores que suelen influir en la sostenibilidad (como el apoyo político, la disponibilidad de recursos presupuestarios para el mantenimiento, la capacidad técnica, el compromiso, el sentido de apropiación de los beneficiarios y la capacidad de recuperación ambiental).

14. La ERP también centra su atención en la función desempeñada por el FIDA respecto de la promoción de las innovaciones y la ampliación de escala. Podría observarse, por ejemplo, que algunas innovaciones pueden ampliarse fácilmente a bajo costo (por ejemplo, prácticas de cría de ganado sencillas pero mejoradas, que pueden difundirse con fondos limitados). En otros casos, la ampliación de escala puede comportar riesgos, como en el caso una variedad de cultivo de alto rendimiento para el que la demanda comercial se haya estancado. La adopción amplia de esa variedad podría resultar beneficiosa para garantizar la seguridad alimentaria, pero también podría reducir los precios de mercado y, con ello, disminuir los ingresos procedentes de las ventas de muchos hogares, a menos que se prevean otras actividades complementarias para la transformación de la materia prima.
15. En una ERP se aborda asimismo la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, un criterio introducido recientemente en la metodología de evaluación del FIDA. Este criterio guarda relación con el énfasis puesto en las cuestiones de género: si han sido objeto de seguimiento durante la ejecución —y, en particular, si se ha hecho el seguimiento de los indicadores correspondientes—, así como con los resultados alcanzados en ese ámbito.
16. A menudo la información proveniente de la validación de los informes finales de proyecto puede bastar para evaluar el desempeño de los asociados, a saber, el FIDA y el gobierno. A este respecto la misión de ERP puede brindar nuevas apreciaciones como, de ser pertinente, la capacidad de respuesta del FIDA a los problemas de ejecución o de coordinación entre la unidad de ejecución del proyecto y las autoridades locales y centrales. En una ERP no se evalúa el desempeño de las instituciones cooperantes, que en la actualidad reviste poco o ningún interés para el FIDA a efectos de aprendizaje.
17. Una vez completado el análisis, la misión de ERP asigna sus propias calificaciones de acuerdo con los criterios de evaluación y las compara con las calificaciones otorgadas por el Departamento de Administración de Programas (PMD). Las calificaciones de la ERP son definitivas a efectos de la elaboración de informes de evaluación. La ERP también califica la calidad del informe final de proyecto.
18. Las conclusiones formuladas en la ERP son concisas: un compendio de las constataciones principales. Luego, con el fin de hacer el seguimiento de los proyectos o de otras intervenciones dotadas de un enfoque o de componentes similares en otras zonas del país, se presentan unas pocas recomendaciones clave.¹⁰

¹⁰ Las prácticas relativas a las recomendaciones contenidas en las ERP difieren en los distintos bancos multilaterales de desarrollo. En el Banco Mundial, una ERP normal no contiene recomendaciones, sino “enseñanzas extraídas”. Por otro lado, las ERP preparadas por el Banco Asiático de Desarrollo incluyen “consideraciones y enseñanzas” y “medidas de seguimiento”, aunque estas últimas suelen adoptar la forma de directrices técnicas genéricas de cara a una intervención futura (hipotética) en el mismo sector o destinadas a un proyecto de seguimiento en curso (en el Banco Asiático de Desarrollo, las ERP se realizan al menos tres años después del cierre del proyecto).

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE

Criterios	Definiciones ^a
Desempeño 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^b	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.
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.
Capital humano y social	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.
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.
Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático	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. También evalúa los posibles impactos que los proyectos pueden tener en adaptar y/o mitigar los efectos del cambio climático.
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 una vez finalizado el proyecto.
Innovaciones y ampliación de alcance	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 ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	El criterio evalúa los esfuerzos realizados para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, ejecución, supervisión y en el apoyo a la ejecución y la evaluación de proyectos asistidos por el FIDA.
Logros generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> .
Desempeño de los asociados	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.
FIDA	
Gobierno	

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo y del Manual de Evaluación del FIDA (2009).

^b El Manual de Evaluación del FIDA también se ocupa de la "falta de intervención". Es posible que no se haya previsto, deliberadamente o no, ninguna intervención concreta en relación con una o varias de las cinco esferas del impacto. A pesar de ello, si se detectan cambios positivos o negativos y éstos pueden atribuirse en su totalidad o en parte al proyecto, debe asignarse una calificación a esa esfera concreta. Por otra parte, si no se detectan cambios y ninguna intervención fue prevista o propuesta, entonces no se le asigna una calificación (o se anotará "no aplicable")

Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones

Gobierno

Viviana Caro, Ministra Planificación del Desarrollo

Víctor Hugo Vázquez, Viceministro Desarrollo Rural/Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

Eduardo Chilón, ex PROMARENA regional Norte; terrazas; actualmente Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

Cesar Altamirano, ex PROMARENA, Desertificación. Actualmente Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

María de los Ángeles Carvajal, Directora Plan VIDA.

Ivan Reynaga, Director Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE)

Johnny Delgadillo, Director Proyecto Alianzas Rurales

Ronald Quispe, VDRA/DGPASA (taller final)

Miguel Murillo, VDRA/DGDR (taller final)

Javier Guzman, PEPP, Responsable seguimiento y evaluación

Luis Rico, técnico ex PROMARENA, TARIJA; actualmente Consejo Nacional de Nutrición

Omar Tejerina, ex director de PROMARENA

Juan Carlos Zapana, ex director de PROMARENA

Sergio Laguna, ex director PROMARENA

Pablo Alfred, ex coordinador PROMARENA Cochabamba

Instituciones internacionales/donantes

Ricardo Salas, UNDSS

Juan José Estrada, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Lizbeth Vega, Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)-PROAGRO

Javier Zubieta, HELVETAS

Esther Haldimann, HELVETAS, Directora de Programa Bolivia

Víctor Hugo Bacareza, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
Ex Viceministro VIPFE

Gastón Mariano Blanco, Banco Mundial

Francisco Pichón, Gerente de Programas FIDA

Roberto Haudry, Gerente de Programas FIDA

Jaana Keitaanranta, Gerente de Programas FIDA Bolivia

Guillermo Vila Melo, Desarrollo Rural y Camélidos, FIDA

Eduardo Muñoz, Apoyo Implementación Proyectos y Programas, FIDA

Magaly Herrera, Asistente, FIDA Bolivia

Manuel Quispe, Conductor y Guía en visitas al terreno.

Organizaciones no-gubernamentales y asociaciones

Jaime Iturri. Fundación PRAIA, Presidente.

Fundación Tierra. No se logró realizar la reunión prevista, pero amablemente enviaron la síntesis digital de un taller recientemente realizado, "Consulta para la formulación de la estrategia nacional de involucramiento de la *International Land Coalition* en Bolivia".

Sector privado

Luis Parra Rivera, Asociación de Criadores de Ganado Holstein, Director.

Usuarios

La Paz Norte. Técnico Justo Apaza. Moyopampa. (Comunidad, empoderamiento para recuperación de pastizales, zanjas de infiltración, agricultura, cultivo de papa, grupo textiles, PRONES); Petrona Flores. (Piscicultura/truchas, Benito Celli).

Tacachilani (Terrazas). Técnico Rufino Apasa (turismo ecológico, Cuyes, Compost, forestación, huerta). Fundación de la Iglesia Anglicana.

Cochabamba. Mizque, localidad Kuri. (Zona buenos recursos para agricultura, ganadería muy reducida. Cultivos de papas con buenos rendimientos, 1 a 2 ha/familia, algunos tractores y camiones, atajados, riego por surcos, huertas familiares, PRONES, forestación, inserción en el mercado, alianza con municipio). Julieta Sejas, Presidenta Consejo Municipal; Angel Schura.

Chuquisaca. Padilla. Comunidades Oveja Cancha, San Julian bajo, San Julián alto. Cercanas al pueblo. Técnica Rosemary León, Santiago y Teresa líderes locales. (Zona muy árida, productores con 1 ha/familia agricultura, y terrenos comunes para ganado. Cultivan maní y ají para el mercado, venta deshidratado y molido, papa y maíz para consumo. Frutales, fogones mejorados, cercado de potreros, gallineros. Problemas con los frutales recibidos y pollos BB; mencionaron poco apoyo técnico. Trabajo previo de CARE (Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo) en recursos naturales. No hubo actividades en la perspectiva de género).

Padilla. (cercanías), comunidad El Rosal. Concurso de mejoramiento de viviendas.

Monteagudo. Técnica Neslith Barja (ex asistente técnico en PROMARENA, Tarija). Centro Comercial apoyado por Visión Mundial; Elenir Ruiz. Hay once entidades que exponen sus productos -asociaciones y personas-. Cuatro asociaciones fueron apoyadas por PROMARENA: maní, cereales, mermeladas de frutas, licores, miel, dulce de leche, artesanías). Asociación de mujeres participó en concurso internacional. Con GTZ obtuvieron equipos para procesar mermeladas y dulces de frutas.

Reunión en la Municipalidad de Monteagudo con autoridades y líderes comunales. Este municipio mantiene una gran actividad de apoyo a comunidades y asociaciones en el área productiva y la inserción en el mercado; mantiene una unidad económica de promoción municipal. Apoyan 57 asociaciones (apicultura, suinos, aves, diversificados). Al 70% de las escuelas se las provee del desayuno escolar con la producción local (5 000 niños). Sus nuevos proyectos se enfocan al abastecimiento de agua, y a una asociación con IPALLAE, una empresa alimentaria del Chaco.

Comunidad Pucativas. Reynaldo Serrano. Vivero de plantas de duraznos y otras especies. Se inició con PROMARENA y 90 plantas. Las variedades iniciales que le proporcionaron no eran adecuadas. Recibe apoyo del municipio y gobernación. Celina (ex técnica PROMARENA) y Luis. Unidades semi industriales de cerdos y pollos iniciada con apoyo de PRONES para mujeres.

Santa Cruz. Buena Vista, Entrevista con Martha Jiménez (ex FAO); evolución de la región de Buena Vista. Técnico Felipe Carreño (ex PROMARENA). Zona tropical, muy productiva, creciendo rápidamente: ganadería, arroz, frutas cítricas. Zonas de lucha contra el narcotráfico.

Visita a la Asociación de Tejedoras de Palma. La integran 3 comunidades: La Candelaria, Paraíso, y Potrero San Rafael. 60 familias, la mayoría mujeres. La asociación era anterior a la presencia de PROMARENA. Están integradas y comercializan por medio de ARTECAMPO, una federación con 12 asociaciones gestionada por el Centro de Investigaciones de Artesanías Campesinas (CIDAC). Integra 1500 artesanos, pertenecientes al departamento de Santa Cruz.

Grupo de mujeres El Tojo. 14 integrantes, anteriores a PROMARENA. 2 PRONES. Ganaron el concurso nacional de mujeres, y viajaron a La Paz, Sucre. Tienen un local en Buena Vista donde comercializan, propiedad del municipio.

Visita a productores lecheros Centro de Acopio BOLIVAR, 30 integrantes, dirigente Edgar Baltasar. Reunión con productores, centro de acopio de leche, remiten 5 000 l leche al día; integran la Asociación de Productores de Leche (ASOPLE), 250 productores, recibe 40 000 l/día, con una moderna planta industrial desde 2008 (PURITA). El grupo Bolívar participó en concursos y obtuvo 2 PRONES, inserción en el mercado, valor agregado, alianzas con municipios y otras fuentes de cooperación. "Típicamente una señora ordeña 8 a 10 vacas, 2 veces por día, y remite unos 100 l. Hay también productores grandes, de 200, 500 y hasta 1 000 l/día". Manifestaron problemas por demoras excesivas del pago de PROMARENA, que dificultaban la relación con los técnicos.

Yapacani. Comunidad Petas tiene 94 familias, el grupo es de 8 productores de frutas (inicialmente 20) –cítricos, mangos, sandías-. Líder Benito Ortega (ex PROMARENA). Sus parcelas eran derivadas de una Colonización de la Reforma Agraria, 30 ha, con vegetación tropical de bosque. Utilizan un enfoque agroecológico, de cultivos asociados con el bosque. Inserción en el mercado, participaron en 3 concursos, PRONES, problemas de infraestructura (no disponen de electricidad). Contaminación ambiental en los recursos hídricos.

Asociación de Productores Agropecuarios Ecológicos; cumplieron 15 años. Grupo de apicultores desde el año 2002. Sra. Teodora Serrudo. Técnica Sra. Neves. Lo integran 54 socios que remiten miel, de 14 comunidades, y manejan 1500 colmenas. 80% de la producción (23 t en el 2011) se canaliza al subsidio, y el saldo directamente al público. Están haciendo un centro de acopio de miel con apoyo de PAR y COSUDE, de nivel de exportación, y tienen un local de ventas al público en la ciudad. Con PROMARENA hicieron su primer plan de negocios. Algunos problemas con las colmenas (posiblemente por la contaminación de los cursos de agua).

La Paz Sur. Con Técnico Justo Apaza. Sapahaqui. Telésforo Contreras. Comunidades, producción de frutales –duraznos, mangos-. Plantaciones a la vera del río Sapahaqui, con riego por derivación. Barreras muertas defensivas para crecientes. Irregularidad del clima expresada en variabilidad de lluvias y eventos extremos. PRONES. Inserción en el mercado, valor agregado, alianzas con el municipio.

Luribay. Omar, presidente de la asociación, Edgar Condori, Paola Guata. 22 familias integran la asociación (de un total de 160 familias en la localidad). Se inició hace 4 años, fortalecimiento institucional, capacitación. Instalaron viveros para vides y duraznos, ahora viñedos y producción de vinos, dulces, y turismo. Participaron en 5 concursos y 2 PRONES. Han ido a Tarija en pasantías a visitar bodegas.

Bibliografía

- Berdegú, J. E. (2012). *Territorios en Movimiento. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Resumen Ejecutivo. RIMISP. Quito, 14 p.* Quito: Presentado al Encuentro 2012. Territorios Rurales en Movimiento. RIMISP.
- Bolivia. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, UIEPDRS. (2012). *Boletín Estadístico de Agricultura 2011*. La Paz: Unidad de Información, Estudios y Políticas de Desarrollo Rural Sostenible.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____. (2012). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chilon, E. (sd). *Tecnologías ancestrales y reducción de riesgos del cambio climático. Tercera parte*. La Paz: PROMARENA.
- Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR)/PROMARENA. (2008). *Estudio de base. Área de Ampliación Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos. Informe Final*. La Paz: PROCASUR.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2007). *Bolivia. Country strategic opportunities programme (COSOP)*. Roma: FIDA.
- _____. (2000 a). *Bolivia. PROMARENA. Informe del Presidente*. Roma: FIDA.
- _____. (2011 a). *Lecciones aprendidas y recomendaciones. En: Accesos: fortalecimiento económico-productivo de comunidades rurales*. Roma: FIDA. Informe de diseño del Programa. Documento de Trabajo 2.
- _____. (2009 a). *Procedimientos del FIDA para la evaluación ambiental y social*. Roma: FIDA.
- _____. (2011 b). *Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en Territorios del Altiplano, Tierras Bajas y Valles Inter-Andinos (ACCESOS)*. Roma: FIDA.
- _____. (2009 b). *PROMARENA. Informe de evaluación y supervisión general. Gestión del 2003 al 2009*. Roma: FIDA.
- _____. (2006). *PROMARENA. Informe de Revisión Intermedia*. Roma: FIDA.
- _____. (2000 b). *Proyecto de manejo de los recursos naturales en el Chaco y Valles Altos. Misión de Evaluación ex ante. Vol. I y II*. Roma: FIDA.
- _____. (2008 b). *Todas somos ganadoras. Sistematización del IV Concurso Nacional de Mujeres Exitosas en Lucha Contra la Pobreza, con Énfasis en Seguridad Alimentaria*. La Paz: PROMARENA.
- FIDA/Oficina de Evaluación Independiente (IOE). (2012). *Guidelines. Project completion report validation and project performance assessment*. Roma: FIDA.
- Fundación Tierra. (2012). *Síntesis. Taller de consulta para la formulación de la estrategia nacional de involucramiento de la International Land Coalition en Bolivia*. La Paz: Fundación Tierra (versión CD).
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243-48.
- McCay, B., & Acheson, J. (. (1987). *The Question of the Commons. The culture and ecology of communal resources*. Tucson: The University of Arizona Press.
- Munk Ravnborg, H. e. (2012). *Gobernanza territorial de los recursos naturales. Serie Claves para el desarrollo territorial*. Quito: Presentado al Encuentro 2012. Territorios Rurales en Movimiento. RIMISP.

- Ospina, P. (. (2012). *Desarrollo territorial, ambiente, y coaliciones extraterritoriales. Documento de Trabajo No.110*. Quito: Presentado al Encuentro 2012. Territorios Rurales en Movimiento. RIMISP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Tras las huellas del cambio climático en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Programa Mundial de Alimentos (WFP), FIDA. (2010). *The potencial for scale and sustainability in weather index insurance*. Roma: FIDA.
- PROMARENA. (2006). *Estudio de línea de base. Informe Final*. La Paz: PROMARENA.
- PROMARENA. (2008). *Manual de Operaciones para la Implementación de Propuestas de Negocios*. La Paz: PROMARENA.
- PROMARENA. (2010). *Sistematización de experiencias en el proyecto de recursos naturales en el Chaco y los Valles Altos*. Roma: FIDA.
- PROMARENA (2011 a). *Informe Final de Proyecto*. La Paz: FIDA.
- PROMARENA. (2011 b). *Resumen Narrativo del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS). Gestión 2010*. La Paz: PROMARENA.
- PROMARENA. (2012). RIMS, Bolivia, 1145. La Paz.

Afirmaciones de beneficiarios en los talleres de autoevaluación de PROMARENA

“Con los concursos se han implementado una diversidad de cultivos, muchas familias cuentan con sus huertas caseras. Se ha diversificado la producción de hortalizas y árboles frutales los cuales han permitido salir al mercado con la producción obtenida.

Si existe el reporte de incremento de los ingresos a nivel familiar, no tan relevante, pero si en un 5 a 10% (hortalizas, durazno, etc.). Los excedentes de la producción hortícola y frutícola se han vendido y se ha incrementado como ingresos en un 25%.

Muchos de los grupos participantes de los concursos tuvimos la posibilidad de realizar mejoras en nuestras parcelas, construcción de terrazas, zanjas de infiltración, aporte de abonos orgánicos, realización de cerramientos o potreros, esta situación hace que los terrenos hayan aumentado en un porcentaje superior al 20%, y en algunos casos alcanzó hasta un 100%.

Varios de los grupos de productores y productoras tuvimos la oportunidad de mejorar, estandarizar nuestros procesos productivos a través de la asistencia técnica. Muchos grupos estamos en el segundo tramo de apoyo de la asistencia técnica, faltaría otra oportunidad para posicionar nuestros productos en los mercados. Existe capacidad para producir, ya hay continuidad y optimización en el proceso de producción, también falta mayor relacionamiento con otras instituciones para que exista la complementación para sacar adelante nuestros negocios.

Con la construcción de terrazas, se han habilitado tierras que eran desérticas o estaban propensas a la erosión, ya sea por el efecto de la lluvia como por el viento. Con las terrazas se dio vida al paisaje y obtenido nuestros alimentos donde antes no podíamos cosechar como ahora. Producto de las diferentes prácticas de manejo y conservación de suelos, estos han mejorado sus propiedades de fertilidad por lo que ahora existe una buena producción y en cantidad.

Ahora tenemos que enseñar al vecino a hacer obras de conservación de suelos, porque si viene la chorrera de nada sirve lo que hemos hecho.

El PROMARENA ha promovido una mayor participación, ha sido importante para que las organizaciones encuentren unidad en torno a los concursos relacionados al manejo de recursos naturales, para lo cual la participación ha sido voluntaria y con una amplia participación. Los trabajos realizados con PROMARENA han quedado para nosotros mismos, es una de las pocas instituciones que nos ha abierto los ojos y nos han venido empujando para aprender mucho más respecto al manejo de recursos naturales.

El PROMARENA ha fortalecido a las organizaciones de mujeres, incrementando sus conocimientos respecto al manejo de recursos naturales, sin embargo se ha dejado a medias las ganas de seguir concursando (participantes de áreas nuevas). Por la alta responsabilidad de las mujeres en cada una de las actividades, además del rol protagónico en el proceso de producción, comercialización de los excedentes hace que sea muy importante la participación de las mujeres, ellas han sido parte del éxito logrado con el Proyecto.

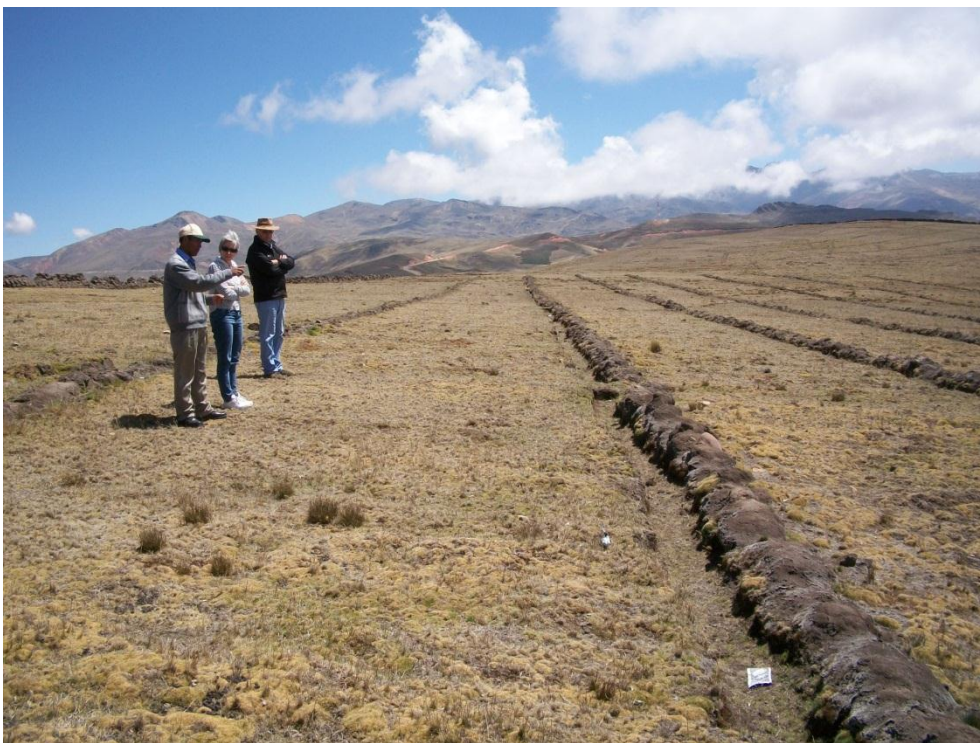
Las actividades concursables dieron la posibilidad de competir entre varias organizaciones de mujeres, aumentaron las organizaciones de mujeres con el propósito de realizar negocios con productos que tienen buena aceptación en el mercado”.

Fuente: PROMARENA (2011 a), anexo VIII.

Fotos ejemplificando las realizaciones del PROMARENA

©FIDA/Las fotos incluidas en este anexo fueron tomadas por Cécile Berthaud y Carlos Pérez Arrarte

Reforestación con eucaliptos y pinos (Mizque, Cochabamba) y zanjias de infiltración para captar agua pluvial (La Paz Norte).



Productoras de fruta (durazno) que se beneficiaron de la asistencia técnica y de los concursos del proyecto para empezar su propia producción, y comercializarla juntas (Rode Lajitas, Municipio de Entre Ríos, Tarija).



Productores apoyados por el proyecto para producir duraznos. Las condiciones de vida de los productores mejoraron significativamente cuando decidieron vender las plantas de dicha fruta (Monteagudo, Chuquisaca).



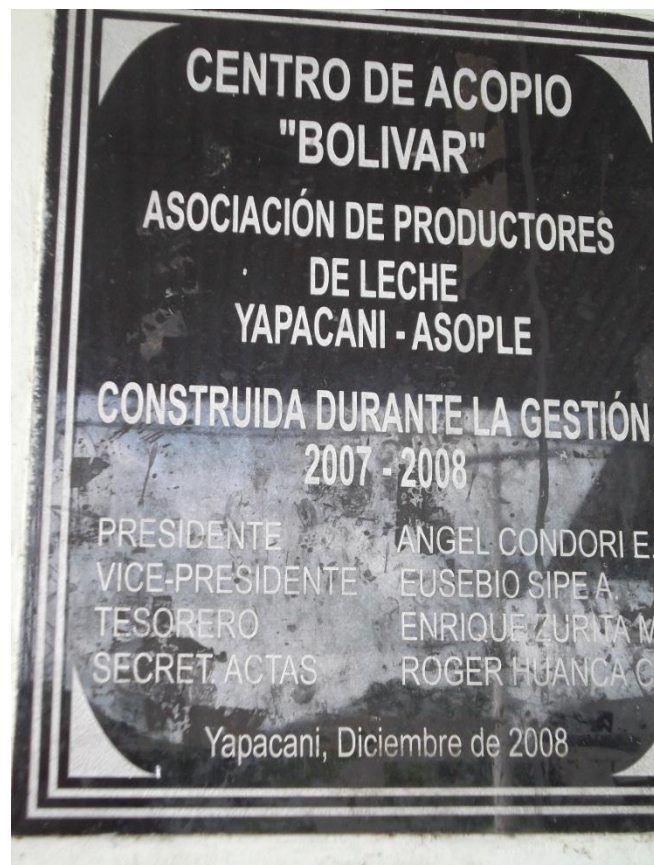
Los huertos familiares, introducidos por el PROMARENA, han tenido mucho interés de parte de los beneficiarios gracias a la mejora en el consumo familiar, y a veces, debido a la venta de los excedentes en el mercado (Mizque, Cochabamba). Los productores de cítricos han apreciado la asistencia técnica recibida por el PROMARENA que les permitió aumentar su propia producción (Yapacani, Santa Cruz).



A través del apoyo a las propuestas de negocios, el PROMARENA incentivó la transformación de productos agrícolas: fruta y miel, respectivamente elaborada en Monteagudo (Chuquisaca) y cerca de Yapacani (Santa Cruz) -por una asociación de mujeres-. En el caso de la miel, el apoyo técnico del proyecto ha permitido a los apicultores participar en una inversión mayor del Proyecto de Alianzas Rurales - financiado por el Banco Mundial- y en compras públicas para meriendas escolares.



La asistencia técnica del PROMARENA permitió a los productores de leche mejorar su producción e invertir en un centro de acopio (Yapacani, Santa Cruz). Actualmente hacen parte de una de las cooperativas lecheras de mayor producción.



Almácigo de ajíes a través de una propuesta de negocio apoyado por el PROMARENA que ahora constituye una fuente importante de renta para el productor (Padilla, Chuquisaca).



Paisaje general. El relieve, los suelos superficiales y pedregosos, el clima árido, y las distancias constituyen grandes limitaciones para la agricultura (Altiplano, La Paz).





Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Teléfono: +39 06 54591 - Fax: +39 06 5043463
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation
www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV



Servicios de impresión internos
del FIDA