

Cote du document: EB 2015/116/R.8
Point de l'ordre du jour: 5 c)
Date: 18 novembre 2015
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

État plurinational de Bolivie

Évaluation du programme de pays

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Miguel Torralba
Spécialiste principal de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2481
courriel: m.torralba@ifad.org

Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés
Responsable du
Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2092
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent seizième session
Rome, 16-17 décembre 2015

Pour: Examen

Table des matières

| | |
|----------------|-----|
| Remerciements | ii |
| Vue d'ensemble | iii |

Appendices

| | |
|------------------------------------|-----|
| I. Main Report (Rapport principal) | 1 |
| II. Annexes | 104 |

Remerciements

La présente évaluation de programme de pays a été effectuée sous la conduite de Cécile Berthaud, ancienne responsable de l'évaluation au Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), avec la contribution des consultants suivants: Jorge García, consultant principal et agroéconomiste; Carlos Pérez Arrarte, production agricole, assistance technique et activités rurales, et gestion des ressources naturelles; Jacques Mérat, efficacité opérationnelle, développement local et gouvernance; Gabriela Gómez-García, problématique hommes-femmes et développement institutionnel; José Antonio Peres Arenas, marchés, filières et finance rurale; et Federica Lomiri, activités hors prêts. Ximena Novoa Cleve, ancienne assistante d'évaluation à IOE, et Loulia Kayali, Assistante d'évaluation, ont assuré l'appui administratif.

À l'issue de l'examen collégial interne effectué par IOE (Ashwani Muthoo, Directeur adjoint; Fabrizio Felloni et Miguel Torralba, fonctionnaires principaux chargés de l'évaluation), des observations ont été formulées à propos du document d'orientation de l'évaluation et du projet de rapport. Le Bureau remercie également de ses précieuses observations Olivier Lafourcade, conseiller indépendant de haut niveau pour cette évaluation. La note qu'il a établie à propos de la qualité de cette évaluation peut être consultée à l'annexe XI, qui fait partie de l'appendice II.

Nous tenons à remercier la Division Amérique latine et Caraïbes pour ses différentes contributions et le soutien qu'elle nous a apporté aux différentes étapes de l'évaluation. Nous souhaitons également exprimer notre profonde gratitude au Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie, et plus particulièrement au Ministère de la planification du développement et au Ministère du développement rural et des terres, pour leur collaboration aussi constructive que précieuse pendant toute la durée de l'évaluation, ainsi que pour leur participation à l'organisation de l'atelier-table ronde national qui s'est déroulé à La Paz le 4 avril 2014. Enfin, nous remercions les autres principales parties prenantes pour leur participation active et leur contribution.

Vue d'ensemble

1. Objectifs et méthodologie de l'évaluation. Le présent document constitue la seconde évaluation du programme de pays (EPP) concernant l'État plurinational de Bolivie conduite par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) depuis le début des opérations du FIDA dans ce pays, en 1979. La première, réalisée en 2005, couvrait les opérations du FIDA de 1980 à 2004¹.
2. Conformément à la Politique de l'évaluation au FIDA (2011) et au Manuel de l'évaluation: méthodologie et processus (2009), les principaux objectifs de cette évaluation du programme de pays sont les suivants: i) évaluer la performance et l'impact des opérations financées par le FIDA sur tout le territoire du pays; et ii) établir une série de constatations et formuler des recommandations qui serviront de point de départ pour élaborer le prochain programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP), que le FIDA et le gouvernement élaboreront ensemble à la suite de la présente évaluation.
3. Comme c'est le cas pour toutes les EPP, outre l'analyse du portefeuille de projets, la présente évaluation a étudié les activités autres que les prêts – gestion des savoirs, concertation sur les politiques publiques et partenariats – ainsi que la performance du COSOP de 2007 sur le plan de la pertinence et de l'efficacité.
4. Pour apprécier la performance du portefeuille, IOE a appliqué sa méthodologie d'évaluation habituelle, qui a pour objet d'apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience. En outre, les évaluateurs ont ajouté un certain nombre de critères qui se rapportaient plus directement aux différents types d'opérations auxquelles le FIDA apporte son concours. Il s'agit des critères relatifs aux aspects suivants: a) impact sur la pauvreté rurale; b) durabilité; c) perspectives d'innovation, de reproduction et de transposition à plus grande échelle; d) égalité des sexes et autonomisation des femmes ; et e) évaluation de la performance du FIDA et des pouvoirs publics au regard d'un certain nombre d'indicateurs. L'équipe d'évaluation a utilisé plusieurs méthodes, notamment l'étude de documents, les réunions, les entretiens de groupe et individuels, les visites sur le terrain, notamment sur des sites de projet, et les enquêtes. L'équipe s'est rendue sur le terrain pour les entrevues, groupes de discussion, enquêtes et/ou observations de sites de projets. Diverses méthodes ont été utilisées pour s'assurer de la validité des données, notamment la triangulation des éléments recueillis auprès de différentes sources.
5. Portée de l'évaluation. Cette évaluation porte sur la période 2005-2012, y compris le COSOP approuvé en 2007. Les cinq projets suivants financés par des prêts ont été évalués: i) Projet de services d'assistance technique à l'intention des petits exploitants (PROSAT); ii) Projet de gestion des ressources naturelles dans les régions du Chaco et des hautes vallées (PROMARENA); iii) Projet d'appui au développement de l'économie paysanne des camélidés (VALE); iv) Plan VIDA pour éradiquer l'extrême pauvreté – Phase I: Projet pilote de développement des communautés et des familles extrêmement pauvres à Cochabamba et Potosí (PLAN VIDA-PEEP); et v) Programme d'intégration économique en faveur des familles et des communautés rurales dans le territoire de l'État plurinational de Bolivie (ACCESOS). L'évaluation a également porté sur sept dons d'un montant total de 6 millions d'USD.
6. Opérations du FIDA. Depuis 1979, le FIDA a approuvé 12 prêts à l'État plurinational de Bolivie, dont neuf sont clos et trois sont en cours. La contribution du FIDA s'élève à 112,7 millions d'USD au total. Les donateurs ont apporté 37,4 millions d'USD, tandis que le gouvernement et les bénéficiaires ont contribué à hauteur de 42 millions d'USD à titre de financement de contrepartie. La valeur totale du portefeuille est de 192,2 millions d'USD.

¹ www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/country/pl/bolivia/bo.pdf

7. Contexte national. Le territoire de l'État plurinational de Bolivie s'étend sur une superficie de 1 098 581 km². Sa population était de 10,03 millions d'habitants en 2012. Au cours des 25 dernières années, le pays a connu de nombreux changements politiques et économiques. Tout récemment, depuis l'accession au pouvoir du Président Evo Morales, en 2006, un rôle clé a été dévolu à l'État dans le développement du pays. Les principales priorités d'action de ce gouvernement sont la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la sécurité alimentaire et la lutte contre les inégalités et l'exclusion sociale.
8. Parmi les grandes réformes entreprises depuis que le Président Morales est au pouvoir, on peut citer la nationalisation des ressources minières, des hydrocarbures, des télécommunications et de l'électricité, ainsi que l'introduction d'une nouvelle politique fiscale pour le secteur du gaz et des hydrocarbures. S'agissant des dépenses, le gouvernement a attribué une priorité plus élevée aux secteurs sociaux (éducation et soins de santé) et a lancé trois programmes de transferts monétaires directs ciblant les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces programmes apportent un appui à l'éducation primaire, aux femmes enceintes et aux enfants de moins de deux ans, et à la protection sociale des personnes de plus de 65 ans. L'augmentation des dépenses a été financée par la réforme de la fiscalité sur les hydrocarbures et grâce aux prix élevés du gaz et du pétrole sur les marchés internationaux au cours de la décennie écoulée. De 2006 à 2012, le taux de croissance du PIB s'est établi à 4,7% par an en moyenne.
9. Parmi les principales réussites, on peut citer: a) sur le plan macroéconomique, la création d'excédents budgétaires, la réduction de la dette publique, le maintien de la stabilité macroéconomique et la réduction de la vulnérabilité aux chocs externes; et b) sur le plan social, la réduction de 20% de la pauvreté modérée et extrême dans les secteurs tant urbain que rural, la réduction des inégalités de revenu et l'amélioration de l'éducation et des soins de santé. Malgré ces avancées marquantes, bien qu'ils se soient atténués, les problèmes qui existaient lors de l'arrivée au pouvoir du Président Morales sont toujours présents: les niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire sont élevés, en particulier dans les zones rurales, où le taux d'extrême pauvreté atteint 41%, et les inégalités de revenu et les inégalités entre les sexes persistent.
10. La croissance de l'agriculture a concerné le secteur commercial, et principalement l'agriculture d'exportation. L'expansion de l'agriculture paysanne reste modeste, en partie à cause des obstacles matériels: les exploitations sont situées sur les hauts plateaux et dans des vallées où l'environnement se détériore, sous l'effet de la baisse de la fertilité des sols, de ressources en eau de plus en plus limitées et de la désertification. La productivité agricole, la plus faible du continent sud-américain, a diminué, en moyenne, au cours des 15 dernières années. Cette faible productivité peut s'expliquer, entre autres, par la dégradation des ressources naturelles et la désertification, mais d'autres facteurs interviennent également, et notamment le niveau d'éducation et les conditions sanitaires dans les zones rurales; les charges élevées qu'implique la mise sur le marché (frais de transport et de commercialisation, dus au développement insuffisant des marchés); des infrastructures limitées; la recherche et la vulgarisation insuffisantes; et les marchés financiers peu développés.

Portefeuille de projets

11. La pertinence du portefeuille de projets est jugée plutôt satisfaisante. Au cours de la période considérée, outre les trois projets en cours (PROSAT, PROMARENA et VALE), deux autres projets avaient à peine démarré leurs opérations (projets PLAN VIDA-PEEP et ACCESOS) et leur rythme de décaissement était encore lent. Le FIDA a fourni environ 53 millions d'USD sous forme de prêts à l'appui de ces projets, dont le coût total est de 97,9 millions d'USD. Les cinq projets ont pour objectif d'améliorer les revenus, les actifs et les conditions de vie des populations rurales pauvres. Cet objectif d'ensemble concorde avec les politiques du gouvernement et

du FIDA, ainsi qu'avec les besoins des populations rurales pauvres. Vus sous cet angle général, les objectifs de chacun des cinq projets sont pertinents et concordent avec ceux du COSOP. Au cours de la période couverte par l'évaluation (2005-2012), on observe une continuité des objectifs et des priorités d'ensemble des projets du portefeuille avec trois aspects principaux: priorité à l'augmentation de la productivité et de la production des petits exploitants, la gestion durable des ressources naturelles, et la création d'un marché pour les services d'assistance technique.

12. Malgré la pertinence de ces interventions, certains aspects essentiels ont été sous-estimés au stade de la conception. L'appui à la production a pris la forme du financement d'une assistance technique à l'appui des propositions d'activités formulées par les groupements de producteurs pour la production et la commercialisation de leurs produits. Or les problèmes auxquels sont confrontés les groupes de petits exploitants pour mettre en pratique les propositions d'activités ont été sous-estimés dans la conception des projets, et ceux-ci ont en fin de compte appuyé des groupes constitués spécifiquement pour bénéficier des avantages du projet, plutôt que des groupements de producteurs établis de manière durable. Pour permettre la survie de ces groupes, il aurait fallu s'inscrire dans une trajectoire à plus long terme prévoyant une amélioration de leurs compétences de gestion, ce qui n'était pas le cas dans les projets. Autre point faible, l'accent mis sur l'appui aux propositions d'activités reposait uniquement sur l'assistance technique, plutôt que d'inclure d'autres aspects qui auraient permis d'améliorer les systèmes de production: rentabilité, accès aux marchés et aux services financiers, coûts logistiques, et problèmes de commercialisation et d'infrastructure.
13. L'importance des ressources naturelles et de l'environnement dans un pays où leur gestion et leur conservation rencontrent de sérieuses difficultés était à juste titre mise en avant dans la conception du programme. La conception présentait néanmoins certaines limites à cet égard, et les projets n'ont pas toujours porté une attention suffisante à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Dans le cas du PROMARENA, le projet a permis de répondre aux besoins des petits exploitants installés sur des terres en voie de dégradation en encourageant, par le biais d'incitations et d'activités de formation, la gestion et l'utilisation durable des ressources naturelles. L'option retenue, qui consistait à intervenir uniquement au niveau des parcelles, a toutefois limité la zone couverte, faisant obstacle à l'obtention d'un impact environnemental efficace et durable, par exemple en ce qui concerne la gestion de l'eau. Par ailleurs, la conception n'a pris en considération ni la détérioration des ressources collectives – en particulier le fourrage, les forêts et les sources d'eau non protégées et surexploitées – ni le rôle des autorités chargées de la réglementation. Dans le cas du projet VALE, aucune mesure visant à lutter contre le surpâturage, comme l'amélioration de la gestion des pâturages et l'augmentation de l'approvisionnement en fourrage, n'a été prévue au stade de la conception, ce qui aurait pu prévenir les atteintes à l'environnement résultant de l'augmentation de la taille des troupeaux. Le projet ACCESOS a su tirer les leçons du PROMARENA et remédié aux défauts mentionnés ci-dessus en ce qui concerne la superficie couverte.
14. L'un des aspects positifs de la conception du programme est à trouver dans l'autogestion et le principe de concurrence ouverte, ce qui a notamment pour corollaires la définition des interventions en fonction de la demande des communautés, le recours aux transferts directs, la gestion des fonds au sein des communautés, et l'utilisation d'outils comme les concours et les appels à propositions. Le ciblage géographique du portefeuille est satisfaisant; en effet, les projets se sont déroulés dans les municipalités les plus pauvres et les plus vulnérables et les zones affectées par la dégradation des ressources naturelles et l'absence de services d'assistance technique. Néanmoins, les projets ont

généralement concerné des zones géographiques étendues, et la difficulté de toucher des populations éparpillées sur de vastes territoires a été sous-estimée. En outre l'approche retenue, qui consistait à cibler la pauvreté, se traduit par un dilemme qu'il n'a pas été possible de résoudre; il faut en effet choisir de se concentrer soit sur les plus pauvres qui n'ont aucune chance de s'intégrer aux marchés, soit sur des groupes qui sont potentiellement à même d'améliorer leur production et d'établir les liens voulus avec les marchés.

15. L'efficacité du portefeuille a également été jugée plutôt satisfaisante. Cette conclusion repose sur un examen des résultats de trois projets: le PROSAT et le PROMARENA (tous deux clôturés) et le VALE, qui en est à un stade relativement avancé d'exécution. Ces trois projets ont financé un appui à la production et au développement d'entreprises et de services ruraux (60% des coûts, hors frais de gestion), la gestion des ressources naturelles (28%), et le renforcement des institutions, le développement des capacités et l'appui aux investissements dans l'économie des camélidés (12%). De manière générale, les objectifs chiffrés ont été atteints, malgré des retards dans l'exécution, en partie grâce à la prolongation des projets et à l'extension de la couverture géographique à la suite de leur reformulation.
16. L'activité d'appui aux activités a touché plus de bénéficiaires que prévu, et les cibles ont été dépassées. Un point qui apparaît à l'étude des données du projet VALE, mérite d'être souligné, à savoir le niveau élevé du montant net des avantages privés accordés et la courte durée de vie des activités financées – le qui laisse penser que la structure des incitations favorise le développement d'activités peu durables. Pour ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, l'appui fourni a permis aux utilisateurs de gérer 91 000 hectares de terres en utilisant des techniques plus appropriées et des pratiques durables, et chaque famille participante a adopté au moins deux de ces pratiques durables (ce qui correspond à la cible établie). Toutefois, l'objectif de gestion de 178 000 hectares n'a pas été atteint, sans doute en raison du caractère limité de la superficie couverte évoqué plus haut et de la faible participation des paysans les plus pauvres. On ignore si l'objectif d'augmentation de la couverture végétale d'un pourcentage donné a été atteint, étant donné qu'on ne disposait pas d'une valeur de référence fiable et que l'indicateur n'a pas fait l'objet d'un suivi. Dans l'ensemble, pratiquement toutes les cibles ont été atteintes, ce qui laisse penser que le dispositif mis en place a permis d'exécuter les activités, mais qu'il n'a pas été très efficace pour en tirer les résultats souhaités, principalement à cause des faiblesses de conception mentionnées plus haut et des retards dans l'exécution des projets. S'agissant du renforcement institutionnel, la création d'un marché pour l'assistance technique constituait un élément important. À cet effet, le PROSAT a formé quelque 37 000 producteurs – un nombre bien supérieur à la cible de 6 500 – afin de constituer un réservoir de prestataires d'assistance technique qui pourraient ultérieurement vendre leurs services aux paysans. L'évaluation confirme que le portefeuille s'est traduit par des avantages en ce qui concerne l'apprentissage, l'exercice des droits civiques et la confrontation des expériences. Comme dans le cas de la gestion des ressources naturelles, le nombre d'activités conduites a dépassé les cibles, mais elles n'ont pas permis d'obtenir le résultat final souhaité, qui était de créer un marché privé pour l'assistance technique.
17. L'efficacité a été jugée plutôt insuffisante. Les activités analysées ont été exécutées de manière peu efficace pour trois raisons. Premièrement, l'exécution des projets a débuté, en moyenne, environ 24 mois après leur approbation par le Conseil d'administration. Deuxièmement, la part des frais de gestion des projets a dépassé le pourcentage inscrit au budget. Troisièmement, la viabilité des initiatives relevant de la composante la plus importante du portefeuille – l'appui aux activités – a été faible, puisque une grande partie des groupes créés ont disparu après la clôture des projets, parce qu'ils n'avaient plus les incitations requises pour

demeurer opérationnels. Cela signifie que la structure des incitations favorise la création de groupes de circonstance dont le principal objectif est d'obtenir un financement pour des activités nouvelles, plutôt que de groupes dont l'existence perdurera une fois le projet achevé.

18. En ce qui concerne l'impact sur la pauvreté rurale, les résultats du programme ont été globalement positifs, mais les avantages se sont avérés inférieurs aux prévisions et à peine durables. Bien que leur représentativité statistique ne soit pas établie, les résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires font apparaître une augmentation des revenus et des actifs des ménages, ainsi que de la consommation alimentaire – mais l'accroissement dont il est fait état est limité.
19. L'impact sur le capital social et humain des communautés a été satisfaisant, et cet aspect obtient la note la plus élevée décernée dans la présente évaluation. Au total, les projets ont apporté des actifs immatériels, tels qu'une amélioration dans les domaines de l'estime de soi, la citoyenneté, l'autogestion, l'autonomisation, l'accès aux fonctions électives et l'égalité entre les sexes. L'un des aspects positifs de la conception du portefeuille est qu'elle est axée sur l'autogestion et la concurrence, comme on l'a noté plus haut. Les bénéficiaires se sentent plus autonomes et se lancent dans des initiatives qu'ils n'auraient pas prises auparavant, comme ouvrir des comptes bancaires ou faire appel au système financier. Les femmes, en particulier, qui ont toujours géré une part importante de la production des exploitations, sont valorisées et acquièrent davantage de pouvoir au sein de la famille et de la communauté. La formation des producteurs par le biais d'un apprentissage concret conduit par des petits exploitants locaux expérimentés a remporté un franc succès.
20. Les capacités et les savoirs des bénéficiaires en matière de gestion rationnelle des ressources naturelles et environnementales ont progressé. Néanmoins, la désertification gagne du terrain dans les zones relevant du programme, en particulier parce que l'accent a été mis sur les parcelles familiales au lieu d'agir sur des territoires plus vastes, ce qui n'a pas permis d'intégrer une perspective écosystémique, dans le contexte du changement climatique. Pour ce qui concerne les institutions et les politiques, le dispositif du programme qui eu le plus d'effet est celui des transferts directs aux petits exploitants sous la forme de subventions pour payer l'assistance technique – axe principal des interventions du FIDA. Ces subventions visaient à promouvoir la création d'un marché pour l'assistance technique, mais ce résultat n'a été que temporairement atteint, et ce marché s'est étioilé lorsque les subventions aux paysans ont cessé. Dans l'ensemble, les évaluateurs ont jugé l'impact sur la pauvreté rurale plutôt satisfaisant.
21. Les perspectives de durabilité des projets sont jugées plutôt insuffisantes. S'agissant des entreprises de production, les données factuelles présentées montrent que la durabilité des propositions d'activités est d'environ 30%. Les rapports établis par le personnel des projets relèvent que les groupes ayant la plus longue durée de vie sont les groupes de producteurs constitués avant les projets, et ils soulignent la nécessité de poursuivre l'appui et les incitations. L'appui n'a pas duré assez longtemps pour assurer l'adoption des techniques, la mise en place de systèmes de production et de commercialisation et la consolidation des groupes, et les problèmes que ces groupes ont rencontrés pour parvenir à l'efficacité opérationnelle ont été sous-estimés. Par ailleurs, il semble qu'aucune stratégie de sortie n'ait été prévue au stade de la conception des projets, le rôle du gouvernement dans la consolidation des résultats et des avantages une fois les projets achevés n'étant même pas précisé.
22. On a toutefois relevé des éléments attestant de l'adoption de méthodes durables de gestion des ressources naturelles, de la création d'actifs durables sur les parcelles familiales, et du renforcement du capital humain et social. Dans le cas du PROMARENA, l'accent mis sur la création d'actifs matériels pour l'adoption de

techniques de gestion des ressources naturelles appropriées a contribué, de manière générale, à préserver la valeur de ces actifs et à garantir la pérennisation des activités de production. Les techniques étaient simples, en prise sur les savoirs locaux, et enseignées à l'aide de méthodes locales qui avaient simultanément pour objet de favoriser la durabilité environnementale. En outre, les populations rurales pauvres qui ont participé aux projets continuent de disposer de la plupart des actifs immatériels relevant du capital humain et social.

23. L'innovation et la reproduction à plus grande échelle ont été jugées plutôt satisfaisantes. Dans le cadre du portefeuille, des approches innovantes ont été utilisées pour valoriser et développer le potentiel de production des populations pauvres. Les activités mises en œuvre sont notamment les suivantes: promotion du système de propagation d'agriculteur à agriculteur; motivation et formation des talents locaux; transferts directs aux petits exploitants, accompagnés de l'autogestion de l'assistance technique; et recours à la méthode des concours pour la gestion des ressources naturelles et des appels à la concurrence pour les propositions d'activités. De nombreuses innovations et technologies ont également été adoptées dans le cadre des systèmes de production agricole en place, comme la pisciculture, les potagers familiaux, les fourneaux plus performants, les techniques de conservation des sols et les pratiques de santé animale.
24. Cependant, l'appui du FIDA n'a pas répondu aux attentes, qu'il s'agisse de systématiser ces expériences réussies, spécialement au cours de l'exécution, ou d'encourager leur reproduction à plus grande échelle. Ainsi, pendant la durée de vie des projets, la concertation avec les municipalités, le gouvernement central et les donateurs n'a que peu abordé le sujet du potentiel de reproduction à plus grande échelle des expériences réussies et des conditions à réunir à cet effet. L'un des obstacles tient au fait que les systèmes de suivi-évaluation (S&E) n'étaient pas en mesure de fournir des données sur l'impact des innovations introduites. En outre, les résultats du portefeuille, globalement positifs mais modestes, doivent être consolidés – ce qui rend les perspectives de reproduction à plus grande échelle plus délicates.
25. La promotion de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes a été plutôt satisfaisante. Les questions d'égalité entre les sexes ont pris, au fil des années, une importance croissante dans les stratégies des projets, et les activités du portefeuille ont contribué à améliorer les conditions de vie des femmes et leur statut social, grâce aux améliorations de la nutrition familiale et à leur participation accrue aux entreprises familiales. Grâce aux financements publics qu'elles reçoivent par le biais de la mise en concurrence pour l'exploitation des ressources naturelles et à l'appui de leurs propositions d'activités, et grâce à l'information et aux savoirs acquis, les femmes ont aujourd'hui davantage de pouvoir, aussi bien dans la prise de décisions que dans leurs relations avec les autorités, les institutions et leur clientèle. Cela les a conduites à exercer un rôle plus important au sein de leur famille et à accroître leur participation au sein de la communauté, par exemple en exerçant des fonctions de direction au sein des organisations communautaires.
26. Il a été noté que le système de S&E contient peu de données sexospécifiques, et qu'il met davantage l'accent sur la participation des femmes aux activités que sur les résultats. Par ailleurs, les systèmes de S&E par exemple ont surtout mesuré la qualité plutôt que la quantité, et les résultats risquent de tomber dans l'oubli si les expériences et les enseignements ne sont pas correctement décrits et diffusés. Surtout, il ne semble pas que les projets aient accordé une attention suffisante à l'impact final attendu des activités sur les femmes, ou sur leur potentiel productif et aux problèmes connexes – accès aux marchés, à la terre et à d'autres actifs, et répartition des avantages et de la charge de travail au sein du foyer, conformément à la stratégie institutionnelle du FIDA pour la parité des sexes.

Performance des partenaires (FIDA et gouvernement)

27. S'agissant de la gestion du programme, le gouvernement et le FIDA ont poursuivi des objectifs pertinents; toutefois, les instruments utilisés à cet effet étaient insuffisants. Le gouvernement était favorable à ce que les projets s'adressent à des groupes dispersés et isolés répartis sur une vaste zone. Cette approche a réduit l'efficacité du programme, puisqu'elle a entraîné une couverture plus superficielle de chaque bénéficiaire et un coût plus élevé pour lui venir en aide. Le gouvernement avait hésité, dans un premier temps, à laisser le FIDA intervenir dans les services financiers et les marchés ruraux, mais il y a ensuite consenti. Il a fait preuve de la souplesse requise dans l'exécution du programme en acceptant la restructuration des projets lorsqu'ils ne fonctionnaient pas correctement. Sa performance en tant que partenaire est jugée plutôt satisfaisante.

Activités hors prêts

28. Le COSOP de 2007 préconise une ambitieuse concertation abordant un large éventail de politiques, pour atteindre les objectifs du COSOP. Or cette concertation n'a pas eu lieu. On peut imputer cet état de choses, entre autres, au caractère limité de la contribution financière apportée par le FIDA à l'État plurinational de Bolivie et au fait que, dans le passé, le FIDA n'a pas assuré une présence permanente dans le pays, ce qui lui aurait permis de s'impliquer efficacement dans la concertation. En outre, le FIDA n'était pas suffisamment armé pour mener une concertation digne de ce nom. Par exemple, les résultats et les interventions réussies à relater étaient peu nombreux, et le travail d'analyse de l'agriculture paysanne entrepris dans le pays était limité. En fin de compte, la concertation n'a porté que sur quelques difficultés rencontrées dans le cadre des projets financés par le FIDA, alors même que quelques résultats encourageants ont été obtenus, comme on l'a vu plus haut, dans le cadre des transferts directs et de la méthode des concours.
29. Pour ce qui concerne la gestion des savoirs, des interventions ponctuelles ont permis, dans une certaine mesure, de recueillir et de diffuser des savoirs, mais ces actions ne s'inscrivaient pas dans une stratégie de documentation et de diffusion systématiques des informations, des expériences et des enseignements. En conséquence, l'expérience acquise n'a pas été mise à profit pour alimenter la concertation sur les politiques ou la reproduction de l'impact à plus grande échelle. Les nouveaux projets appuyés par le FIDA ont été dans une large mesure conçus sans tenir compte de l'expérience acquise. Cet écueil s'explique aussi par l'insuffisance des systèmes de S&E et les bouleversements du contexte politique et institutionnel intervenus au cours de la période couverte par l'évaluation. Néanmoins, des efforts ont été accomplis ces dernières années pour recenser les expériences positives et les réinvestir dans les projets. Enfin, dans le même ordre d'idées, les résultats, les bonnes pratiques et les expériences issues des activités financées par des dons n'ont généralement pas été intégrés aux opérations financées par des prêts.
30. Faute d'une présence permanente dans le pays, l'établissement de partenariats a été difficile. Le FIDA entretient d'étroites relations avec le Ministère de la planification du développement et avec le Ministère du développement rural et des terres, mais il n'a guère cherché à forger des partenariats avec d'autres institutions qui exécutent des programmes d'investissement présentant un intérêt pour le programme appuyé par le FIDA, au niveau national comme aux niveaux décentralisés.
31. Malgré de récentes améliorations, les projets concernés par des accords de coopération avec les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux – Banque mondiale, Union européenne et Espagne – ont subi des retards d'exécution. L'ouverture récente d'un bureau de pays du FIDA à La Paz offre une occasion de rechercher de nouvelles possibilités de partenariats pour le cofinancement d'opérations, la concertation sur les politiques et d'autres domaines d'intérêt

commun. De fait, depuis l'ouverture du bureau, la coordination et la collaboration se sont intensifiées avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et avec le Programme alimentaire mondial, par exemple dans les domaines de l'égalité entre les sexes et de la jeunesse, entre autres.

32. Globalement, les évaluateurs jugent que la performance des activités hors prêts plutôt insuffisante.
33. Contrairement aux autres bailleurs de fonds, qui opèrent dans des régions moins étendues, le FIDA a accepté de travailler sur une zone géographique plus vaste. Il a fait preuve de suffisamment de souplesse pour s'adapter à l'évolution des conditions institutionnelles et de la situation politique, et il s'est montré réactif pour trouver une solution aux retards affectant l'exécution. Une fois restructurés, les projets ont été exécutés efficacement et sont allés de l'avant. Après avoir essayé diverses méthodes de supervision des projets, le FIDA a ouvert un bureau et désigné un représentant à La Paz en 2012. La performance du FIDA en tant que partenaire est jugée plutôt satisfaisante.

Performance du COSOP et évaluation globale du partenariat

Performance du COSOP

34. Pertinence. Dans le cadre du programme appuyé par le FIDA, l'objectif était d'améliorer les conditions de vie des populations les plus pauvres des zones rurales. Le COSOP de 1998 recensait au moins sept domaines de collaboration potentielle avec le gouvernement, sans présenter de diagnostic clair des problèmes sectoriels, de leurs causes et des solutions possibles. Les projets proposés dans le COSOP devaient tenter de répondre à des "préoccupations" spécifiques, sans donner aucune explication quant aux moyens par lesquels le programme de prêts pourrait contribuer à trouver une solution. Le COSOP de 2007 dressait un tableau plus complet du secteur rural bolivien et définissait ses objectifs comme suit:
 - i) "améliorer les avoirs nécessaires à la subsistance des ruraux pauvres et encourager l'adoption d'innovations technologiques et cognitives en favorisant l'accès des pauvres à une large gamme de services"; et
 - ii) favoriser la "gestion et mise en valeur intégrées et durables des ressources naturelles dans des zones territoriales définies, compte dûment tenu des questions socioculturelles".
 Ces objectifs répondaient aux besoins du pays et concordaient avec la politique du gouvernement et le Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, ainsi qu'avec les besoins des populations rurales pauvres. Le COSOP ne précisait toutefois pas l'articulation entre les problèmes identifiés et les solutions proposées. En particulier, il recensait trois groupes à appuyer, mais sans définir les critères de ciblage, l'intensité de la pauvreté existante ou le nombre de pauvres auxquels venir en aide. Il proposait aussi l'élaboration de trois nouveaux prêts, mais ces derniers ne se sont pas concrétisés du fait du peu d'intérêt manifesté par le nouveau gouvernement – à l'exception du projet ACCESOS, qui a été finalement approuvé en 2011.
35. Efficacité. Pour atteindre ses objectifs stratégiques et réduire la pauvreté rurale, le COSOP s'appuyait sur deux interventions/instruments principaux: l'assistance technique et une meilleure gestion des ressources naturelles. Le marché de l'assistance technique n'a pas été développé comme préconisé, et il n'a fonctionné que tant que l'appui des projets se poursuivait. Le programme a contribué à accroître le capital social et humain des communautés et des individus et à renforcer l'autonomie des femmes. Les informations recueillies montrent que, dans les communautés concernées, les revenus et les actifs des bénéficiaires se sont dans une certaine mesure accrus, malgré la faible durée de vie de certaines des activités. Pour ce qui concerne les ressources naturelles, la principale contribution du COSOP a été de mettre en lumière l'importance de l'environnement, la gravité des problèmes qui s'y rapportent et l'existence de carences dans la gestion et la conservation de l'environnement. De nombreux actifs matériels ont été créés et les revenus des familles ont augmenté grâce à des méthodes rationnelles de gestion

des sols et de la végétation. D'autres aspects, comme les propositions d'activités et la régénération de terrasses ancestrales, ont eu moins de succès, en partie parce que les avantages reçus par les petits exploitants étaient inférieurs au coût d'opportunité de l'effort nécessaire. Bien que les résultats obtenus au titre de cet objectif aient été positifs, le programme n'a eu l'impact attendu qu'au niveau des familles et non à une plus grande échelle.

Évaluation globale du partenariat

| | Note* |
|--------------------------------------|----------|
| Performance du portefeuille | 4 |
| Activités hors prêts | 3 |
| Performance du COSOP | 4 |
| Partenariat FIDA/gouvernement | 4 |

* Échelle de notation: 6 = très satisfaisant; 5 = satisfaisant; 4 = plutôt satisfaisant; 3 = plutôt insuffisant; 2 = insuffisant; 1 = très insuffisant.

Principales conclusions

36. Le partenariat entre le FIDA et le gouvernement s'est avéré plutôt satisfaisant dans l'ensemble. Cette coopération a débouché sur les principales réalisations suivantes: i) augmentation des revenus et des actifs des ménages et du capital social et humain des communautés; et ii) amélioration, chez les petits exploitants, de la capacité de gérer les ressources naturelles. L'importance accordée à l'autogestion et la concurrence est un aspect positif, avec des interventions définies en fonction de la demande des communautés et une gestion transparente des fonds au sein des communautés. Le modèle constituait une innovation dans les zones rurales et s'est avéré utile pour déterminer les savoirs dont les petits paysans avaient besoins et leurs aspirations. Du point de vue des institutions et des politiques, le mécanisme du programme qui a eu le plus d'effets est celui des transferts directs aux petits exploitants sous la forme de subventions destinées au paiement de l'assistance technique.
37. Deux facteurs ont fortement contribué à limiter l'impact du programme. En premier lieu, la désertification gagne du terrain dans les zones couvertes par le programme, en particulier parce que l'accent a été mis sur les parcelles familiales plutôt que sur des territoires plus étendus. En second lieu, et bien que l'intention était d'utiliser les subventions pour promouvoir un marché de l'assistance technique, cet objectif n'a été que temporairement atteint; le marché des services d'assistance technique n'était pas durable.
38. Le fait que le programme ait eu un impact, certes positif, mais limité et peu durable, à l'exception de l'impact sur le capital humain et social, peut s'expliquer par les faiblesses de la stratégie et l'exécution du programme. Le COSOP élaboré en 2007 tentait d'atteindre des objectifs ambitieux avec des moyens inadaptés. L'erreur la plus flagrante a été de faire de l'assistance technique l'axe principal de l'exécution du programme de pays, en négligeant d'autres aspects essentiels à l'amélioration de la production et de la commercialisation. Le programme comportait d'autres failles: i) relations superficielles avec les territoires dans lesquels il était exécuté, en particulier sur les questions environnementales et économiques; ii) incapacité à définir la population cible pour une production agricole impulsée par les marchés; iii) appui de courte durée pour l'assistance technique et aucun appui pour le renforcement des groupes; et iv) tentative de toucher toutes les régions du pays malgré des ressources financières limitées.
39. C'est sans doute pour ces raisons, auxquelles il faut ajouter les changements institutionnels intervenus dans le pays au cours de la période considérée et l'absence, jusqu'en 2012, d'un bureau de pays du FIDA, que le programme ne s'est pas adapté suffisamment rapidement à l'évolution du contexte national afin

d'établir des partenariats avec les programmes publics, tant au niveau central qu'aux échelons décentralisés, ou afin de prendre en considération les nouvelles possibilités économiques dans les zones rurales, comme les envois de fonds et les emplois extra-agricoles. S'agissant de l'exécution, le programme a subi des retards, a pâti de l'absence d'un système de S&E fiable et n'a pas été en mesure de réunir une documentation sur les enseignements tirés, ce qui a limité la performance du FIDA du point de vue des activités hors prêts et de la reproduction à plus grande échelle.

Recommandations

40. Si l'on veut que le programme appuyé par le FIDA parvienne à accroître son impact et sa durabilité, dans la perspective d'une reproduction à plus grande échelle, il faudra en renforcer l'efficacité et l'efficience. Une telle amélioration exige de consacrer davantage d'efforts à différents aspects de la conception stratégique et aux questions d'organisation et d'exécution.

Recommandations relatives à la stratégie

41. Recommandation 1: Adopter une approche territoriale. Les évaluateurs recommandent l'adoption d'une approche territoriale pour adapter les interventions aux caractéristiques et au potentiel de chaque zone ou de chaque communauté et obtenir ainsi des résultats significatifs, par exemple en ce qui concerne l'environnement ou la production. Il est également recommandé de nouer des alliances avec toute une série d'acteurs intervenant à différents niveaux – famille, communauté, municipalité, groupe de municipalités, ou territoire autochtone.
42. Recommandation 2: Élaborer une stratégie globale reposant sur les gammes de produits et les filières. Le gouvernement et le FIDA devraient recenser les filières à appuyer, en fonction des gammes de produits envisageable dans chaque territoire. Ils devraient ensuite prendre en considération, outre la fourniture d'une l'assistance technique, des aspects essentiels comme le renforcement institutionnel des autorités et des organisations locales pour la gestion d'entreprises, la mobilisation d'investissements auprès d'autres initiatives, la mise à disposition de services financiers et d'une éducation à la finance, et l'appui à l'accès aux filières et aux marchés.
43. Recommandation 3: Rechercher une meilleure concordance et un renforcement des synergies avec les programmes publics aux niveaux national, régional et local. Il est recommandé, en particulier, que les composantes du secteur public responsables de l'exécution des projets soient étroitement associées à leur conception et que la concertation entre le FIDA et le gouvernement soit élargie à de nouveaux interlocuteurs responsables d'autres programmes publics. Cela permettrait d'envisager les partenariats potentiels dans une perspective intersectorielle, par exemple avec le Ministère du développement productif et de l'économie plurielle ou le Ministère de l'environnement et l'eau. Il est également recommandé de rechercher des synergies avec le système d'administration publique, de manière générale, au niveau des territoires – dans les domaines de la santé et de l'éducation, par exemple.
44. Recommandation 4: Définir un ciblage différencié des bénéficiaires et adapter en conséquence les interventions et les instruments. À l'avenir, le programme et les interventions devront établir une distinction entre les populations qui sont en mesure de s'extraire de la pauvreté à relativement brève échéance si elles bénéficient d'un appui et celles qui ont besoin d'une assistance plus durable. Il est recommandé que les interventions soient ciblées de manière à donner la priorité aux populations dotées d'un potentiel productif – y compris, le cas échéant, celles qui ont déjà bénéficié d'un appui lors d'interventions précédentes. Pour les populations les plus vulnérables, il est recommandé d'envisager le recours aux instruments qui permettent d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté, comme les programmes

nutritionnels, le microcrédit ou l'éducation à la finance, ce dernier aspect s'inscrivant dans le contexte des transferts monétaires directs mis en place par le gouvernement ou des envois de fonds des migrants. Il est également recommandé de renforcer la participation des femmes, dans le contexte de la discrimination positive, et de prévoir des interventions spécifiques s'adressant aux peuples autochtones, dans le respect de leur culture et leur identité, mais aussi à l'intention des jeunes.

45. Recommandation 5: Rechercher une concentration géographique des interventions plus marquée. Compte tenu des ressources limitées dont dispose le FIDA et de la nécessité de renforcer l'efficacité et l'efficacé du programme dans la perspective de son élargissement, les évaluateurs recommandent de concentrer les efforts sur quelques zones géographiques en privilégiant les interventions prolongées mises en œuvre dans les régions qui comptent le plus grand nombre de pauvres, conformément à l'objectif de réduction de la pauvreté rurale.
46. Recommandation 6: Définir une stratégie de concertation sur les politiques publiques en fonction des savoirs acquis et des perspectives de reproduction à plus grande échelle. Dans le contexte de la nouvelle politique de coopération internationale du gouvernement, les évaluateurs recommandent que le FIDA et le gouvernement définissent d'un commun accord une stratégie de concertation reposant sur l'expérience et les résultats du programme appuyé par le FIDA, et sur une analyse des principaux défis en matière de développement rural qui ont une incidence sur la performance du programme. Cette stratégie devrait définir clairement les objectifs de la concertation et la contribution spécifique du FIDA, et établir une continuité entre les systèmes de S&E, la diffusion des savoirs, les possibilités de reproduire à plus grande échelle les résultats et les innovations des projets, et les partenariats avec les organismes gouvernementaux et les autres acteurs.

Recommandations relatives à l'organisation et l'exécution

47. Recommandation 7: Trouver des solutions systémiques au manque d'efficacité et aux retards dans l'exécution du programme. Il est recommandé que le gouvernement et le FIDA examinent ensemble les problèmes rencontrés sur les plans de l'efficacité et de l'exécution des projets pour rechercher des solutions systémiques, en s'inspirant éventuellement de l'exemple d'autres institutions financières. Les mesures suivantes pourraient notamment être envisagées: ne soumettre de nouvelles opérations à l'approbation du Conseil d'administration qu'après s'être assuré que le gouvernement donnerait son aval rapidement et que le projet pourrait démarrer dans les meilleurs délais; impliquer les équipes ministérielles dans la définition des stratégies d'action lors de la phase de préparation de l'investissement; et prévoir dans la conception des éléments de nature à assurer une entrée en vigueur rapide.
48. Recommandation 8: Appliquer les meilleures pratiques dans l'exécution du programme. Il est recommandé d'appliquer les meilleures pratiques qui ont fait leurs preuves, en s'inspirant en particulier de l'expérience de l'exécution du PROSAT: i) donner à l'unité nationale de coordination une autonomie technique, administrative et financière, et l'implanter en dehors de La Paz, compte tenu de l'approche territoriale préconisée; ii) veiller à ce que le recrutement du personnel par voie de concours comprenne une évaluation approfondie de capacités et de compétences spécifiques, et envisager d'apporter périodiquement un appui technique externe aux équipes de projet; et iii) associer les autorités compétentes à l'examen des questions relatives à la rémunération des équipes et à la durabilité institutionnelle des interventions après l'achèvement du projet.
49. Recommandation 9: Établir des systèmes fiables de S&E. Les évaluateurs recommandent de mobiliser des fonds, dès la phase de conception, afin d'établir les données de référence avant le début de l'exécution, et de prévoir ensuite, dans

les budgets des projets concernés, des crédits affectés à l'évaluation de l'impact. Il est également recommandé de quantifier les objectifs d'impact, de définir des indicateurs vérifiables dans les documents de préévaluation et de les mesurer dans les rapports d'achèvement de projet.

Il est également important de prévoir, dans le programme de dons du FIDA, des financements destinés à contribuer, à l'aide de méthodes rigoureuses, à la mesure de l'impact et des avantages des projets, ainsi que de renforcer les capacités de S&E au niveau des projets et du programme et de coordonner les activités avec celles des dispositifs nationaux.

50. Recommandation 10: Appuyer le nouveau bureau de pays du FIDA dans l'État plurinational de Bolivie. Un bureau bien doté est à même de s'attaquer efficacement aux questions mises en évidence dans cette évaluation, c'est-à-dire la nécessité d'améliorer l'approche stratégique et la conception du programme; de renforcer la concertation sur les politiques; d'associer les instruments afin de favoriser la reproduction à plus grande échelle; et de réduire les retards qui affectent l'exécution. Les évaluateurs invitent le FIDA, à la fois par l'intermédiaire de la Division Amérique latine et Caraïbes et au niveau institutionnel, à apporter l'appui du personnel de direction, sous la forme de visites périodiques dans le pays, et à affecter des ressources financières et humaines suffisantes au bureau de La Paz, en particulier en ce qui concerne: i) la préparation et la gestion du COSOP; ii) la mise en œuvre du portefeuille, en assurant un meilleur équilibre en ce qui concerne les ressources allouées à la conception; et iii) le personnel d'appui.

Main Report

Estado Plurinacional de Bolivia Evaluación del Programa en el País

| | |
|---|-----|
| Equivalencias monetarias | 2 |
| Acrónimos y siglas | 2 |
| Resumen ejecutivo | 3 |
| Acuerdo en el Punto de Culminación | 14 |
| Agreement at Completion Point | 22 |
| I. Antecedentes | 30 |
| A. Introducción | 30 |
| B. Objetivos, metodología y proceso | 31 |
| II. Contexto del país | 34 |
| A. Contexto general | 35 |
| B. Agricultura y desarrollo rural | 36 |
| C. Recursos naturales y medio ambiente | 38 |
| D. Desarrollo humano, pobreza y seguridad alimentaria | 39 |
| E. Políticas públicas y programas para la reducción de la pobreza rural | 42 |
| F. Asistencia de los donantes | 43 |
| III. Estrategia y operaciones del FIDA en el país | 46 |
| A. La estrategia en el país | 46 |
| B. Operaciones apoyadas por el FIDA | 50 |
| C. Gestión del programa en el país | 53 |
| IV. Desempeño de la cartera | 54 |
| A. Desempeño básico | 54 |
| B. Impacto en la pobreza rural | 69 |
| C. Otros criterios de evaluación | 75 |
| D. Evaluación global de la cartera | 79 |
| V. Desempeño de los asociados | 80 |
| A. FIDA | 80 |
| B. Gobierno | 83 |
| VI. Evaluación de las operaciones no crediticias | 85 |
| A. Diálogo de políticas | 85 |
| B. Gestión del conocimiento | 86 |
| C. Fomento de alianzas | 87 |
| D. Donaciones | 89 |
| E. Evaluación general | 91 |
| VII. Desempeño del COSOP y evaluación general | 91 |
| A. Desempeño del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) | 91 |
| B. Evaluación general de la asociación Gobierno-FIDA | 98 |
| VIII. Conclusiones y recomendaciones | 98 |
| A. Conclusiones | 98 |
| B. Recomendaciones | 101 |

Equivalencias monetarias

1 Boliviano = 0.1443 USD (Abril 2013)

Acrónimos y siglas

| | |
|----------------|--|
| ACCESOS | Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| COSOP | programa sobre oportunidades estratégicas nacionales country strategic opportunities programme |
| CPMT | equipo de gestión del programa en el país (FIDA) country programme management team |
| EPP | evaluación del programa en el país |
| INIAF | Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal |
| IOE | Oficina de Evaluación Independiente del FIDA |
| ONG | organización no gubernamental |
| PDCR | Proyecto para el Desarrollo de las Comunidades Rurales (Banco Mundial) |
| PIB | producto interno bruto |
| PLAN VIDA-PEEP | Plan VIDA-PEEP de Erradicación de la Extrema Pobreza - Fase 1: Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Comunidades y Familias en Extrema Pobreza en Cochabamba y Potosí |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PPMS | Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (FIDA) Project Performance Management System |
| PRAIA | Fundación Programa Regional de Apoyo a Pueblos Indígenas Amazónicos |
| PROCASUR | Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural |
| PROMARENA | Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos |
| PROSAT | Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores |
| SyE | seguimiento y evaluación |
| VALE | Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos |

Resumen ejecutivo

1. Objetivos de la evaluación. Esta es la segunda evaluación del programa en el país (EPP) correspondiente al Estado Plurinacional de Bolivia realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA desde que el Fondo inició sus actividades en el país en 1979. La primera EPP, realizada en 2005, cubría las operaciones del FIDA desde 1980 hasta 2004.²
2. En consonancia con la Política de evaluación del FIDA (2011) y el Manual de evaluación: metodología y procedimientos (2009), la presente EPP tiene como objetivos principales: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA en el país, y ii) extraer una serie de conclusiones y recomendaciones que puedan servir como cimientos para el futuro programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que el FIDA y el Gobierno prepararán una vez concluida la EPP.
3. Como en todas las EPP, junto con el análisis de la cartera de proyectos, la presente EPP evalúa las actividades no crediticias —la gestión de los conocimientos, el diálogo sobre políticas y las asociaciones— y el desempeño del COSOP aprobado en 2007 en relación con su pertinencia y eficacia.
4. Operaciones del FIDA. Desde 1979, el FIDA ha aprobado 12 préstamos al Estado Plurinacional de Bolivia, nueve de ellos ya cerrados y tres todavía en curso. La contribución total del FIDA asciende a USD 112,7 millones. Los donantes han aportado USD 37,4 millones, mientras que la financiación de contrapartida del Gobierno y los beneficiarios asciende a USD 42 millones. El costo total de la cartera es de USD 192,2 millones.
5. Alcance de la evaluación. La presente evaluación cubre el período 2005-2012, incluido el COSOP aprobado en 2007. En la EPP se han evaluado estos cinco proyectos financiados con préstamos, a saber: i) el Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT); ii) el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA); iii) el Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE); iv) el Plan VIDA-PEEP de Erradicación de la Extrema Pobreza - Fase I: Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Comunidades y Familias en Extrema Pobreza en Cochabamba y Potosí (Plan VIDA-PEEP), y v) el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS), además de siete donaciones por un valor total de USD 6 millones.
6. Contexto nacional. El Estado Plurinacional de Bolivia ocupa una extensión de 1 098 581 km². En 2012, la población ascendía a 10,03 millones de habitantes. Durante los últimos 25 años, el país ha experimentado muchos cambios políticos y económicos. Los más recientes han ocurrido durante la presidencia de Evo Morales, que ostenta el cargo desde 2006, durante la cual se ha asignado un papel central al Estado para desarrollar el país. Su administración adoptó como ejes principales la reducción de la pobreza, la mejora de la seguridad alimentaria y la lucha contra la desigualdad y la exclusión social.
7. Entre las principales reformas bajo el mandato del Presidente Morales cabe señalar la nacionalización de los recursos mineros y de hidrocarburos, las telecomunicaciones y la electricidad, y la introducción de una nueva política tributaria para el sector del gas y los hidrocarburos. Por lo que se refiere al gasto, su administración ha dado mayor prioridad a los sectores sociales (educación y atención sanitaria) y ha lanzado tres programas de transferencias directas destinados a los grupos más pobres y vulnerables de la población. Estos programas respaldan la educación primaria, prestan apoyo a las mujeres embarazadas y los niños menores de dos años, y secundan la protección social para las personas

² www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/country/pl/bolivia/bo.pdf.

mayores de 65 años. El aumento del gasto se ha financiado gracias a la reforma impositiva en el sector de los hidrocarburos y a los altos precios internacionales del gas y el petróleo durante el pasado decenio. Entre 2006 y 2012, el producto interno bruto (PIB) tuvo un crecimiento anual medio de un 4,7%.

8. Cabe destacar los siguientes logros de importancia: a) a nivel macroeconómico: generar superávits fiscales, reducir la deuda pública, mantener la estabilidad macroeconómica y reducir la vulnerabilidad ante factores externos, y b) a nivel social: reducir la pobreza moderada y extrema en un 20% en los sectores urbanos y rurales, reducir la desigualdad de ingresos y mejorar las condiciones educativas y de atención sanitaria. No obstante los avances manifestados, aún persisten aunque en menor grado, los problemas que existían al llegar el Presidente Morales al poder: altos niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, especialmente en el medio rural, en el que se registra un 41% de pobreza extrema, y desigualdad de ingresos y de género.
9. El crecimiento de la agricultura se produjo en el sector comercial, y principalmente en la agricultura de exportación. La agricultura en pequeña escala apenas se ha expandido, en parte debido a limitaciones físicas: las explotaciones se encuentran en el Altiplano y en los valles, donde se observa un deterioro del medio ambiente debido a la reducción de la fertilidad del suelo, el número cada vez más limitado de recursos hídricos y la desertificación. La productividad agrícola de Bolivia es la más baja de América del Sur y se ha reducido, en promedio, durante los últimos 15 años. Entre las razones de esta baja productividad se pueden señalar la degradación de los recursos naturales y el avance de la desertificación, pero existen también factores vinculados a los niveles educativos y las condiciones de salud en las zonas rurales, los altos costos comerciales (por ejemplo, asociados al transporte y la comercialización, debido a unos mercados poco desarrollados), la infraestructura limitada, las pocas actividades de investigación y extensión, y el escaso desarrollo de los mercados financieros.

Cartera de proyectos

10. La pertinencia de la cartera de proyectos, en general, ha sido calificada como moderadamente satisfactoria. Durante el período examinado, además de los tres proyectos activos (PROSAT, PROMARENA y VALE), había otros dos (los proyectos PLAN VIDA-PEEP y ACCESOS) que se acababan de poner en marcha y cuya tasa de desembolso todavía era baja. El FIDA otorgó préstamos por valor de USD 53 millones, aproximadamente, para estos proyectos, con un costo total de USD 97,9 millones. Los cinco proyectos están orientados a mejorar los ingresos, el patrimonio y las condiciones de vida de la población rural pobre. Este objetivo general es coherente con las políticas del Gobierno de Bolivia y del FIDA y con las necesidades de la población rural pobre. De acuerdo con esa visión amplia, los objetivos de los cinco proyectos son pertinentes y están alineados con los objetivos del COSOP. Durante el período de evaluación (2005-2012), se observó una continuidad en los objetivos y las prioridades generales de los proyectos en la cartera, con referencia a tres aspectos principales: el aumento de la productividad y la producción de los pequeños agricultores, el manejo sostenible de los recursos naturales y la creación de un mercado de servicios de asistencia técnica.
11. No obstante la pertinencia de estas intervenciones, en el diseño de los proyectos se subestimaron algunos aspectos clave. El apoyo a la producción se canalizaba por conducto de la financiación de la asistencia técnica asociada a las propuestas de negocios formuladas por grupos de productores para producir y comercializar sus productos. Sin embargo, en el diseño se subestimaron las dificultades que enfrentaban los grupos de productores para utilizar las propuestas de negocios, por lo que los proyectos acabaron apoyando a grupos ad hoc constituidos para recibir los beneficios del proyecto, en lugar de a grupos sostenibles de productores. Para que estos grupos pervivieran tenía que recorrerse un camino más largo, durante el que se mejoraran sus capacidades de gestión, un aspecto que no se contempló en

los proyectos. Otra limitación consistió en enfocar el apoyo a las propuestas de negocios solo mediante la asistencia técnica, en lugar de incluir otros factores que hubieran posibilitado mejorar los sistemas productivos, como la rentabilidad, el acceso a los mercados y los servicios financieros, los costos logísticos y los problemas de comercialización e infraestructura.

12. Un aspecto acertado del diseño del programa fue que se destacó la importancia de los recursos naturales y del medio ambiente en un país con graves problemas en la gestión y conservación de esos recursos. Sin embargo, el diseño tuvo limitaciones a este respecto, y los proyectos no siempre prestaron la debida atención al manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. En el caso del PROMARENA, el proyecto respondía a las necesidades de los pequeños agricultores asentados sobre tierras en proceso de degradación al fomentar el manejo y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mediante incentivos y capacitación. Con todo, la opción de trabajar principalmente a nivel de parcela limitó la dimensión territorial del proyecto, lo que impidió conseguir un impacto ambiental eficaz y sostenible, por ejemplo con respecto a la gestión del agua. Asimismo, tampoco se tuvo en consideración en el diseño el deterioro de los recursos de propiedad colectiva, especialmente los recursos forrajeros y forestales, y la desprotección y sobreuso de las fuentes de agua, incluido el cometido de las autoridades reguladoras. En el caso del VALE, el diseño del proyecto no incluyó medidas para limitar el sobrepastoreo, como la mejora de la gestión de pastizales y el aumento del suministro de forraje, y evitar así los daños ambientales causados por rebaños más grandes. El programa ACCESOS adoptó las enseñanzas del PROMARENA y corrigió las deficiencias señaladas en relación con la dimensión territorial.
13. Un aspecto positivo del diseño del programa es el enfoque de autogestión y competencia abierta, que incluye la definición de las intervenciones basada en la demanda de las comunidades, la utilización de transferencias directas, la administración de los fondos en las comunidades y el uso de herramientas como los concursos y las propuestas de negocios. La focalización geográfica de la cartera ha sido adecuada en la medida en que los proyectos han estado activos en los municipios más pobres y vulnerables y en zonas afectadas por la degradación de los recursos naturales y la falta de servicios de apoyo técnico. Sin embargo, la tendencia de los proyectos es abarcar zonas geográficas amplias, subestimando la dificultad de cubrir poblaciones dispersas en territorios extensos. El enfoque de focalización en la pobreza escogido plantea además una tensión no resuelta entre concentrar las acciones en los más pobres sin potencial para integrarse en los mercados o en grupos con potencial para mejorar su producción y establecer los vínculos necesarios con los mercados.
14. La eficacia de la cartera también ha sido moderadamente satisfactoria. Esta conclusión se basa en un examen de los resultados de tres proyectos: el PROSAT y el PROMARENA (ya terminados) y el VALE, que se encuentra en una fase de ejecución bastante avanzada. Estos tres proyectos han proporcionado recursos para apoyar la producción y el desarrollo de los negocios y servicios rurales (el 60% de su costo, excluidos los costos de gestión), el manejo de los recursos naturales (el 28%), y el fortalecimiento de las instituciones y las capacidades y el apoyo a la inversión en la economía de los camélidos (el 12%). En general, se alcanzaron las metas cuantitativas, a pesar de los retrasos en la ejecución, en parte gracias a que se ampliaron los plazos y se reformularon los proyectos ampliando su cobertura geográfica.
15. Con el apoyo a los negocios se llegó a más beneficiarios de lo previsto y se superaron las metas establecidas. Un aspecto que cabe destacar —extraído de los datos del proyecto VALE— son los altos beneficios netos privados obtenidos y la corta vida de los emprendimientos financiados, una indicación de que los incentivos están estructurados para desarrollar emprendimientos de corta duración. En cuanto al manejo de los recursos naturales, el apoyo prestado hizo posible que los

usuarios manejaran 91 000 hectáreas con mejores técnicas y prácticas de sostenibilidad, y cada una de las familias participantes adoptó al menos dos de estas prácticas sostenibles (en consonancia con la meta establecida). No obstante, no se alcanzó la meta de manejar 178 000 hectáreas, probablemente por la dimensión territorial limitada ya mencionada y la escasa participación de las familias más pobres. No se tienen datos sobre si se logró el objetivo de aumentar la cobertura vegetal en un determinado porcentaje, dado que no había una base de referencia fiable y no se realizó ningún seguimiento del indicador. En conjunto, se superaron casi todas las metas, lo que indica que el sistema tuvo éxito en lograr la ejecución de las actividades, pero fue poco eficaz al transformarlas en los resultados perseguidos, principalmente por las deficiencias en el diseño señaladas anteriormente y los retrasos en la ejecución. En cuanto al fortalecimiento institucional, un elemento importante fue el desarrollo de un mercado de asistencia técnica. Para ello, el PROSAT capacitó a unos 37 000 productores —muy por encima de la meta de 6 500—, con el objetivo de crear una reserva de proveedores de asistencia técnica que pudieran vender sus servicios a los productores en el futuro. La evaluación confirma los beneficios derivados de la cartera por lo que se refiere a la enseñanza, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el intercambio de experiencias. Al igual que en el caso del manejo de recursos naturales, las actividades realizadas sobrepasaron las metas, pero no se alcanzó el resultado final buscado: crear un mercado privado de asistencia técnica.

16. La eficiencia ha sido moderadamente insatisfactoria. Las actividades analizadas se ejecutaron con poca eficiencia por tres razones. En primer lugar, los proyectos comenzaron a ejecutarse unos 24 meses después de ser aprobados por la Junta Ejecutiva, en promedio. En segundo lugar, los gastos de administración de los proyectos absorbieron una proporción mayor de la que se había presupuestado. En tercer lugar, las acciones realizadas en el componente más importante de la cartera —el apoyo a los negocios— tuvieron una baja sostenibilidad, debido a que una gran proporción de los grupos que se habían formado desaparecieron una vez acabado el proyecto, al dejar de existir los incentivos necesarios para seguir funcionando; esto significa que la estructura de incentivos promueve la creación de grupos ocasionales cuyo fin primordial es recibir fondos para nuevos emprendimientos, pero no la de grupos que continúen existiendo una vez terminado el proyecto.
17. Desde el punto de vista del impacto en la pobreza rural, el programa tuvo resultados globalmente positivos, pero hubo menos beneficios de lo previsto y estos fueron poco sostenibles. Aunque su representatividad estadística no está bien documentada, los resultados de las encuestas a los beneficiarios indican que aumentaron los ingresos y activos de los hogares así como el consumo de alimentos, pero el incremento señalado fue limitado.
18. El impacto en el capital social y humano de las comunidades fue satisfactorio y recibió la mayor calificación en la presente evaluación. Conjuntamente, los proyectos trajeron activos intangibles, como las mejoras en la autoestima, la ciudadanía, la autogestión, el empoderamiento, el acceso a cargos electivos y la igualdad de género. Un aspecto positivo del diseño de la cartera es el enfoque de autogestión y competencia mencionado anteriormente. Los beneficiarios se sienten empoderados y se atreven a hacer cosas que antes no hubiesen hecho, como abrir cuentas bancarias y usar el sistema financiero; en particular, las mujeres, que siempre han manejado una parte importante de la producción en las explotaciones, adquirieron mayor visibilidad y poder en la familia y en la comunidad. Una práctica popular fue capacitar a los productores mediante el aprendizaje práctico “aprender haciendo”, dirigido por pequeños agricultores locales experimentados.
19. Los beneficiarios aumentaron su capacidad y conocimientos sobre el manejo racional de los recursos naturales y ambientales. Sin embargo, el proceso de desertificación persiste en las zonas del programa, en particular por el énfasis puesto en abarcar la parcela familiar en lugar de territorios más amplios, lo que no

ha permitido incorporar una perspectiva de ecosistemas en el contexto del cambio climático. En cuanto a las instituciones y las políticas, la disposición más importante del programa fue la realización de transferencias directas a los pequeños agricultores en forma de subsidios para pagar la asistencia técnica, eje central de las intervenciones del FIDA. Los subsidios tenían la finalidad de promover un mercado de asistencia técnica, pero sólo se logró a corto plazo. El mercado dejó de funcionar cuando se puso fin a los subsidios a los productores. En general, la EPP consideró que el impacto en la pobreza rural había sido moderadamente satisfactorio.

20. Las perspectivas de que los proyectos alcancen la sostenibilidad son moderadamente insatisfactorias. Con relación a los emprendimientos productivos, las pruebas presentadas ponen de manifiesto que la sostenibilidad de las propuestas de negocios es del orden del 30%. Los informes de los proyectos indican que los grupos que perduran más son los de productores organizados con anterioridad a los proyectos, y señalan la importancia de la continuidad del apoyo y los incentivos. El tiempo de apoyo fue insuficiente para garantizar la adopción de técnicas, las gestiones productivas y comerciales y la consolidación de los grupos, y los proyectos subestimaron los desafíos para lograr un funcionamiento eficaz de estos grupos. Además, los proyectos no parecen contar con estrategias de salida; ni siquiera aclaran el cometido del Gobierno en la consolidación de los resultados y beneficios después del cierre del proyecto.
21. Sin embargo, se ha evidenciado la adopción de prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales, la creación de activos sostenibles en las parcelas familiares y el fortalecimiento del capital humano y social. En el caso del PROMARENA, la atención prestada a la creación de activos físicos para la adopción de técnicas adecuadas de manejo de los recursos naturales contribuyó, en general, a garantizar el valor de esos activos y asegurar la continuidad futura de las actividades productivas. Las técnicas eran simples, estaban ligadas a saberes locales y se enseñaron adoptando enfoques locales con los que, además, se buscaba promover la sostenibilidad ambiental. Asimismo, la mayoría de los activos intangibles en el capital humano y social quedaron a disposición de la población rural pobre que participó en los proyectos.
22. La capacidad de innovación y ampliación de escala ha sido moderadamente satisfactoria. En la cartera se utilizaron enfoques novedosos para valorizar y desarrollar el potencial productivo de las poblaciones pobres. Entre las actividades apoyadas cabe destacar: la promoción del sistema “de campesino a campesino”; la motivación y capacitación de los talentos locales; las transferencias directas a los pequeños agricultores, junto con la autogestión de la asistencia técnica, y una metodología de concursos para el manejo de recursos naturales y convocatorias de propuestas de negocios. Asimismo, se adoptaron numerosas innovaciones y tecnologías en los sistemas de producción agrícola predominantes, como la piscicultura, los huertos familiares, las cocinas mejoradas, las técnicas para la conservación de suelos y las prácticas de sanidad animal.
23. No obstante, el apoyo del FIDA se quedó corto en sistematizar estas experiencias exitosas, en especial durante la ejecución, y promover la ampliación de escala. Por ejemplo, durante la vida de los proyectos se realizaron pocas consultas con los municipios, el gobierno central y los donantes sobre la posibilidad de ampliar la escala de las experiencias satisfactorias y las condiciones propicias para ello. Una de las limitaciones fue la imposibilidad de que los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) suministraran datos sobre el impacto de las innovaciones introducidas. Además, también se tienen que consolidar los resultados de la cartera —globalmente positivos, pero limitados—, lo que dificulta las posibilidades de ampliar la escala.

24. La promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer ha sido moderadamente satisfactoria. Con el transcurso del tiempo, los aspectos de género adquirieron más importancia en la estrategia de los proyectos, y las actividades de la cartera han contribuido a mejorar el nivel de vida y la situación social de las mujeres mediante mejoras en la nutrición familiar y una mayor participación en los negocios familiares. Gracias a los fondos públicos recibidos a través de los concursos de manejo de recursos naturales y sus propuestas de negocios, y a la información y los conocimientos adquiridos, las mujeres tienen mayor poder, tanto decisorio como en su relación con las autoridades, las instituciones y los compradores de sus productos. Todo esto las ha llevado a desarrollar un mayor liderazgo familiar y a aumentar su participación en la comunidad, por ejemplo con puestos directivos en las organizaciones comunitarias.
25. Cabe resaltar que los datos por género del sistema de SyE son escasos y enfatizan más la participación de las mujeres en las actividades que los resultados. En consecuencia, los sistemas de SyE efectuaron más mediciones cualitativas que cuantitativas, y los resultados corren el riesgo de quedar en el olvido si no se documentan y difunden las experiencias y enseñanzas extraídas. Sobre todo, los proyectos no parecen haber prestado una atención suficiente al impacto final previsto de las actividades para las mujeres, ni al potencial productivo de la mujer y las limitaciones conexas, como el acceso a los mercados, la tierra y otros activos, o la distribución de beneficios y la carga de trabajo en el hogar, en consonancia con la estrategia de género del FIDA.

Actividades no crediticias

26. En el COSOP de 2007 se planteó un ambicioso diálogo sobre políticas en relación con un amplio espectro de políticas para lograr los objetivos del COSOP. Sin embargo, este diálogo no tuvo lugar, entre otras razones, por la limitada contribución financiera del FIDA al Estado Plurinacional de Bolivia y la falta de una presencia continua en el país en el pasado, lo que le hubiera permitido participar en el diálogo sobre políticas de forma efectiva. El FIDA también carecía de los medios para impulsar adecuadamente dicho diálogo: por ejemplo, disponía de pocos resultados y experiencias satisfactorios de los proyectos para compartir, y no había llevado a cabo una labor analítica profunda sobre la agricultura en pequeña escala en el país. En definitiva, el diálogo sobre políticas se limitó a unas pocas cuestiones que se manifestaron en proyectos financiados por el FIDA, aunque se obtuvieron algunos resultados alentadores, como ya se señaló, en relación con las transferencias directas y el método de los concursos.
27. Con respecto a la gestión de los conocimientos, varias actividades ad hoc permitieron recoger y difundir algunos conocimientos, pero ese esfuerzo no formó parte de una estrategia para documentar y difundir la información, las experiencias y las enseñanzas de forma sistemática. Como consecuencia, la experiencia acumulada no pudo servir para el diálogo sobre políticas ni para la ampliación de escala del impacto. Los nuevos proyectos apoyados por el FIDA se diseñaron en gran medida sin incorporar esta experiencia. Las causas de esta situación también están vinculadas a las deficiencias de los sistemas de SyE y a importantes cambios en el contexto político e institucional durante el período evaluado. Sin embargo, se hicieron esfuerzos en los últimos años para reunir las experiencias positivas e incorporarlas a los proyectos. Por último, además, los resultados, las buenas prácticas y las experiencias de las actividades financiadas con donaciones no se incorporaron, por lo general, a las operaciones financiadas mediante préstamos.
28. El fomento de las asociaciones resultó difícil porque no había una presencia permanente en el país. El FIDA mantiene una estrecha relación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, pero dedicó poca atención a asociaciones con otras instituciones que ejecutaban programas de inversión de interés para el programa apoyado por el FIDA, tanto al nivel nacional como descentralizado.

29. A pesar de las mejoras recientes, los acuerdos de cooperación con los donantes multilaterales y bilaterales —el Banco Mundial, la Unión Europea y España— se han visto afectados por los retrasos en la ejecución de los proyectos involucrados. La apertura reciente de una oficina del FIDA en La Paz brinda la posibilidad de multiplicar las oportunidades de establecer asociaciones en operaciones de cofinanciación, diálogo sobre políticas y otras esferas de interés común. De hecho, se ha producido una mayor coordinación y colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos desde la apertura de la oficina, por ejemplo en cuestiones relacionadas con el género y los jóvenes.
30. En conjunto, la EPP valora los resultados de las actividades no crediticias como moderadamente insatisfactorios.

Desempeño de los asociados (el FIDA y el Gobierno)

31. Con respecto a la gestión del programa, el Gobierno y el FIDA se propusieron objetivos pertinentes; sin embargo, los instrumentos utilizados para lograrlos fueron insuficientes. El Gobierno se proponía llegar a grupos dispersos y aislados en una zona extensa. Este enfoque le restó efectividad al programa, dado que tuvo como resultado que se ofreciera una cobertura más superficial a cada beneficiario y se gastara más para llegar a él. Aunque inicialmente el Gobierno se mostró reticente a que el FIDA participara en los servicios financieros y los mercados rurales, lo aceptó posteriormente. Demostró la flexibilidad necesaria para ejecutar el programa al aceptar reestructurar los proyectos si estos no funcionaban. Su desempeño como asociado ha sido calificado como moderadamente satisfactorio.
32. El FIDA acordó aumentar la cobertura geográfica, a diferencia de otros donantes que trabajan en regiones más pequeñas. Fue lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones institucionales y políticas cambiantes y se mostró activo para resolver los retrasos en la ejecución. Una vez que los proyectos se reestructuraron, estos se ejecutaron eficazmente y salieron adelante. Después de probar diversas formas de supervisar proyectos, el FIDA abrió una oficina y nombró a una representante en La Paz en 2012. Su desempeño como asociado ha sido calificado como moderadamente satisfactorio.

Resultados del COSOP

33. Pertinencia. El objetivo del programa apoyado por el FIDA era mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de población de las zonas rurales. El COSOP de 1998 identificó al menos siete esferas de posible colaboración con el Gobierno, sin presentar un diagnóstico claro de los problemas del sector, de sus causas y de sus posibles soluciones. Con los proyectos que se propusieron en el COSOP se trató de abordar “inquietudes” específicas, pero no se explicó cómo ayudaría el programa de préstamo a resolverlas. El COSOP de 2007 presentó una visión más completa del sector rural boliviano y definió sus objetivos como: i) “aumentar los activos en que se basan los medios de vida de los pobres rurales y promover la adopción de innovaciones tecnológicas y conocimientos nuevos mediante el fomento del acceso de los pobres a una amplia gama de servicios”, y ii) “fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas con la debida consideración de aspectos socioculturales”. Estos objetivos respondían a las necesidades del país y eran coherentes con la política del Gobierno y con el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010), así como con las necesidades de la población rural pobre. Sin embargo, el COSOP no aclaró la conexión entre los problemas identificados y las soluciones propuestas. En particular, el COSOP identificó tres grupos para prestarles apoyo, pero no precisó su criterio de focalización, la gravedad de la pobreza que les afectaba o el número de pobres que se proponía alcanzar. También se propuso desarrollar tres nuevos préstamos, pero estos no se llevaron a cabo porque el nuevo Gobierno tenía poco interés en ellos (excepto en la propuesta de ACCESOS, que fue aprobada finalmente en 2011).

34. Eficacia. Para lograr sus objetivos estratégicos y reducir la pobreza rural, el COSOP se apoyó en dos intervenciones o instrumentos principales: asistencia técnica y mejor manejo de los recursos naturales. El mercado de asistencia técnica no se desarrolló como se preveía y solo funcionó mientras duró el apoyo a los proyectos. El programa contribuyó a aumentar el capital social y humano de las comunidades y las personas y a empoderar a las mujeres. En esas comunidades se evidenció que los beneficiarios aumentaron sus ingresos y activos en cierta medida, a pesar de la baja sostenibilidad de algunas actividades. En cuanto a los recursos naturales, la principal aportación del COSOP fue haber destacado la importancia del medio ambiente, la gravedad de los problemas relacionados con él y las debilidades existentes en su manejo y conservación. Se crearon muchos activos físicos y aumentaron los ingresos de las familias mediante prácticas de manejo racional del suelo y la vegetación. Otras actividades, como las propuestas de negocios y la recuperación de las terrazas ancestrales, tuvieron resultados menos satisfactorios, en parte porque los pequeños agricultores recibieron beneficios inferiores al costo de oportunidad del esfuerzo necesario. Aunque los logros en el marco de este objetivo fueron positivos, el programa sólo consiguió el impacto previsto a nivel familiar y no a una escala más amplia.

Evaluación general de la EPP

| | <i>Calificaciones</i> * |
|--|-------------------------|
| Resultados de la cartera | 4 |
| Actividades no crediticias | 3 |
| Resultados del COSOP | 4 |
| Asociación del FIDA y el Gobierno | 4 |

* Escala de calificaciones: 6 = muy satisfactorio; 5 = satisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 2 = insatisfactorio, y 1 = muy insatisfactorio.

Conclusiones principales

35. La asociación entre el FIDA y el Gobierno fue moderadamente satisfactoria en general. Los principales logros de esta cooperación fueron: i) el aumento de los ingresos y los activos de los hogares y del capital social y humano de las comunidades, y ii) la mayor capacidad de los pequeños agricultores para manejar mejor los recursos naturales. Un aspecto positivo ha sido el enfoque de autogestión y competencia, según el cual las intervenciones se definen en función de la demanda de las comunidades y los fondos se administran de forma transparente dentro de estas. El modelo constituyó una innovación en el medio rural y fue pertinente para determinar las necesidades de conocimientos y conocer las aspiraciones de los pequeños agricultores. En cuanto a las instituciones y las políticas, la disposición más influyente del programa fue la realización de transferencias directas a los pequeños agricultores en forma de subsidios para pagar la asistencia técnica.
36. El impacto del programa sufrió dos limitaciones principales: en primer lugar, el proceso de desertificación persiste en las zonas a las que llegó el programa, en particular por el énfasis puesto en cubrir la parcela familiar en vez de territorios más amplios. En segundo lugar, aunque se pretendía utilizar los subsidios para promover un mercado de asistencia técnica, este objetivo sólo se logró a corto plazo y el mercado de servicios de asistencia técnica no fue sostenible.
37. Este impacto positivo del programa, aunque limitado y poco sostenible a excepción del impacto en el capital humano y social, se puede atribuir a deficiencias en su estrategia y ejecución. El COSOP de 2007 intentó lograr objetivos ambiciosos con instrumentos inadecuados para ello. La deficiencia más evidente fue convertir la asistencia técnica en el eje central de la ejecución del programa en el país y dejar a un lado otros aspectos esenciales para mejorar la producción y la comercialización.

Otras limitaciones del programa fueron: i) la débil relación con los territorios en los que se ejecutó, en particular con respecto a sus aspectos ambientales y económicos; ii) la incapacidad para definir su población objetivo para una producción agropecuaria con enfoque de mercado; iii) el apoyo a corto plazo a la asistencia técnica y la ausencia de apoyo para fortalecer los grupos, y iv) el intento de llegar a todas las zonas del país pese a los escasos recursos financieros.

38. Probablemente por estas razones, sumadas a los cambios institucionales en Bolivia durante el período de la evaluación y la ausencia de una oficina del FIDA en el país hasta 2012, el programa no se adaptó lo suficientemente rápido al cambio de contexto en el país para establecer asociaciones con programas públicos a nivel central y descentralizado, ni para tomar en consideración las nuevas oportunidades económicas en el medio rural, como las remesas o el empleo fuera de las explotaciones. En cuanto a la ejecución, el programa sufrió retrasos, careció de un sistema adecuado de SyE y no pudo nutrirse de los conocimientos adquiridos, lo que limitó el desempeño del FIDA en las actividades no crediticias y la ampliación de escala.

Recomendaciones

39. El programa apoyado por el FIDA necesita mejorar su eficacia y su eficiencia para conseguir un impacto y una sostenibilidad mayores a fin de poder ampliar su escala en el futuro. Para ello, debe ponerse más empeño en el diseño estratégico del programa en varios aspectos correlacionados y en aspectos organizacionales y de ejecución.

Recomendaciones de carácter estratégico

40. Recomendación 1. Adoptar un enfoque territorial. La EPP recomienda adoptar un enfoque territorial para adecuar las intervenciones a las características y el potencial de cada zona o comunidad y conseguir de este modo resultados significativos, por ejemplo en relación con el medio ambiente o la producción. Asimismo, recomienda establecer alianzas con diversos agentes para las intervenciones a los diferentes niveles (familiar, comunitario, municipal, de mancomunidad o de territorios indígenas).
41. Recomendación 2. Desarrollar una estrategia completa de actuación basada en rubros productivos y cadenas de valor. El Gobierno y el FIDA deben determinar las cadenas de valor a las que se prestará apoyo según el potencial de los rubros productivos de cada territorio. Posteriormente deben considerar, además de la provisión de asistencia técnica, aspectos claves como el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y las organizaciones para la gestión de negocios, el apalancamiento de las inversiones con otras iniciativas, la prestación de servicios financieros y educación financiera, y los apoyos para acceder a cadenas de valor y mercados.
42. Recomendación 3. Buscar una mayor alineación y sinergias de las intervenciones con los programas públicos nacionales, regionales y locales. En particular, la EPP recomienda involucrar estrechamente en el diseño de los proyectos a los sectores públicos responsables de su ejecución y ampliar el diálogo entre el FIDA y el Gobierno a nuevos interlocutores a cargo de otros programas públicos para explorar posibles asociaciones, conforme a una visión intersectorial (por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Productivo o el Ministerio de Medio Ambiente y Agua). Se recomienda asimismo buscar posibles sinergias con el sistema de políticas públicas, en términos generales, a nivel de los territorios (por ejemplo, en salud y educación).
43. Recomendación 4. Definir una focalización diferenciada de los beneficiarios y adecuar las intervenciones y sus instrumentos de forma consecuente. El programa futuro y sus intervenciones tendrán que distinguir entre las poblaciones que, con algún apoyo, pueden salir de la pobreza en un período relativamente rápido y aquellas que requieren asistencia a más largo plazo.

La EPP recomienda focalizar las intervenciones para dar prioridad a las poblaciones con potencial productivo (y posiblemente incluir a aquellas que ya recibieron apoyo con intervenciones anteriores). Para las poblaciones más vulnerables, se recomienda estudiar instrumentos que permitan mayores logros con respecto a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, tales como programas de nutrición, microcréditos o educación financiera en relación con los programas de transferencias directas del Gobierno o las remesas de la migración. Se recomienda asimismo intensificar la participación de la mujer en el marco de una discriminación positiva, así como focalizar intervenciones específicas en los pueblos indígenas, respetando su cultura e identidad, y los jóvenes.

44. Recomendación 5. Buscar una mayor concentración geográfica de las operaciones. En vista de los recursos limitados del FIDA y de la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del programa para su ampliación futura, la evaluación recomienda concentrar los esfuerzos en pocas zonas geográficas, en favor de actuaciones prolongadas, y en las regiones con el mayor número de personas pobres, en consonancia con el objetivo de reducir la pobreza rural.
 45. Recomendación 6. Definir una estrategia de diálogo sobre políticas basada en las enseñanzas extraídas y oportunidades de ampliación de escala. En el contexto de la nueva política de cooperación internacional del Gobierno, la EPP recomienda que el FIDA y el Gobierno definan conjuntamente una estrategia de diálogo basada en la experiencia y los resultados de los programas apoyados por el FIDA y en un análisis de los principales desafíos para el desarrollo rural que afectan al desempeño de dichos programas. Esta estrategia debería definir claramente los objetivos del diálogo y la contribución específica del FIDA, y establecer una continuidad entre los sistemas de SyE, la difusión de conocimientos, las posibilidades de ampliar la escala de los resultados y las innovaciones de los proyectos, y las asociaciones con instancias del Gobierno y otros agentes.
- Recomendaciones de carácter organizacional y en materia de ejecución
46. Recomendación 7. Resolver de forma sistémica los retrasos y la ineficiencia que afectan a la ejecución del programa. La evaluación recomienda que el Gobierno y el FIDA procedan a una revisión conjunta de los problemas encontrados en la efectividad y la ejecución de los proyectos para buscar soluciones sistémicas, inspirándose posiblemente en otras instituciones financieras. Podrían tomarse en consideración, entre otras, las siguientes medidas: someter las nuevas operaciones a la aprobación de la Junta Ejecutiva solo después de que el FIDA se asegure de la rápida aprobación y puesta en marcha por parte del Gobierno; incorporar equipos ministeriales a la etapa de pre-inversión de los proyectos, e incluir en el diseño elementos que puedan garantizar una efectividad rápida.
 47. Recomendación 8. Seguir buenas prácticas en la ejecución del programa. La EPP recomienda seguir buenas prácticas reconocidas, basadas concretamente en la experiencia de ejecución del PROSAT: i) conceder autonomía técnica, administrativa y financiera a la unidad nacional de coordinación, y localizarla fuera de La Paz, según el enfoque territorial preconizado; ii) someter la contratación de personal - mediante concurso - a una profunda evaluación de competencias y capacidades específicas, y estudiar la posibilidad de que los equipos de los proyectos cuenten con apoyo técnico externo regular, y iii) involucrar a las autoridades competentes en cuestiones de remuneración de los equipos y sostenibilidad institucional de las intervenciones después de que terminen los proyectos.
 48. Recomendación 9. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación sólidos. La evaluación recomienda movilizar fondos, desde la fase de diseño, para establecer las bases de referencia antes de comenzar a ejecutar los proyectos, así como en los respectivos presupuestos, posteriormente, para evaluar los impactos.

También recomienda asignar un valor a dichos impactos y definir indicadores verificables en los documentos de evaluación ex ante y medirlos en los informes finales de los proyectos.

Asimismo, es importante que el programa de donaciones del FIDA incluya fondos para ayudar a medir el impacto y los beneficios de los proyectos con métodos rigurosos, además de fortalecer las capacidades de SyE a nivel de los proyectos y del programa y articular estos esfuerzos con los sistemas nacionales.

Recomendación 10. Apoyar la nueva oficina del FIDA en Bolivia. Una oficina bien equipada puede abordar eficazmente las principales cuestiones reseñadas en la presente evaluación: el enfoque estratégico y el diseño del programa; el diálogo sobre políticas y la combinación de instrumentos a favor de la ampliación de escala, y los retrasos en la ejecución. En la evaluación se invita al FIDA, tanto por conducto de la División de América Latina y el Caribe como a nivel institucional, a proporcionar el apoyo de su personal directivo a través de visitas periódicas a Bolivia, y a asignar recursos financieros y humanos suficientes a su oficina en La Paz, en particular para: i) la preparación y la gestión del COSOP; ii) la ejecución de la cartera, con un mejor equilibrio en relación con los recursos para diseño, y iii) el personal de apoyo.

Acuerdo en el Punto de Culminación

1. Esta es la segunda evaluación del programa en el país (EPP) desde el inicio de las operaciones apoyadas por el FIDA en Bolivia en 1979. La EPP tuvo dos objetivos principales: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en Bolivia; y ii) generar recomendaciones útiles para preparar la futura estrategia de cooperación entre el FIDA y el Gobierno de Bolivia.
 2. Este Acuerdo en el punto de culminación (o "Acuerdo") contiene un resumen de los principales hallazgos y recomendaciones que emanan de la EPP.
 3. Este Acuerdo ha sido consensuado entre la gerencia del FIDA (representada por el Departamento de Gestión de Programas) y el Gobierno de Bolivia (representado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo) y refleja su conocimiento de los principales hallazgos de la EPP (ver sección B más abajo) así como su compromiso de adoptar e implementar las recomendaciones incluidas en la sección C de este documento dentro de plazos establecidos.
- A. Principales hallazgos de la evaluación
4. La evaluación del programa cubre los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, por sus siglas en inglés) de 1998 y 2007, cuyos objetivos fueron aumentar los activos y conocimientos de los campesinos y promover un mejor manejo de los recursos naturales. El período cubierto por la evaluación (2005-2012) coincide con los cambios que tuvieron lugar a partir de 2006 en Bolivia.
 5. El COSOP 2007 - 2012 alineó sus objetivos con los del Gobierno y con los marcos estratégicos del FIDA para 2007-2010 y 2011-2015. En la práctica, el hilo conductor de la estrategia fue la asistencia técnica, con la cual se pasó de un enfoque inicial de mejorar la producción (proyecto PROSAT), a enfatizar el manejo de los recursos naturales (PROMARENA), la ganadería de camélidos (VALE), la lucha contra la pobreza extrema (Plan VIDA), y la vuelta a priorizar la gestión ambiental y los recursos naturales, con perspectiva de desarrollo territorial y énfasis en lo productivo (ACCESOS). El COSOP definió con claridad los objetivos estratégicos y su grupo objetivo -los campesinos pobres-, lo cual encaja bien dentro del enfoque de desarrollo rural del FIDA.
 6. Los resultados de la asociación entre el FIDA y el Gobierno de Bolivia fueron globalmente positivos pero tuvieron un impacto limitado. Los principales logros de esta cooperación fueron: (a) el aumento en los ingresos y en los activos de los hogares y en el capital social y humano de las comunidades; y (b) campesinos más capacitados para manejar mejor los recursos naturales. Un aspecto positivo ha sido el enfoque de autogestión y competencia que incluye la definición de las intervenciones basada en la demanda de las comunidades y la administración de los fondos en las comunidades. El modelo constituyó una innovación en el medio rural y era pertinente para identificar las falencias de conocimientos y las necesidades de los campesinos. En cuanto a instituciones y política el arreglo más importante del programa, y al cual el programa influyó, fueron las transferencias directas a los campesinos -subsidios para pagar la asistencia técnica, el eje central de las intervenciones del FIDA.
 7. El impacto del programa sufrió dos limitaciones principales. En primer lugar, el proceso de desertificación persiste en las áreas donde llegó el programa, en particular por su énfasis en cubrir la parcela familiar en vez de territorios más amplios para incorporar una perspectiva de ecosistemas. En segundo lugar, se buscó promover un mercado de asistencia técnica con los subsidios pero ello sólo se logró en el corto plazo y el mercado por servicios de asistencia técnica no se materializó.

8. La colaboración a través de actividades no crediticias tiene algunos puntos positivos como las transferencias directas y el método de los concursos pero en general sus resultados fueron inferiores a los esperados, incluso en el dialogo entre el FIDA y las autoridades sobre algunos aspectos del desarrollo rural. Los nuevos conocimientos tuvieron poca difusión y cuando la hubo ella resultó por intervenciones ad hoc que no permitieron recogerlos y difundirlos. Ello contribuyó a la poca visibilidad del Fondo en Bolivia, en particular entre la comunidad de donantes, la cual se dificulta más cuando se trata de cooperar en proyectos, pues los proyectos apoyados por el FIDA se demoraron mucho en ejecutarse.
9. No obstante la claridad de los objetivos estratégicos, problemas de recursos y de diseño afectaron el desempeño del programa. Por un lado, los limitados recursos afectaron la calidad del diagnóstico de los problemas en el sector rural e impidieron intervenir con efectividad en las extensas áreas que el programa cubría. En materia de diseño faltó claridad para separar las regiones y los grupos que ameritaban ser apoyados. Sobre las regiones no se definió si el programa cubría aquellas con mayor número de pobres o aquellas con mayor incidencia de pobreza pero con menos pobres; en la práctica las operaciones del FIDA cubrieron ambas, lo que impidió resolver la ambigüedad de su objetivo. Sobre los grupos tampoco se distinguió entre los campesinos con motivación e iniciativa propia y los que necesitan asistencia social para subsistir, una distinción necesaria para decidir dónde intervenir y para seleccionar la intervención eficaz en cada caso.
10. Segundo, la estrategia de intervención intentó lograr objetivos ambiciosos con instrumentos inadecuados para ello. El tener a la asistencia técnica como eje central de las intervenciones impidió tomar en cuenta otros aspectos coadyuvantes del desarrollo rural tales como la importancia de los mercados y cierta seguridad de acceso a ellos. Otro aspecto fue la poca sinergia entre los varios instrumentos del programa (entre préstamos, actividades no crediticias y donaciones) y con otros programas públicos de inversión (por ejemplo en los recursos hídricos), y la incorporación limitada de las experiencias de los proyectos antiguos en el diseño de los nuevos. Por último, ni el programa ni los proyectos cuentan con un sistema de seguimiento y evaluación adecuado; por ello, resulta difícil medir el impacto del programa en aspectos clave como los ingresos y activos de los beneficiarios, el capital humano, y la productividad.

B. Acuerdo en el punto de culminación

11. Esta sección aborda las recomendaciones preparadas por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) e incluidas en el informe de la EPP.
12. Recomendación 1. Adoptar un enfoque territorial y buscar una mayor concentración geográfica de las intervenciones. La EPP recomienda identificar problemas locales y problemas intercomunitarios (regionales) para distinguir claramente entre ellos, y decidir cómo y con qué solucionarlos. En otras palabras, se recomienda adoptar un enfoque territorial para adecuar las intervenciones a las características y potencialidades de cada zona o cada comunidad y conseguir resultados significativos (por ejemplo a nivel ambiental o productivo). La evaluación recomienda asimismo construir alianzas con diversos actores para las intervenciones a los varios niveles (familiar, comunitario, municipal, de mancomunidad, o de territorios indígenas).

La combinación de un enfoque territorial, integral, focalizado y de autogestión es compleja y requiere tiempos prolongados con dedicación intensiva de recursos humanos calificados para obtener resultados efectivos. En vista de los recursos limitados del FIDA y de la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del programa para ampliación futura, la evaluación recomienda concentrar los esfuerzos en pocas zonas geográficas a favor de intervenciones prolongadas.

En este contexto, es necesario definir si la población objetivo se encuentra en las regiones con mayor incidencia de pobreza (en términos relativos: porcentaje de la

población) o las regiones donde hay el mayor número de pobres (en términos absolutos). Si el objetivo es reducir la pobreza rural, la evaluación recomienda concentrar las acciones en las regiones con el mayor número de pobres.

Estrategia propuesta: las intervenciones vigentes han incorporado en forma incremental el enfoque territorial y las alianzas estratégicas con los diferentes actores, a partir de considerar: i) la cartera de proyectos vigente, ii) el apoyo a los programas regionales y iii) una visión más dinámica y flexible del ciclo de los proyectos.

El documento de la extensión del COSOP 2007 – 2012 considera una focalización con concentración territorial. El nuevo COSOP a ser presentado a la Junta Directiva del FIDA en abril 2015 considerará el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda Patriótica 2020-2025 y los planes sectoriales de los diferentes Ministerios que tienen que ver con el desarrollo del área rural, la erradicación de la pobreza y la desigualdad, los mismos que señalan claramente la necesidad de generar un desarrollo integral productivo, preservando el equilibrio con la madre tierra. Este marco normativo, debe ser tomado muy en cuenta en proyectos actuales y futuros.

Las estrategias del nuevo COSOP 2015 deben además referir claramente al desarrollo de corredores económicos cuyo manejo es logísticamente más operativo y eficiente y que cuentan con mayor perspectiva de sostenibilidad. Se entrarán con apoyos diferenciados que permitan la complementariedad y equidad en la consecución de los beneficios. Los corredores pueden ser conformados por municipios más desarrollados y menos desarrollados, donde los nuevos diseños deben tener como línea de acción la cooperación diferenciada, con la finalidad de incidir con metodologías e instrumentos diferentes a los menos favorecidos y los que tienen mayor potencial.

Fecha límite para su ejecución: se ha iniciado y será continuo.

Entidades responsables de la ejecución: FIDA, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

13. Recomendación 2. Desarrollar una estrategia completa de intervención basada en rubros productivos y cadenas de valor. Considerada la multidimensionalidad y complejidad de la pobreza rural, es importante definir una estrategia de intervención que integra los aspectos esenciales de un apoyo efectivo al desarrollo de la agricultura y las otras actividades de los campesinos con vista al mercado.

El Gobierno y el FIDA deberían identificar los complejos productivos (o cadenas de valor) a ser apoyados en relación al potencial de los rubros productivos de cada territorio. Una vez identificados dichos complejos, se deben considerar los aspectos claves de un apoyo efectivo, además de la provisión de asistencia técnica: el fortalecimiento institucional de autoridades locales y de organizaciones para la gestión de negocios, el apalancamiento de inversiones con otras iniciativas, la provisión de servicios financieros y educación financiera, y el apoyo para un mejor acceso a complejos productivos y mercados.

Estrategia propuesta: en el marco de la Bolivia productiva, los Complejos Productivos Integrales, se constituyen en una estrategia de desarrollo que amplía su enfoque hacia las dimensiones social, cultural, política y ambiental, con el propósito de dinamizar el desarrollo económico y social en el territorio nacional, a partir de generar al interior del circuito productivo relaciones de distribución favorables a los segmentos más débiles otorgándoles una justa participación en los beneficios de su trabajo.

En este sentido, la Recomendación 2 se refiere a la necesidad de desarrollar una estrategia completa de intervención basada en rubros productivos y complejos productivos integrales.

El COSOP 2015 en el planteamiento de estrategias de acción, debe estar alineada a las políticas sectoriales de los siguientes ministerios: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el Ministerio de Planificación del Desarrollo entre los más relevantes, mismos que tienen planteado la visión de desarrollo de Complejos Productivos Integrales y/o territoriales.

En la actualidad, el programa ACCESOS y el proyecto PLAN VIDA-PEEP, han iniciado acciones para efectivizar esta estrategia. Van dirigidas a los pequeños productores rurales, para fortalecer capacidades (capital social, humano y financiero) y mejorar su participación en los complejos productivos. Por otro lado, el diseño PRO-CAMÉLIDOS tiene como foco principal, el apoyo a familias del Complejo Productivo Camélidos, que busca mejorar la participación y vinculación de los usuarios con otros actores públicos y privados del complejo, para lograr un beneficio más equitativo entre los distintos actores del complejo productivo y los territorios.

Fecha límite para su ejecución: a partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua.

Entidades responsables de la ejecución: Ministerio de Planificación y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y las unidades ejecutoras de programas/proyectos.

14. Recomendación 3. Buscar un mayor alineamiento y sinergias de las intervenciones con los programas públicos nacionales, regionales y locales. Esto sería conforme al espíritu de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la evolución del apoyo del FIDA a los países de América latina. Permitiría tener un impacto mayormente sostenible y suficiente por abarcar -a través de cofinanciación o financiación paralela- los varios elementos de una intervención más integral a nivel de los territorios.

Se recomienda en particular involucrar de manera estrecha en el diseño de los proyectos los sectores responsables de su ejecución y al mismo tiempo ampliar el dialogo entre el FIDA y el Gobierno a nuevos interlocutores responsables de otros programas públicos para explorar posibles alianzas, en una visión intersectorial (por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural o el Ministerio de Medio Ambiente y Agua). Se recomienda asimismo buscar posibilidades de sinergias con el sistema de políticas públicas en general a nivel de los territorios (por ejemplo en salud y educación).

Estrategia propuesta: Las lecciones aprendidas, señalan claramente, que toda intervención requiere que, el establecimiento de alianzas con actores en la zona de acción es un elemento importante, ya que toda iniciativa debe basarse en una potencialidad de la región para su sostenibilidad. En este marco, el diseño de los nuevos proyectos debe plantear como elemento principal el generar sinergias con otros actores tanto privados y públicos; donde uno de los actores principales para el desarrollo de las comunidades, son los gobiernos municipales, quienes deben tener la capacidad institucional para coordinar acciones en su municipio con las diferentes instituciones, proyectos, programas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, u otros que vienen desarrollando actividades en el municipio y/o territorio. Esto es importante con el fin de lograr sinergias y para no duplicar esfuerzos, consiguiendo resultados tangibles e impactos sostenibles en la población beneficiaria.

Fecha límite para su ejecución: a partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua.

Entidades responsables de la ejecución: Ministerio de Planificación, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, unidad ejecutora de programas/proyectos, gobiernos municipales y gobiernos departamentales.

15. Recomendación 4. Definir una focalización diferenciada de los beneficiarios y adecuar las intervenciones y sus instrumentos de forma consecuente. El programa futuro y sus intervenciones necesitarían distinguir entre las poblaciones que, con algún apoyo, pueden salir de la pobreza en un período relativamente rápido y aquellas que requieren asistencia más sostenida, incluso debido a la degradación ambiental de sus territorios. Los instrumentos seleccionados deben también permitir un equilibrio entre el apoyo a grupos específicos (de productores) y a la comunidad.

Considerando que el desarrollo es un proceso sucesivo a lo largo del tiempo con diferentes etapas (escalera), se recomienda focalizar las intervenciones priorizando poblaciones con potencial productivo (incluso posiblemente las que ya recibieron un primer apoyo por intervenciones anteriores).

Para las poblaciones más vulnerables, se recomienda considerar como equilibrar las herramientas de valor (concursos, transferencias y capacitación horizontal) con instrumentos que permitan mayores logros en términos de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza, tales como nutrición, microcrédito o educación financiera (en relación a los bonos del Gobierno o las remesas de la migración).

Se recomienda asimismo intensificar la participación de la mujer en el marco de una discriminación positiva, así como focalizar intervenciones específicas a los jóvenes y los pueblos indígenas respetando su cultura e identidad.

Estrategia propuesta: El COSOP 2015 debe rescatar como elemento estratégico la focalización diferenciada de la población meta con equidad de género e inclusión de jóvenes. Esto en el marco de los avances logrados con intervenciones del FIDA y otros cooperantes, esto requerirá diferenciar los tipos de apoyo a las organizaciones económico productivas según sus experiencias y niveles de avance dentro del complejo productivo. En ese marco, el diseño PRO-CAMÉLIDOS, ha tomado en cuenta los avances logrados hasta el momento; la propuesta considera: concursos con diferentes modalidades de transferencia de recursos de acuerdo a la realidad de las familias en las iniciativas a nivel comunal, una asistencia técnica diferenciada y especializada e inversiones pequeñas para propuestas de emprendimientos productivos, e inversiones mayores que deben solucionar los cuellos de botella en el Complejo Productivo de Camélidos, y fortalecimiento organizacional y capacitación a la medida. Todo esto se da con el apoyo de ejes transversales como la gestión de conocimiento, seguridad alimentaria, equidad de género e inclusión de jóvenes. Para entender mejor las diferentes realidades y las necesidades de diferenciación, se deben ir rescatando lecciones aprendidas de los programas/proyectos en ejecución, para mejorar los instrumentos y las modalidades de ejecución.

Fecha límite para su ejecución: a partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua.

Entidades responsables de la ejecución: FIDA, Ministerio de Planificación y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

16. Recomendación 5. Resolver de forma sistémica los retrasos y la ineficiencia en la implementación del programa. Se recomienda que el Gobierno y el FIDA procedan a una revisión conjunta de los problemas encontrados en la efectividad y ejecución de los proyectos, en búsqueda de soluciones sistémicas, inspirándose posiblemente a otras instituciones financieras.

Podrían ser consideradas las medidas siguientes entre otras: someter nuevas operaciones a la aprobación de la Junta Directiva del FIDA sólo una vez asegurada su rápida aprobación y arranque por parte del Gobierno; incorporar a equipos de ministerios en la definición de las estrategias de acción en la etapa de pre-inversión de los proyectos; una vez aprobado un proyecto por parte del FIDA, desarrollar una campaña intensa de persuasión con las autoridades para lograr su pronta

aprobación y arranque; incluir en el diseño elementos que puedan garantizar una efectividad rápida y un mejor manejo de las posibles demoras.

Estrategia propuesta: El FIDA ha iniciado el involucramiento sistemático de equipos de trabajo de las contrapartes del Gobierno de Bolivia para el diseño de nuevas intervenciones. Este involucramiento permite consensuar posibles diferencias en los enfoques, garantizar que las políticas nacionales y planes sectoriales estén debidamente tomados en cuenta y adelantar acuerdos sobre los aspectos operativos, lo que facilitara los trámites posteriores de aprobación y negociación de los préstamos. La meta es acortar tiempos entre la aprobación y el inicio de la implementación de los programas/proyectos.

Por otro lado, se han establecido revisiones de cartera dos veces al año (junio y diciembre), previa coordinación entre el FIDA y el Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, a objeto de conocer los avances, y analizar y buscar soluciones a las dificultades y obstáculos en la ejecución de los programas/proyectos vigentes. En dichas revisiones se analizaran también nuevos diseños y otros productos de importancia para la cartera.

Fecha límite para su ejecución: a partir de la adopción de esta recomendación y de manera continua.

Entidades responsables de la ejecución: FIDA, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

17. Recomendación 6. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación y gestión de conocimientos sólidos. Definir una estrategia de diálogo de política basada en los conocimientos adquiridos y en oportunidades de ampliación de escala.

El seguimiento y evaluación constituye una de las partes más débiles del programa. Para que sistemas sólidos de seguimiento y evaluación contribuyan a la cualidad de las intervenciones y al potencial de ampliación, la evaluación recomienda movilizar fondos desde la fase de diseño, para establecer las líneas de base antes de comenzar a ejecutar los proyectos, y después en los respectivos presupuestos, para evaluar los impactos. Se recomienda también poner un valor a dichos impactos y definir indicadores verificables en los documentos de evaluación ex-ante y en los informes de cierre de los proyectos. Es importante asimismo incluir en el programa de donaciones del FIDA fondos para ayudar a medir el impacto y los beneficios de los proyectos con métodos rigurosos, así como fortalecer capacidades en seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos y del programa y articular los esfuerzos con los sistemas nacionales.

Se recomienda seguir buenas prácticas, algunas de las cuales fueron identificadas con el PROSAT: i) conceder a la unidad nacional de coordinación autonomía técnica, administrativa y financiera, y localizarla fuera de La Paz por el enfoque territorial preconizado y el menor impacto de factores ajenos; ii) someter la elección competitiva del personal a contratar a una profunda evaluación de competencias y capacidades específicas, y considerar un apoyo técnico externo regular a los equipos; iii) involucrar a las autoridades competentes en relación a cuestiones de remuneración de los equipos y sostenibilidad institucional de las intervenciones después de su terminación.

En relación a la gestión de los conocimientos y las asociaciones, la evaluación recomienda documentar y difundir adecuadamente las experiencias importantes de los proyectos para que sean replicadas o ampliadas (por ejemplo, la forma como el VALE llega a las mujeres) y establecer un vínculo estrecho entre donaciones y préstamos. Se recomienda también establecer asociaciones con otros donantes y nuevos actores, tales como el sector privado (por ejemplo, apoyo a los complejos productivos) y el mundo académico (adaptación al cambio climático).

En el contexto de la nueva política de cooperación internacional del Gobierno, se recomienda que el FIDA y el Gobierno definan conjuntamente una estrategia de diálogo basada en la experiencia y resultados de los programas apoyados por el FIDA, y un análisis de los principales desafíos del desarrollo rural afectando el desempeño de estos programas. Esta estrategia debería definir claramente los objetivos del diálogo y la contribución específica del FIDA; y establecer una continuidad entre los sistemas de seguimiento y evaluación, la difusión de conocimientos, las posibilidades de ampliación de los resultados e innovaciones de los proyectos, y las asociaciones con instancias del Gobierno y otros actores.

Estrategia propuesta: se deben continuar mejorando los sistemas de seguimiento para que sean más funcionales en base a las buenas prácticas y dar mayor importancia al tema de supervisión y apoyo a la implementación. Los equipos ejecutores deben tener el perfil adecuado a las responsabilidades y deben tener muy claro los resultados e impactos que se buscan de acuerdo al marco lógico planteado. Esto requerirá un acompañamiento de cerca al inicio de la ejecución. Los sistemas serán reforzados en las misiones de supervisión.

Los programas/proyectos ejecutados, disponen de sistemas informáticos que no han sido aprovechados por los nuevos programas/proyectos. Por tanto, estos instrumentos disponibles deben ser la base para su aplicación inmediata y su adecuación correspondiente. Esto consentirá contar con instrumentos de gestión que permitan realizar un seguimiento y monitoreo oportuno de las intervenciones.

Las revisiones de cartera, se constituirán en un elemento clave para socializar y reflexionar sobre las buenas prácticas, así como la "sistematización" de las lecciones aprendidas en el caso de los programas/proyectos en diferentes fases de ejecución.

Un aspecto adicional a tener en cuenta por el FIDA en coordinación con el Gobierno de Bolivia es la "estrategia de salida" de los programas/proyectos, que debe ser tomada en cuenta desde el inicio de la implementación. Por tanto, la previsión de recursos para la estrategia de cierre, debe estar considerada en el documento de diseño con actividades específicas, para que los equipos de los programas/proyectos, tomen en cuenta los aspectos en los cuales deben incidir en las iniciativas apoyadas, para que estas logren su sostenibilidad.

Las intervenciones del FIDA han incluido escalonamientos exitosos como es la inclusión financiera con mayor énfasis en poblaciones de jóvenes y mujeres. El nuevo COSOP a ser elaborado entre 2014/2015, tomará en cuenta las lecciones aprendidas para generar un diálogo de políticas en base a las experiencias, como: i) cuáles serán los mecanismos, instancias y modalidades más convenientes para participar en el diálogo, ii) cuáles serán los funcionarios del FIDA para cumplir con este objetivo, y iii) el desarrollar una estrategia proactiva de alianzas con la cooperación internacional, con el objeto de generar sinergias en las intervenciones con los programas públicos nacionales, regionales y locales.

Fecha límite para su ejecución: en implementación, y además, coordinar para efectuar una mesa redonda con el Gobierno de Bolivia y la cooperación internacional para mostrar los resultados alcanzados con los proyectos financiados por el FIDA en la gestión 2015.

Entidades responsables de la ejecución: FIDA, Ministerio de Planificación, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, gobiernos municipales y gobiernos departamentales y unidades de ejecución de programas/proyectos.

18. Recomendación 7. Apoyar la nueva oficina del FIDA en Bolivia. La oficina puede desarrollar su tarea con efectividad en las varias áreas reseñadas: enfoque estratégico y diseño del futuro programa; dialogo de política y combinación de instrumentos a favor de la ampliación de escala; y cuestiones de implementación - manejo del programa y de la cartera de proyectos, y resolución de los retrasos.

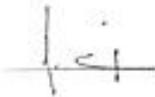
En vista de las recomendaciones anteriores, la evaluación invita al FIDA a nivel de la División de América Latina y el Caribe así como a nivel corporativo a proporcionar el apoyo de su personal directivo a través de visitas regulares a Bolivia; y asignar recursos financieros y humanos suficientes a su oficina en La Paz, en particular para: i) la preparación y gestión del COSOP; ii) la implementación de la cartera (con un mejor equilibrio en relación a los recursos para diseño); y iii) el personal de apoyo (para conceder mayor tiempo a la representante, permitiéndole de ejercer un mayor liderazgo intelectual e institucional).

Estrategia propuesta: se han iniciado acciones para fortalecer la oficina del FIDA – Bolivia, vía formalización del contrato laboral de largo plazo para la asistente administrativa y creación de un equipo de consultores subregional y nacional con contratos semestrales que permite realizar un acompañamiento efectivo a los proyectos y programas. Además, se ha fortalecido la oficina con tecnología de comunicación, contando con facilidades de videoconferencia que le conectan con rapidez a la sede (Roma) y otras oficinas regionales.

Fecha límite para su ejecución: en implementación.

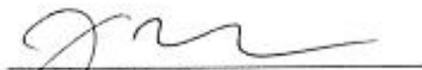
Entidad responsable de la ejecución: FIDA División América Latina y el Caribe.

Firmado por:



Sra. Viviana Caro Hinojosa
Ministra
Ministerio de Planificación del Desarrollo
Estado Plurinacional de Bolivia

Fecha 14 NOV 2014



Sr. John M. McIntire
Vicepresidente Adjunto,
Encargado del Departamento de Administración de Programas
FIDA

Fecha 16.10.14

Agreement at Completion Point

1. This is the second country programme evaluation (CPE) conducted since the outset of IFAD-supported operations in Bolivia in 1979. Two main objectives were set for this CPE: (i) evaluate the performance and impact of IFAD-supported operations in Bolivia; and (ii) generate useful recommendations for preparing the future strategy for cooperation between IFAD and the Government of Bolivia.
 2. This agreement at completion point (ACP) contains a summary of the CPE's main findings and recommendations.
 3. This ACP has been reached between IFAD's Management (represented by the Programme Management Department) and the Government of Bolivia (represented by the Ministry of Development Planning) and reflects their understanding of the main CPE findings (see section B below) as well as their commitment to adopt and implement the recommendations contained in section C hereof within specified timelines.
- A. Main findings
4. The CPE covers the 1998 and 2007 country strategic opportunities programmes (COSOPs), whose objectives were to increase farmers' assets and knowledge and promote better natural resource management. The review period (2005-2012) coincides with the changes that have taken place in Bolivia since 2006.
 5. The 2007-2012 COSOP objectives were aligned with those of the Government and IFAD's strategic frameworks for 2007-2010 and 2011-2015. The strategy's backbone in practice was technical assistance, shifting from an initial approach of improving production (under the PROSAT project), to focusing on managing natural resources (PROMARENA), camelid livestock (VALE), combating extreme poverty (Plan VIDA), and back to prioritizing the environment and natural resource management under a territorial or area-based approach with a focus on production (ACCESOS). The strategic objectives and target group of poor farmers clearly defined in the COSOP are fully aligned with IFAD's rural development approach.
 6. The results of the partnership between IFAD and the Government of Bolivia were overall positive but had a limited impact. The main achievements of this cooperation were: (a) an increase in household incomes and assets and in communities' social and human capital; and (b) farmers better trained to improve natural resource management. One positive aspect has been the self-management and open competition approach, which includes designing interventions driven by community demand and with community administration of funds. This model was a rural innovation and was relevant to identify the knowledge requirements and aspirations of small farmers. With respect to institutions and policy, the most important programme arrangement, in which the programme had an influence, was direct transfers to farmers in the form of subsidies to pay for technical assistance, the main thrust of IFAD interventions.
 7. Programme impact was subject to two main constraints. First, the desertification process persists in the areas reached by the programme, mainly because of the emphasis on covering family plots rather than broader areas to build in an ecosystem perspective. Second, the attempt to use subsidies to promote a market for technical assistance was successful only in the short term and the technical assistance market did not materialize.
 8. Collaboration in the form of non-lending activities showed some positive aspects, such as direct transfers and the competition methodology, but overall results fell below expectations, including in terms of dialogue between IFAD and the authorities on specific rural development issues. New knowledge was only occasionally disseminated and mainly as a result of ad hoc interventions that did not allow for proper collection and diffusion. This contributed to the Fund's poor

visibility in Bolivia, particularly among the donor community, which aggravates when it comes to cooperating on projects, as IFAD-supported projects incurred significant implementation delays.

9. Despite clear strategic objectives, problems with resourcing and design affected programme performance. First of all, limited resources affected the quality of rural diagnostics and prevented effective action throughout the very large areas covered by the programme. The design lacked clarity in differentiating regions and groups warranting support. The programme did not specify whether it covered those regions with the largest number of poor people or those with the highest incidence of poverty, regardless of numbers. In practice, IFAD operations covered both, which did not help resolving ambiguity in targeting objectives. In terms of groups, no distinction was made between farmers possessing their own initiatives and motivation, and those needing social assistance for their livelihoods, a necessary distinction in order to decide where to intervene and select an effective approach in each case.
10. Second, the programme strategy pursued ambitious objectives with inadequate instruments. Having technical assistance as the main thrust prevented taking into account other contributing factors to rural development, such as the importance of markets and securing market access. Another aspect was limited synergy among different programme instruments – lending, non-lending activities and grants – and with other public investment programmes, e.g. relating to water resources, as well as the limited inclusion of past project experience in designing new ones. Finally, neither the programme nor the projects have an adequate monitoring and evaluation (M&E) system. As a result, it is difficult to measure programme impact on key aspects such as beneficiary incomes and assets, human capital and productivity.

B. Agreement at completion point

11. This section addresses recommendations prepared by the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) and included in the CPE report.
12. Recommendation 1. Adopt a territorial approach and seek greater geographic concentration for interventions. The CPE recommends identifying local problems and intercommunity or regional problems to make a clear distinction between them and decide how to address them and which instruments to use. In other words, it is recommended that an area-based or territorial approach be adopted to tailor interventions to the specificities and potential of each area or community and achieve significant results – for instance, in terms of the environment or production. The evaluation also recommends partnership-building with a range of actors for interventions at the various levels – family, community, municipality, group of municipalities and indigenous territory.

Combining a comprehensive, targeted area-based approach with self-management is a complex undertaking and calls for extended timelines with intensive dedication by qualified human resources in order to achieve effective results. In view of IFAD's limited resources and the need to increase programme efficiency and effectiveness for future scaling up, the evaluation recommends concentrating efforts on a few geographic areas and favouring longer-term interventions.

In this context, it is necessary to determine whether the target population is located in regions with a higher incidence of poverty in relative terms, i.e. percentage of the population, or in regions where there are greater numbers of poor people in absolute terms. If the objective is to reduce rural poverty, the evaluation recommends that actions be concentrated in regions with the largest numbers of poor people.

Proposed strategy: The current interventions have incrementally adopted an area-based approach and built strategic partnerships with the various actors, based on:

(i) the current project portfolio; (ii) support for regional programmes; and (iii) a more dynamic and flexible view of the project cycle.

The document extending the 2007-2012 COSOP calls for targeting under an area-based focus. The new COSOP to be placed before IFAD's Executive Board in April 2015 will take into account the National Development Plan, the Patriotic Agenda 2020-2025 and the sector plans of the various ministries involved in rural development and eradication of poverty and inequality – which clearly point to the need to generate comprehensive productive development while preserving ecological balance with Mother Earth. This regulatory framework must be considered in both current and future projects.

The strategies of the new COSOP 2015 also need to make clear reference to developing economic corridors since their management is logistically more operational and efficient, and they can bring about a more sustainable perspective. Differentiated support will be provided to ensure complementarity and equity in the distribution of benefits. These corridors may include more developed and less developed municipalities, where new project designs should call for differentiated cooperation as a course of action. In this way, different methodologies and instruments will be used to reach both the most disadvantaged and those with greater potential.

Deadline for implementation: Work has begun and will be ongoing.

Entities responsible for implementation: IFAD, Ministry of Development Planning and Ministry of Rural Development and Land.

13. Recommendation 2. Develop a comprehensive strategy based on product lines and value chains. Considering the multidimensional nature and complexity of rural poverty, it is important to define a strategy that builds in key aspects of effective support for developing agriculture and other market-oriented farmer activities.

The Government and IFAD should identify the production clusters, or value chains, to be supported based on the potential for product lines in each territory. Once these production clusters have been identified, consideration must be given to key aspects of providing effective support, in addition to providing technical assistance: institutional strengthening of local authorities and organizations in business management, leveraging investment with other initiatives, providing financial services and financial education, and supporting improved access to product clusters and markets.

Proposed strategy: Within the framework of a productive Bolivia, integrated production clusters represent a development strategy that expands into the social, cultural, political and environmental dimensions. In this way economic and social development can be promoted nationwide by generating, within production circuits, relations of distribution that favour the weakest segments of society and provide them with their fair share of the benefits derived from their labour.

In this sense, recommendation 2 refers to the need to develop a comprehensive intervention strategy based on product lines and integrated production clusters.

The 2015 COSOP, in setting forth strategies for action, must be aligned with the sector policies of the following ministries: the Ministry of Rural Development and Land, the Ministry of Environment and Water, the Ministry of Productive Development and Plural Economy and the Ministry of Development Planning, among the most important. These ministries set forth the vision of developing integrated and/or area-based production clusters.

At present, the ACCESOS programme and the PLAN VIDA-PEEP project have undertaken steps to operationalize this strategy. Actions are directed to rural smallholders in order to build their capabilities – in terms of social, human and

financial capital – and improve their participation in production clusters. In addition, the main focus of the PRO-CAMELIDOS design is support to families in the camelid production cluster. The aim is to improve users' participation and linkages with other public and private actors within the cluster, in order to achieve more equitable benefits for different actors in the production cluster and areas concerned.

Deadline for implementation: As of adoption of this recommendation, on an ongoing basis.

Entities responsible for implementation: Ministry of Planning and Ministry of Rural Development and Land, and programme/project implementation units.

14. Recommendation 3. Seek greater alignment and synergies with national, regional and local public programmes. This would be consistent with the spirit of the Paris Declaration on Aid Effectiveness and with the way IFAD support to the countries of Latin America has evolved. It would allow for more sustainable and sufficient impact by encompassing – through cofinancing or parallel financing – all the elements of a more comprehensive area-based approach.

It is recommended, in particular, to closely involve in project design those sectors responsible for their implementation, while at the same time expanding the dialogue between IFAD and the Government to include new interlocutors responsible for other public programmes to explore possible partnerships under an inter-sector vision – for instance, the Ministry of Productive Development and Plural Economy or the Ministry of Environment and Water. It is also recommended that opportunities be sought for synergies with the public policy system in general at the territorial level – for instance, in health and education.

Proposed strategy: Lessons learned clearly show that building partnerships with actors in the area is an important element of any initiative, as sustainability is contingent upon the region's potential. Within this context, the core element in the design of new projects should be to generate synergies with other actors, both private and public. One of the principal actors in community development is municipal government, which must have the institutional capacity to coordinate actions within its municipality with the various institutions, projects, programmes, NGOs, foundations and other agencies active within the municipality and/or territory. This is important in order to build synergies, avoid duplicating effort and achieve tangible results and sustainable impact on the beneficiary population.

Deadline for implementation: As of adoption of this recommendation, on an ongoing basis.

Entities responsible for implementation: Ministry of Planning, Ministry of Environment and Water, Ministry of Productive Development and Plural Economy, Ministry of Rural Development and Land, programme/project implementing units, municipal governments and regional governments.

15. Recommendation 4. Define differentiated targeting of beneficiaries and adjust interventions and instruments accordingly. The future programme and related interventions will need to distinguish between people who can, with some support, exit poverty within a relatively short time and those who need more sustained assistance, including because of environmental degradation on their land. The selected instruments must also allow for a balance between support to specific groups of producers and support to the community.

Considering that development is a gradual process that unfolds in phases over time, it is recommended that interventions be targeted with priority to people possessing productive potential – possibly including those having already received support under previous interventions.

For the most vulnerable population groups, it is recommended that consideration be given to ways of balancing value instruments – competitions, transfers and horizontal training – with instruments that enable greater achievements in food security and poverty reduction, such as nutrition programmes, microcredit or financial education – the latter in relation to government cash transfers or migrant remittances.

It is also recommended that women's participation be stepped up in the context of affirmative action, and that specific interventions be targeted to indigenous peoples, with respect for their culture and identity, and to young people.

Proposed strategy: Differentiated targeting of beneficiaries, with gender equity and inclusion of young people, should be a strategic element of the 2015 COSOP. Within the framework of progress made under interventions by IFAD and other donors, this will require differentiating between types of support to economically productive organizations on the basis of their experience and levels of development within the production cluster. In this context, the PRO-CAMELIDOS design reflects progress made hitherto, and calls for: competitions with different resource transfer modalities based on family circumstances under communal-level initiatives, differentiated specialized technical assistance and small investments for productive enterprise proposals and larger investments to address bottlenecks in the camelid production cluster, as well as tailored training and organizational strengthening. All of this will be provided with support from cross-cutting thrusts such as knowledge management, food security, gender equity and inclusion of young people. In order to better understand different circumstances and differentiation needs, lessons learned should be drawn from programmes and projects currently under way, in order to improve implementation instruments and modalities.

Deadline for implementation: As of the adoption of this recommendation, on an ongoing basis.

Entities responsible for implementation: IFAD, Ministry of Planning and Ministry of Rural Development and Land.

16. Recommendation 5. Find systemic solutions to programme implementation delays and inefficiencies. It is recommended that the Government and IFAD undertake a joint review of problems encountered with project effectiveness and implementation to seek systemic solutions, possibly looking to other financial institutions for inspiration.

The following measures, inter alia, could be considered: submit new operations for Executive Board approval only once rapid Government approval and start-up have been assured; involve ministerial teams in outlining strategies for action during the pre-investment phase of projects; once a project has been approved by IFAD, actively advocate with the authorities to obtain rapid approval and start-up; include elements in design that can guarantee rapid effectiveness and better management of any possible delays.

Proposed strategy: IFAD has begun to systematically involve working groups from government counterparts in the design of new interventions. This involvement enables consensus to be built around possible differences in approach, ensures that national policies and sector plans are properly taken into account and allows agreement to be reached in advance on operational aspects, facilitating subsequent arrangements for loan approval and negotiations. The aim is to shorten the time between programme and project approval and the start-up of implementation.

In addition, twice-yearly portfolio reviews have been instituted, in June and December, subject to coordination by IFAD and the Vice Ministry for Public Investment and External Financing, to examine progress, analyse problems and obstacles to executing active programmes and projects, and seek solutions. These

reviews also include an analysis of any new designs or other products of relevance to the portfolio.

Deadline for implementation: As of adoption of this recommendation, on an ongoing basis.

Entities responsible for implementation: IFAD, Ministry of Development Planning, Ministry of Economy and Public Finance.

17. Recommendation 6. Set up sound M&E and knowledge management systems. Design a strategy for policy dialogue based on knowledge acquired and opportunities for scaling up.

One of the programme's weakest areas is M&E. To ensure that sound M&E systems can contribute to the quality of interventions and potential for scaling up, the evaluation recommends mobilizing funds as of the design phase to set up baselines before implementation begins, and subsequently in the respective budgets to assess impact. It is also recommended that values be assigned to such impact and that verifiable indicators be defined in appraisal documents and project completion reports. It is also important to include funding in IFAD's grants programme to help measure project impact and benefits using rigorous methods, as well as strengthen M&E capacity at the project and programme levels and coordinate efforts with national systems.

It is recommended that best practices be followed, some of which were identified with PROSAT: (i) provide the national coordination unit with technical, administrative and financial autonomy and locate it outside La Paz in view of the area-based approach advocated and to minimize externalities; (ii) ensure that competitive staff recruiting includes an in-depth assessment of specific capabilities and competencies, and consider regular external technical support to project teams; (iii) involve the relevant authorities around issues of team remuneration and institutional sustainability of interventions after project completion.

With respect to knowledge management and partnerships, the evaluation recommends that important project experiences be documented and adequately disseminated for replication or scaling up – as, for instance, the way in which VALE reaches women – and that close links be established between grants and loans. It is also recommended that partnerships be built with other donors and new actors, such as the private sector in connection with support for production clusters, and the academic world in connection with climate change adaptation.

In the context of the Government's new international cooperation policy, it is recommended that IFAD and the Government jointly define a strategy for dialogue based on the experience and results of IFAD-supported programmes and an analysis of the main rural development challenges affecting programme performance. This strategy should clearly define the dialogue's objectives and IFAD's specific contribution, and establish continuity throughout M&E systems, knowledge dissemination, opportunities for scaling up project results and innovations, and partnerships with government agencies and other actors.

Proposed strategy: It is necessary to continue to improve monitoring systems to make them more functional on the basis of best practices, and assign greater importance to supervision and implementation support. Implementing teams should have the right profile for their responsibilities and should be very clear about the results and impact desired, in accordance with the logical framework. This will require close support at the outset of implementation. Systems will be strengthened during supervision missions.

The new programmes and projects have not taken advantage of the information technology systems from past programmes and projects. Accordingly, these currently available instruments should be used and adapted as needed. This will

provide management information tools that facilitate timely monitoring and review of interventions.

Portfolio reviews will be a key element to reflect and exchange views on best practices, and to systematize lessons learned in the case of programmes and projects at different stages of execution.

One additional aspect to be taken into account by IFAD in coordination with the Government of Bolivia is the exit strategy for programmes and projects, which should be kept in mind from the outset of implementation. Accordingly, resources for the exit strategy should be provided for in the design documents in the form of specific activities, so that programme and project teams may consider relevant aspects of supported initiatives to ensure their sustainability.

IFAD's interventions have included successful scaling up, as in the case of financial inclusion with greater emphasis on young people and women. The new COSOP to be prepared in 2014 and 2015 will take into account lessons learned to generate an experience-based policy dialogue, regarding e.g.: (i) the best mechanisms, entities and modalities for participating in such dialogue; (ii) IFAD staff members to be involved in achieving this objective; and (iii) a proactive strategy for international cooperation partnerships to generate synergies between project interventions and national, regional and local programmes.

Deadline for implementation: Under implementation; in addition, coordinate organization of a round table with the Government and international cooperation to showcase the results achieved under IFAD-funded projects during fiscal 2015.

Entities responsible for implementation: IFAD, Ministry of Planning, Ministry of Rural Development and Land, municipal and regional governments, and programme/project implementation units.

18. Recommendation 7. Support IFAD's new country office in Bolivia. The office can perform effectively in the different areas reviewed: strategic approach and design of the future programme; policy dialogue and combining instruments to promote scaling up; and implementation issues such as programme and project portfolio management and ways of addressing delays.

In view of the foregoing recommendations, the evaluation invites IFAD, through the Latin America and the Caribbean Division as well as at the corporate level, to provide the support of senior management staff through regular visits to Bolivia; and to allocate sufficient financial and human resources to the office in La Paz, in particular for: (i) COSOP preparation and management; (ii) portfolio implementation, with a better balance in relation to resources allocated to design; and (iii) support staff, to provide the country representative with more time and the ability to exercise increased intellectual and institutional leadership.

Proposed strategy: Steps have already been taken to strengthen IFAD's office in Bolivia, by formalizing a long-term employment contract for the administrative assistant and setting up a team of subregional and national consultants with semi-annual contracts to provide effective support for projects and programmes. In addition, the office has been equipped with communication technology and now has videoconferencing facilities for rapid connection with headquarters in Rome and other regional offices.

Deadline for implementation: Under implementation.

Entities responsible for implementation: Latin America and the Caribbean Division, IFAD.

Signed by:

Viviana Caro Hinojosa
Minister
Ministry of Development Planning
Plurinational State of Bolivia

Date: 14 November 2014

John McIntire
Associate Vice President,
Programme Management Department
International Fund of Agricultural Development

Date: 16 October 2014

Estado Plurinacional de Bolivia

Evaluación del Programa en el País

I. Antecedentes

A. Introducción

- De conformidad con lo dispuesto por la Junta Ejecutiva en su sesión número 104 de diciembre de 2011, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo en 2013-2014 una evaluación del programa en el país (EPP) sobre la cooperación entre el FIDA y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia. Esta es la segunda EPP realizada por IOE en Bolivia desde el inicio de las operaciones del FIDA en el país en 1979. La primera evaluación se completó en 2005. La presente evaluación se realizó en el marco de la política de evaluación del FIDA¹ y sigue las directrices del Manual de evaluación de IOE.²
- Desde 1979 el FIDA ha aprobado 12 préstamos (9 cerrados y 3 en curso) con condiciones muy favorables. El último préstamo (Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia [ACCESOS]) ha sido otorgado con condiciones intermedias.³ El aporte del FIDA —que asciende a USD 112,7 millones— se ha sumado al del Gobierno de Bolivia, al de donantes y al de los propios beneficiarios para financiar proyectos por un costo total de USD 192,2 millones. La cartera en Bolivia tiene el séptimo lugar en volumen global de préstamos del FIDA en la región de América Latina y el Caribe, sobre un total de 28 países, y el primero en número de proyectos. El FIDA aprobó dos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en 1998 y 2007. El cuadro 1 muestra un resumen de las operaciones del FIDA en Bolivia.

Cuadro 1
Operaciones del FIDA en Bolivia

| <i>Primer proyecto financiado por el FIDA</i> | | 1979 |
|--|--|---|
| Total de proyectos aprobados financiados por el FIDA | | 12 |
| Monto total en préstamos del FIDA | | USD 112,7 millones |
| Fondos de contrapartida (Gobierno y beneficiarios) | | USD 42 millones |
| Cofinanciamiento | | USD 37,4 millones |
| Costo total de la cartera | | USD 192,2 millones |
| Condiciones de los préstamos | | Muy favorable* |
| Enfoque de las operaciones | Producción agropecuaria; infraestructura física y social, fortalecimiento de capacidades; acceso a servicios rurales; desarrollo comunitario; apoyo a negocios; manejo de recursos naturales | |
| Instituciones cofinancieras | Fondo Español, Banco Mundial, Organización de Países Exportadores de Petróleo, Programa Mundial de Alimentos, Corporación Andina de Fomento, Fondo Europeo de Desarrollo | |
| Número de proyectos vigentes | | 3 |
| Monto de las donaciones | | USD 11,1 millones (2005-2013) |
| División del FIDA responsable de las operaciones | | América Latina y el Caribe |
| COSOP | | 1998 y 2007 |
| Institución cooperante | | Corporación Andina de Fomento (hasta 2009) |
| Presencia del FIDA en Bolivia | | Oficina país (desde 2011) |
| Gerente actual de Programa | | Responsable desde 2012 |
| Interlocutores principales del Gobierno | | Ministerio de Planificación de Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras |

* A excepción del programa ACCESOS, aprobado en 2011 en condiciones intermedias.

Fuente: FIDA Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (PPMS, por sus siglas en inglés), informes finales Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos.

¹ www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-1.pdf

² www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_s.pdf

³ 50% de la tasa de interés variable de referencia y un plazo de 20 años.

B. Objetivos, metodología y proceso

3. **Objetivos.** La evaluación tiene dos objetivos: i) valorar el desempeño y el impacto de las operaciones apoyadas por el FIDA en Bolivia; y ii) producir una serie de hallazgos y recomendaciones que puedan servir como cimientos para la preparación de la futura cooperación entre el FIDA y el Gobierno de Bolivia, la cual será discutida a continuación de la EPP en 2015.
4. **Metodología.** La evaluación ha realizado un análisis global de: i) los resultados y el impacto de la cartera de proyectos apoyados por el FIDA; ii) los resultados de las actividades no crediticias; y iii) la pertinencia y eficacia del COSOP de 2007. Mientras que cada una de estas tres áreas fue valorada individualmente, las sinergias entre proyectos financiados por el FIDA y las actividades no crediticias también fueron analizadas. Esta perspectiva es importante para valorar el desempeño del COSOP y de la asociación entre el FIDA y el Gobierno.
5. En relación a la evaluación de la cartera de proyectos, el objetivo fue analizar los proyectos individuales con el fin de proveer lineamientos para evaluar la estrategia del FIDA en el país y los objetivos de la cartera en su conjunto. La práctica mayormente utilizada para las EPP es cubrir un lapso de alrededor de 10 años. Puesto que una EPP se hizo en 2005, la presente evaluación cubre los ocho años del período 2005-2012, y los cinco proyectos activos o aprobados por el FIDA en ese mismo período: i) el Proyecto de Asistencia Técnica a Pequeños Productores (PROSAT); ii) el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA); iii) el Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE); iv) El Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza - Fase 1: Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Comunidades y Familias en Extrema Pobreza en Cochabamba y Potosí (Plan VIDA-PEEP); y v) el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS).
6. La evaluación de la cartera de proyectos utilizó criterios de evaluación en consonancia con buenas prácticas a nivel internacional. Los criterios fueron los siguientes: pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, innovación y ampliación de escala, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, y desempeño de los asociados (el FIDA y el Gobierno). La definición de los criterios se encuentra en el anexo V. Los proyectos PROSAT, PROMARENA y VALE fueron evaluados conforme a todos los criterios, aunque con limitaciones en el caso de VALE por ser un proyecto en curso, especialmente en relación a la evaluación de su impacto y sostenibilidad (no se le atribuyó calificaciones a estos dos criterios). Los proyectos Plan VIDA-PEEP y ACCESOS fueron evaluados solamente en términos de relevancia del diseño por ser proyectos aprobados recientemente.
7. Con respecto a las actividades no crediticias, se han valorado los esfuerzos combinados del FIDA y el Gobierno en la promoción del diálogo de políticas, la gestión del conocimiento y los esfuerzos para establecer asociaciones. Ha sido también analizada la contribución del programa de donaciones⁴ tomando en cuenta una muestra de siete donaciones de asistencia técnica implementadas en Bolivia.
8. La evaluación de los resultados del COSOP se concentra principalmente en el COSOP de 2007, ya que la evaluación de 2005 había analizado el COSOP de 1998. Se ha contemplado la pertinencia del programa en términos de su alineamiento con las prioridades nacionales y la estrategia del FIDA, y aspectos estratégicos como las prioridades geográficas y sectoriales, la focalización de pobreza, las sinergias con otras intervenciones de desarrollo rural, las disposiciones de gestión del programa y el seguimiento dado a la EPP de 2005. La evaluación prestó especial atención a la adaptación del programa a los cambios políticos, económicos y de estrategia ocurridos en el país desde 2005, y a los retos encontrados en su

⁴ Éstas incluyen tanto donaciones aprobadas únicamente para el país, así como donaciones de alcance regional.

- ejecución. Con respecto a la eficacia, la EPP analizó si se alcanzaron los objetivos estratégicos articulados en el COSOP y cuál fue el impacto del programa.
9. La evaluación utiliza la escala estándar de seis puntos (1=peor; 6=mejor) adoptada por el Grupo de cooperación sobre la evaluación de las instituciones financieras internacionales. La descripción de la metodología y la explicación de las calificaciones se encuentran en el anexo IV.
 10. Limitaciones. Como ya señalado, sólo tres de los cinco proyectos cubiertos por la evaluación pudieron ser valorados según los criterios establecidos a causa de los retrasos en la efectividad de los otros dos proyectos (consecuentemente, calificados solamente por su pertinencia). Dos de los tres primeros son bastante antiguos, siendo aprobados respectivamente en 1997 y 2000. Asimismo, cabe señalar que la medición del impacto del programa ha sido difícil por las limitaciones de los sistemas de seguimiento y evaluación.⁵ Estos sistemas se han concentrado principalmente en contabilizar las actividades realizadas. Se añadieron solamente encuestas limitadas de impacto al final de los proyectos terminados (PROSAT y PROMARENA) -que son más bien estudios de caso- y no se han producido datos agregados a nivel del programa. En particular, la evaluación de impacto sobre los ingresos y activos de los beneficiarios en los dos proyectos, fue complicada ya que los proyectos no generaron una línea de base de comparación o la generaron con mucho retraso. La evaluación de impacto en relación al proyecto VALE se vio comprometida en cuanto el proyecto estaba avanzado alrededor del 50% al momento de la EPP. El proyecto, sin embargo, ha creado una línea de base que permitirá evaluar su impacto en el futuro.
 11. Proceso. La fase inicial incluyó una misión preparatoria en Bolivia en diciembre de 2012 para dialogar con el Gobierno y otras partes interesadas sobre los objetivos, el proceso y el contenido de la evaluación, así como la elaboración, diálogo y finalización del documento conceptual. Se prepararon informes de revisión para cada uno de los proyectos incluidos en la evaluación, las actividades no crediticias y el programa en el país. Además, el Gobierno de Bolivia y la División Regional de América Latina y el Caribe (LAC) del FIDA llevaron a cabo auto-evaluaciones del programa. La EPP se benefició asimismo de la Evaluación de los resultados del PROMARENA cuyo informe fue compartido con LAC y el Gobierno.
 12. La misión principal en Bolivia se llevó a cabo entre abril y mayo 2013. La misión mantuvo entrevistas en La Paz con funcionarios del gobierno, el equipo del FIDA y otros asociados.⁶ La misión viajó a varias regiones para observar los proyectos en el terreno y dialogar con los beneficiarios, las autoridades públicas, el personal de gestión de los proyectos, y otros asociados. Se visitaron los siete departamentos de Bolivia (sobre un total de 9 departamentos que tiene el país) donde han operado los proyectos evaluados, para poder apreciar la gran diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de las varias zonas.⁷ A causa de las distancias y dificultades de comunicación, la misión se dividió en dos equipos, abarcando, por un lado, el altiplano y por otro los valles y llanuras. El 15 de mayo de 2013 la misión presentó sus hallazgos preliminares en una reunión de cierre presidida por la Ministra de Planificación del Desarrollo en la que participaron varios socios, incluyendo la Gerente de Operaciones del FIDA en Bolivia.
 13. Además de la revisión de la documentación existente y observación directa de las actividades en el campo, la misión utilizó una combinación de métodos para recopilar datos primarios: i) entrevistas individuales y grupos focales de discusión con beneficiarios (campesinos, mujeres y hombres, y grupos de negocios); ii) visitas a hogares, y a no beneficiarios; iii) reuniones con las partes interesadas

⁵ El tema sobre seguimiento y evaluación es discutido en varias partes del presente informe.

⁶ La lista de las personas entrevistadas se encuentra en el anexo VI.

⁷ La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz (se visitó Chuquisaca en el marco de la Evaluación de los resultados de PROMARENA en noviembre 2012), véase el anexo VIII.

del FIDA y del Gobierno a nivel nacional, regional y local, incluyendo al personal de los proyectos; iv) reuniones con otros informantes (asociaciones de productores, académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG), sector privado, donantes, etc.). Las conclusiones de la evaluación son el resultado "triangular" de la información obtenida de diferentes fuentes.

14. El equipo de evaluación preparó el presente informe, que ha sido sometido a una revisión inter pares en IOE y a una revisión por parte de un asesor independiente. El informe fue compartido con la División regional para comentarios y sucesivamente enviado al Gobierno para recibir sus observaciones. Esta versión final del informe incluye los comentarios recibidos por parte de la División regional y el Gobierno.
15. La fase final de la evaluación conllevó actividades para asegurar la divulgación efectiva de los hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones de la EPP en Bolivia. En particular, se organizó la Mesa Redonda Nacional el 4 de abril 2014 durante la cual los diferentes socios tuvieron la oportunidad de profundizar, discutir e intercambiar puntos de vista sobre temas claves de la evaluación y al mismo tiempo proporcionar insumos para la preparación del Acuerdo conclusivo. Este es un acuerdo entre el Departamento de Administración de Programas del FIDA y del Gobierno de Bolivia sobre los principales hallazgos de la evaluación, así como su compromiso para adoptar e implementar las recomendaciones de la evaluación dentro de marcos de tiempo especificados. Una misión especial de IOE a Bolivia se llevó a cabo en diciembre 2013 con el fin de discutir con el Gobierno los puntos principales de la evaluación, así como la preparación de la Mesa Redonda Nacional y del Acuerdo conclusivo.⁸ En noviembre 2004 el informe fue presentado al Comité de Evaluación del FIDA.
16. Composición del equipo. El equipo de la EPP estuvo conformado, además del jefe del equipo de consultores (Jorge García-García, agro-economista), por cinco consultores independientes, nacionales e internacionales, especializados en las áreas de: i) Producción agrícola, asistencia técnica y negocios rurales y gestión de recursos naturales; ii) eficiencia de las operaciones, y desarrollo y gobernabilidad local; iii) género y desarrollo institucional; iv) mercados, cadenas de valor y financiación rural; y v) actividades no crediticias. Cecile Berthaud, la evaluadora principal de la EPP de la IOE, acompañó el equipo durante todo el período de la misión en el país.⁹

Observaciones principales

- Esta es la segunda Evaluación del Programa en el País (EPP) desde que se iniciaron las operaciones del FIDA en Bolivia en 1979. La primera se completó en 2005.
- Los principales objetivos de la EPP son: i) valorar el desempeño de las operaciones apoyadas por el FIDA en Bolivia; y ii) generar lecciones y recomendaciones que servirán como base para el futuro Documento de Oportunidades Estratégicas para el país (COSOP), que será preparado en 2015 después de completarse la EPP.
- La EPP evaluó una cartera de cinco proyectos, las operaciones no crediticias y los resultados del COSOP aprobado en 2007.
- La evaluación utilizó la metodología y los procesos estándar de IOE, prestando atención especial a la diversidad geográfica, los cambios sucedidos en el país y desafíos de la implementación.

⁸ Véase la nota metodológica en el anexo IV para más detalles.

⁹ Los nombres de los varios consultores son mencionados en la página de agradecimientos.

II. Contexto del país

17. El Estado Plurinacional de Bolivia ocupa una extensión de 1 098 581 km², sin salida al mar. El país es una región “de fuertes contrastes fisiográficos (abarca desde llanuras aluviales hasta conos volcánicos de altitudes superiores a los 5 000 msnm), bióticos, climáticos y humanos, siendo al mismo tiempo un país pluricultural y multiétnico” (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2012, p. 24). En 2012 su población alcanzaba 10,03 millones de personas comparado con 8,8 millones en 2003. La tasa de crecimiento cayó de 2,3% en 1995-2000 a 1,7% en 2000-2012.¹⁰ La población está constituida principalmente de personas de origen indígena (62%).¹¹ Alrededor del 67% de la población habita en áreas urbanas, y el 33% en áreas rurales. Los departamentos de La Paz y Santa Cruz son los más poblados, cada uno cuenta con un 27% de la población total, seguidos por el departamento de Cochabamba con el 18%. Según los primeros datos del último censo de población (2012), la proporción del departamento de la Paz ha bajado de 4 puntos desde 1992, y el departamento de Santa Cruz ha aumentado de 7 puntos. La mayor parte de la población se encuentra en el área andina, conformada principalmente por aymaras y quechuas; la mayor variedad cultural se encuentra en extensas áreas de las tierras bajas. La densidad de población es baja, 9,7 habitantes por km². Idiomas oficiales del Estado son el castellano y todos los 36 idiomas de las naciones y pueblos indígenas mencionados por la nueva Constitución (2009). El país se organiza en departamentos (9), provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos.

Cuadro 2
Bolivia: Indicadores básicos, 2000-2011

| Indicador | 2003 | 2008 | 2011 |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|
| Población total | 8 815 91 | 9 618 466 | 10,02 ^a |
| Crecimiento anual de la población 2001-2012 (por ciento) | | | 1,71 ^b |
| Esperanza de vida al nacer (años) | 62,0 ^b | 63,8 ^b | 65,5 ^b |
| Producto interno bruto (PIB) per cápita (USD) | | | |
| a. Valor nominal | 916 | 1 734 | 2 374 |
| b. Valor constante (año 2000) | 1 020 | 1 182 | 1 276 |
| Tasa de alfabetización (por ciento) | 87 | 86,7 | 95 ^a |
| Tasa de mortalidad infantil (por mil) | 53 | 43,8 | 39,3 |
| Tasa global de fecundidad | 3,8 | 3,5 | Dato no disponible |
| Crecimiento anual del PIB nominal en dólares (por ciento) | | | |
| Total | 2,9 | 4,4 | 5,2 |
| Per cápita (en dólares) | 0,6 | 2,5 | 2,4 |

Fuente: CEPAL, Estudio económico Bolivia 2005-2006 y 2010-2011; Instituto Nacional de Estadística (INE), Bolivia: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2008; INE (2013), cuadro 1.2 para población, tasa de alfabetismo en 2012, tasa de crecimiento 2001-2012; Banco Mundial, *World Development Indicators* para PIB y tasa de mortalidad infantil.

^a 2012

^b Los datos de esperanza de vida al nacer de 2003, 2008 y 2011 se calculan con la información para los períodos 1995-2000, 2000-2005, y 2005-2010.

¹⁰ Fuente: CEPAL, Estudio económico Bolivia 2005-2006 y 2010-2011; Instituto Nacional de Estadística (INE), Bolivia: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2008; Banco Mundial, e INE (2012) censo de población de 2012.

¹¹ Según los últimos datos oficiales del censo de 2001.

18. La economía boliviana se apoya principalmente en la minería, los hidrocarburos, la agricultura y la industria manufacturera. Su gran riqueza minera y de hidrocarburos se extiende en todo el territorio nacional. La producción de hidrocarburos se concentra en la faja pre-andina (departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija); en el 2010 este sector representó el 7% del producto interno bruto (PIB) y las exportaciones de gas natural representaron el 43% del total de las exportaciones.

A. Contexto general

19. Reformas. Entre 1985 y 1999 Bolivia llevó a cabo lo que se puede considerar el mayor programa de reformas estructurales de cualquier país de América Latina (Fondo Monetario Internacional, 2005a). Estas reformas, y un bajo crecimiento, generaron conflictos políticos y económicos en los años siguientes. La inestabilidad política continuó hasta 2005 cuando se convocó a elecciones y los bolivianos eligieron como presidente a Evo Morales con el 56% de votos, el primer indígena elegido con ese cargo en la historia del país.
20. La nueva administración llevó a cabo reformas que revirtieron algunos de las reformas de gobiernos anteriores. En la parte económica se rechazó el programa de privatizaciones llevado a cabo desde los noventa, y se nacionalizaron la producción de gas y de petróleo, las telecomunicaciones y la electricidad. Además, se reformó el sistema tributario para los hidrocarburos. En materia de distribución de tierras, la administración ejecutó en gran medida la legislación sobre la reforma agraria.¹²
21. En materia política, la Constitución del 2009 autorizó la elección directa de los gobernadores y legisladores departamentales profundizando la descentralización política que se inició en 1995, y fomentando un flujo creciente de recursos públicos para los gobiernos regionales y municipales. Se sentaron las bases para un estado de bienestar al garantizar que el Estado suministraría servicios básicos (viviendas, alimentos, agua, pensiones, educación y salud) a todos los ciudadanos. Con este objetivo, la administración amplió los programas de transferencias de ingresos iniciados en administraciones anteriores. Estos programas equivalen a un costo aproximado del 2% del PIB.
22. Desempeño macroeconómico. La administración Morales heredó una situación de bajo crecimiento y tasas de pobreza en aumento. La nueva política sobre el gas y el petróleo contribuyó a aumentar los ingresos del fisco, y la triplicación de los precios internacionales de hidrocarburos entre 1998-2004 y 2006-2012 aumentó el impacto sobre los ingresos. La deuda pública disminuyó del 71% a un 34% del PIB entre el 2005 y el 2012, y el país tuvo un crecimiento del PIB de un 4,7% anual entre 2006 y 2012 (cuadro 3). Los ingresos derivados de los impuestos y regalías del sector de hidrocarburos representan una tercera parte de los ingresos del gobierno. Dicho ingreso ha permitido al gobierno ampliar su gasto, especialmente en el sector de la asistencia social convirtiéndolo en uno de los motores de crecimiento del país. El gasto puede ser sostenido si Bolivia mantiene ese flujo de ingresos del sector. Se estima que se podría tener dificultades a mediano plazo por el agotamiento de las reservas de hidrocarburos (proyectado para 2023) si es que no se aceleran los procesos de exploración de nuevas reservas. El gobierno ha impulsado recientemente una serie de incentivos para promover la inversión en nuevos pozos de gas y petróleo.¹³

¹² Según datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en 2012 un total de 35.9 millones de ha de tierra disponible (el 55% del total) están bajo control de indígenas y campesinos en comparación con 17,2 millones en el período 1953-1992. Las leyes sobre reforma agraria en Bolivia son la de Reforma Agraria, 1953, la Ley INRA 1996, y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006.

¹³ Fondo Monetario Internacional *Country Report* No. 12/149, junio 2012.

Cuadro 3
Ingreso, precios y cuentas fiscales

| | 1994-1999 | 2000-2005 | 2006-2012 |
|--|--|-----------|-----------|
| <i>Ingreso y precios</i> | <i>Tasa promedio de crecimiento - porcentaje</i> | | |
| Producto interno bruto (PIB) | 4,0 | 3,0 | 4,7 |
| Inflación (Índice de precios al consumidor - al final del período) | 7,2 | 3,4 | 6,8 |
| Sector público | (Porcentaje del PIB) | | |
| Ingresos y donaciones | 25,4 | 26,3 | 35,5 |
| Recaudos por hidrocarburos | 5,4 | 4,6 | 11,1 |
| Gasto | 28,4 | 32,2 | 33,4 |
| Balance general | -3,0 | -5,8 | 1,9 |
| Deuda pública bruta | | 70,2 | 40,0 |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Nota de información al público (varios años) y documentos cr0038 (cuadro 20), cr01391 (cuadro 20), cr03258 (cuadros 20 y 22), cr12149 (cuadro 2), los cuales se encuentran en <http://www.imf.org/external/index.htm>

23. Durante la década 2000-2010, las divisas incrementaron como resultado del aumento en los precios internacionales de sus principales productos de exportación (hidrocarburos, minerales, soya, derivados del bosque, quinua, productos de la ganadería), de las mayores remesas de los migrantes bolivianos en el exterior y de la mayor producción de coca. Como resultado de los eventos externos y de una política macroeconómica prudente, durante 2000-2010 la economía y el PIB per cápita crecieron al 4 y 1,8% anual; en el 2011 el PIB per cápita alcanzó unos USD 2 320 motivo por el cual desde el 2010 el Banco Mundial clasifica a Bolivia como país de ingreso medio bajo.¹⁴ En el contexto de América Latina, su ingreso per cápita supera el de Honduras, Nicaragua y Haití, pero es superado por el ingreso per cápita de los otros 20 países de la región (Economist Intelligence Unit, 2013, p.13).
24. Gobernabilidad. En 2012, Bolivia se posicionó en el puesto 105 sobre un total de 176 países en el índice de percepción de la corrupción. El Indicador relacionado con el estado de derecho mostraba un deterioro desde 2003, sin embargo, se observa una mejora moderada desde 2010.¹⁵

B. Agricultura y desarrollo rural

25. Geografía. Bolivia posee una gran diversidad geográfica, con una inmensa cantidad de ecosistemas y microclimas, cultivos y especies. La agricultura en Bolivia depende de estas realidades ecológicas, las cuales permiten dividir al país en tres zonas geográficas.¹⁶ Zona 1–Tropical, entre 400 y 1 200 metros sobre el nivel del mar que cubre la zona del Amazonas y Santa Cruz; en esta zona se cultiva algodón, sorgo, maíz, caña de azúcar, arroz, soya, girasol y se cría ganado vacuno. Esta agricultura está constituida principalmente por empresas privadas grandes, y es una agricultura de tipo comercial, orientada a la exportación. Zona 2 –Valles, entre 400 y 2 600 metros; en esta zona se cultiva fruta y hasta hace 15 años era el granero boliviano. La gran mayoría de los productores son pequeños. Esta zona tiene serios problemas de erosión. Zona 3–Altiplano, con una altitud

¹⁴ Véase Banco Mundial, Datos Países: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

¹⁵ <http://www.transparency.org/country> y World Bank Institute, Worldwide Governance Indicators, 2011.

¹⁶ El Ministerio de Agricultura y Tierras (2012, p. 10) distingue cinco grandes regiones agro-productivas: Altiplano, valles, Gran Chaco, llanos tropicales y Amazonia. La Zona 1, Tropical, abarca estas tres últimas regiones.

- superior a los 2 600 metros, produce entre el 60% y 80% de los alimentos del país. En estas dos zonas hay una agricultura tradicional, de subsistencia, localizada en La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca, la cual ocupa cerca del 60% de la mano de obra agrícola; también está la producción de la hoja de coca en el Trópico de Cochabamba y en los Yungas de la Paz que supera lo que se requiere para abastecer el consumo nacional de hoja de coca, y cuyo valor equivale al 1,5% del PIB total y al 15% del PIB agrícola.¹⁷
26. La cría de ganado se desarrolla principalmente en la Zona Tropical donde las fincas son de grandes extensiones, y es una ganadería de tipo comercial y hasta industrial. En las zonas 2 y 3, Valles y Altiplano, predominan los camélidos, los ovinos y los caprinos, los cuales se crían en pequeña escala para autoconsumo y la producción de fibras y otros subproductos que se utilizan en la producción artesanal. En estas zonas las tierras de pastoreo son generalmente de uso comunitario. En la economía campesina de las tierras altas la ganadería menor (llamas, alpacas, ovinos y cabras) contribuye bastante a los ingresos monetarios de las familia típica (venta de lana, pelo, animales y queso) y sustancialmente a la seguridad alimentaria familiar (leche y carne).¹⁸
 27. Las exportaciones agrícolas provienen esencialmente del oriente del país. Quinua, cacao y café son las principales exportaciones que se producen en el Altiplano y Yungas del occidente del país, pero en estas regiones hay un problema de erosión y pérdida de suelos que se ha convertido en una restricción grave que limita expandir la producción. Bolivia dispone de un importante recurso forestal de 53 millones de ha (48% de la superficie del país). En 2011, el sector forestal contribuyó con el 8,8% al valor de las exportaciones bolivianas.¹⁹
 28. La precipitación anual muestra grandes diferencias regionales. Se alcanza unos 2.000 mm en la llanura beniana (trópico), 1 300-1 700 mm en los yungas (trópico), 300-800 mm en el Altiplano y valles altos, y 400-1 200 mm en el Chaco. La mayor pluviosidad ocurre en la estación de verano (diciembre-marzo), que concentra el 60-80% de la precipitación anual (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2012, p.6).
 29. El sector en la economía.²⁰ El sector agropecuario mantiene el 32% de la población total, el 40% de la población económicamente activa y genera un 10% del PIB.²¹ Aunque el valor real de su producción casi se duplicó entre 1995 y 2011, su participación en el PIB y en el empleo cayó cerca de cinco puntos, debido a un mayor crecimiento en otros sectores como la minería y los hidrocarburos. Durante dicho período, la agricultura generó el 70% del valor bruto de la producción y la ganadería el 30%. En lo que se refiere al sector de camélidos un estudio de ECODINAMICA (2002, cuadros 17-24) estima que éste contribuyó entre el 0,5% y el 0,6% del PIB de 1990 y 2002. El Instituto Nacional de Estadística calcula la población de llamas en 2,67 millones de cabezas y la de alpaca en unas 383 mil cabezas en el 2011.
 30. El crecimiento de la agricultura se debe principalmente al aumento del área cultivada, la cual pasó de 1,8 millones de hectáreas en 1995 a unos tres millones en 2011. La soya aumentó su ocupación del área cultivada del 25% en 1995 y 1996 al 32% en el 2010 y el 2011. Fuera de la papa, que ocupa un 6% de dicha área, los otros principales productos son cereales, caña de azúcar, soya, girasol y algodón. La quinua, un producto que se cultiva en el Altiplano, ocupó el 2% del área en 2010-2011, recuperando el área que tenía en 1995-96.

¹⁷ Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC (Septiembre 2012, p. 34).

¹⁸ FIDA, IOE, Informe de evaluación de los resultados de PROMARENA, Octubre 2013.

¹⁹ Fundación Milenio, Informe Nacional de Coyuntura n.186, 22 de marzo 2013.

²⁰ El análisis de esta sección y la siguiente se basa en información de la FAO, la cual se encuentra en <http://faostat3.fao.org/home/index.html#HOME>

²¹ Su peso en las exportaciones es más bajo, alrededor del 3% en 2011.

31. Productividad. La agricultura boliviana tiene una de las productividades más bajas en América del Sur y ha cambiado poco durante los últimos 10 años. Fuera del frijol y la quinua, el rendimiento por hectárea en arroz, cebada, maíz, trigo, caña de azúcar y soya fluctúa entre la mitad y la tercera parte de toda América del Sur (Hameleers, Antezana y Paz 2012). Entre las varias razones que explican el bajo rendimiento están la desertificación y la degradación de los recursos naturales, la ausencia de un sistema efectivo de investigación y extensión,²² los niveles educativos y las condiciones de salud en el sector rural.²³ Hay también factores vinculados al acceso a recursos (tierra, agua y capital), mercados, migración, así como factores naturales y climáticos (ver la sección C a seguir).
32. Los datos confirman que la producción agropecuaria aumentó debido a la expansión de la frontera agrícola.²⁴ La expansión es esencialmente dedicada a producir cultivos comerciales mientras que la agricultura tradicional, compuesta de pequeñas propiedades, se ha estancado. Este modelo de producción está llegando a los límites de lo que se puede conseguir con la tecnología y recursos humanos disponibles, especialmente en el Altiplano, y en ausencia de un sistema efectivo de investigación y extensión agropecuaria.
33. Investigación y extensión.²⁵ Hameleers y sus co-autores muestran que el gasto público en agricultura (1996-2008) representó un 9% del gasto público total, y de esa suma un 60% se utilizó en caminos rurales, una inversión supremamente necesaria en el campo boliviano, pero insuficiente para elevar la productividad en las fincas. Según el Informe de revisión del gasto público en agricultura,²⁶ es necesario asignar más recursos a los bienes públicos en la agricultura (como la investigación, extensión y riego), y mejorar la implementación.
34. La inversión en investigación y extensión agrícola representa el 3% de la inversión pública en agricultura (Hameleers y asociados, p.21). Dicha inversión se ha visto perjudicada por la ausencia de entidades estables, organizadas y efectivas. Desde 1992, Bolivia ha tenido tres organismos de investigación agrícola: el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (1975-2000), el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria -SIBTA- (2000-2006), y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF). En el 2007 se fundó el INIAF, pero todavía no está funcionando plenamente.
35. Minifundio. Según Hameleers y co-autores también contribuyen a la baja productividad "la existencia del 'minifundio' (superficies agrícolas altamente parceladas por la sucesiva división generacional) y la degradación de la tierra, especialmente en el altiplano y los valles de Bolivia" (Ibíd., p. 19). De las 745 000 unidades productivas 698 000 (el 93% del número de fincas) tienen cinco hectáreas o menos y usan el 37% de la superficie cultivada mientras que 3 275 fincas (el 0,4%) tienen más de 50 hectáreas y usan el 43% del área cultivada.²⁷

C. Recursos naturales y medio ambiente

36. Los problemas de deterioro de los recursos naturales son de varios tipos y afectan a los suelos, los recursos hídricos, el conjunto de la biodiversidad, incluyendo las pasturas y bosques nativos. Este escenario compromete la evolución futura de la productividad agropecuaria y la producción de servicios ambientales.

²² Cabe señalar, sin embargo, esfuerzos y logros recientes después de la creación del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal.

²³ La situación mejoró en las dos décadas recientes cuando se le prestó más atención a la educación y a la salud (ver la sección D a seguir).

²⁴ Datos de Hameleers y co-autores muestran que desde 1980 el área cultivada por los campesinos en tierras altas ha sido de un millón de hectáreas, que la de los campesinos en tierras bajas se dobló a más de 400 mil hectáreas y la de los agricultores empresariales se quintuplicó a más de un millón.

²⁵ Esta sección se basa en Hameleers et al (2012), capítulo II.

²⁶ Ministerio de Planificación del Desarrollo (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas [UDAPE]) y Banco Mundial, 2011.

²⁷ Fuente: calculado por misión de evaluación basado en http://www.pci-bolivia.org/documents/simposiomisllamas/1_MarcolriarteMarcoley144%20%20.pdf - véase también el anexo XI.

37. Bolivia posee una gran diversidad de suelos y la baja fertilidad caracteriza a un 65% de sus tierras agrícolas. En el Altiplano los suelos agrícolas tienen limitaciones por la salinidad y la baja fertilidad de la capa arable. Los suelos de la cordillera en los valles andinos y valles aluviales, laderas y montañas tienen fuertes limitaciones agrícolas por su creciente erosión. En las penillanuras y pie de montes los suelos pueden aprovecharse intensamente cuando se dispone de riego. La exuberancia de la Amazonia y del trópico esconde serios problemas de acidez, y su cobertura vegetal abundante se sustenta de un delicado equilibrio ecológico que se degrada intensamente en las áreas afectadas por quemadas y chaqueo.²⁸
38. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras afirma que la expansión de la frontera agrícola tiene causas ecológicas y socioeconómicas.²⁹ Las causas económicas son el crecimiento de la demanda y de la población y la habilitación de zonas agrícolas. Las causas ecológicas son la erosión, la intoxicación y el desgaste orgánico de los suelos, las plagas y enfermedades, y la deforestación³⁰ (MDRyT, 2012, p. 34). La agricultura moderna, que produce cereales y oleaginosas, se expandió con sistemas poco sostenibles, que reducen la fertilidad de los suelos y estimulan nueva tala de bosques. En el Altiplano, los campesinos cultivan en tierras con ecosistemas frágiles, en laderas con fuertes pendientes, y explotan intensamente la tierra; ello ha conducido a erosionar y empobrecer los suelos, a perder flora y fauna, y a deteriorar los recursos hídricos. Más aún, las formas de explotación colectiva, el libre acceso a los recursos forrajeros y el monte nativo amenazan de la misma manera la integridad y sostenibilidad de los recursos.³¹
39. La escasez relativa de los recursos hídricos de las regiones mayormente pobladas del país se ha ido agudizando con el pasar del tiempo, las tendencias derivadas del cambio climático y la evolución derivada de las alteraciones antrópicas de los principales ecosistemas y de procesos de contaminación provenientes de las explotaciones mineras y de hidrocarburos. Los problemas ambientales se acentúan por falta de riego y de agua para riego. La evolución del clima y la presencia de eventos extremos han contribuido a aumentar la desertificación y significado condiciones más riesgosas y menos favorables para la agricultura (MDRyT 2012, 290-306). Además, la alteración del clima afecta las actividades productivas, el abastecimiento de alimentos, la biodiversidad, la disponibilidad y acceso al agua, y por último, las migraciones. Los pobres se encuentran más expuestos y vulnerables ante este conjunto de riesgos.

D. Desarrollo humano, pobreza y seguridad alimentaria

40. Desarrollo humano. Las condiciones de vida de los bolivianos han mejorado en los últimos 20 años. El índice de desarrollo humano subió de 0.557 en 1990 a 0.675 en 2012 (cuadro 4) y coloca a Bolivia en el puesto 108 entre 187 países.
41. Pobreza. A pesar de su recién estatuto de país de ingreso medio bajo, Bolivia tiene altos niveles de pobreza (cuadro 4). En 2011 la pobreza moderada en el país llegó un 45%, siendo 37% en el sector urbano y 61% en el sector rural. Sin embargo, la pobreza moderada cayó 21 puntos porcentuales desde el 2000 y 15

²⁸La palabra chaqueo se refiere a la secuencia de actividades tales como la tumba, tala, roza, descampe y quema de árboles y matorrales, para recomenzar año tras año en otro lugar (definición tomada de http://www.eldiario.net/noticias/2002/2002_08/nt020828/1_00opn.html).

²⁹ Se estima que en el país casi 7 millones de hectáreas están desforestadas, de las cuales alrededor de 2 millones de éstas están dedicadas a la agricultura, mientras que el resto está abandonado (Fundación Tierra, 2012).

³⁰ Según datos de la FAO, Bolivia perdió unas 5 millones de has de bosques entre 1994 y 2011, lo que representa un 8% del área boscosa en 1994.

³¹ (Hardin, 1968). Cabe señalar asimismo que el país tenía una notable y única tradición ancestral de gestión conservacionista de sus recursos naturales con terrazas. Actualmente se estima que el 80% de la infraestructura se encuentra abandonada (Chilon Camacho, 2008 y entrevistas realizadas por la Misión de Evaluación de PROMARENA, 2012).

puntos desde 2007. En términos absolutos, en el 2011 había unas 4,8 millones de personas viviendo en pobreza moderada.³²

Cuadro 4
Desarrollo humano e incidencia de la pobreza

| Año | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 |
|-------------------------------------|---------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Índice de desarrollo humano | No disponible | 0.62 | n.d. | n.d. | 0.647 | 0.653 | 0.652 | 0.659 | 0.663 | 0.671 |
| Pobreza moderada^a | | | | | | | | | | |
| Total | 63.5 | 66.4 | 63.1 | 63.3 | 59.6 | 59.9 | 60.1 | 57.3 | 51.3 | 45.0 |
| Área urbana | 51.4 | 54.5 | 54.3 | 53.9 | 48.2 | 50.3 | 50.9 | 48.7 | 43.6 | 36.8 |
| Área rural | 84.0 | 87.0 | 77.7 | 78.8 | 80.1 | 76.5 | 77.3 | 73.6 | 66.4 | 61.4 |
| Pobreza extrema^b | | | | | | | | | | |
| Total | 40.7 | 45.2 | 38.8 | 39.5 | 36.7 | 37.7 | 37.7 | 30.1 | 26.1 | 20.9 |
| Área urbana | 23.5 | 27.9 | 26.2 | 25.7 | 20.5 | 23.4 | 23.7 | 18.9 | 16.1 | 10.8 |
| Área rural | 69.9 | 75.0 | 59.7 | 62.3 | 65.6 | 62.3 | 63.9 | 51.5 | 45.5 | 41.3 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística para indicadores de pobreza, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para índice de desarrollo humano (<http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>)

^a Una persona vive en pobreza moderada cuando su nivel de ingreso es (Instituto Nacional de Estadística [INE]) inferior al valor de una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas. INE (2011, p. 17).

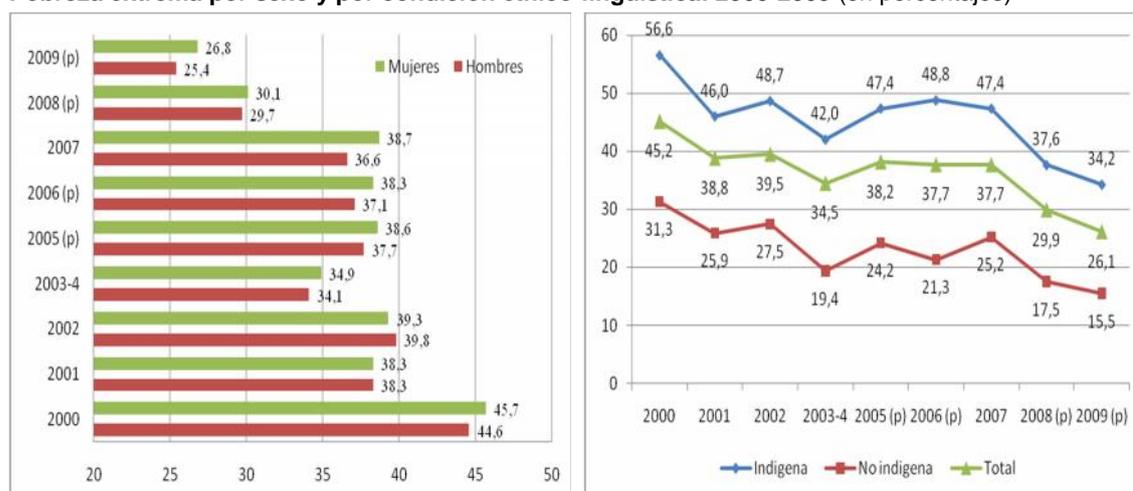
^b Una persona vive en pobreza extrema cuando su nivel de ingreso es inferior al valor de una canasta básica de alimentos (INE, 2011, p. 17).

42. En 2011, la pobreza extrema alcanzó 21% en el país, 11% en el sector urbano y 41% en el sector rural. Estos números, aunque altos, cayeron mucho desde el 2000: 24 puntos porcentuales a nivel nacional (y 17 puntos desde 2005), unos 13 puntos en el sector urbano y casi 30 puntos en el sector rural (22 puntos desde 2005). La mejora macroeconómica del país favoreció parcialmente la economía campesina gracias al incremento de la demanda de alimentos y mayores oportunidades de obtener ingresos extra prediales (por ejemplo en la minería). En términos absolutos el número de personas en pobreza extrema en 2011 alcanzó 2,2 millones, 0,77 millones en el sector urbano y 1,46 millones en el sector rural.
43. La pobreza extrema afecta casi por igual a hombres y mujeres (Figura 1). Visto desde la condición étnico-lingüística³³ se observan grandes diferencias entre la población identificada como indígena y no indígena, con 34% y 15% de cada una de ellas en situación de pobreza extrema en 2009. La incidencia de pobreza se concentra en los valles y las mesetas centrales. La mayor incidencia de pobreza moderada y extrema en 2011 se encuentra en Potosí (67% y 50%), Chuquisaca (64% y 37%) y Oruro (48% y 23%). Sin embargo, los departamentos con el mayor número de personas en pobreza extrema son La Paz (610 000), Potosí (390 000), y Cochabamba (360 000). Santa Cruz tiene la menor incidencia de pobreza moderada y extrema pero, después de La Paz, tiene el mayor número de pobres moderados (un millón) y casi tantos pobres extremos como Potosí (330 000 versus 390 000). En resumen, excepto por Potosí, el mayor número de pobres se encuentra en departamentos con menor incidencia de pobreza.

³² Estos números se calculan con la información sobre población que trae la encuesta de hogares de 2011, 10,7 millones de habitantes; si se calcula con la población preliminar del censo para 2012, 10,4 millones, la población pobre (moderada) llega a 4,7 millones.

³³ La CEL combina la auto pertenencia a un grupo étnico con el idioma que habla y el idioma materno de las personas; ver Molina, R. y Albó, X (2006).

Figura 1
Pobreza extrema por sexo y por condición étnico-lingüística: 2000-2009 (en porcentajes)



Fuente: Informe del equipo de evaluación, con base en los informes de progreso de los ODM (2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

44. Seguridad alimentaria. Bolivia tiene niveles relativamente altos de inseguridad alimentaria. El valor del Índice Global del Hambre (IGH) para Bolivia, 12,3, permaneció inalterado entre el 2001 y el 2012; ese valor coloca al país en el puesto 32 entre 77 países con índice superior a cinco.³⁴ El indicador de riesgo de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM) muestra que la vulnerabilidad media afecta a 4,3 millones de personas (el 40% de la población y 58.7% de los municipios) y la vulnerabilidad alta a 1,1 millón de personas (el 10,8% de la población y 30% de los municipios).³⁵
45. Demografía, salud y educación. Los indicadores sociales mejoraron en varias dimensiones durante los últimos 20 años. Entre 1995 y 2012 la esperanza de vida al nacer pasó de 62 a 67 años, la mortalidad infantil cayó de 67 por mil a 38 por mil, y la tasa de fecundidad cayó de 4,3 a 3,1; la tasa de mortalidad materna (por 100 000 nacimientos) cayó de 360 en 1995, y 280 en el 2000 a 190 en el 2010.³⁶ La tasa de alfabetismo subió del 87% en 2001 al 92% en el 2011 (datos censales y ENH 2011). El peor indicador se encuentra entre las mujeres del sector rural, con una tasa del 74%, y las mujeres indígenas constituyen el 70% de los analfabetos. La cobertura en el acceso a servicios de agua y saneamiento es baja en las áreas rurales (respectivamente dos tercios y 9% de la población rural tienen acceso).³⁷
46. Migración. Los bajos ingresos en el sector rural han estimulado a los habitantes a migrar hacia otros países, al sector urbano, y al oriente de Bolivia, principalmente a Santa Cruz. En el caso de los jóvenes la emigración es casi total, lo que ha reducido la disponibilidad de mano de obra en el campo.³⁸ En las comunidades rurales preponderan los niños, las personas mayores y las mujeres jefas de hogar. La emigración a otros países se ha convertido en una fuente importante de

³⁴ El valor que establece el límite entre bajo y moderado (IFPRI y otros, 2012, p.8). Los grados del hambre son bajo, moderado, serio, alarmante y extremadamente alarmante. El índice se construye usando tres indicadores: subnutrición, bajo peso infantil y mortalidad infantil.

³⁵ Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Análisis y mapeo de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, VAM, 2012.

³⁶ El dato de mortalidad materna proviene del Banco Mundial, World Development Indicators y se encuentran en <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>. A pesar de estas mejoras, en aspectos como bajo peso al nacer los datos no muestran ninguna mejora; en 1997-2000 y 2008-2011 los niños con bajo peso al nacer (menor de 2 500 gramos) representaban un 5,2% del total de nacidos.

³⁷ Fondo Monetario Internacional *Country Report* No. 12/149, junio 2012.

³⁸ En un taller reciente se hacía un diagnóstico donde se afirmaba “La disminución de la producción agrícola está atribuida al surgimiento de otras alternativas más rentables: minería, contrabando, criminalidad” (Fundación Tierra, 2012).

ingresos para Bolivia por las remesas de los migrantes.³⁹ Esta tendencia probablemente continúe mientras los diferenciales de ingreso entre el sector rural y el sector urbano se mantenga.

47. Desigualdad. Bolivia tiene altos niveles de desigualdad. El índice de Gini bajó sostenidamente a partir del 2002 y en el 2011 alcanzó un valor de 0,47 (0,60 en 2006). Pero la desigualdad tiene otras dimensiones: los desequilibrios territoriales y las diferencias según sexo y etnia. La desigualdad regional y étnica se manifiesta en las grandes diferencias en las tasas de pobreza, reseñadas anteriormente. El Índice de desigualdad de género es de 0,774, lo que ubica a Bolivia en el puesto 108 (en un total de 186 países). En cuanto a salarios en el sector urbano y en el sector rural las mujeres ganan el 63% y el 30% de lo que ganan los hombres (ENH 2011, gráfico 5,6). Finalmente, cabe resaltar las desigualdades en el acceso a la tierra por varias razones: proceso de redistribución de tierras no completado, pequeños productores sin acceso a la tierra después de la creación de los territorios indígenas originario campesinos, y limitaciones en el ejercicio del derecho a la tierra especialmente para las mujeres.⁴⁰ El Plan sectorial “Revolución Rural y Agraria 2010-2020” menciona, asimismo, el aumento de los campesinos sin tierra y asalariados de temporada en las tierras bajas, así como la expansión empresarial que ocurrió en tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas.

E. Políticas públicas y programas para la reducción de la pobreza rural

48. Luego de la crisis política que vivió el país entre el 2000 y el 2005, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 busca cambiar el modelo. El Plan se desarrolla alrededor de cuatro pilares: Bolivia Digna (aspectos sociales y comunitarios), Bolivia Democrática (descentralización), Bolivia Productiva (aspectos productivos) y Bolivia Soberana (relaciones externas). El Plan considera que la desigualdad y la exclusión social como producto del colonialismo hacen parte del patrón primario exportador y del neoliberalismo que debilitó al Estado.⁴¹ El Estado se constituye como promotor y protagonista del desarrollo, con intervenciones en la producción y comercio de los sectores estratégicos, al mismo tiempo que en el apoyo a los pequeños productores para aumentar su productividad e introducción en los mercados internos y externos. En su estrategia de “Bolivia Productiva”, el Plan prioriza el impulso a las actividades económicas productivas en el área rural, la seguridad y soberanía alimentaria, el fortalecimiento de las organizaciones de los pequeños productores rurales y su acceso a recursos: tierra, agua, capital, tecnología.
49. La seguridad y la soberanía alimentaria se definen como estrategia nacional, aspecto que ha llevado a la priorización del desarrollo de cadenas/complejos productivos agroalimentarios destinadas principalmente al mercado interno. El gobierno asigna un papel central a la agricultura y al desarrollo rural. Además del PND se cuenta con un plan sectorial (2006–2010) y el vigente denominado “Revolución Rural y Agraria 2010-2020”.⁴²
50. La Ley N° 144 de junio de 2011, la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, es el referente de políticas para la problemática agropecuaria,

³⁹ Los datos del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/products/wdi>) muestran que las remesas aumentaron de USD100 millones a USD 1 000 millones entre el 2000 y el 2011.

⁴⁰ Discriminaciones de facto, falta de información y capacitación, situación de las mujeres a cargo del hogar.

⁴¹ República de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006-2010. Junio de 2006, p.6.

⁴² El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras realiza sus programas, proyectos y acciones en el marco del Plan del Sector Desarrollo Agropecuario “Revolución Rural y Agraria 2010-2020”. Tiene ocho ejes estratégicos sectoriales: i) Fomento a la equidad en la tenencia distribución y acceso a la tierra y bosques; ii) Producción Agropecuaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria; iii) Desarrollo agropecuario productivo; iv) Gestión territorial productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios; v) Generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles; vi) Acceso al agua para riego; vii) Diversificación de los bienes y servicios brindados por el bosque, a través del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, y viii) Fortalecimiento Institucional Agropecuario y Forestal.

agraria y forestal del país. La Ley busca mejorar el acceso a servicios financieros de los pobres rurales a través, por un lado, de la creación del Fondo Crediticio Comunitario, administrado por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y, por otro, del incremento de la cartera de crédito agropecuario en las entidades de intermediación financiera. Además de crearse el Seguro Agrario Universal "Pachamama".

51. Los principales programas sociales para combatir la pobreza son el Bono Juancito Pinto (para educación),⁴³ el Bono Juana Azurduy (para salud materna e infantil)⁴⁴ y la Renta Dignidad (para los bolivianos mayores de 60 años).⁴⁵ El Ministerio de Planificación estima que "en promedio, los recursos que percibe un hogar por concepto de estos bonos representa alrededor del 4,8% de sus ingresos mensuales (9,5% área rural 3,4% área urbana)" (MPD 2011, p.14).
52. Los principales resultados y avances del PND⁴⁶ se encuentran en el ámbito de las metas sociales, varias de las cuales fueron superadas antes de lo previsto: i) la meta de disminuir la pobreza extrema (27,2% hasta 2011 y se alcanzó el 26,1% en 2009); ii) la pobreza moderada (49,7% hasta 2011 y se alcanzó un 50,6% en 2009); iii) la meta de reducir la brecha (coeficiente de Gini) a 0,58 en 2011, logrando llegar a un 0,51 en 2009; y v) la meta esperada del ingreso per cápita de USD 1 411 en 2011 (USD 1 683 en 2009). Estos logros son en gran medida atribuibles a los altos precios de exportación de las materias primas y al manejo y estabilidad macroeconómica, aspectos que han sido fundamentales para generar las condiciones de un crecimiento de la economía, acompañado por políticas sociales e infraestructuras, que han mejorado el acceso a los servicios básicos.

F. Asistencia de los donantes

53. Según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Bolivia recibió ayuda oficial para el desarrollo por USD 8 395 millones durante el período 2000-2011, pero su dependencia de ella se ha reducido considerablemente (cuadro 5). Como proporción del ingreso se llegó a un pico del 12% en el 2003 y en el 2011 había bajado a un 3,2%. La ayuda bilateral constituye un 75% del monto total de ayuda. En términos de flujos netos de ayuda, el principal donante en el período 2000-2010 ha sido Estados Unidos, seguido del Banco Mundial (Asociación Internacional de Fomento [IDA, por sus siglas en inglés]), España, Alemania, Holanda, Japón y la Unión Europea. Los datos sobre ayuda bruta en 2010-2011 muestran un patrón similar para el período 2000-2010.⁴⁷ Por sectores, un 55% de la ayuda va a los sectores de educación (15%), salud y población (12%) y otros (28%); el 45% restante va a infraestructura económica y servicios (13%), producción (20%), multisectorial (8%) y otros (4%). En términos de financiamiento externo oficial del sector agropecuario, el financiamiento contratado con el FIDA en 2011 fue de 8 millones de USD sobre un total de USD 61,7 millones dedicado al sector (13% del total).⁴⁸

⁴³ El gasto en este programa representó un 0.7% del PIB en 2007 y 0.42% en 2012.

⁴⁴ El programa se inició en 2009 y hasta el 2012 había beneficiado a 330 048 madres y 504 702 niños.

⁴⁵ El total acumulado en el período 2008-2012 fue de 956 760 beneficiarios.

⁴⁶ Loza, Gabriel. El Plan Nacional de Desarrollo: resultados y avances. Economía y Negocios. Suplemento económico de La Época. La Paz, 12 al 18 de junio de 2011: 2-3.

⁴⁷ Los diez principales donantes suministran cerca del 92% de la ayuda bruta, y de estos los cinco más grandes son el Banco Interamericano de Desarrollo con su Fondo Especial (USD 142 millones), España (USD 101 millones), Estados Unidos (USD 88 millones), Alemania (USD 61 millones) y la Unión Europea (USD 58 millones). Holanda, Japón, el Banco Mundial-IDA, Dinamarca y Suecia contribuyen con el 32% de los fondos provistos por los 10.

⁴⁸ Ministerio de Planificación del Desarrollo, Informe 2011 sobre cooperación internacional y financiamiento para el desarrollo en Bolivia.

Observaciones principales

- Bolivia es un país de gran diversidad geográfica y étnica. Como resultado del alza en los precios internacionales de sus exportaciones y de la política macroeconómica, su economía creció al 4% anual en 2000-2010 y el país redujo su dependencia de la ayuda externa.
- El sector agropecuario tiene el 40% de la población económicamente activa y genera un 10% del PIB, pero su peso está disminuyendo. El sector ha crecido por una expansión de la frontera agrícola, esencialmente la dedicada a producir cultivos comerciales mientras que la agricultura tradicional, compuesta de pequeñas propiedades, se ha estancado. Varios factores contribuyen a la baja productividad: niveles de educación y salud, infraestructura inadecuada, deterioro y escasez de recursos naturales, ausencia de investigación y extensión, migración, acceso limitado a tierra, capital y mercados.
- Los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria son altos, mayores en el sector rural, en las mujeres, y en los pueblos indígenas. No obstante, la pobreza moderada y la pobreza extrema han bajado entre 1999 y 2011.
- El Plan Nacional de Desarrollo prioriza el impulso a las actividades económicas productivas en el área rural, la seguridad y soberanía alimentaria, el fortalecimiento de las organizaciones de los pequeños productores rurales y su acceso a recursos.

Cuadro 5
Flujos netos de ayuda: 2000-2010 (millones de dólares)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total Sumado |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Ayuda oficial para el desarrollo | 482 | 744 | 689 | 938 | 785 | 643 | 850 | 477 | 628 | 725 | 675 | 759 | 8 395 |
| Per cápita (dólares) | 58 | 88 | 80 | 106 | 87 | 70 | 91 | 50 | 65 | 74 | 68 | n.d. | 839 |
| % de: | | | | | | | | | | | | | |
| Ingreso nacional bruto (GNI) | 5.9 | 9.4 | 9.0 | 12.1 | 9.4 | 7.0 | 7.7 | 3.8 | 3.9 | 4.4 | 3.6 | 3.2 | |
| Importaciones de bs. y ss. | 20 | 32 | 29 | 39 | 28 | 19 | 21 | 10 | 9 | 12 | 9 | | |
| Ayuda bilateral | 362 | 563 | 505 | 627 | 594 | 481 | 626 | 405 | 544 | 563 | 522 | 454 | 6 246 |
| Estados Unidos | 97 | 119 | 128 | 248 | 138 | 140 | 193 | 122 | 124 | 102 | 86 | | 1 497 |
| España | 22 | 30 | 31 | 52 | 55 | 67 | 52 | 75 | 93 | 98 | 69 | | 642 |
| Alemania | 45 | 52 | 72 | 44 | 75 | 51 | 47 | 40 | 53 | 46 | 42 | | 567 |
| Holanda | 33 | 73 | 63 | 50 | 48 | 47 | 34 | 48 | 41 | 46 | 48 | | 531 |
| Japón | 44 | 66 | 38 | 32 | 51 | 41 | 100 | 37 | 35 | 32 | 54 | | 530 |
| Dinamarca | 21 | 26 | 31 | 29 | 28 | 26 | 26 | 34 | 36 | 34 | 41 | | 332 |
| Unión Europea | 25 | 27 | 23 | 73 | 37 | 39 | 52 | 44 | 44 | 78 | 65 | | 506 |
| Flujos financieros netos multilaterales | 117,2 | 203,4 | 327,8 | 430,4 | 236,8 | 176,2 | 1,0 | 76,5 | 105,8 | 163,4 | 296,7 | | 1 800 |
| Banco Mundial | -11,9 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | -12 |
| Asociación Internacional de Fomento (IDA, por sus siglas en inglés) | 60,6 | 101,3 | 96,4 | 136,4 | 116,6 | 62,2 | 28,9 | 15,7 | 24,3 | 32,3 | 44,0 | | 676 |
| Fondo Monetario Internacional | -5,1 | 3,6 | -17,1 | 71,0 | 33,8 | -26,0 | 0,0 | -14,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | 45 |
| Otros | 74 | 99 | 248 | 223 | 86 | 140 | -28 | 76 | 81 | 131 | 253 | | 1,090 |
| Flujos oficiales netos de agencias de Naciones Unidas | 11,4 | 9,6 | 9,2 | 11,2 | 9,4 | 9,9 | 8,8 | 10,4 | 10,2 | 7,8 | 5,8 | | 104 |
| Programa Mundial de Alimentos | 5,7 | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 2,2 | 3,2 | 2,9 | 4,6 | 4,2 | 1,4 | 0,8 | | 33 |
| FIDA | 0,4 | -0,8 | -1,0 | 1,5 | 0,5 | 0,6 | 0,2 | -0,4 | 1,0 | 1,2 | 0,1 | | 3 |
| Otros | 5,3 | 7,7 | 7,4 | 7,2 | 6,8 | 6,0 | 5,7 | 6,1 | 5,0 | 5,3 | 4,9 | | 67 |

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo Mundial disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> para 2000-2010; para 2011 de www.oecd.org/dac/stats, datos extraídos el 19 Jul 2013 22:27 UTC (GMT) from OECD.Stat

III. Estrategia y operaciones del FIDA en el país

54. En sus primeras fases de cooperación, el FIDA llevó a cabo misiones de programación en 1979 y 1985. A partir de los '90 su estrategia la definió en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP sigla en inglés). El FIDA ha formulado dos COSOP, en 1998 y 2007. Para ello, ha financiado 12 proyectos de inversión por un monto de USD 113 millones. De éstos, nueve proyectos se han completado, dos se encuentran en ejecución (Proyectos VALE y Plan VIDA), y uno está en proceso de arranque (ACCESOS). Además, durante el período 2005-2012 el FIDA otorgó donaciones nacionales, regionales e interregionales por unos USD 11 millones (ver el capítulo VI).

G. La estrategia en el país

55. Estrategia en el COSOP 1998. La estrategia del COSOP 1998 preveía intervenciones que fortalecieran al pequeño agricultor y a las organizaciones de emprendedores. Pero el documento del COSOP 1998 era vago sobre el período cubierto, las intervenciones que proponía y las zonas donde actuaría.⁵¹ Sin seleccionar entre ellas, el documento listaba áreas de interés en cooperar con el gobierno en el contexto de su estrategia de erradicación de la pobreza rural (par. 41).⁵² Expresaba también (par. 51) que las futuras actividades buscarían: i) apoyar la planeación participativa como el elemento central de la participación popular en los procesos de descentralización administrativa; y ii) habilitar a los pobres rurales para aumentar sus ingresos en una forma sostenible desde el punto de vista económico, ambiental e institucional. Por último, el COSOP pretendía abordar los siguientes temas (par. 75): i) desertificación y manejo de los recursos naturales; ii) productividad de los pequeños productores; iii) los nexos rurales-urbanos y el desarrollo de mercados; y iv) pueblos indígenas. El COSOP era igualmente impreciso sobre las áreas donde trabajaría; mencionaba solamente tres zonas que cubren una extensa área de Bolivia: el Altiplano Occidental, la Región Sub-andina y las tierras bajas tropicales. El documento no propuso criterios para seleccionar intervenciones y zonas de operación, y no discutió aspectos de focalización de las intervenciones para enfrentar el problema de la pobreza. En el período del COSOP de 1998 fueron implementados el Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT) y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA), y se aprobó el Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (VALE).
56. La evaluación del programa en el país de 2005 concluyó que los proyectos apoyados por el FIDA: i) habían tenido logros en el aumento de los ingresos pero limitados a las actividades agropecuarias y con poca consideración de los temas ambientales; ii) habían mostrado progresos en aspectos participativos y de equidad, pero menos en el fortalecimiento del capital social e inserción institucional; iii) habían promovido la provisión de servicios financieros y planteado el desarrollo de mercados de servicios y productos pero sin considerar el apoyo a un mejor funcionamiento; iv) habían sido afectados por frecuentes cambios en las políticas públicas y en la organización para la ejecución. Otras enseñanzas del período del COSOP 1998 -como se mencionó en el documento del COSOP 2007- son la importancia de un diseño flexible de los proyectos, la descentralización, el acceso a activos y la igualdad de género.
57. Estrategia en el COSOP 2007. El COSOP 2007, que se aprobó en diciembre de 2007 y que cubría inicialmente el período 2008-2012, incorporó recomendaciones

⁵¹ Era el inicio de los COSOP en el FIDA y los documentos eran vistos como instrumentos internos para identificar proyectos y no como documentos estratégicos (véase la Síntesis de IOE sobre COSOP basados en los resultados, p.3).

⁵² i) fortalecer el acceso, la estabilidad y profundidad de los servicios financieros; ii) desarrollar mercados rurales y mejorar el suministro descentralizado de servicios; iii) reorientar el gasto público hacia los grupos excluidos; iv) aumentar la productividad rural; y v) apoyar nuevas unidades y programas municipales orientados específicamente a reducir la pobreza rural.

de la evaluación de 2005, incluso en sus dos objetivos estratégicos (véase el capítulo VII sobre las recomendaciones de la evaluación y su implementación). El primero objetivo estratégico es “aumentar los activos (humanos, naturales, materiales, culturales, y sociales) en que se basan los medios de vida de los pobres rurales y promover la adopción de innovaciones tecnológicas y conocimientos nuevos mediante el fomento del acceso de los pobres a una amplia gama de servicios”. El segundo objetivo estratégico es “fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas, con la debida consideración de aspectos socioculturales”.⁵³ El FIDA y el Gobierno acordaron mantener los objetivos estratégicos del COSOP en el 2010 cuando se hizo la revisión de medio término y en el 2012 cuando se decidió ampliar su período de cobertura al 2013-2014. La Constitución de 2009 no impactó los objetivos del COSOP ni sus extensiones, ya que estos últimos reflejaban bien las prioridades del gobierno, el cual había promovido la nueva constitución.

58. En términos de temas y subsectores de intervención, hay bastantes similitudes entre los dos COSOP en el enfoque hacia servicios financieros y no financieros, y manejo de los recursos naturales y apoyo a la producción. Sin embargo el COSOP de 2007, -que es de la generación de los COSOP llamados “COSOP basados en los resultados”- está más dirigido a buscar un impacto final directo en las condiciones de vida y el ambiente, y a fortalecer el capital social. Asimismo, su enfoque va más allá de la producción, de incluir temas de mercado y apoyo a negocios (véase el cuadro 6 a seguir).
59. Para su focalización geográfica, el COSOP de 2007 identificó tres grupos de población rural sin definir un área geográfica precisa y su tamaño poblacional:⁵⁴ i) en las tierras altas, la más numerosa y con niveles de pobreza extremadamente altos;⁵⁵ ii) en las tierras bajas, principalmente grupos indígenas que requieren atención especial;⁵⁶ y iii) las 148 municipalidades rurales en pobreza extrema, identificadas por el gobierno para su programa Comunidades en Acción. La estrategia no incluyó criterios de género y el documento no precisa cómo y para qué utilizó la focalización geográfica. El documento de extensión del COSOP hace un esfuerzo por mejorar la focalización al mencionar la focalización geográfica con criterios como el limitado acceso al riego y la falta de capital financiero, y prever mayor atención a mujeres y jóvenes.
60. El FIDA suministraría su ayuda a través de préstamos y actividades no crediticias. En materia de préstamos el COSOP propuso realizar tres operaciones nuevas: una para valorar y desarrollar los activos de los pobres rurales (préstamo de USD14 millones), otra para desarrollar un programa de servicios financieros rurales y movilizar ahorros (préstamo de USD 3,5 millones), y otra para apoyar el desarrollo territorial de las comunidades indígenas y de campesinos en la cuenca del río Amazonas (préstamo de USD 8 millones). Solo la primera de estas operaciones fue aprobada, el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS).⁵⁷ En total, en el período del COSOP hasta la fecha, se continuó ejecutando PROSAT y PROMARENA, empezó la implementación de VALE, y se aprobaron dos nuevos proyectos, el Plan VIDA-PEEP y ACCESOS. Está en

⁵³ El documento COSOP habla asimismo de *oportunidades de innovación*, las cuales podrían interpretarse como resultados esperados del programa: crear un mercado local privado de servicios no financieros, incluir a la población rural pobre en los servicios financieros e incluir elementos culturales en el contexto del desarrollo económico.

⁵⁴ No se conoce el número total de la población objetivo; el COSOP sólo indica el número previsto de beneficiarios (57 000).

⁵⁵ 1.2 millones de personas y 79% de incidencia de pobreza en 2007, datos de UDAPE: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

⁵⁶ 580 000 pobres moderados y 78% de incidencia de pobreza en 2007, datos de UDAPE.

⁵⁷ El informe de revisión de medio término del COSOP no explica por qué. Las entrevistas realizadas por la misión apuntan al cambio de Gobierno y de sus prioridades.

preparación un nuevo proyecto de desarrollo integral sostenible en el Altiplano basado en la economía de camélidos.

Cuadro 6
Elementos principales del COSOP 1998 y del COSOP 2007

| <i>Elementos clave de la estrategia</i> | <i>COSOP 1998</i> | <i>COSOP 2007</i> |
|---|--|--|
| Objetivos estratégicos | <ul style="list-style-type: none"> • No se definieron con claridad • Las actividades buscarían: i) apoyar la planeación participativa como el elemento central de la participación popular en los procesos de descentralización administrativa; y ii) habilitar a los pobres rurales para aumentar sus ingresos en una forma sostenible desde el punto de vista económico, ambiental e institucional | <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los activos (humanos, naturales, materiales, culturales, y sociales) en que se basan los medios de vida de los pobres rurales y promover la adopción de innovaciones tecnológicas y conocimientos nuevos mediante el fomento del acceso de los pobres a una amplia gama de servicios • Fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas, con la debida consideración de aspectos socioculturales |
| Prioridad geográfica | <ul style="list-style-type: none"> • No se definen con claridad, pero el documento menciona el Altiplano Occidental, Región Sub-andina, y tierras bajas tropicales, especialmente el Departamento de Santa Cruz | <ul style="list-style-type: none"> • Tierras altas, con 1,2 millones de pobres y 79% de incidencia de pobreza en 2007 • Tierras bajas, principalmente grupos indígenas (en 2007, 580 000 pobres y un 78% de incidencia de pobreza) • 148 municipalidades rurales en pobreza extrema |
| Subsectores prioritarios | <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a servicios financieros y no financieros • Manejo de los recursos naturales • Fortalecer los recursos humanos para generar demanda y oferta de servicios • Apoyo a la producción • Servicios privados de asistencia técnica | <ul style="list-style-type: none"> • Servicios no financieros diversificados • Inclusión de la población rural pobre en los servicios financieros diversificados, en particular las mujeres rurales • Recursos naturales, inversión en activos y emprendimientos • Servicios públicos y oportunidades de negocios para la economía campesina de camélidos • Inclusión de elementos culturales y valoración del capital social |
| Principales instituciones asociadas | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de servicios rurales • IDA, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, DANIDA, USAID, Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación, GTZ y JICA • Alianzas con ONG: CICA, CARITAS, ACLO, CARE, PLAN Internacional, CEDLA* | <ul style="list-style-type: none"> • Agencia Alemana para la Cooperación Internacional, Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación, Corporación Andina de Fomento • Alianzas nacionales más importantes: Ministerio de Planificación del Desarrollo • Otras alianzas nacionales: Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal |
| Enfoque de focalización | <ul style="list-style-type: none"> • No lo define | <ul style="list-style-type: none"> • Se realizarán intervenciones a favor de la población rural en las comunidades que el Gobierno escoja dentro de las 148 comunidades identificadas en el programa Comunidades en Acción |
| Combinación de Instrumentos | <ul style="list-style-type: none"> • Posibles operaciones de préstamo: i) Desarrollo del Chaco Boliviano; ii) Desarrollo de Poblaciones Indígenas; iii) Negocios Urbano-rurales. Operaciones efectivas: PROSAT, PROMARENA, VALE. • Donaciones: asistencia legal a poblaciones indígenas (PRODESIB), y un seminario sobre las perspectivas de género en inversiones rurales (CEDLA) • Diálogo de políticas: servicios financieros rurales, productividad rural, medio ambiente y poblaciones indígenas | <ul style="list-style-type: none"> • Tres posibles operaciones de préstamo: i) Valorar y desarrollar los activos de los pobres rurales; ii) Servicios financieros rurales; y iii) Desarrollo territorial en la cuenca del Amazonas. Operaciones efectivas: PROSAT, PROMARENA, VALE, Plan-VIDA y ACCESOS. • Donaciones: gestión de conocimientos (Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural [PROCASUR]), FIDAMERICA, centros de investigación) • Diálogo de Políticas: entre otros: i) promover la producción agrícola y forestal y el manejo sostenible de los recursos naturales; ii) mejorar las capacidades económicas de los pobres, y iii) mejorar el desarrollo tecnológico de la producción agrícola • Gestión de conocimientos: Se propone usar conocimientos y experiencias regionales para reproducirlos en Bolivia. Se trabajaría con centros internacionales y regionales (CIFOR, CIAT, CIID), con INIAF y con PROCASUR |

| | | |
|--|--|---|
| <p>Gestión del programa en el país</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Supervisión a cargo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) • Oficial de programa localizado en Roma <ul style="list-style-type: none"> ● Oficial de enlace de octubre 2004 a agosto 2008 en La Paz | <ul style="list-style-type: none"> ● Supervisión directa de las operaciones excepto del PROMARENA (por la CAF hasta 2009); examen anual y equipo de gestión del programa ● Oficial de programa en Roma. Desde 2011 hay una oficina del FIDA en La Paz con un oficial de programa desde 2012 |
|--|--|---|

* Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario.

61. En relación a actividades no crediticias, la estrategia presentada en el documento del COSOP visualizaba utilizar donaciones regionales y subregionales para llevar a cabo su gestión de conocimiento y comunicación. Se buscaba usar los conocimientos y las experiencias regionales para reproducirlos en Bolivia, suministrar información a las organizaciones rurales, y fortalecer la capacidad operacional de cada proyecto. Una ambiciosa agenda de diálogo de política con el gobierno cubría tres temas principales: la promoción de la producción agrícola y forestal y el manejo sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de las capacidades económicas de los pobres y el desarrollo tecnológico de la producción agrícola.⁵⁸ Con respecto a las asociaciones y además de mencionar el trabajo con el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras,⁵⁹ el documento propone trabajar más estrechamente con los gobiernos regionales y municipales. También propone asociarse con el INIAF, y continuar la asociación con organismos de cooperación bilateral y con el Centro de Investigaciones Forestales Internacionales. Es importante subrayar que la extensión del COSOP 2013-2014 prevé intensificar los esfuerzos en cada una de las tres áreas de actividades no crediticias. Para más detalles ver el capítulo VI. El cuadro 6 resume los elementos principales de los COSOP.

H. Operaciones apoyadas por el FIDA

62. Desde 1979, los 12 préstamos fueron todos aprobados con condiciones "muy favorables"⁶⁰ excepto el último préstamo (programa ACCESOS) que ha sido otorgado con condiciones intermedias.⁶¹ La financiación del FIDA ascendió a USD 112,7 millones, lo que sumado a los aportes de los beneficiarios, del Gobierno de Bolivia (USD 42 millones), y de otros donantes (USD 37,4 millones) financió proyectos con un costo de USD 192,2 millones (anexo II). En cuanto a donaciones, desde 2005 hasta la fecha el FIDA ha otorgado alrededor de USD 11,1 millones a instituciones regionales y nacionales. Para los cinco préstamos considerados en esta evaluación el FIDA prestó USD 53 millones de un costo total de USD 97,9 millones. El cuadro 8 y el anexo VII presentan información sobre las cinco operaciones, incluso su cobertura geográfica.
63. El Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores - PROSAT (1997-2008) buscaba: i) fomentar la elaboración de un enfoque impulsado por la demanda para la prestación de asistencia técnica a los campesinos pobres de las zonas rurales; ii) mejorar la capacidad de los individuos y de las organizaciones del sector privado para proveer los servicios de asistencia técnica necesarios; y iii) fortalecer la autogestión y los mecanismos participativos para las inversiones productivas de pequeños agricultores. Sus componentes fueron: i) el fortalecimiento de los recursos humanos para la generación de la demanda y la oferta de servicios; ii) el apoyo a la producción; y iii) el fortalecimiento de los servicios privados de asistencia técnica.
64. El propósito del Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos - PROMARENA (2000-2011) fue de reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida de la población rural sobre un territorio extenso de Bolivia por medio de una mejora del manejo y la conservación de los recursos naturales, reducción del proceso de desertificación en curso, y 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

⁵⁸ Esta evaluación los interpreta como los temas para el diálogo de política del FIDA con el gobierno aunque la redacción de esa sección (párrafo 31) es lo suficientemente ambigua para que el lector la interprete como que esos son los principales temas de debate en torno al desarrollo agrícola de Bolivia y no el diálogo FIDA-Gobierno.

⁵⁹ El Ministerio de Agricultura ha cambiado de nombre varias veces; para esta evaluación se usa el nombre más reciente de esa organización.

⁶⁰ Préstamos exentos del pago de intereses y con un plazo de 40 años.

⁶¹ Préstamos con una tasa de interés anual equivalente al 50% de la tasa de interés variable de referencia y un plazo de 20 años.

- sostenida; y ii) la satisfacción de las demandas concretas de asistencia técnica de los beneficiarios relacionadas con las actividades de producción y comercialización.
65. El proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos – VALE (2006-2016) se enfoca a incrementar las opciones de valorización, formación y acumulación patrimonial de los pobres rurales, facilitando un acceso mejorado a instrumentos de inversión, servicios técnicos de apoyo, conocimiento e información, espacios de diálogo de políticas y generación de instrumentos públicos, relacionados a los emprendimientos de su interés. Sus componentes son: i) el manejo sostenible y aprovechamiento racional de la vicuña; ii) las inversiones facilitadoras de la economía campesina de camélidos; iii) la administración de activos monetarios y el acceso a instrumentos de aprendizaje; y iv) gestión del proyecto, seguimiento y evaluación.
 66. El objetivo del Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Comunidades y Familias en Extrema Pobreza en Cochabamba y Potosí - PLAN VIDA-PEEP (2009-2016) es el de fortalecer las capacidades económico-productivas de las familias, comunidades, y organizaciones comunitarias productivas, para favorecer la erradicación de extrema pobreza en el marco de la gestión integral y comunitaria. Se priorizan potenciales productivos para contribuir al desarrollo económico local, incrementando la productividad, transfiriendo recursos a las organizaciones comunitarias para la generación de ingresos y acceso a los alimentos. Sus componentes son: i) el fortalecimiento y gestión de los medios de producción; y ii) el fortalecimiento organizativo y creación de capacidad.
 67. El Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia – ACCESOS (2011-2020) busca “mejorar la calidad de vida de hogares rurales expuestos a inseguridad alimentaria, que dependen en gran medida de la agricultura en pequeña escala y las actividades conexas para sus medios de vida y, consecuentemente, son vulnerables a los efectos del cambio climático”.⁶² El programa se centra en las iniciativas que fortalecen las capacidades comunitarias a nivel territorial para la gestión de la tierra, el agua y otros recursos naturales que son estratégicos en los respectivos territorios. Sus componentes son: i) el manejo de recursos naturales, inversión en activos y emprendimientos económicos; y ii) la inclusión y protección financieras.
 68. Los préstamos del FIDA han seguido varias estrategias para buscar su objetivo de reducir la pobreza rural. El cuadro 8 muestra diferencias en el alcance territorial, en el volumen de la población objetivo, y en los sectores y temas cubiertos. Geográficamente los cinco préstamos cubren conjuntamente los nueve departamentos de Bolivia. La cobertura geográfica de PROSAT comprendió municipios focalizados por condiciones de pobreza en seis departamentos del país. Posteriormente el diseño de PROMARENA, VALE, VIDA-PEEP se limitó a municipios focalizados por condiciones de pobreza en la región altiplánica y los valles altos; en PROMARENA, al realizarse una evaluación de medio término, se recomendó ampliar el alcance del proyecto a municipios seleccionados de Cochabamba y Santa Cruz. El territorio del programa ACCESOS se extiende a todos los departamentos.
 69. En relación a la focalización de la pobreza, hay una falta de sistematización de información sobre los proyectos. Los datos disponibles no indican la proporción del grupo objetivo en relación a la población total de las zonas de intervención, y los datos sobre los beneficiarios (presentados en el cuadro 8) no son desagregados, excepto por actividad de los proyectos o en algunos casos por género. Una vez definidas las zonas de intervención basadas en criterios de pobreza, inseguridad alimentaria o actividad productiva, los proyectos han definido las categorías previstas de los beneficiarios, p. ej. varios pueblos indígenas, pequeños productores rurales o mujeres; si bien la autoselección de los participantes fue utilizada en la práctica como único mecanismo de focalización de pobreza.

⁶² ACCESOS, Informe del Presidente, FIDA 2011.

Cuadro 7
Proyectos cubiertos por la evaluación del programa de país

| Nombre del proyecto | Costo (en millones de dólares) | Aporte FIDA (en millones de dólares) | Aprobación | Efectividad | Cierre |
|--|--------------------------------|--------------------------------------|------------|-------------|--------------------------------------|
| Proyecto de Servicio de Asistencia Técnica para Pequeños Productores-PROSAT | 8,9 ^a | 7,6 | 29/04/1997 | 30/04/1998 | 30/06/2008 ^b |
| Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en Chaco y Valles Altos-PROMARENA | 13,8 | 12,2 | 13/09/2000 | 22/08/2003 | 31/05/2011 ^c |
| Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos-VALE | 14,4 | 7,2 | 14/12/2006 | 5/11/2009 | 30/06/2016 |
| Plan de Erradicación de la Pobreza Extrema-VIDA-PEEP | 15,2 | 8,0 | 17/12/2009 | 10/8/2011 | 31/03/2016 |
| Programa de Inclusión Económica de Familias y Comunidades Rurales -ACCESOS | 45,6 | 18,0 | 13/12/2011 | 10/6/2013 | 31/12/2020 (fecha de terminación) |
| TOTAL | 97,9 | 53 | | | |

Fuente: IFAD, PPMS e informes de los proyectos

^a En su diseño se planteó una contribución del Banco Mundial por USD 15 millones que no se concretó

^b Fecha inicial de cierre: 30/06/04

^c Fecha inicial de cierre: 31/03/09

Cuadro 8
Proyectos y elementos de focalización

| Proyectos | Territorio | Departamentos | Municipios | Beneficiarios (Familias) | Notas destacadas |
|----------------|--------------------|---------------|------------|--------------------------|-------------------------------|
| PROSAT | Nacional | 6 | 36 | 37 187 | Negocios y asistencia técnica |
| PROMARENA | Nacional | 5 | 53 | 19 985 | Recursos naturales |
| VALE | Altiplano y Valles | 5 | 65 | 14 100 | Camélidos |
| PLAN VIDA-PEEP | Regional | 2 | 21 | 18 000 | Extrema pobreza |
| ACCESOS | Nacional | 9 | 52 | 32 000 | Recursos naturales |

Fuente: Para PROSAT y PROMARENA la información proviene de informes de ejecución, y para los otros de los documentos de diseño y modificaciones posteriores.

70. Los cinco préstamos financiaron ocho componentes cuyo costo ex-ante alcanzó USD 103 millones (ver cuadro 9). Los números en el cuadro muestran la importancia relativa de cada uno de los ocho componentes dentro de los proyectos. El desarrollo comunitario, el apoyo a la producción y el desarrollo de los negocios y de los servicios rurales toman el 66% del costo. Los siguen en orden de importancia el gasto de administrar los proyectos - un 11% del costo - y el manejo de los recursos naturales – un 10%. Los servicios financieros rurales, que se consideraban un elemento importante de la estrategia, representaron el 6% de los fondos, tanto como los fondos para la economía de camélidos y para el fortalecimiento institucional. La tercera columna muestra la importancia relativa de los componentes que se ejecutaron con PROSAT y PROMARENA, y que se están

ejecutando con el VALE.⁶³ Se puede ver que el desarrollo de los negocios y el apoyo a la producción representan el 52% de la financiación y que el manejo de los recursos naturales representa un 24%; les siguen en orden de importancia la gestión del proyecto, 13%, las inversiones en la economía de camélidos (7%) y el fortalecimiento institucional y de las capacidades (4%).

Cuadro 9

Componentes de los proyectos (en porcentaje del costo ex ante)

| | <i>PROSAT, PROMARENA, VALE, PLAN VIDA-PEEP, ACCESOS</i> | <i>PROSAT, PROMARENA, VALE</i> |
|--|---|--------------------------------|
| 1. Inversiones para la economía de camélidos | 3 | 7 (8) |
| 2. Fortalecimiento institucional y de las capacidades | 3 | 4 (4) |
| 3. Servicios financieros rurales | 6 | - |
| 4. Manejo de los recursos naturales | 10 | 24 (28) |
| 5. Gestión del proyecto | 11 | 13 (0) |
| 6. Desarrollo de los negocios y de los servicios rurales | 12 | 30 (35) |
| 7. Apoyo a la producción | 21 | 22 (25) |
| 8. Desarrollo comunitario sostenible | 33 | - |
| Total (porcentaje) | 100 | 100 |
| Total (USD millones) | 103.5 | 42.6 |

Fuente: Basado en datos de FIDA, PPMS.

Nota: los datos en paréntesis en la última columna miden la importancia relativa del componente cuando se excluye el costo de gestión del proyecto.

I. Gestión del programa en el país

71. La Corporación Andina de Fomento (CAF) actuaba como institución cooperante del FIDA en casi todas las operaciones en Bolivia y mantuvo esa responsabilidad hasta 2009 en el proyecto PROMARENA. Posteriormente, la supervisión y el apoyo a la implementación de todas las nuevas operaciones las ha efectuado directamente la División de América Latina y el Caribe del FIDA a través del Oficial del programa en el país (o Gerente de operaciones) con la ayuda de consultores locales e internacionales que seguían las operaciones. Bolivia fue uno de los países piloto para la apertura de una oficina del FIDA, con la presencia de un oficial de enlace de 2004 a 2008. Desde finales del 2011, el FIDA cuenta con una oficina en La Paz, con un Oficial de programa (desde 2012), un asistente administrativo y consultores a tiempo parcial (para temas financieros y de seguimiento y evaluación). Al final de 2012, se creó en Bolivia el Equipo de Gestión del Programa País. El Ministerio de Planificación del Desarrollo es el representante del Prestatario, actuó como contraparte de PROMARENA, y actualmente lo hace con el proyecto VIDA-PEEP. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras es la contraparte del FIDA en asuntos técnicos y sectoriales y en su ámbito se gestionan los proyectos VALE y ACCESOS y se gestionó el PROSAT después de su reestructuración.

⁶³ Como se mencionó previamente, los tres proyectos se usan para evaluar el desempeño de la cartera, ya que Plan VIDA no tiene desembolsos significativos y ACCESOS se hizo efectivo en julio del 2013.

Observaciones principales

- El COSOP 1998 preveía apoyar el crecimiento del sector agrícola con intervenciones que fortalecieran al agricultor pequeño y a las organizaciones de emprendedores. El documento listaba numerosas áreas de interés pero le faltó precisar sus objetivos, sus intervenciones y sus zonas de operación.
- El COSOP 2007 propuso dos objetivos estratégicos: i) aumentar los activos de vida de los pobres rurales y promover la adopción de innovaciones tecnológicas y conocimientos nuevos; y ii) fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales. Estos objetivos se mantienen hasta el 2014.
- Desde 1979, el FIDA ha aprobado 12 préstamos (tres en curso). El aporte del FIDA ascendió a USD 112,7 millones y ayudó a financiar proyectos por un costo de USD 192,2 millones. En cuanto a donaciones el FIDA ha otorgado alrededor de USD 11,1 millones a instituciones regionales y nacionales desde 2005.
- Para los cinco préstamos cubiertos por esta evaluación el FIDA prestó USD 53 millones de un costo total de USD 97,9 millones. Geográficamente los proyectos financiados cubren los nueve departamentos de Bolivia. Sus componentes principales son el desarrollo comunitario, el apoyo a la producción y el desarrollo de los negocios y de los servicios rurales (66% del costo ex ante total). Para los tres préstamos que se ejecutaron durante el período de evaluación (PROSAT, PROMARENA y VALE) el manejo de recursos naturales, el desarrollo de los negocios y el apoyo a la producción representan el 76% del costo.
- La Corporación Andina de Fomento actuaba como institución cooperante del FIDA en casi todas las operaciones en Bolivia hasta el 2009 cuando el FIDA asumió la supervisión directa del programa en el país. Desde finales del 2011, el FIDA cuenta con una oficina en La Paz.

IV. Desempeño de la cartera

72. La cartera a evaluar cubre cinco préstamos aprobados entre 1997 y 2011. De los cinco proyectos, Plan VIDA y ACCESOS están comenzando y no tienen resultados para mostrar todavía. Los préstamos se evalúan usando los criterios de evaluación de IOE (véase el capítulo I y el anexo V).

J. Desempeño básico

Pertinencia

73. Alineamiento de los objetivos. Los cinco proyectos están orientados a mejorar los ingresos, patrimonio y condiciones de vida de la población rural pobre. Ese objetivo es coherente con las políticas del Gobierno de Bolivia, con las políticas del FIDA y con las expectativas de los pobres rurales. En esa visión amplia los objetivos de los cinco proyectos son pertinentes y alineados con los objetivos de los dos COSOP (véase el cuadro de comparación de los objetivos en el anexo VIII). Como se verá más adelante, la coherencia de los objetivos a niveles superiores no garantiza que ésta se refleje automáticamente en el diseño de cada proyecto y en todos los instrumentos y actividades escogidos para lograr los objetivos de los proyectos y del programa.
74. Aunque los tres proyectos implementados fueron aprobados bajo el antiguo COSOP, se nota una continuidad en la orientación de las intervenciones de la cartera en el período, a saber: aumento de la productividad y la producción campesina, manejo sostenible de recursos naturales y creación de un mercado de servicios de asistencia técnica, siendo el todo bajo un enfoque participativo.
75. Aumento en la productividad y la producción campesina. Este objetivo era coherente con la estrategia del Gobierno y con las condiciones en el sector rural. PROSAT y PROMARENA eran coherentes con la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA) del Gobierno boliviano definida en 1996. VALE y ACCESOS son coherentes con la estrategia de la administración Morales expresada

en el PND y posteriormente con la Ley N°144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, que promueve la producción, transformación y comercialización de alimentos en un contexto de extensión de la frontera agrícola y de la agricultura comercial. El diseño de VALE también es coherente con la Política Nacional de Camélidos formulada en 2006, la cual ha contribuido a revalorar esta ganadería. El VALE apoya la valorización de la economía campesina de camélidos, animales que se producen en el Altiplano y los Valles Altos, la que se lograría procesando la fibra, la carne y el cuero del animal, para agregarle valor a través de su procesamiento. Para los campesinos más pobres estos objetivos eran relativamente ambiciosos ya que ellos tienen menos posibilidades reales de insertarse en forma competitiva en el mercado de camélidos y de sus productos.

76. No obstante la pertinencia de estas intervenciones, su diseño subestimó algunos aspectos clave. Para ser viables y sostenibles, el apoyo a la producción debía terminar en propuestas de negocios (planes de negocios de grupos de productores para producir y comercializar sus productos). Por un lado, el diseño de los proyectos minimizó las dificultades que enfrentaban los campesinos para usar esta herramienta; las propuestas constituían una dificultad mayor para una proporción importante de las familias, pues éstas, más allá de planteamientos muy básicos, carecían de idoneidad para prepararlas. Por otro lado, los proyectos apoyaban a grupos ad hoc – la mayoría – y estos grupos que se creaban fueron pasajeros, formados para recibir los beneficios del proyecto. Para que pervivieran se requería recorrer un camino más largo y realizar un aprendizaje de su gestión y del manejo de sus emprendimientos que no fue contemplado. Tampoco se contempló el definir condiciones mínimas para recibir un primer tramo de apoyo tal como tener un recorrido productivo exitoso. Se definió, en cambio, un grupo de 10 personas como mínimo, lo que incentivó la creación de grupos oportunistas. En la mayoría de los casos los servicios de asistencia técnica se prestaban por corto tiempo y los grupos no recibían apoyo para formarse y fortalecerse de manera sostenible. Estos factores explican la reducida sostenibilidad de los emprendimientos, en particular a nivel colectivo.⁶⁴
77. Otra limitación de esta herramienta fue el enfocarla como propuestas productivas o planes de asistencia productiva, en desmedro de la inclusión de otros elementos necesarios para el éxito de los apoyos productivos como son la rentabilidad de las propuestas, el acceso al mercado, los costos logísticos y los problemas de comercialización (mencionados p. ej. en la autoevaluación hecha por el proyecto VALE). En el caso del PROSAT y del PROMARENA también debe notarse que sus diseños prestaron poca atención a desarrollar la infraestructura social y a fortalecer las organizaciones de la comunidad, por su enfoque principalmente a nivel familiar y de los grupos de productores.
78. Finalmente, el diseño de VALE no priorizó la fase primaria – ganadera – de la producción de camélidos. Ello tiene consecuencias importantes, pues no existe una intervención para mejorar la calidad de la oferta ganadera (p. ej. reduciendo la edad de faena con una alimentación mejorada). Parte de estas deficiencias se han corregido durante su ejecución, por ejemplo con las actividades de sanidad animal.
79. Manejo de recursos naturales. Un aspecto significativo del diseño del programa fue destacar la importancia de los recursos naturales y del medio ambiente en un país con graves problemas en la gestión y conservación de esos recursos. Sin embargo, el diseño tuvo limitaciones en este tema y no siempre los proyectos le prestaron la atención debida, de tal modo que la evolución de la cartera fue irregular. El tema tomó un lugar central en PROMARENA, se dejó a un lado en el VALE y PLAN VIDA-PEEP,⁶⁵ y se retomó en el programa ACCESOS, que incorpora la experiencia y los aprendizajes del PROMARENA. Se debe notar que la gestión

⁶⁴ Constatada en la documentación de los proyectos y por la misión de evaluación en el terreno.

⁶⁵ El PLAN VIDA-PEEP estaba considerado como un proyecto piloto para luego ingresar con el programa ACCESOS, pero su diseño inicial no fue aprobado por el Gobierno.

ambiental requiere de tiempos largos para generar resultados y poder observarlos, a lo cual el diseño de los proyectos le prestó poca atención pues el lapso de tiempo de su ejecución usualmente no coincidía con el tiempo requerido para lograr resultados. Esto lleva a sugerir la importancia de pensar en diseñar intervenciones coherentes con los tiempos de los proyectos o en introducir mecanismos más efectivos para mantener el interés de los beneficiarios en las actividades apoyadas cuando terminan los proyectos. Al mismo tiempo, estas intervenciones deben ser articuladas con los varios sectores ambientales competentes (agua, prevención de riesgos, forestal, biodiversidad, suelos, etc.).

80. PROMARENA destacó la importancia de los recursos naturales y el ambiente en un país con graves problemas de gestión y conservación de sus activos más básicos (ver el capítulo II). El proyecto respondía a las necesidades de campesinos asentados sobre tierras en proceso de degradación, fomentando el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con incentivos y capacitación. Aunque sus objetivos, sus componentes y sus instrumentos eran pertinentes, PROMARENA tuvo dos puntos débiles. La opción de trabajar principalmente a nivel de parcela limitó la dimensión territorial del proyecto lo que impidió conseguir un impacto ambiental eficaz y sostenible, p. ej. en el tema crucial del agua; es necesaria una gestión integrada de los recursos hídricos, incluso una gestión de las cuencas; también, le limitó a las comunidades su posibilidad de manejar los impactos de actividades extraterritoriales (minería, hidrocarburos, maderas y otros).⁶⁶ Asimismo, el diseño falló al no considerar en sus actividades el deterioro de los recursos de propiedad colectiva⁶⁷ especialmente los recursos forrajeros, forestales, y la desprotección y sobreuso de las fuentes de agua, incluso el papel de las autoridades reguladoras;⁶⁸ igualmente, el diseño falló al pasar por alto la experiencia de arreglos comunitarios que permiten un manejo eficiente de recursos de propiedad colectiva (ver Ostrom, 1990 y 1994).
81. En el caso de VALE, siendo el sobrepastoreo una causa de la desertificación, sorprende que el diseño del proyecto no haya tomado medidas para limitarlo, mejorando la gestión del pastoreo y aumentando la oferta forrajera, y así evitar los daños ambientales causados por un rebaño más grande. Por otro lado, VALE busca, con su componente de Manejo Sostenible y Aprovechamiento Racional de la Vicuña, ayudar a conservar esta especie silvestre.
82. ACCESOS toma las lecciones del PROMARENA y corrige las falencias apenas señaladas en términos de dimensión territorial (FIDA, 2011 a). Se espera asimismo complementar el programa con una donación (ACCESOS ASAP)⁶⁹ para financiar a las comunidades el apoyo para manejar y adaptarse al cambio climático. El componente 1 de ACCESOS, que se centra en fortalecer las capacidades de manejo comunitario e inter-comunitario de los recursos naturales, es coherente con la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Ley 144). Esta evaluación considera, sin embargo, que existe un riesgo de sobreestimar el impacto ambiental que se puede lograr con las herramientas a disposición del proyecto, ya que las intervenciones se llevarían a cabo principalmente a nivel familiar y comunitario, y a través de concursos, abarcando así parcialmente los desafíos de un desarrollo territorial sostenible. Asimismo, se hace más difícil la articulación con la gestión de otros sectores públicos de los recursos ambientales.
83. El eje de las intervenciones: la asistencia técnica. La asistencia técnica es definida de una forma amplia y equiparada al concepto de servicios rurales, los cuales se refieren "a todos aquellos servicios vinculados a las actividades económicas de los campesinos y los actores locales. Se apunta al incremento de las

⁶⁶ Berdegué, 2012; Ospina, 2012; Munk Ravnborg, 2012.

⁶⁷ Conocido también como el problema de los comunes, Hardin 1968.

⁶⁸ McCay & Acheson, 1987.

⁶⁹ Fondo Adicional de Adaptación al Cambio Climático

productividades (de la fuerza de trabajo, de los suelos etc.) en el mismo predio. Se trata de servicios que trascienden ampliamente la transferencia de tecnología agrícola y la extensión agropecuaria (se pone énfasis), y que crecientemente se constituyen como muy relevantes para las estrategias diversificadas de generación de ingresos rurales no agrícolas. Es necesario indicar que los servicios de asistencia técnica: i) se orientan al incremento de los ingresos; y ii) se aplican a iniciativas que bien pueden ser definidas como negocios rurales a ser impulsadas directamente por ciudadanos emprendedores agrupados bajo distintos arreglos organizativos.”⁷⁰ Al respecto, cabe notar que la asistencia técnica y los procesos de capacitación y formación de recursos humanos demandan importantes inversiones de tiempo, de calidad por parte de los beneficiarios de los proyectos, personas adultas con responsabilidades familiares y limitaciones de tiempo. Por ello, cualquier proceso formativo resulta ineficaz si no encuentra aplicación práctica inmediata en las actividades productivas de las familias. Proveer esta asistencia demanda tiempo y un alto grado de capacitación y experiencia de los técnicos en temas específicos, lo cual, si se pasa por alto, constituye un riesgo para el éxito de intervenciones como los concursos y planes de negocios que abren las puertas de la diversidad a la iniciativa particular de los beneficiarios.

84. La estrategia de intervención de la cartera se centró en promover servicios de asistencia técnica con un enfoque de mercado.⁷¹ Los proyectos promovían la demanda de los campesinos por esos servicios y su oferta por proveedores privados a quienes los campesinos pagaban con fondos propios y de los proyectos. También fue popular la práctica de capacitar a los productores con la modalidad de aprender haciendo, conducida por campesinos locales experimentados y con aptitudes de liderazgo, la cual incluyó visitas, participación en ferias y pasantías con experiencias exitosas en el país y, en ciertos casos, en países vecinos. El modelo constituyó una innovación en el medio rural y era pertinente para identificar las faltas de conocimientos y las necesidades de los campesinos, aunque su limitado enfoque fue insuficiente para resolver los problemas que éstos enfrentaban.
85. Como se mencionó en las autoevaluaciones de los proyectos, al enfatizar la asistencia técnica se desvió la atención de otras intervenciones que hubieran posibilitado mejorar los sistemas productivos, tales como infraestructura, acceso a servicios financieros y fondos para capital de trabajo. Esta fue una estrategia válida inicialmente porque una de las razones de ser del PROSAT fue complementar un proyecto del Banco Mundial⁷² que financiaría la compra de insumos y el capital de trabajo. Este arreglo no funcionó (ver la sección sobre asociaciones en el capítulo VI) y el diseño del PROSAT se mantuvo aún después de su revisión de medio término. En las visitas de campo se observó que parte de las iniciativas que no perduraron fueron casos de productores que vieron el apoyo técnico como un medio para adquirir otros insumos.
86. Una segunda limitación del modelo fue subestimar la dificultad de operar con mecanismos de mercado, un servicio por el cual los campesinos nunca habían pagado y el gobierno no lo había podido desarrollar con éxito. Las dificultades de transporte, la naturaleza de los clientes y de los sistemas productivos y la extrema dispersión de los campesinos en un territorio complejo impedían a los proveedores suministrar asistencia técnica con una remuneración económica adecuada.⁷³ Estas dos limitaciones no fueron tomadas en consideración en el diseño de PROMARENA o de Plan VIDA y fueron considerados parcialmente en

⁷⁰ Informe de reorientación del PROSAT (Vila Melo y Alborta, 2003).

⁷¹ En Bolivia como en varios países de América Latina, por razones ligadas a los ajustes estructurales, a partir de los años '80 se ha disminuido el rol del Estado en la provisión de servicios técnicos agropecuarios y se ha apuntado en la aparición de proveedores privados.

⁷² Proyecto para el Desarrollo de las Comunidades Rurales (PDCR) aprobado en 1995 por USD 15 millones.

⁷³ En las modalidades de contratación de los asistentes técnicos de emprendimientos, asistentes visitantes y promotores están excluidos del apoyo financiero pasajes, viáticos o fondos en avance.

ACCESOS y VALE, en lo que es acceso a servicios financieros por los campesinos. ACCESOS prevé la provisión de servicios financieros. VALE incluye en parte la financiación de inversiones y algunas infraestructuras, pero mantiene la idea de un mercado de asistencia técnica. Sin embargo, según la autoevaluación de VALE, esta idea es incompatible con la situación de pequeños productores que viven en extrema pobreza. En resumen, se puede decir que la asistencia técnica ha sido una estrategia de alto insumo y reducida eficacia para lograr los objetivos planteados en los proyectos.

87. Enfoque participativo. Un aspecto positivo del diseño de la cartera es el enfoque de autogestión y competencia que incluye la definición de las intervenciones basada en la demanda de las comunidades, las transferencias directas, la administración de los fondos en las comunidades y la herramienta de los concursos y de las propuestas de negocios. Además de ser innovador en Bolivia en la época de PROSAT y PROMARENA, este enfoque generó capital humano y social en la población rural más pobre localizada en regiones aisladas y remotas. Las metodologías de los concursos campesinos y selección de propuestas de negocios consistían en invitar a grupos de una o varias comunidades, grupos de mujeres o escuelas a participar en concursos competitivos (o grupos de productores para las propuestas de negocios), para lo cual se les prestaba servicios de asistencia técnica. Jurados independientes seleccionaban a los grupos ganadores, quienes presentaban sus resultados y recibían premios financieros (o financiación de su propuesta). Estos procesos fueron incorporados a los proyectos sucesivos.
88. Focalización. La focalización geográfica de la cartera ha sido en parte adecuada en la medida que los proyectos han intervenido en los municipios más pobres y vulnerables y en zonas afectadas por la degradación de los recursos naturales y falta de servicios de apoyo técnico. La autoevaluación de la estrategia en el país confirma que las áreas de intervención fueron identificadas conjuntamente con instituciones del Gobierno (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas a partir del 2008. Sin embargo, la tendencia de los proyectos es abarcar áreas geográficas amplias, lo que dificulta su implementación, como lo confirmó la revisión de medio término del actual COSOP. El Gobierno ha promovido esta amplia cobertura para poder llegar a poblaciones que de otra manera no alcanzaría a tocar. En el caso de PROSAT y PROMARENA algunos de los problemas, como los costos de transporte y la complejidad del territorio, se multiplicaron al ampliar su ámbito después de reestructurarlos (respectivamente pasaron de 20 a 37 municipios y de 26 a 53 municipios). La combinación de recursos fijos con una mayor población y área objetivo impedía que el apoyo que se podía otorgar fuera de la calidad e intensidad que se requería. En el caso de ACCESOS aparece nuevamente una ambición de cobertura nacional que constituye un gran desafío para su ejecución.
89. Aunque la focalización geográfica había priorizado poblaciones vulnerables, ello no significa que la focalización de pobreza haya sido adecuada. La focalización de pobreza escogida plantea una tensión no resuelta entre concentrar las acciones en los más pobres sin potencial para integrarse a los mercados o en grupos con potencial para desarrollar su producción en condiciones de mercado. En la población objetivo se pueden distinguir dos segmentos: i) grupos con potencial para producir e integrarse a los mercados; y ii) grupos de familias más pobres, sin potencial productivo y comercial evidente, que requieren intervenciones distintas a las del primer grupo (p. ej., dar mayor importancia a las actividades rurales extra agrícolas). El diseño de los proyectos en general no ha considerado esta diferencia en la definición de las intervenciones. Se ha subestimado los costos para los campesinos más pobres quienes tenían que hacer una gran inversión de tiempo y energía física –p. ej. en los trabajos de recuperación de suelos, cuyos beneficios se cosecharían a largo plazo– y que además no tienen la mano de obra disponible pues los jóvenes migraron. De la

misma forma, los emprendimientos exitosos fueron de productores ya organizados y con negocios en marcha. La información disponible, asimismo, no apunta a una focalización diferenciada de pobreza en relación al tipo de beneficios o a la identidad de la gente que participó en los proyectos, aunque los proyectos habían definido categorías de beneficiarios (por ejemplo los informes de los proyectos no proporcionan cifras sobre los pueblos indígenas efectivamente beneficiados en relación a lo previsto).⁷⁴

- 90. El diseño de los proyectos ha incorporado la perspectiva de género en varias de sus actividades, favoreciendo la participación de las mujeres a través de mecanismos de discriminación positiva: en PROSAT, las actividades rurales no agropecuarias en los sub-proyectos; en PROMARENA, una fracción importante de los concursos vinculados a la ganadería y al hábitat del hogar; en VALE, su integración urbana y su foco en actividades de transformación – marroquinería, hilados y tejidos, aprovechamiento de los animales.
- 91. La pertinencia de la cartera se califica como moderadamente satisfactoria (4).
Eficacia
- 92. La evaluación de la eficacia examina el cumplimiento de las metas de los proyectos PROSAT y PROMARENA, ya terminados, y del VALE con información a fines del 2012. Según el cuadro 10, en PROSAT y PROMARENA se ejecutó menos de lo planeado (64% Y 93%), y en el VALE parece que se ejecutará todo lo planeado antes de su fecha de terminación.

Cuadro 10
Ejecución de la cartera de proyectos: 2005-2012

| | <i>Costo total ex-ante (USD millones)</i> | <i>Porcentaje de la cartera del FIDA</i> | <i>Ejecución– porcentaje del costo ex-ante</i> |
|----------------|---|--|--|
| | (1) | (2) | (3)* |
| PROSAT | 13,3 | 13 | 64 |
| PROMARENA | 14,9 | 14 | 93 |
| VALE | 14,4 | 14 | 45 |
| PLAN VIDA-PEEP | 15,2 | 15 | 13 |
| ACCESOS | 45,6 | 44 | Dato no disponible |
| TOTAL | 103,4 | 100 | |

Fuente: Misión de evaluación con información de evaluación ex-ante e informes de ejecución de los proyectos
* Se calcula como el monto ejecutado dividido por el monto presupuestado. Este porcentaje se refiere al presupuesto total ejecutado al 31 de diciembre de 2012.

- 93. Para evaluar la eficacia de la cartera este informe mira en qué medida se han alcanzado los objetivos de la cartera en términos cuantitativos y cualitativos para los apoyos a la producción y los negocios, la asistencia técnica y el manejo y conservación de los recursos naturales.
- 94. Apoyo a la producción y al desarrollo de los negocios. Los tres proyectos tenían componentes que apoyaban la producción y el desarrollo de los negocios y de los servicios rurales. El PROSAT tenía un componente que apoyaba los negocios, el cual financiaba la asistencia técnica puntual para los negocios ya existentes y la asistencia técnica para los planes de negocios de propuestas nuevas. El PROMARENA tenía un componente de servicios rurales a grupos de pequeños productores que financiaba asistencia técnica, insumos críticos y pequeños equipos. El VALE tiene dos componentes, uno de los cuales busca apoyar las inversiones en

⁷⁴ PROMARENA es el único proyecto que tenía una línea de base de la identidad diversa de los pueblos de las tierras bajas, pero esta no sirvió para ser aplicada en la implementación del proyecto.

la economía de los camélidos y el otro busca mejorar el acceso a instrumentos de inversión en sus negocios y otros emprendimientos productivos.

95. Los resultados cuantitativos se resumen en el cuadro 11. Las metas para PROSAT se alcanzaron plenamente y probablemente se alcancen las metas para el VALE. El PROMARENA alcanzó algunas de sus metas y quedó corto en otras. En el caso del PROSAT, las metas para este objetivo se superaron en términos del número de "productos" a alcanzar. Los puntos más importantes a destacar de estos resultados son la alta participación de las mujeres como receptoras y como proveedoras de asistencia técnica. El segundo punto notable de las cifras es el haberse triplicado la meta de organizaciones con acceso a servicios de asistencia técnica (1 604 versus 491). El PROMARENA financió 951 propuestas de negocios, el 73% de lo programado, y en total participaron unas 12 300 personas (13 por propuesta). El VALE ha financiado 574 grupos para que realicen emprendimientos productivos, alcanzando un 67% de la meta prevista. El préstamo ha financiado también farmacias veterinarias, superando ampliamente la meta inicial, e inversiones comunitarias, principalmente campos feriales, mataderos de llamas, y centros artesanales para la confección de prendas. Hasta el momento se han iniciado 13 obras y se ha completado una. Estas acciones reflejan el esfuerzo hecho y los logros alcanzados, en términos de actividades realizadas, sin embargo ofrece poca información sobre su impacto en el bienestar de los actores ya sea medido en términos de ingreso, conocimiento, seguridad alimentaria o capital social. Desafortunadamente, los documentos de preparación de los proyectos no se plantean esta pregunta y los informes finales de los proyectos presentan poca información al respecto (véase la sección B a seguir).
96. Sin embargo, la reseña anterior indica que los logros tienden a ser de corto plazo, con poca perdurabilidad y con un porcentaje bajo de emprendimientos exitosos. En el PROMARENA las unidades técnicas locales consideraron que un 25% de las propuestas de negocios eran exitosas y el componente que financió estas propuestas se ejecutó en un 36% en relación al presupuesto inicial, por la falta de apoyo a la inversión y el poco interés de las comunidades en el componente. El informe final del proyecto afirmaba que las propuestas medianamente exitosas provenían de grupos ad hoc que se disolvieron rápidamente al no recibir un apoyo suficiente en el tiempo para consolidar su emprendimiento y la organización del grupo. Por el lado del VALE la alta desaparición de empresas⁷⁵ demuestra que el principal beneficio del emprendimiento proviene del acceso a sus transferencias pero que no hay aumentos en la productividad de los grupos y de sus miembros. Entre las razones que se dan para ello están: i) débil capacidad organizacional y de gestión económica del emprendimiento; ii) resultados financieros inferiores a los esperados; y iii) contraparte insuficiente de los beneficiarios para acceder a un nivel superior y a otros beneficios. Todo esto indica que aunque la población objetivo de los proyectos se beneficia con las intervenciones ello no implica que los rendimientos sociales de las intervenciones sean positivos.
97. De las visitas de campo a cerca de 30 emprendimientos de los tres proyectos, se constataron aprendizajes y mejorías en procesar y transformar los productos y en generar ingresos (véase la sección B. Impacto). Al mismo tiempo, se observaron bajos niveles de productividad, limitada infraestructura y equipamiento, ausencia de registros sanitarios o en trámite, mercados generalmente ocasionales y niveles débiles de gestión y administración de negocios. Exceptuando un emprendimiento –que después del apoyo de PROMARENA continuó con apoyos de Fundación Puma y el Programas de Alianzas Rurales – ellos no disponen de libros de contabilidad y –al momento de las entrevistas– tenían dificultad en explicitar sus costos de producción, acopio,

⁷⁵ De los emprendimientos realizados solo un 23% se mantiene activo y los grupos que sobreviven más de dos años representan el 15% de los emprendimientos.

transformación, comercialización y ventas. En los costos de producción subestiman el valor de su mano de obra.

Cuadro 11
Cumplimiento de metas para apoyo de la producción: PROSAT, PROMARENA, VALE

| | <i>Metas</i> | <i>Logros</i> | <i>Logros/metas</i> |
|--|--------------|--------------------|---------------------|
| PROSAT (1998-2007) | | | |
| 1. Reciben servicios del proyecto (número de personas) | 28 000 | 37 197 | 1.66 |
| de las cuales mujeres (porcentaje) | 25 | 42 | |
| 2. Organizaciones con acceso a servicios de asistencia técnica | 491 | 1 604 | 3.27 |
| 3. Contratos de asistencia técnica hechos por beneficiarios para mejorar producción y comercialización | 2 000 | 2 425 | 1.21 |
| 4. Proveedores de servicios de asistencia técnica (número de personas) | 425 | 2 385 | 5.61 |
| de las cuales mujeres (porcentaje) | 25 | 32 | |
| PROMARENA (2000-2011) | | | |
| 1. Propuestas de negocios | 1 300 | 951 | 0.73 |
| Porcentaje alcanzado | | 73% | |
| 2. Grupos apoyados | | 622 | nd |
| 3. Asistentes técnicos contratados | | 946 | nd |
| de los cuales mujeres | 20% | 15% | |
| siguen prestando sus servicios a los grupos | | Dato no disponible | |
| VALE (2010-2012) Ejecución – 45% de recursos del programa | | | |
| 1. Grupos financiados para realizar emprendimientos productivos | 856 | 574 | 0.67 |
| 2. Emprendimientos realizados | | 816 | nd |
| de los cuales se encuentran activos | | 199 (23%) | |
| de la gestión 2010-2011 | | 122 | |
| de la gestión 2012 | | 77 | |
| 3. Farmacias veterinarias abiertas | 20 | 37 | 1.85 |
| de las cuales se consideran sostenibles | | 8 | nd |
| 4. Promotores capacitados en sanidad animal | | 54 | nd |
| de los cuales mujeres | | 25% | |

Fuente: FIDA (2008) cuadro 5, FIDA (2013) y VALE (Documento de revisión de medio término)

98. Asistencia técnica. El PROSAT y PROMARENA buscaban estimular la demanda y la oferta de servicios de asistencia técnica, con el objetivo de fortalecer los servicios privados de asistencia técnica. A pesar de los logros obtenidos, los proyectos no consiguieron crear un mercado local de servicios rurales que los productores pobres pudiesen pagar, ni asegurar, a través de los servicios prestados, la sostenibilidad de una mayoría de los emprendimientos.

99. La fuente principal para financiar la asistencia técnica fue el PROSAT con su componente de fortalecimiento de los recursos humanos. Desde el punto de vista de “productos” el programa sobrepasó con creces sus indicadores para la demanda, casi alcanzó las metas para los indicadores de oferta y sobrepasó los indicadores referentes a género, especialmente en el caso de la demanda (véase el cuadro 12). Aunque no proporciona datos concretos sobre los beneficios finales, el Informe de Terminación del Proyecto confirma estos beneficios en términos de enseñanza, ejercicio de los derechos ciudadanos e intercambio de experiencias “por su carácter motivador, permitiendo a los usuarios mediante experiencias prácticas, fortalecer sus capacidades y habilidades a través del aprender viendo y el aprender haciendo” (FIDA 2008, p. 17). En el PROMARENA, un total de 841 asistentes técnicos fueron contratados por los grupos usuarios y el proyecto superó ligeramente la meta de tener como asistente técnico una mujer por cada cinco asistentes. La Evaluación de sus resultados elogió la metodología de prestar servicios de asistencia técnica y capacitación con la modalidad horizontal, “campesino a campesino” y/o talentos locales, así como la formación de líderes rurales. Esta evaluación está de acuerdo con la autoevaluación de PROMARENA que señala como factores de eficacia, la metodología de participación directa de los usuarios en la toma de decisiones y las transferencias de recursos económicos, la cual ha permitido una adopción rápida de las innovaciones del proyecto.

Cuadro 12

Cumplimiento de metas para asistencia técnica – PROSAT 1998-2007

| | Metas | Logros | Logros/ Metas |
|--|-------|--------|--------------------|
| Productores capacitados a través de diferentes módulos con el fin de fortalecer la demanda de servicios privados de asistencia técnica | 6 500 | 37 326 | 5,74 |
| de los cuales mujeres | 2 730 | 19 609 | 7,18 |
| Oferentes capacitados en temáticas relacionadas con fortalecer la capacidad de ofrecer servicios privados de asistencia técnica | 1 970 | 1 882 | 0,96 |
| de los cuales mujeres | 570 | 688 | 1,21 |
| Eventos de capacitación a los productores (demanda de asistencia técnica) | | 1 823 | Dato no disponible |
| Eventos de capacitación para oferentes de asistencia técnica | | 253 | Dato no disponible |

Fuente: FIDA 2008, cuadro 5 y p. 16, par. 116.

100. Sin embargo, los logros señalados no parecen haber producido lo que se esperaba en los dos aspectos siguientes: Primero, la capacitación técnica y en gestión a través de la asistencia técnica fue insuficiente: corta duración de los servicios prestados (algunos meses), bajo nivel de contratación repetida (en parte por la contraparte creciente que se requiere a los productores), e insuficiente énfasis en los aspectos de gestión de los emprendimientos (o de las inversiones e infraestructuras en el caso de VALE). La estrategia de asistencia técnica basada en la metodología campesino a campesino también tuvo límites. Se percibe un déficit de análisis e intercambios entre técnicos calificados y campesinos – diálogo de saberes que establezca prioridades, modalidades de intervención y mayores potenciales de respuesta en las diferentes regiones del proyecto.
101. Segundo, como se mencionó anteriormente, el mercado de servicios de asistencia técnica no fue sostenible. Los documentos de diseño del PROSAT y del PROMARENA expresaban que los resultados se medirían por la tasa de crecimiento del mercado de servicios rurales lo que se determinaría por el número de agentes participantes, el número de contratos, los montos involucrados y los resultados económicos de los servicios contratados. Esta EPP considera que durante la vida del proyecto operó un mercado de servicios de asistencia técnica

para pequeños productores por el subsidio que recibían para pagarlo y por los otros beneficios que recibían de los préstamos. Ese mercado se contrajo al terminar los proyectos. Durante las visitas de campo no se encontró evidencia de la existencia de ese mercado o de que están presentes las condiciones indicadas para que el mercado perdure. Tampoco existe información para corroborar que los servicios se están prestando. Los elementos considerados en el párrafo anterior y en éste sugieren la necesidad de analizar con mayor cuidado la eficacia del modelo de intervención de asistencia técnica.

102. Manejo y conservación de los recursos naturales. Los proyectos PROMARENA y VALE apoyaron este objetivo, el primero con su componente de manejo de recursos naturales y el segundo con su componente de manejo sostenible y aprovechamiento racional de la vicuña.
103. La información del PROMARENA muestra que se cumplió uno de los tres indicadores verificables, el de uso de técnicas y manejo sostenible por las familias. Sobre el indicador relacionado con cobertura vegetal se puede decir poco porque no existen datos de línea de base en las áreas seleccionadas y el área inicial fue ampliada después de la reestructuración del proyecto. Se logró que los usuarios manejaran 91 110 hectáreas con mejoras de numerosos activos y prácticas sostenibles de plantaciones, manejo de suelos, ganado y viviendas (véase el cuadro 13). La autoevaluación del proyecto señala asimismo la disminución del consumo de leña. A esto se debe agregar el aprendizaje y los conocimientos adquiridos por los beneficiarios (en particular, conservación del suelo, construcción de cercas y elaboración de abonos orgánicos).
104. Ante la falta de medición de los indicadores para los objetivos, cabe resaltar que se excedieron las metas en el número de familias participantes y la participación de las mujeres en las actividades de capacitación, pero lo ejecutado en la participación de organizaciones y en el número de concursos fue inferior a las metas.
105. El VALE prevé fortalecer la capacidad institucional en lo referente al control, seguimiento, manejo y aprovechamiento sostenible de la vicuña. Al respecto, se están realizando algunos estudios que deben servir para ayudar a las instituciones públicas a poner en práctica políticas que permitan el aprovechamiento sostenible de la vicuña. Está previsto asimismo apoyar a las Asociaciones Regionales de Comunidades Manejadoras de Vicuña. Al respecto se propusieron cambios al protocolo de manejo y esquila de la vicuña, siete Asociaciones Regionales han conseguido su personería jurídica y 14 han recibido equipos para las campañas de captura. El punto principal es que en sus otros dos componentes – inversiones y acceso a instrumentos de inversiones en la economía de camélidos –, no se ha considerado la gestión sostenible de las sayañas (fincas) y el problema agudo del sobrepastoreo que condicionarán los resultados esperados.
106. En vista de las realizaciones a nivel de las actividades o de los productos intermediarios, y considerando al mismo tiempo los logros limitados a nivel de los objetivos de los proyectos, la eficacia de la cartera se califica como moderadamente satisfactoria (4).

Eficiencia

107. La eficiencia⁷⁶ examina cuán bien han sido utilizados los recursos para obtener los beneficios deseados. La evaluación considera tres elementos: i) el lapso transcurrido entre la fecha de aprobación y de efectividad de cada préstamo y entre ésta y la fecha de cierre; ii) costos administrativos como porcentaje de los costos totales, costos efectivos comparados con los programados, o costos por unidad de beneficio medido; y iii) valor presente neto o tasas internas de retorno de los proyectos.

⁷⁶ El Manual de Evaluación de IOE define eficiencia como la "medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados" (FIDA 2009, p. 13).

Cuadro 13

Indicadores de resultados y de actividades – PROMARENA

| <i>Indicadores</i> | <i>Metas</i> | <i>Logros</i> | <i>Logros/metras</i> |
|---|----------------------|---|----------------------|
| A. Indicadores verificables | | | |
| 1. Área deteriorada donde aumenta la cobertura vegetal en 40% | 15 | No hay evidencia | - |
| 2. Familias conducidas por hombres - 75% - (63%) o mujeres - 25% - (27%) que usan al menos dos (tres) prácticas de manejo sostenible (porcentaje) | 50 | Si, según indicadores del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS, por sus siglas en inglés) 2010 | - |
| 3. Hectáreas intervenidas y manejadas por los usuarios con prácticas de plantaciones, mejoramiento y manejo de suelos | 178 503 ^a | 91 110 | 0,51 |
| B. Actividades realizadas | | | |
| 1. Hogares que reciben servicios del proyecto de los cuales mujeres son jefes de hogar | 15 424 | 19 985 7 435 | 1,30 Nd |
| 2. Organizaciones registradas (propuestas de negocios) | 1 301 | 951 | 0,73 |
| Participación esperada de estas organizaciones ^b | 738 | 622 | 0,84 |
| productores comunales | | 209 | Nd |
| mujeres | | 323 | Nd |
| 3. Concursos | 5 547 | 4 800 | 0,87 |
| a. Por tipo | | | |
| mapas parlantes comunales | Nd | 184 | Nd |
| familiares | 546 | 678 | 1,24 |
| especializados para grupos de mujeres entre escuelas | 4 428 | 3 482 | 0,79 |
| | 195 | 136 | 0,70 |
| | 180 | 157 | 0,87 |
| | 198 | 163 | 0,82 |
| b. Premios otorgados a través de los concursos | 12 018 | 37 063 | 3,08 |
| c. Personas participantes de las cuales mujeres | Nd | 40 000 | Nd |
| | Nd | 14 334 | Nd |
| d. Fondos transferidos (USD millones) | 2 217 | 4.567 | 2,06 |
| C. Otros indicadores | | | |
| 1. Asistentes técnicos contratados | | 1 099 | Nd |
| 2. Personas capacitadas en gestión de recursos naturales de las cuales mujeres | 15 424 | 19 985 | 1,30 |
| | 4 627 | 7 435 | 1,61 |
| 3. Miembros de los grupos que gestionan recursos naturales de los cuales mujeres | 2 214 | 4 193 | 1,89 |
| | 664 | 1 281 | 1,93 |
| 4. Personal capacitado de los proveedores de servicios de los cuales mujeres | 911 | 1 633 | 1,79 |
| | 273 | 518 | 1,90 |
| 5. Instituciones financieras que participan en el proyectos | 4 | 31 | 7,75 |

FIDA 2000 b anexo III, y FIDA 2011c, texto principal y anexo V, cuadro 5.11.

^a Esta meta no aparece en el cuadro lógico del proyecto.

^b Se refiere a las organizaciones que participan en las propuestas de negocios y no se consideran las que intervinieron en los concursos.

Nd = Dato no disponible

108. Lapsos de tiempos incurridos. Los préstamos se demoran mucho en ejecutarse. El FIDA y el Gobierno tuvieron que esperar un promedio de 24 meses para que los proyectos en Bolivia fuesen efectivos y comenzaran a ejecutarse, en comparación con un promedio de 18 meses para los proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe y 12 meses para los de toda su cartera. Una vez efectivos los préstamos, al FIDA y al gobierno les toma un promedio de 84 meses para ejecutarlos (ver cuadro 14). Estos retrasos pueden tener una repercusión importante en los beneficios netos de los proyectos. El informe de evaluación ex-ante del PROMARENA ilustra claramente este problema. El informe estimaba que un retraso de un año en el proyecto volvía negativo el valor presente neto de sus beneficios (FIDA, 2000a, Apéndice 6). En total, su ejecución tomó 4,5 años más de lo previsto. Por otra parte, el apoyo prestado por el FIDA después de la reorientación de PROSAT y PROMARENA fue menor de lo esperado (en número y duración de las intervenciones) debido a los tiempos reducidos y a la necesidad de reducir los costos.
109. Los préstamos del FIDA toman más tiempo para ser efectivos y ejecutarse en Bolivia que los del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo en Bolivia toman un promedio de 7,6 meses en ser efectivos y 75 meses en ejecutarse a partir de su efectividad. Los préstamos del Banco Mundial tomaron un promedio de 9,5 meses en ser efectivos, y los siete proyectos que se cerraron en 2000-2013 tardaron 61,6 meses en ejecutarse a partir de su efectividad. El PROSAT ilustra los problemas de ejecución de préstamos del FIDA y los obstáculos para cooperar con otros organismos internacionales. Una de las razones de ser del PROSAT fue complementar un proyecto aprobado en 1995 por el Banco Mundial para el Desarrollo de las Comunidades Rurales (PDCR) por USD 15 millones. El PDCR se hizo efectivo en cinco meses mientras que el PROSAT lo fue en 12 meses; a partir de su efectividad tomó 44 meses ejecutar el PDCR y 122 meses el PROSAT. La demora en poner a funcionar el PROSAT explica por qué el Banco Mundial decidió no continuar la cooperación con el FIDA en ese préstamo.⁷⁷
110. Las demoras en ejecutar los préstamos son debidas, en parte, a cambios institucionales o políticos⁷⁸ y a los trámites nacionales para el gasto público. Los proyectos también tuvieron que modificar sus estrategias de intervención, lo que requiere tiempo e incidió en la demora que media entre la concepción y la ejecución de estos proyectos. Sin embargo, las diferencias con las otras instituciones financieras muestran que hay causas más específicas a la asociación entre el FIDA y el Gobierno (véase el capítulo V). Es importante encontrar soluciones a esta situación ya que Plan VIDA y ACCESOS sufrieron las mismas dificultades: hasta mayo de 2013 su implementación todavía no había comenzado.
111. Costos de gestión. Estos costos se refieren a los recursos para administrar un proyecto y ejecutar las acciones programadas. El cuadro 15 presenta datos de los costos totales y administrativos ex-ante para los cinco proyectos y de los costos ex post para PROSAT y PROMARENA; el informe de medio término de VALE carece de información sobre su gasto de administración. Los costos ex-ante de administración fluctúan entre 9% y 14% del costo total para los cinco proyectos y el costo ex-post de administrar el PROSAT y el PROMARENA fue de 25% y 20%. La referencia habitual en el FIDA para la proporción de los costos administrativos es del 10%, pero ello no es sustituto a una elaboración cuidadosa de los presupuestos, flujos de caja y cronogramas de gastos de los proyectos.⁷⁹ Estos últimos datos sugieren una

⁷⁷ El informe de cierre del PDCR no explica por qué el FIDA no participó, pero si menciona que el FIDA no desembolsó los fondos previstos para el PDCR (Banco Mundial, 2000).

⁷⁸ P. ej., la disolución en 2002 del Fondo de Desarrollo Campesino en el caso de PROSAT o los cambios frecuentes de ministros y vice ministros en los primeros años de PROMARENA.

⁷⁹ Es la proporción generalmente utilizada por el Departamento técnico del FIDA (PTA) para la revisión de los documentos de diseño.

baja eficiencia (como lo afirma también la autoevaluación del PROSAT). Las demoras en iniciar y ejecutar los proyectos contribuyeron a aumentar los gastos de administración. El costo administrativo unitario aumentó también porque se gastó menos de lo programado (64% en el PROSAT y 93% en el PROMARENA). Si se compara la operación del PROSAT con la del PDCR (que financió el Banco Mundial) se denota que los gastos de salarios del PDCR fueron 7,7% de lo ejecutado⁸⁰ y 25% en el PROSAT.

Cuadro 14
Fechas y tiempo para ejecutar los proyectos (meses)

| <i>Nombre del proyecto</i> | <i>Aprobación</i> | <i>Efectividad</i> | <i>Cierre</i> | <i>Lapso entre aprobación y efectividad</i> | <i>Lapso entre efectividad y cierre</i> |
|---|-------------------|--------------------|---------------|---|---|
| PROSAT | 29/04/1997 | 30/04/1998 | 30/06/2008 | 12 | 122 |
| PROMARENA | 13/09/2000 | 22/08/2003 | 31/05/2011 | 35 | 93 |
| VALE | 14/12/2006 | 5/11/2009 | 30/06/2016 | 35 | 80 |
| PLAN VIDA-PEEP | 17/12/2009 | 10/8/2011 | 31/03/2016 | 20 | 56 |
| ACCESOS | 13/12/2011 | 21/8/2013 | 31/03/2019 | 20 | 67 |
| Promedio | | | | 24 | 84 |
| Proyectos FIDA | | | | | |
| en Bolivia | | | | 19 | |
| en América Latina y el Caribe | | | | 18 | |
| en total | | | | 12 | |
| Banco Interamericano de Desarrollo^a | | | | 7,6^a | 75^b |
| Banco Mundial^c | | | | 9,5 | |
| Agricultura (6) | | | | 9,8 | |
| Cerrados (7) | | | | 7,3 | 61,6 |

Fuente: FIDA, PPMS; Banco Interamericano de Desarrollo, información de la oficina en Bolivia; Banco Mundial, informe de los proyectos.

^a Treinta proyectos aprobados entre diciembre 2004 y septiembre 2012.

^b Para 5 de los 30 proyectos; el período comprende el lapso entre las fechas de aprobación y del último desembolso

^c Veinte proyectos, de los cuales 7 se cerraron y 6 corresponden al sector agropecuario.

- Otro factor que incide en los costos de operación de los proyectos son su amplia cobertura y la dispersión de los emprendimientos que se apoyan, como confirmado por la autoevaluación de PROMARENA. Esto sucedió con este proyecto, cuya población objetivo, casi se dobló después de su reestructuración. El Informe de Revisión de Medio Término del VALE (marzo de 2013) nota que hay “una atomización de las actividades dentro de un componente y entre los componentes”, y la revisión de medio término del actual COSOP apunta a la “necesidad de una mayor concentración territorial y de grupos”. Aunque la desconcentración regional y la contratación de servicios de asistencia técnica locales mitigan el peso de los costos recurrentes, ello no es suficiente para compensar los costos impuestos por la dispersión de los beneficiarios y del área. Esto dificulta asimismo las labores de seguimiento y evaluación, lo que impide corregir errores y aprender a tiempo de ellos.

⁸⁰ Del total de la financiación del Banco Mundial y del Gobierno. Los dos gastos no son exactamente comparables, pues el informe de terminación del PDCR solo presenta información sobre salarios.

Cuadro 15
Costos de los proyectos – totales y de gestión (USD millones)

| Nombre del proyecto | Costos ex-ante | | | Costo ex-post | | |
|---------------------|----------------|---------|----------------------------|---------------|---------|----------------------------|
| | Total | Gestión | Gestión/total (porcentaje) | Total | Gestión | Gestión/total (porcentaje) |
| PROSAT | 13.3 | 1.9 | 14 | 8.9 | 2.2 | 25 |
| PROMARENA | 15.0 | 1.3 | 9 | 13.9 | 2.8 | 20 |
| VALE | 14.4 | 1.6 | 11 | nd | nd | Nd |
| PLAN VIDA-PEEP | 15.2 | 2.0 | 13 | nd | nd | Nd |
| ACCESOS | 45.6 | 4.9 | 11 | nd | nd | Nd |

Fuente: FIDA, derivado de los informes de evaluación ex-ante y de los informes de terminación de PROSAT y PROMARENA.

Nd = Dato no disponible

113. Valor presente neto y tasa interna de retorno. Esta sección está ligada al examen de los impactos de los proyectos sobre los ingresos y activos de los hogares, como se constata en la sección IV.B. El examen de eficiencia se centra en el valor presente de los beneficios netos y en la tasa interna de retorno de los proyectos. Si el valor presente es positivo o la tasa interna de retorno supera el costo del capital, el proyecto operó con eficiencia. Los cálculos que se presentan a continuación en el cuadro 16, resumen los análisis realizados por los evaluadores sobre la base de datos proveídos por los estudios de impacto realizados por el FIDA para PROSAT y PROMARENA, y sobre el Informe de Revisión de Medio Término para VALE.⁸¹ El monitoreo no provee datos sobre ingresos netos generados. Estos últimos se estimaron sobre la base del estudio costo-beneficio ex ante realizado por el FIDA. Los evaluadores realizaron también visitas a unas 30 iniciativas productivas, lo que permitió confirmar las cifras dadas en los documentos de referencia. Los resultados que se presentan se basan en un análisis de sensibilidad que examina cómo cambian los beneficios netos de los proyectos cuando cambian las circunstancias.
114. Se usan tres opciones para calcular el beneficio neto, a saber: i) los beneficios de la actividad duran 10 años, lo que genera un límite superior de beneficios; ii) la actividad dura un año, lo que genera un límite inferior de beneficios; esta opción, que parece extrema no lo es tanto si se tiene en cuenta que en el VALE (cuadro 11) solo 15% de los emprendimientos duraron dos años; iii) sostenibilidad de 33% que consiste en suponer que a partir del segundo año los beneficios caen a la tercera parte de los del primer año pero se mantienen por diez años; este supuesto se hace con base en la evidencia de supervivencia de los emprendimientos que se inician (VALE) y en el porcentaje de ellos que se consideran exitosos (PROMARENA), que se examinó en las secciones anteriores. También se calcula el porcentaje de sostenibilidad necesario para igualar la tasa interna de retorno del proyecto con la tasa de retorno al capital que se usa en los documentos de diseño de los proyectos y que se fija en 12%; si la tasa interna de retorno calculada supera el 12% entonces se puede decir que el proyecto fue o ha sido rentable.⁸²

⁸¹ El estudio de impacto para PROSAT se basó sobre un muestreo de 21 grupos productivos, representando el 3,5% del total de los grupos productivos apoyados. El estudio de impacto para PROMARENA se basó sobre un muestreo de 136 beneficiarios representando el 1,1% de los beneficiarios totales. En cuanto a VALE, los datos de monitoreo usados cubren 574 grupos productivos, el 100% de los grupos beneficiados. En este último caso, los datos solo diferencian los grupos que son todavía activos de los que abandonaron la iniciativa apoyada por VALE.

⁸² El criterio correcto es valor presente neto, pero se usa la tasa de retorno para simplificar la presentación.

Cuadro 16
Tasa interna de retorno –TIR – “social” de proyectos financiados por PROSAT, PROMARENA y VALE (porcentaje)

| Nombre del proyecto y actividad | (1) Número | (2) | (3) | (4) | (5) |
|--|-------------------|---|--|--|-----------------------------------|
| | | TIR – límite superior (10 años de beneficios) | TIR – límite inferior (un año de beneficios) | TIR obtenida con sostenibilidad de 33% | Sostenibilidad que hace VPN=0 (%) |
| PROSAT | | | | | |
| Asistencia técnica puntual | 11 contratos | 52 | -47 | 21 | 21 |
| Asistencia técnica para planes de negocios | 10 contratos | 59 | -40 | 26 | 17 |
| PROMARENA | | | | | |
| Propuestas de negocios | 136 beneficiarios | 15 | -80 | -4 | 91 |
| VALE | | | | | |
| Emprendimientos financiados | 816 | 16 | No existe | -13 | 77 |
| Por referencia | | | | | |
| Costo de capital | | 12 | 12 | 12 | 12 |

Fuente: Estimativos de la misión de evaluación.

Notas: i) Para el PROSAT solo se consideraron las inversiones del tercer tramo.

ii) La TIR “social” se calcula comparando los beneficios de los proyectos con todos los costos incurridos para generar los beneficios. Los costos se calculan como la suma de las contribuciones del FIDA y del Gobierno y la contribución monetaria de los beneficiarios; el monto calculado deja por fuera el valor de la contribución en especie de los beneficiarios. Finalmente, ni los beneficios ni los costos han sido corregidos por posibles distorsiones de precios. Por todas estas limitaciones la palabra social se pone entre comillas.

115. Los resultados muestran situaciones de eficiencia muy alta y muy baja. Las columnas (2) y (3) muestran la mayor y la menor eficiencia. En la columna (2) se observa que la tasa interna de retorno supera el costo del capital en todos los proyectos, y es sustancialmente más alta en el PROSAT que en PROMARENA y VALE. En este caso, si todas las actividades financiadas hubieran durado 10 años, los proyectos hubieran sido exitosos y eficientes, sobre todo el PROSAT.⁸³ En la columna (3) se ve que las tasas internas de retorno son negativas para PROSAT y PROMARENA mientras que para VALE no se pudo calcular un valor porque de partida sus beneficios eran negativos. La columna (4) muestra la tasa interna de retorno para los proyectos cuando su sostenibilidad es 33%. Se puede ver que el PROSAT mantiene sus altas tasas de retorno mientras que el PROMARENA y el VALE tienen tasas de retorno negativas. La columna (5) muestra el porcentaje de sostenibilidad que se requiere para igualar la tasa interna de retorno con el costo de capital del 12%. Nuevamente, el PROSAT aparece como el mejor proyecto de los tres, pues los porcentajes de sostenibilidad son de 21% y 17% para las dos actividades que financió. En cambio, PROMARENA y VALE requieren altos porcentajes de sostenibilidad.
116. Los resultados anteriores implican que los beneficiarios deben mostrar altos niveles de persistencia en las actividades de los proyectos, pero ninguno de los tres proyectos muestra altas tasas de sostenibilidad. La evaluación de impacto del PROSAT muestra que la mayor parte de los emprendimientos no tuvieron apoyo después del primer tramo de pago para la asistencia técnica y de consecuencia cayó el nivel de participación de los beneficiarios. El informe de evaluación de medio término del VALE muestra que su sostenibilidad es del 35%. En el caso de PROMARENA se examinó una muestra de 95 propuestas de negocios y se constató

⁸³ Aunque no se muestra la tasa de retorno calculada en el documento de evaluación ex-ante, basta que la tasa de retorno en el cuadro supere el 12% para concluir que el proyecto fue eficiente.

que cerca de un 26% de ellas se consideraron exitosas, lo que sugiere que los incentivos son bajos para persistir en las actividades apoyadas.

117. Los tres elementos examinados – retrasos en la ejecución, costos altos de gestión, y, en general, la sostenibilidad reducida de los negocios apoyados – demuestran que la eficiencia de la cartera fue baja. Por ello, la evaluación la califica moderadamente insatisfactoria (3).

K. Impacto en la pobreza rural

118. El análisis del impacto es impreciso por deficiencias en los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos, incluso por la ausencia de líneas de base que permitan estimar la magnitud real de estos impactos. Las encuestas al final de los proyectos son estudios de casos restringidos, con personas pre-y auto-seleccionadas, sin referencia a grupos de control, y sólo con datos de percepciones. Falta asimismo un análisis de la contribución de los proyectos en relación a otros factores (migración y remesas, desarrollo económico local) y datos cuantitativos sobre beneficiarios (hay información sólo sobre el número de participantes) y grupos objetivo (poblaciones indígenas, mujeres, etc.).

Ingresos y activos de los hogares

119. Al analizar los planes y propuestas de negocios en los informes de terminación y de medio término de los proyectos se reporta que hubo una mejora en los ingresos de los beneficiarios. Esta mejora derivó de un aumento de la producción y comercialización de rubros agrícolas y pecuarios, y de la realización de nuevas alternativas que diversificaron el ingreso familiar. En PROSAT se informa que el aumento de ingresos de los beneficiarios fue del orden del 50%. La autoevaluación del proyecto señala, sin embargo, cuanto este aumento no es suficiente para pasar la línea de pobreza extrema, por el nivel muy bajo de ingreso inicial de los beneficiarios. En PROMARENA los usuarios manifestaron que sus ingresos se incrementaron en un orden del 25%, respecto a lo esperado (33%).⁸⁴ Un poco más de un tercio de los entrevistados opina que sus ingresos han aumentado considerablemente como resultado del proyecto, mientras casi dos tercios considera que han aumentado un poco (PROMARENA, 2010). También los concursos han aumentado los activos físicos, naturales y sociales de las familias usuarias, como los reservorios de agua, sistemas de riego rústicos, establos y mejoras de las viviendas (cuadro 13).
120. Sin embargo, los datos disponibles y las entrevistas de la misión de evaluación sugieren que el incremento señalado fue limitado. Se estima que sólo un 30% de los usuarios ha mejorado su ingreso de forma significativa y en el caso de PROMARENA, 25% de los emprendimientos apoyados fueron clasificados como exitosos por los equipos del proyecto. Esto es consistente con las insuficiencias ya notadas en la discusión de la pertinencia de los proyectos, especialmente: falta de recursos financieros para inversión, ausencia de una visión territorial y de estrategias productivas, focalización imprecisa en relación a pobreza extrema y potencial económico.
121. De hecho, los resultados más importantes se obtuvieron en aquellos grupos de productores organizados con anterioridad a los proyectos, con capacidad para apalancar otros recursos locales y que aprovecharon eficazmente los apoyos del proyecto.⁸⁵ PROSAT, PROMARENA, y VALE posiblemente aumentaron significativamente los ingresos de ciertos grupos de campesinos a través de algunos de sus apoyos. Esta conclusión deriva de los datos que aparecen en sus informes de impacto o de medio término (ver el cuadro 17). Para llegar a esta conclusión se procede de la misma manera que para el cuadro 16 pero sólo se incluye como costo el gasto del campesino (“gasto privado”); los rendimientos

⁸⁴ FIDA, Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2011, anexo VIII, Conclusiones del taller de las partes interesadas.

⁸⁵ FIDA 2014, sección IIIB.

encontrados constituyen los rendimientos “privados” de esas actividades en contraposición con los del cuadro 16 que se refieren a rendimientos “sociales”.⁸⁶

Cuadro 17
Tasa interna de retorno (TIR) privada de proyectos financiados por PROSAT, PROMARENA y VALE (porcentaje)

| Nombre del proyecto y actividad | Número (1) | TIR – límite superior (2) | TIR – límite inferior (3) | TIR obtenida con sostenibilidad de 33% (4) | Sostenibilidad que hace VPN=0 (%) (5) |
|--|-------------------|---------------------------|---------------------------|--|---------------------------------------|
| PROSAT | | | | | |
| Asistencia técnica puntual | 11 contratos | 72 | -28 | 35 | 10 |
| Asistencia técnica para planes de negocios | 10 contratos | 112 | 12 | 67 | <1 |
| PROMARENA | | | | | |
| Propuestas de negocios | 136 beneficiarios | 27 | -72 | 3 | 56 |
| VALE | | | | | |
| Emprendimientos financiados | 816 | 90 | 21 | 34 | 15 |
| Memo ítem | | | | | |
| Costo de capital | | 12 | 12 | 12 | 12 |

Fuente: estimativos de la misión de evaluación.

Nota: para el PROSAT solo se consideraron las inversiones del tercer tramo.

122. A pesar de que la información usada para generar estos resultados tiene limitaciones, los números son bastante dicentes de los altos beneficios que se podían percibir en corto tiempo o con bajos niveles de sostenibilidad. Lo indican las altas tasas de retorno de la columna 2 (límite superior, 10 años de beneficios) y la columna 5: excepto por las propuestas de negocios de PROMARENA, se necesitaba un nivel de sostenibilidad del 15% o menos para alcanzar una tasa de retorno en los negocios igual al 12%, que es el costo del capital. La columna 4 indica que con una sostenibilidad del 33% las tasas de retorno privadas para esas actividades, excepto para PROMARENA, superaban con creces el costo del capital. Sin embargo, el apoyo del FIDA, del gobierno y de otros donantes hacían rentable esas actividades, pero una vez terminados los apoyos la actividad perdía su rentabilidad; esto explicaría los pocos incentivos para seguir con ellas cuando se acababa el proyecto.⁸⁷
123. En síntesis, las mejoras mencionadas han beneficiado solamente a una parte de los usuarios de PROSAT y PROMARENA, y generalmente de forma limitada. Este criterio de desempeño se califica con un moderadamente satisfactorio (4).

Capital social y capital humano

124. Los impactos sobre la dotación de capital social y de capital humano se perciben en los tres proyectos, en particular en el PROSAT y en el PROMARENA. Posiblemente ellos se pueden considerar como los logros más importantes de las intervenciones y los más claramente reconocidos por los beneficiarios. Aunque no hay un estudio que haya medido los impactos cualitativos del programa,

⁸⁶ La tasa de retorno privada considera los beneficios económicos privados en relación con las inversiones de los beneficiarios (su “contrapartida”). La tasa de retorno social considera los beneficios privados (estrechamente aceptados como el aumento de los ingresos netos de los hogares) en relación con la inversión de los beneficiarios más la inversión de los proyectos. Los beneficios son iguales en ambos casos (ingresos netos adicionales generados), pero la inversión es superior para calcular la tasa de retorno social.

⁸⁷ Por qué además resultaba mejor “preparar proyectos” (es decir, buscar nuevos apoyos o nuevos donantes) como se le comentó a la misión de evaluación en una de las visitas de campo.

- la revisión de los estudios y evaluaciones realizados y las visitas de campo apuntan a percepciones de una mejora en los activos intangibles de los beneficiarios.
125. Los proyectos ayudaron a empoderar a los productores rurales, a construir ciudadanía y promover equidad social, a fortalecer la identidad cultural, a promover mayor cohesión social en las comunidades, y a realzar el papel de la mujer en el hogar y en la comunidad. El empoderamiento de los campesinos se manifiesta en fortalecer su autoestima, en gestionar sus iniciativas y desarrollar sus capacidades y conocimientos. La construcción y el ejercicio de ciudadanía - especialmente de las mujeres - se manifiesta en la obtención de sus documentos de identidad,⁸⁸ la apertura de cuentas bancarias, y la obtención de personería jurídica para sus emprendimientos. Al recuperar y agregarle valor a sus recursos locales los campesinos y las comunidades fortalecieron su identidad cultural. Las propuestas de negocios, al fomentar las ferias y las asociaciones promovieron una mayor cohesión social en los grupos y las comunidades, tal como lo expresaron los campesinos en las visitas de campo. Por último, la mayor participación y el mayor protagonismo de las mujeres en las actividades apoyadas contribuyó a que las familias y comunidades les reconocieran más sus labores productivas, su capacidad de liderazgo y a valorar más su participación pública.
 126. Los proyectos ayudaron a fortalecer los recursos humanos. Se buscó mejorar el conocimiento de los campesinos y el de los oferentes de servicios a través de la capacitación horizontal ya mencionada. En PROMARENA el 38% de los beneficiarios entrevistados estimaba que sus conocimientos y habilidades habían cambiado mucho. El PROSAT contribuyó a capacitar a 2 109 oferentes de servicios, de los cuales un 35% fueron mujeres. Los esfuerzos han sido menores en VALE según la revisión de medio término, por ser concentrados hasta ahora esencialmente en sanidad animal. Como ya se ha señalado, la capacitación a la gestión de los emprendimientos ha sido insuficiente en los tres proyectos.
 127. Las transferencias directas de fondos (gratis) a los campesinos en cuentas bancarias que abrían para contratar los servicios de asistencia técnica y los concursos manejados en gran medida por las comunidades, fueron instrumentos fundamentales para el fortalecimiento del capital humano y social, así como para contribuir a crear ciudadanía y elevar la autoestima (como confirmado por la autoevaluación de los tres proyectos). Aunque no hay datos cuantitativos fuera de las encuestas al final de los proyectos ya señaladas, es probable que la gran mayoría de los participantes en los proyectos (70 000 familias) se había beneficiado de estos instrumentos de uso generalizado en los proyectos bajo criterios de elegibilidad (según convocatoria de propuestas de negocios o criterios de los concursos de manejo de recursos naturales).
 128. Los proyectos pudieron haber logrado más, pues los beneficios llegaron a un grupo reducido de personas. En el PROMARENA las mejoras alcanzaron a menos de la tercera parte de los beneficiarios previstos en cada comunidad, y en parte, por esta razón se decidió ampliar la cobertura geográfica del programa.⁸⁹ En el PROSAT una proporción baja de los oferentes de servicios continúa prestándolos a los campesinos y pagados por éstos.⁹⁰ En VALE ya se ha notado la alta mortandad de los emprendimientos (se consideran activos un 23% de los emprendimientos). Esta situación se debe a los elementos ya mencionados anteriormente: apoyo de breve duración, autoexclusión de los más pobres y ausencia de consideración de los factores exógenos (migración, mujeres jefes de hogar, etc.).

⁸⁸ Aunque solamente PROMARENA parece haber sido activo en esta área (pero sus documentos no proporcionan cifras al respecto).

⁸⁹ El grupo objetivo pasó de 58 000 a 100 000 familias por una misma cifra de beneficiarios (15 000).

⁹⁰ Pero una proporción ha encontrado empleo en las ONG que trabajan en las regiones, en las dependencias municipales y otros organismos públicos de desarrollo rural, lo que demuestra que algún conocimiento se sigue usando en el campo.

129. La calificación de este criterio de desempeño es satisfactorio (5).

Seguridad alimentaria y productividad agrícola

130. Los proyectos promovieron mejoras en la producción y en el consumo de alimentos (algunas presentadas a seguir), los cuales redundaron en una mejor seguridad alimentaria para los beneficiarios, aunque no fue cuantificado este aspecto en los marcos lógicos y los sistemas de SyE, ni considerados factores externos. Esto proporcionó incrementos y diversificación de los alimentos para los hogares beneficiados por autoconsumo y por la compra de mayor cantidad de alimentos posibilitada por el aumento de los ingresos.⁹¹ En proyectos dirigidos a las mujeres, dicho aumento en su ingreso y en el de sus familias mejora la alimentación familiar. En PROMARENA, se promovieron actividades de interés para las mujeres; por ejemplo la difusión de la huerta familiar (con el cultivo de pequeñas parcelas), frutales en el huerto, mayor cuidado de la ganadería, producción de compost y los fogones mejorados. En el estudio de impacto, 97% de los entrevistados dicen que diversificaron su producción, y que el 56% que su nutrición está mucho mejor que antes debido al proyecto.
131. El informe del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS, por sus siglas en inglés) del PROMARENA obtuvo datos que indican una mejora en algunos indicadores nutricionales de los niños (peso por edad y peso por altura), pero también muestra una proporción elevada de hogares que han sufrido carencias alimentarias graves.⁹² Por otra parte, el VALE y el PROSAT no han contemplado actividades específicas para mejorar la seguridad alimentaria. Sin embargo, la focalización de la cartera en las poblaciones más pobres justificaba una atención mayor en este aspecto. Las intervenciones para mejorar la seguridad alimentaria de los más pobres pueden ser más adecuadas que los esfuerzos de insertarles en tiempos cortos en mercados competitivos.⁹³
132. En relación con la productividad y en la ausencia de datos cuantificados del SyE de los proyectos, la información recogida en las visitas de campo revela que cuando hubo mejoras estas derivaron de: i) prácticas mejoradas en la agricultura debido a un laboreo conservacionista y en la ganadería por mejor cosecha de agua (atajados), mejor sanidad, cercamientos de potreros y siembras de forrajes para mejorar la alimentación del ganado; ii) mayores innovaciones técnicas en actividades tradicionales, la principal como resultado de la difusión del riego; iii) introducción de nuevas actividades productivas o expansión de existentes en la economía familiar; y iv) acceso a mercados en mejores condiciones de estabilidad y precios. Es probable que esas mejoras hayan sido limitadas por las mismas razones ya mencionadas: falta de estrategias productivas específicas basadas en el potencial de cada zona y de una visión territorial integral (entre otros por el tema del agua⁹⁴ y la sostenibilidad ambiental). En el caso de VALE, el Informe de medio término afirma que los avances en sanidad animal y provisión de infraestructuras y equipos son limitados por la ausencia de una estrategia de desarrollo de los diferentes rubros de apoyo y del complejo productivo (que conducen por ejemplo a una subutilización de las infraestructuras y de los equipos financiados).
133. Estas evoluciones demuestran, entonces, que ha habido una mejoría limitada en la seguridad alimentaria y en el aumento de la productividad para los grupos que se beneficiaron del apoyo del FIDA. La calificación de este criterio de desempeño es moderadamente satisfactoria (4).

⁹¹ Datos recogidos para PROSAT y PROMARENA indican que el 60% de los ingresos netos se destina a la alimentación.

⁹² Sin embargo los temas nutricionales han tenido avances a nivel nacional por intervenciones como el bono Juana Azurduy.

⁹³ Este tema fue presentado en la reunión de cierre de la misión en La Paz en mayo 2013.

⁹⁴ Mencionado repetidamente por los usuarios durante las visitas de la misión de evaluación.

Recursos naturales y medio ambiente

134. El PROMARENA fue el proyecto encargado de la mejora y conservación de los recursos naturales y el ambiente. El mayor impacto a destacar fue aumentar la capacidad y el conocimiento de los beneficiarios para manejarlos en forma racional. Esta capacidad se expresa de múltiples formas a nivel de las parcelas familiares de quienes participaron de las actividades del proyecto. Además, la movilización, promoción y capacitación realizadas le dieron relevancia y visibilidad al tema, abonando el terreno para pasos más ambiciosos hacia adelante. Los impactos físicos globales de las intervenciones fueron confinados por limitaciones en el diseño y la implementación del proyecto, en particular por su énfasis en cubrir la parcela familiar en vez de territorios más amplios para poder incorporar una perspectiva de ecosistemas en un contexto de cambio climático. La eficacia de este tipo de intervención exigía generar alianzas y coordinar acciones con todos los actores institucionales presentes en cada territorio, en particular con las autoridades locales y nacionales, estas últimas por las inversiones necesarias en infraestructuras (p. ej. en manejo de agua) y las medidas reguladoras. El diseño no tenía previsto un papel más protagónico de los municipios en el ámbito territorial, y los organismos ejecutores del proyecto no tenían tampoco el personal con la formación y el tiempo necesarios para desarrollar esa interacción. Por último, se debe recordar que se logró la meta de introducir al menos dos prácticas de manejo sostenible de recursos naturales por las familias, sin embargo se logró sólo en parte la meta de área cubierta con prácticas de plantaciones, mejoramiento y manejo de suelos.
135. El marco lógico del PROMARENA estableció que si se lograba su objetivo (“detener y revertir los actuales procesos de desertificación”), éste se traduciría en un incremento promedio en el valor referencial de las tierras de los beneficiarios del proyecto en 120%. Al respecto, no hay evidencia fiable sobre qué ocurrió con el precio de la tierra ni su posible efecto para las tierras de los campesinos más pobres. El informe final del proyecto dice: “De acuerdo a la percepción de los propios dueños de los predios y beneficiarios del proyecto, el valor referencial de la propiedad de los usuarios en el área del proyecto aumentó entre un 140% a 1 000%, respecto a lo esperado de 120%. Sin embargo, [...], no se dispone de datos objetivos relativos al mercado de tierra actual en las áreas del proyecto para poder comprobar estas apreciaciones.”⁹⁵ Aún si los datos existieran sería aventurado atribuirle al proyecto los cambios observados en el precio de la tierra en un país que creció relativamente rápido y donde los precios internacionales de algunos de sus principales productos de exportación subieron sustancialmente en la década pasada.
136. Por otro lado, es lamentable que después de la valiosa experiencia del PROMARENA y considerando los problemas serios de recursos naturales en el país, los dos proyectos sucesivos no hubieran incorporado una intervención significativa en aspectos ambientales. El VALE sólo incluye un componente de manejo sostenible de la vicuña y sobre todo, su énfasis en transformar y agregar valor a ciertas partes de la ganadería de camélidos no se condice con la amenaza ambiental que significa el sobrepastoreo por dejar a los camélidos al garete.⁹⁶ Algunos aspectos ambientales específicos han sido considerados, sin embargo, en las convocatorias, como el hecho de evitar el uso de químicos para almacenar la lana. Probablemente los retrasos en la ejecución de los proyectos, la insuficiente sistematización de las experiencias y la participación de dos ministerios involucrados en proyectos diferentes, han dificultado la incorporación de las lecciones aprendidas en los proyectos sucesivos (VALE y Plan VIDA) hasta ACCESOS.

⁹⁵ FIDA, 2011c, p.39.

⁹⁶ Varios productores de charque han mencionado a la misión de evaluación la reducción del peso de sus animales como consecuencia del deterioro de los pastizales.

137. Por el impacto limitado de la única intervención con enfoque ambiental y la falta de consideraciones ambientales en las otras intervenciones que afectan a los resultados, la calificación de este criterio de desempeño es moderadamente insatisfactoria (3).

Instituciones y políticas

138. El arreglo institucional más importante que afectó y probablemente fue afectado en parte por el programa fueron las transferencias directas a los campesinos pobres asociadas con el PROSAT y con el PROMARENA, presentadas en la sección sobre capital social y destinadas a financiar, en parte, el pago de los servicios privados de asistencia técnica. Lograr transferir fondos de los proyectos a los campesinos organizados - subsidios para el financiamiento del pago de la asistencia técnica a los proveedores - implicó un gran esfuerzo y fue causa de las demoras en comenzar a ejecutar el PROSAT y también PROMARENA. Después de ensayar fórmulas transitorias, se fueron abriendo reformas legales y mecanismos coherentes con los marcos normativos. Lograr que los campesinos tuvieran acceso al sistema financiero formal,⁹⁷ pudieran abrir cuentas bancarias, y operaran fluidamente, significó un avance importante en reducir costos de transacción en las comunidades receptoras de los préstamos y empoderar a los usuarios (mejor control de los fondos recibidos y la asistencia técnica).
139. Un segundo arreglo que afectó y fue afectado por el programa lo constituyen las unidades ejecutoras de los proyectos. El PROSAT ejemplifica esta situación. El PROSAT comenzó funcionando con dos unidades ejecutoras,⁹⁸ las cuales se eliminaron al reestructurarlo. Los nuevos arreglos consistieron en delegar al PROSAT tres aspectos fundamentales: i) conceder a la Unidad Nacional de Coordinación autonomía técnica, administrativa y financiera en un período de alta fragilidad política e institucional; ii) ubicarla en Cochabamba; ello le facilitó integrarse con las unidades operativas del proyecto en los departamentos y permitió reducir la presión política sobre el proyecto; iii) seleccionar el personal basándose en sus capacidades. Estos arreglos organizacionales e institucionales fueron efectivos y podían servir de modelo para otros proyectos. No es claro, sin embargo, que tales arreglos hayan sido replicados en los proyectos subsiguientes.
140. Estos dos arreglos institucionales fueron sin embargo insuficientes para lograr un impacto importante. Los proyectos requerían de un fuerte enlace a nivel local pero sólo se realizaron convenios con los municipios. No se establecieron relaciones más cercanas con los gobiernos locales, los municipios, las mancomunidades, las ONG y las dependencias descentralizadas del gobierno central presentes en cada territorio. Esto se dio inicialmente en un contexto donde los municipios tenían pocos recursos, pero ello ha cambiado en los últimos años con el mayor flujo de recursos que reciben los gobiernos locales y regionales.
141. La asistencia técnica constituía el eje central de las intervenciones del FIDA. El éxito del PROSAT, p. ej., se juzgaba por la tasa de crecimiento del mercado de servicios de asistencia técnica. Con los recursos de PROSAT, PROMARENA y VALE se creó artificialmente un mercado de servicios de asistencia técnica pero la realidad rural muestra, como se mencionó anteriormente, que ese mercado no se encuentra articulado a pesar de la existencia de un grupo numeroso de asistentes técnicos en Bolivia.
142. Finalmente, los proyectos poco se empeñaron en influir sobre políticas que afectaban a sus resultados y los beneficiarios. Un ejemplo lo constituye el registro sanitario para algunos productos de los proyectos, como el charque. La falta del permiso penalizó a los pequeños productores rurales y a los emprendimientos

⁹⁷ Había muchas barreras en el acceso a bancos en el mundo rural, en particular para poblaciones indígenas y mujeres, incluso por el tema de los idiomas.

⁹⁸ Una en el Fondo de Desarrollo Campesino a cargo del componente de apoyo a la producción y otra en el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente a cargo del componente de fortalecimiento de recursos humanos.

apoyados por los tres proyectos. Aunque VALE ha producido algunos documentos sobre la vicuña (p. ej. la elaboración de Planes de Manejo de la Vicuña), no hay todavía evidencia de realizaciones en los aspectos institucionales y de políticas previstos en el componente de manejo de la vicuña.

143. La calificación de este criterio es moderadamente satisfactoria (4).

L. Otros criterios de evaluación

Sostenibilidad

144. La sección sobre eficacia muestra que se alcanzaron muchas de las metas cuantitativas para los proyectos, especialmente las de emprendimientos productivos. La pregunta que surge es ¿cuántos de estos emprendimientos apoyados se han consolidado y continuado más allá de la duración de los proyectos FIDA? La evidencia presentada muestra que la sostenibilidad de las propuestas de negocios es del orden del 30% en el caso del PROMARENA (FIDA, Ministerio de Planificación, 2011a). Los informes de los proyectos anotan que los grupos que perduran más son los de productores organizados con anterioridad a los proyectos; éstos tenían planes de negocios viables y mercados comprobados, y en algunos casos innovaron en sus sistemas productivos (p. ej., riego en pequeña escala) con excelentes resultados. En estos casos, el financiamiento de la asistencia técnica que proporcionaba el proyecto cumplía una función necesaria, permitirles obtener fondos de inversión de otras fuentes. Las restantes propuestas fueron presentadas por grupos ad hoc para beneficiarse del proyecto y con poca fortaleza organizacional; sus propuestas enfatizaban aspectos productivos y prestaban poca atención al aspecto comercial. La experiencia con estos grupos demuestra que sus actividades tienen baja sostenibilidad. El informe de 2011 sobre las lecciones del PROMARENA señala la importancia de continuar el acompañamiento y el esquema de incentivos, constatando que los grupos conformados se han disuelto o son poco activos.⁹⁹ Los proyectos no parecen haber diseñado estrategias de salida, incluso sobre el papel del Gobierno, en consolidar los resultados.

145. La corta duración de los apoyos tiende a reducir la sostenibilidad de las acciones apoyadas. Primero, los servicios de asistencia técnica cesan al finalizar los proyectos. No existen la demanda de los productores ni la oferta de técnicos para prestar servicios; algunos de los técnicos más capacitados continúan su labor profesional en los gobiernos locales, como funcionarios de las ONG o de otros organismos de cooperación. Segundo, el tiempo de apoyo fue insuficiente para garantizar la adopción de técnicas, las gestiones productivas-comerciales y la consolidación de los grupos y organizaciones.¹⁰⁰ Como ya señalado, los proyectos han subestimado los problemas para lograr un funcionamiento eficaz de los grupos y desarrollar la capacidad de gestión de los emprendimientos.

146. Un factor que afecta la sostenibilidad de los resultados proviene de la ausencia de una visión de largo plazo. En el informe de revisión de medio término del VALE, p. ej., se señala que "Al no poseer esta visión o proyección de la ganadería (de camélidos) a 10 o 15 años y sólo cubrir la demanda de requerimientos aislados, fundamentados en la 'demanda social' no habrá perspectivas de sostenibilidad de las acciones del proyecto una vez que éste finalice".¹⁰¹ No es claro que el PROSAT y el PROMARENA tuvieran esa visión de largo plazo en los aspectos de apoyo a los negocios. Esta evaluación está de

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ El informe de supervisión de 2009 de PROMARENA estimaba en cuatro años el tiempo mínimo necesario para consolidar los grupos y las intervenciones, lo que no sucedió en la mayoría de las áreas.

¹⁰¹ FIDA, 2013. Para ilustrar la complejidad de los problemas de sostenibilidad que enfrentan los emprendimientos de camélidos, para acceder a mercados más atractivos ellos necesitan un registro sanitario de un matadero aprobado y controlado bromatológicamente por SENASAG, la autoridad oficial competente, cosa que los mataderos no disponen. Cabe también recordar la subutilización de las infraestructuras apoyadas por el VALE.

acuerdo con la autoevaluación del PROSAT, que identifica la debilidad de la mayor parte de los grupos con planes de negocios como una amenaza a la sostenibilidad.

147. En el caso de PROMARENA, la atención en la creación de activos físicos para la adopción de técnicas adecuadas de manejo de recursos naturales, 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 (p. ej. 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. Los resultados con mayor posibilidad de sostenibilidad tienen que ver con rubros básicos de la subsistencia del hogar y de la economía familiar o con rubros que requieren bajos costos de mantenimiento, ya sean financieros o de energía humana. La primera categoría incluye las huertas familiares, los fogones mejorados y las mejoras en el cultivo de la papa y en el manejo de actividades ganaderas. La segunda categoría abarca rubros tales como las prácticas de laborear el suelo en curvas de nivel (versus siguiendo la pendiente), producir y aplicar compost, y mantener la cosecha de agua y los reservorios construidos (atajados). Pero en otros casos, como el caso de las terrazas ancestrales, si los costos directos iniciales son altos y los beneficios se obtienen después de muchos años, la probabilidad de los productores más pobres de mantener esos activos es baja.
148. En términos de capital humano y social, y como ya presentado en la sección anterior sobre este tema, los proyectos conjuntamente trajeron activos intangibles que quedan a disposición de la población rural pobre que participó en los proyectos, 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, así como de orgullo por los premios recibidos o las propuestas de negocios aprobadas. La misión encontró beneficiarios que ahora tienen cargos electivos, y comunidades que continúan organizando cada año los concursos iniciados por PROMARENA.¹⁰² Este aspecto es el que ha tenido mayor sostenibilidad.
149. En síntesis, 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 humano y social. A pesar de casos de éxito en los emprendimientos más organizados, la reducida sostenibilidad de los subproyectos es uno de los problemas más importantes del apoyo de la cartera. La calificación de este criterio de desempeño es moderadamente insatisfactoria (3).

Innovación y ampliación de alcance

150. La innovación principal de la cartera fue llevar a cabo un sistema de adopción tecnológica que suponía su aceptación por las comunidades y organizaciones campesinas. Las actividades apoyadas se basaron en promover el sistema campesino a campesino, motivar y capacitar a los talentos locales, las transferencias directas a los campesinos con autogestión de la asistencia técnica, y la metodología de concursos competitivos y convocatorias para las propuestas de negocios. En el PROSAT y el PROMARENA, por ejemplo, la presentación de las propuestas de negocios o micro emprendimientos en los Comités de Aprobación de Proyectos constituyó una innovación fundamental para garantizar la transparencia del proceso y empoderar a los proponentes, facilitándoles el ejercicio de la palabra y contribuyendo a fortalecer su autoestima.
151. El PROSAT apoyó emprendimientos que incorporaban innovaciones desconocidas en las localidades; de los emprendimientos apoyados, el 40% eran extra agrícolas. A través del VALE se han difundido técnicas de producción de carne seca al sol

¹⁰² Municipio de Santa Rosa en Santa Cruz.

(charque), de calidad muy superior al producido tradicionalmente, uso de máquinas para confeccionar tejidos y máquinas esquiladoras para camélidos. A través del PROMARENA se realizaron numerosas innovaciones y adopciones tecnológicas en el sistema productivo predominante de los campesinos. Entre estas se encuentran:

- a) la piscicultura, las huertas familiares, la plantación de árboles, los viveros forestales y frutales, las unidades de producción de animales menores, y los fogones mejorados para el hogar;
 - b) técnicas para conservar suelos complementarias a las tradicionales, como laboreo en el contorno, zanjas de coronación o infiltración, control de cárcavas, producción y utilización de compost, técnicas agroecológicas para control integrado de plagas; y
 - c) prácticas sanitarias en la ganadería, técnicas de conservación de forrajes, cercamiento de áreas.
152. El apoyo del FIDA quedó corto en sistematizar estas experiencias exitosas y en difundir los resultados globales a tiempo y ampliamente. La difusión de los resultados globales y de las experiencias exitosas se efectuó al cierre de los proyectos. En el caso de PROMARENA, 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. Pero sólo al cierre del proyecto se produjo un documento sobre las lecciones aprendidas (FIDA, 2011a), el cual explica, en parte, por qué los dos proyectos que siguieron, VALE y PLAN VIDA-PEEP, abandonaron la perspectiva de gestión de recursos naturales (los dos proyectos fueron diseñados antes de que este documento estuviese disponible). Ese documento al final sirvió de base para diseñar el programa ACCESOS, con el cual se quiere replicar y ampliar los aspectos positivos de PROMARENA. Para PROSAT también se produjeron documentos que recibieron poca difusión. Los resultados limitados de la cartera (aunque globalmente positivos) y la necesidad de consolidarlos dificultan las posibilidades de ampliar la escala.
153. Durante la vida de los proyectos se realizaron pocas consultas con los municipios, el gobierno central y los donantes sobre la posibilidad de replicar las experiencias exitosas y las condiciones propicias para ello. Una de las limitaciones fue las insuficiencias de los sistemas de SyE que no pudieron proporcionar datos sobre el impacto de las innovaciones introducidas. Por otro lado, posiblemente las nuevas técnicas y actividades hubieran prosperado más si los proyectos hubiesen desarrollado estrategias productivas y comerciales propias para cada zona y con efectos económicos rápidos. Ello sugiere que la inserción de prácticas con períodos largos de ejecución, mayor exigencia formativa y elevados requerimientos de tiempo difícilmente serán sostenibles y menos aún sujetos de réplica.
154. Las observaciones anteriores sugieren que el programa apoyado por el FIDA en Bolivia necesita poner en práctica buenos sistemas de SyE, aprender más de sus experiencias, crear una memoria institucional, y utilizarla al diseñar y ejecutar sus operaciones.
155. La calificación asignada a este criterio de desempeño es moderadamente satisfactoria (4).
- Igualdad de género y empoderamiento de la mujer
156. Con el transcurso del tiempo los aspectos de género adquirieron más importancia en la estrategia. El PROSAT y el PROMARENA carecieron de una estrategia que tomara en cuenta los roles de los hombres y mujeres. En el VALE, el enfoque de género responde a una estrategia que considera la desventaja en que se encuentran las mujeres para participar en igualdad de condiciones con los varones. El PLAN VIDA-PEEP tiene un objetivo con enfoque de género y

- generacional que no se refleja en el presupuesto pero que matiza sus componentes y los resultados esperados. ACCESOS tiene una visión territorial e integral, donde el género toca todo los elementos del proyecto. La evolución del presupuesto para género refleja la evolución en la lógica de intervención de los proyectos. Los aspectos de género toman cada vez una proporción mayor del presupuesto de los proyectos, pasando de un 36% en PROSAT y PROMARENA a un 50% en PLAN VIDA-PEEP y ACCESOS. Al presupuesto del VALE le falta un enfoque de género, pero sus acciones y planes en materia de género inciden en su presupuesto.
157. Las acciones de la cartera han contribuido a mejorar el nivel de vida y la situación social de las mujeres. P. ej. las mujeres rurales que sembraron hortalizas y otras verduras mejoraron su nivel nutricional y su seguridad alimentaria. Las acciones contribuyeron a que sus familias y comunidades las reconocieran como ciudadanas y sujetos del desarrollo económico. Gracias a los fondos públicos recibidos y a la información y el conocimientos adquiridos hoy día las mujeres tienen mayor poder, tanto decisorio como en su relación con las autoridades, las instituciones y los compradores de sus productos. Todo esto ha llevado a desarrollar mayor liderazgo familiar y a aumentar su participación en la comunidad, permitiéndoles el acceso por ejemplo a puestos directivos en las organizaciones comunales.
 158. La encuesta de impacto de PROMARENA y la evaluación de medio término de VALE muestran otros aspectos positivos de las intervenciones. En la encuesta de impacto que se hizo para el PROMARENA, las 87 mujeres entrevistadas manifestaron que percibían una mayor participación en negocios familiares, un 52% opinó que está mucho mejor que antes del proyecto y un 48% que mejoró algo. Sobre la seguridad alimentaria, 94% de un total de 301 casos válidos afirmó que hubo mejoras en la nutrición familiar. La evaluación de medio término de VALE indica que algunos grupos de mujeres aumentaron sus ingresos, pero ello no es tan importante como la referencia al aumento de sus activos intangibles (aprender a formular ideas de proyecto, plantear y defender sus propuestas, y dar seguimiento a las actividades planteadas).
 159. Cabe resaltar que los datos por género del sistema de SyE son escasos y enfatizan más la participación de las mujeres en las actividades que sus resultados. En consecuencia, la valoración es más cualitativa que cuantitativa, y los resultados corren el riesgo de quedar en el olvido si no se sistematiza y difunde lo aprendido. Los apoyos también tuvieron sus fracasos. De los diálogos en las visitas de campo se puede valorar que aquellas mujeres que no lograron tener iniciativas exitosas perdieron su confianza para iniciar nuevos emprendimientos. Un apoyo más intenso y extendido podría haber tornado en éxito algunos de esos fracasos, pero esta característica deseable de los proyectos se contrapone con la estrategia de abarcar territorios amplios con intervenciones de corto plazo.
 160. Sobre todo, los proyectos no parecen haber dado una atención suficiente al impacto final esperado de las actividades para las mujeres (falta de objetivos e indicadores específicos), ni al potencial productivo de la mujer y los factores limitantes, como el acceso efectivo a mercados, tierras¹⁰³ y otros activos, así como la repartición de beneficios en el hogar y la carga de trabajo, en línea con la estrategia de género del FIDA.¹⁰⁴ Las dificultades específicas de las mujeres jefes de hogar, muy común en las áreas rurales más pobres debido a la migración, no fueron consideradas. Es probable que el impacto fue menor que su potencial por insuficiente atención a elementos de sostenibilidad y estos factores limitantes.
 161. En el caso del VALE, p. ej., el Informe de revisión de medio término afirma que “el eje estratégico careció de elementos operacionales que facilitaran su

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Igualdad de género y empoderamiento de la mujer, 2012.

implementación". A pesar de progresos recientes, con talleres de sensibilización para el equipo del proyecto e innovaciones como las guarderías móviles para permitir una mayor capacitación de las mujeres, se menciona la poca sostenibilidad de los 60 emprendimientos de mujeres por falta de acceso a mercados y la poca consideración al rol de las mujeres en todos los procesos productivos y no sólo en la transformación de fibra.

162. La calificación asignada a este criterio es moderadamente satisfactoria (4).

M. Evaluación global de la cartera

163. La evaluación general de la cartera se deriva de las calificaciones sobre el desempeño de los proyectos (pertinencia, eficacia, eficiencia), impacto sobre la pobreza rural, sostenibilidad, innovación/ampliación de alcance, y género. La EPP califica el desempeño de la cartera moderadamente satisfactorio (4). El cuadro 18 presenta una síntesis de las calificaciones de la cartera y una comparación con el desempeño de la cartera de LAC en el Informe anual sobre resultados e impactos de las operaciones del FIDA (ARRI por su sigla en inglés). El desempeño de las dos carteras es bastante parecido. Las calificaciones asignadas a cada proyecto están disponibles en el anexo I.

Cuadro 18

Calificaciones de la EPP a la cartera de proyectos en Bolivia

| Criterios de evaluación | Evaluación de la cartera | Calificación del ARRI para 26 proyectos en América Latina – Cohorte 2002-2012 |
|---|--------------------------|---|
| Criterios básicos | | |
| Pertinencia | 4 | 4,6 |
| Eficacia | 4 | 3,8 |
| Eficiencia | 3 | 3,4 |
| Desempeño de la cartera | 3,7 | 3,93 |
| Impacto sobre la pobreza rural | | |
| Ingresos y activos | 4 | 4,1 |
| Capital social y humano | 5 | 4,5 |
| Seguridad alimentaria y productividad agrícola | 4 | 3,9 |
| Recursos naturales y medio ambiente | 3 | 3,9 |
| Instituciones y políticas | 4 | 4,0 |
| Criterios adicionales | | |
| Sostenibilidad | 3 | 3,5 |
| Innovación y ampliación de escala | 4 | 3,9 |
| Igualdad de género y empoderamiento de la mujer | 4 | 3,9 |
| Evaluación global de la cartera | 4 | 3,9 |

Observaciones principales

- Los objetivos de los proyectos fueron coherentes con las prioridades del Gobierno, de los beneficiarios y del COSOP 2007 y, en una interpretación amplia de su texto, con el COSOP 1998. La cartera tuvo omisiones en su diseño e ejecución que afectaron los resultados: apoyo restringido a la asistencia técnica, cobertura geográfica amplia y ausencia de enfoque territorial, imprecisión de la focalización de pobreza.
- Las metas cuantitativas de productos y actividades se alcanzaron aceptablemente, entre otras cosas gracias a que se ampliaron los plazos y se reformularon los proyectos ampliando su cobertura y descartando algún componente del diseño original. Para saber si los resultados esperados del VALE se alcanzaron se necesita esperar algún tiempo.
- La contribución de los proyectos es positiva. Por otro lado retrasos en su ejecución y bajos niveles de pervivencia de los emprendimientos afectaron su eficiencia.
- Los proyectos tuvieron éxitos y fracasos en los varios componentes que contribuyen al impacto sobre la pobreza rural. Su impacto fue grande en el capital social y el capital humano, un poco menos en ingresos y activos de los pobres, en seguridad alimentaria y en instituciones y política, y bajo en recursos naturales y medio ambiente. Los resultados en otros criterios de evaluación son moderadamente satisfactorios en innovación y ampliación de escala, y en igualdad de género, y bajos en sostenibilidad.

V. Desempeño de los asociados

164. A continuación se discute por separado el desempeño del FIDA y del Gobierno en aspectos relacionados con el diseño, ejecución y efectividad del programa, aunque ambos comparten responsabilidades en cada aspecto.

N. FIDA

Selección y preparación de estrategias y diseños de los proyectos

165. El FIDA buscó alinear sus estrategias con las políticas gubernamentales (incluso sus prioridades y mecanismos) y las necesidades de los habitantes rurales. Para ello el FIDA utilizó enfoques novedosos, después de haberlos puesto a prueba en otros países (p. ej., Perú). En el contexto boliviano el FIDA fue de los primeros en considerar y “poner en valor” el potencial productivo de los productores rurales pobres al mirarlos como productores solventes en cuestiones agropecuarias y otros rubros ligados al sector rural (artesanías, turismo, servicios, etc.). Como ya señalado, esto implicaba empoderar a los pobres rurales y aumentar su capital social. El FIDA fue pionero en promover como política pública transferencias directas del Gobierno a campesinos para desarrollar actividades productivas gestionadas por ellos. Con ello se logró demostrar la capacidad de los campesinos para aprender y adaptarse a nuevas situaciones, generar nuevas ideas, gestionar sus emprendimientos, y entrar y salir de actividades productivas, estimulados por incentivos económicos.
166. Otro punto a destacar en su estrategia, es su capacidad de adaptarse a los cambios estructurales que han ocurrido en Bolivia desde el 2006, y su acompañamiento a las decisiones del Gobierno en ese proceso de transformación. P. ej., la decisión del FIDA de financiar el proyecto Plan VIDA, respondió a las prioridades que el Gobierno tenía en ese momento. Sin embargo, el FIDA convenció al Gobierno de retomar el programa ACCESOS previsto en el COSOP incorporando las lecciones de PROMARENA. Conforme a la Declaración de París, el alineamiento del programa de cooperación con las políticas del Gobierno se refleja, entre otros, en utilizar en parte, en sus operaciones, los sistemas de gestión financiera pública y de adquisiciones de Bolivia. La última encuesta sobre la efectividad de la ayuda muestra que, para el 2010, de los fondos del FIDA el 67% utiliza el sistema de gestión financiera y el 100% el sistema público de

adquisiciones.¹⁰⁵ La reciente encuesta a los clientes del FIDA indica que los entrevistados consideran que el Fondo se adhiere bastante bien a la agenda de efectividad de la ayuda; la calificación media para Bolivia fue de 4.99, casi igual a la del promedio (5.01) para los 37 países (FIDA 2012, cuadro 3).

167. El FIDA financió proyectos ambiciosos y con algunas insuficiencias en su diseño, y subestimó la magnitud de los obstáculos para ejecutarlos. Lo ambicioso se manifestó en tratar de cubrir un área extensa y una gran población dispersa sin prestar debida consideración a los costos para lograrlo e intervenir en dosis relativamente bajas. Tanto el FIDA como el Gobierno contribuyeron a este enfoque: el Gobierno pedía cubrir un territorio amplio y el FIDA aceptó la solicitud del gobierno. El desperdigar actividades descartó, de facto, su focalización y posiblemente impidió potenciar su impacto. Los documentos de evaluación ex-ante y los de reestructuración no hacen explícitos los criterios para seleccionar sitios y personas, y no examinan los beneficios y los costos de coberturas amplias en contraposición a coberturas menores pero con mayor intensidad. Esto se aplica a ACCESOS, el proyecto más reciente, que cubrirá los nueve departamentos del país.
168. En relación al diseño, la formulación de los proyectos careció, en general, de un adecuado análisis técnico-financiero y tal como se mencionó en la discusión de pertinencia, es sólo con el diseño del proyecto más reciente (ACCESOS) que el FIDA y el Gobierno han considerado las lecciones aprendidas en términos de enfoque territorial y ambiental, inversión financiera en negocios e inserción en mercados. La Evaluación del Programa en el País de 2005 y la Revisión de medio término del COSOP de 2010 apuntaban por ejemplo a la importancia de un enfoque más territorial e integral del desarrollo (véase el capítulo VII).
169. Cabe resaltar asimismo que, debido en parte a las demoras en la aprobación y ejecución de los préstamos, el programa no ha aprovechado oportunidades de alinearse con nuevos programas del Gobierno (por ejemplo los programas de transferencias públicas, manejo de agua y desarrollo productivo), y la Revisión de medio término del COSOP menciona las escasas alianzas con otros actores

Ejecución y efectividad

170. Tiempos. El largo tiempo de ejecución de los proyectos fue un factor crítico en la cartera. Durante mucho tiempo el FIDA no tuvo un representante local que impulsara los proyectos en el país. Por su pequeña escala de operaciones, el Fondo tiene menos funcionarios y menos capacidad de seguimiento que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Los fondos del FIDA son asimismo una proporción muy pequeña de los fondos que recibe el Gobierno de otros donantes, lo cual posiblemente le quita importancia dentro del Gobierno a la hora de las decisiones.
171. Por lo que se refiere a las condiciones internas, debe notarse que, por algún tiempo, se podía argumentar que la inestabilidad política e institucional contribuía a las demoras observadas. Desde el 2006, no obstante, esa inestabilidad se ha reducido. Aunque las autoridades bolivianas contribuyeron a las demoras, es necesario recordar que los proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial se hicieron efectivos y ejecutaron más rápidamente que aquellos financiados por el FIDA.
172. Al respecto, no hay indicación de una actitud proactiva del FIDA para corregir esta situación de forma sistémica. Los diseños y las estrategias de los proyectos prestaron poca atención a procurar resolver las causas de las varias demoras: las demoras entre aprobación y efectividad de un préstamo, el poner en ejecución los proyectos, y el organizar y preparar los equipos ejecutores.
173. También el tiempo de reacción a las demoras durante la ejecución no fue suficientemente rápido (p. ej. ocho años después de la aprobación de

¹⁰⁵ Superiores al 33 y 39 por ciento del promedio para la cooperación internacional al país (MPD 2012, p. 57).

PROMARENA). El FIDA propuso modificar el PROSAT y el PROMARENA al ver que el plan original no funcionaría, y los cambios permitieron mejorar la situación y el desempeño de los proyectos, tanto en su aspecto financiero como en su impacto. Sin embargo, estas demoras incidieron en la eficiencia de los proyectos. En el caso de PROSAT, el FIDA y el gobierno son igualmente responsables por la demora en rediseñarlo, especialmente al hacerse imposible, por sus demoras, contar con el co-financiamiento del PCDR del Banco Mundial. Generalmente se ha seguido el mismo modelo en los proyectos (es decir, autogestión, concursos, etc.) pero ni el FIDA ni el Gobierno han reflexionado sobre si lo que causa las demoras son los componentes de los proyectos, sus procedimientos, o la capacidad de gestión de los ejecutores de los proyectos.

174. Seguimiento y evaluación. Aunque la responsabilidad del SyE es primariamente del Gobierno (ver sección a seguir), el FIDA tiene su parte de responsabilidad. Como se manifestó en el capítulo IV, se hace difícil evidenciar y respaldar con información cuantitativa la magnitud de los efectos e impactos de los proyectos debido a las limitaciones en sus sistemas de seguimiento y evaluación. Cada proyecto cuenta con su propio sistema, no se tiene uno que agregue los resultados a nivel del programa, y las revisiones anuales previstas del COSOP no se hicieron. Las líneas de base y hasta los propios sistemas de SyE (como se menciona en las auto-evaluaciones de los proyectos) se establecen años después de iniciados los proyectos, y no se recoge la información que se requiere para evaluar los resultados y el impacto de los proyectos al cerrarlos. Se realizaron pequeños trabajos intentando medir impactos de los proyectos en términos de activos, ingresos adicionales generados, etc., pero con metodologías limitadas y poco transparentes.¹⁰⁶ Algunas de estos problemas han comenzado a resolverse, como lo ilustra la calidad del informe de la línea de base del VALE (aunque a destiempo) y el apoyo recurrente de un experto regional en SyE. Los esfuerzos tardíos no sustituyen un sistema de SyE planificado y presupuestado al detalle al momento de formular los proyectos; su ausencia denota limitaciones en la calidad de preparación de los proyectos.
175. Presencia en el país. La ausencia de una oficina permanente del FIDA en Bolivia afectó su efectividad, a pesar de sus esfuerzos en resolver su ausencia de diferentes formas.¹⁰⁷ Además de la Corporación Andina de Fomento que supervisaba los proyectos, el FIDA ubicó, entre el 2004 y el 2008, como prueba piloto, un oficial de programa de país en La Paz, y también siempre tuvo consultores que visitaban regularmente el país y sus autoridades. El tener un oficial de enlace le dio mucha dinámica a los proyectos (p. ej., con los concursos nacionales de mujeres del PROSAT y PROMARENA junto con la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional [GIZ]) pero se presentaron limitaciones en el diálogo de políticas e imprecisiones en la definición de las responsabilidades y delegación de autoridad.¹⁰⁸ Luego siguió con una supervisión directa durante la cual el Gerente de Programas visitaba regularmente el país. Finalmente, en 2011, el FIDA abrió una oficina en La Paz y su representante en el país tomó posesión de su cargo en 2012; esta acción ha aumentado la visibilidad del FIDA en el país y ha producido cambios positivos tal como la creación del Equipo de gestión del programa en el país (Country Programme Management Team –CPMT- en inglés) de Bolivia, los talleres de arranque y la relación institucionalizada con el Gobierno. La creación del CPMT de Bolivia en particular, ha sido una decisión positiva destinada a mejorar el diseño y la implementación de los préstamos, así como la apropiación del programa por el Gobierno. La presencia en el país le ha dado visibilidad al FIDA ante el gobierno y otros donantes.

¹⁰⁶ Por ejemplo, la autoevaluación de PROSAT reconoce que no se pudo establecer la cifra de las familias beneficiadas por el proyecto.

¹⁰⁷ Impactó por ejemplo en la calidad del seguimiento y evaluación del programa y la sistematización de los resultados.

¹⁰⁸ IOE, Evaluación a nivel institucional del Programa piloto de supervisión directa, 2005.

176. La presencia local le debe permitir al Fondo mejorar la interacción con las autoridades e incrementar la calidad de los proyectos en curso. Para lograrlo el FIDA necesita comprometer los recursos necesarios para que su representante tenga suficiente apoyo local que le permita atender las funciones centrales (tales como preparar un nuevo COSOP o resolver las ineficiencias del programa), y apoyo regular del personal directivo del FIDA para sostener el diálogo con el Gobierno y resolver de forma sistémica las dificultades mencionadas. Por lo general, el FIDA pone gran énfasis en el diseño de los proyectos en relación a su ejecución, con un presupuesto considerablemente mayor para el diseño (casi el doble en el caso específico de Bolivia en 2013). Esto ocurre a pesar de los retos importantes de la implementación, en el caso de Bolivia por lo que se refiere a los dos proyectos declarados efectivos recientemente (Plan VIDA y ACCESOS).
177. La EPP califica el desempeño del FIDA como moderadamente satisfactorio (4).

O. Gobierno

Selección y preparación de estrategias y diseños de los proyectos

178. El gobierno del Presidente Morales definió sus políticas para el sector en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual sirvió de marco para definir el tipo de apoyo que se deseaba del FIDA, como en relación con el desarrollo de innovaciones tecnológicas y la producción agropecuaria. Por otra parte, el gobierno no mostró interés por cooperar con el FIDA en aspectos importantes para los productores rurales ya señalados en la discusión de pertinencia. P. ej., los temas de mercados y servicios financieros se vieron restringidos por la desconfianza de ciertos sectores de la administración pública durante el primer mandato del Presidente Morales (hasta 2009). La renuencia del gobierno a trabajar con el FIDA en este sector explica por qué el proyecto propuesto para esta área por el COSOP 2007 no se concretizó.¹⁰⁹ Más tarde, el gobierno dejó a un lado esta renuencia, como lo refleja la decisión de llevar a cabo un proyecto como ACCESOS.
179. Como ya señalado, la envergadura de la cobertura geográfica y de familias era tal que comprometían su efectividad. El gobierno impulsaba la cobertura amplia y la dispersión ya que le permitía llegar a las poblaciones indígenas en sitios remotos donde el estado tenía poca presencia. El tiempo previsto para que los productores rurales pobres fortalezcan sus negocios y emprendimientos y se introduzcan en mejores condiciones en los mercados era también insuficiente. La discusión sobre eficacia del capítulo IV demuestra que esta estrategia impidió que el impacto de los proyectos fuera superior al logrado.
180. Durante gran parte de la ejecución del programa la administración pública no tenía una visión programática y sectorial de la cartera del FIDA. Los proyectos eran considerados de forma aislada y no se veía la necesidad de articular y coordinar los proyectos ejecutados en un mismo ministerio, o entre ministerios. Esta situación impidió encarar estos procesos complejos de apoyo a los campesinos con un programa sectorial (interministerial) y con presupuestos plurianuales.¹¹⁰ El programa tampoco se ha insertado en los programas públicos para el sector rural a nivel nacional o descentralizado, p. ej. los programas sociales, el manejo de agua o el desarrollo productivo. Por último, la contribución del Gobierno a los proyectos se ha mantenido en un 29% del total de la cartera evaluada, a pesar del aumento en sus ingresos.
181. El Gobierno ha avanzado en mejorar la efectividad de la ayuda. Con la mejora de las capacidades fiscales y el mayor empoderamiento del Gobierno se originó una mayor apropiación de los programas financiados por la cooperación internacional y una mayor relación entre el FIDA y las autoridades; una muestra de ello lo constituye el tener a las unidades ejecutoras de los proyectos dentro de los

¹⁰⁹ Tampoco se concretizó el proyecto propuesto para poblaciones en la cuenca del río Amazonas.

¹¹⁰ O por lo menos con una planificación en este sentido, en conformidad con los sistemas administrativos del Estado que se expresan como programas sectoriales anuales.

ministerios y participar activamente en el CPMT. Hay una mayor apreciación de los resultados de los proyectos (p. ej. el apoyo a la herramienta de los concursos) y un mayor empeño en mejorar la capacidad operativa o un desempeño transparente. Otro aspecto a señalar es que ahora el Ministerio de Hacienda puede incluir en el presupuesto del Estado los salarios de personal de proyectos financiados por la cooperación, una vez que estos proyectos hayan concluido.

Ejecución y efectividad

182. El desempeño del Gobierno en la ejecución y la efectividad del programa muestra una evolución positiva, aunque persisten algunas dificultades.
183. A pesar de los esfuerzos por descentralizar funciones y responsabilidades, las lógicas centralistas impidieron desarrollos y desempeños institucionales más efectivos y eficientes a nivel sub-nacional, lo cual previno integrar mejor los distintos niveles de ejecución de los proyectos (central, departamental, local). En los casos de PROSAT y PROMARENA la articulación con los gobiernos municipales fue, en general, limitada y se estableció de forma ad hoc a través de las iniciativas de los diferentes operadores regionales y locales. Esta interacción ha mejorado en el caso del VALE, donde existe un nivel mayor de articulación con los gobiernos municipales para cofinanciar las farmacias veterinarias y las infraestructuras productivas. La mejor articulación obedece en gran parte al mayor flujo de recursos que reciben los gobiernos regionales y municipales como resultado del fortalecimiento de la política de descentralización.
184. Seguimiento y evaluación. Como se ilustró en el capítulo IV y en la sección sobre desempeño del FIDA, los sistemas de SyE tuvieron serias limitaciones. El Gobierno demostró poco interés en asegurar el desarrollo de sistemas de SyE efectivos para los préstamos del FIDA. Las unidades ejecutoras de los proyectos recolectaron información principalmente orientada a los recursos financieros que se ejecutan y al número de participantes alcanzados (en algunas acciones distinguiendo por género, pero sin tomar en cuenta la identidad cultural de los pueblos). La limitación más seria fue el no recoger información pertinente, verificable y creíble para examinar el impacto de los proyectos en términos de resultados (ingresos, activos, otros) y no conservar cifras de los beneficiarios efectivos. El Gobierno ha evolucionado en este aspecto, y ha comenzado a darle más importancia a la necesidad de evaluar el impacto de los proyectos. Su decisión de apoyar el generar líneas de base para el VALE, aunque tardía, y para Plan VIDA y ACCESOS, atestiguan su cambio de enfoque.
185. Los frecuentes cambios políticos e institucionales afectaron la ejecución y efectividad de los préstamos del FIDA. La implementación de PROMARENA, p. ej., experimentó los frecuentes cambios de ministros (ocho ministros y 14 vice-ministros en el período total del proyecto), reglas administrativas y financieras que afectaron la autonomía del proyecto, y procesos largos y complejos de la Unidad Ejecutora Autónoma (UEA). El desempeño del Gobierno mejoró considerablemente después de la ampliación del proyecto, con una mayor estabilidad institucional, especialmente a nivel del Ministerio de Planificación del Desarrollo. El PROSAT inició sus pasos en un contexto de profundos cambios y mucha inestabilidad social y política que incidió en su ejecución. La etapa 2004-2008 muestra un giro positivo en la ejecución del proyecto después de ser reestructurado. Un comportamiento similar se observa en la ejecución del PROMARENA a partir de 2008. La gestión financiera de los préstamos asimismo muestra mejoras.
186. Desde el 2006, la inestabilidad política ha disminuido, sin embargo hay otras condiciones internas que causan las demoras, como lo muestran los retrasos en el diseño y aprobación de Plan VIDA y ACCESOS,¹¹¹ o en los fondos de

¹¹¹ Lo señala la autoevaluación del FIDA: "el proceso de aprobación y efectividad de los proyectos FIDA ha sido largo y tedioso para lograr su implementación debido a diferentes factores internos del país entre los cuales se puede indicar

contraparte para el proyecto VALE. En este contexto, el rol del Gobierno, junto con el FIDA, es buscar soluciones duraderas para mejorar la ejecución del programa, como se hizo al transferir progresivamente la responsabilidad de la ejecución de los préstamos del Ministerio de Planificación al Ministerio de Desarrollo Rural. La efectividad de los proyectos se ve afectada, en particular, por la calidad de los recursos humanos que los ejecutan. Las reglas de contratación del Gobierno para proyectos y el nivel de los salarios propuestos difícilmente permiten contratar personal suficientemente capacitado para administrar los proyectos. Además, no siempre el personal de proyecto ha sido seleccionado a través de convocatorias.

187. La Evaluación califica el desempeño del Gobierno como moderadamente satisfactorio (4).

Observaciones principales

- El FIDA buscó alinear sus estrategias con las políticas gubernamentales y las necesidades del país, y utilizó enfoques novedosos, en considerar y “poner en valor” el potencial productivo de las poblaciones rurales pobres. El FIDA se adaptó a los cambios estructurales en Bolivia y a la declaración de París sobre efectividad de la ayuda externa.
- El FIDA financió proyectos ambiciosos y subestimó la magnitud de los obstáculos para ejecutarlos, tales como las demoras en comenzar a ejecutarlos y la dificultad de cubrir poblaciones dispersas en territorios extensos. La reciente apertura de una oficina en La Paz ha traído cambios positivos.
- El Plan Nacional de Desarrollo estableció el marco para definir el apoyo que se deseaba del FIDA. Sin embargo, el Gobierno demostró escaso interés, al menos inicialmente, en los aspectos del COSOP relacionados con el desarrollo de mercados y acceso al sector financiero, y en una visión programática y sectorial de la cartera.
- El desempeño del Gobierno en la ejecución y la efectividad del programa ha mejorado, aunque persisten dificultades, en particular a nivel del personal de los proyectos.
- Los proyectos carecieron de sistemas de SyE adecuados, lo que hace difícil evidenciar y respaldar con información cuantitativa la magnitud de sus efectos e impactos.

VI. Evaluación de las operaciones no crediticias

P. Diálogo de políticas

188. Por diálogo de políticas se entiende “el proceso de trabajar, directa e indirectamente, con los gobiernos asociados y otros interesados a nivel de los países con el fin de influir en las prioridades normativas o en el diseño, la aplicación y la evaluación de instrumentos, políticas y programas oficiales que articulan las oportunidades económicas para que gran parte de la población rural pueda salir de la pobreza”.¹¹²
189. Superar la pobreza rural depende de consideraciones adicionales a los programas y proyectos dirigidos al sector. Su éxito está condicionado por el marco institucional y de políticas públicas y por la articulación entre las políticas, las instituciones y los programas de desarrollo rural. Por ello, el diálogo sobre políticas fue un componente estratégico incorporado en los COSOP 1998 y 2007. El COSOP 1998 identificó las siguientes áreas: i) los servicios financieros rurales; ii) la productividad rural; y iii) los pueblos indígenas y el medio ambiente. El COSOP 2007 establece la agenda para el diálogo sobre los siguientes objetivos: i) adoptar las normas legales y reglamentarias para la transferencia directa de los recursos financieros a las organizaciones económicas de los pobres rurales; ii) desarrollar un

los cambios de autoridades que conlleva a diferentes criterios en las metodologías y enfoques de intervención en el diseño”, Autoevaluación 2013 del PLAN VIDA-PEEP. La Paz, 07/05/13.

¹¹² FIDA, Plan para el diálogo sobre políticas a nivel de los países, EB/2013/108/INF.3.

mercado para suministrar servicios de asistencia técnica; iii) identificar y promover mecanismos de acceso a los servicios financieros rurales para las organizaciones y las familias vulnerables de las comunidades campesinas; y (iv) apoyar la participación de la poblaciones campesinas e indígenas en el manejo de los recursos forestales, de la biodiversidad y de los servicios ambientales.

190. El FIDA ha procurado participar en el diálogo de políticas e influir en éstas pero con resultados limitados. Sus principales contrapartes han sido los Ministerios de Planificación del Desarrollo y de Desarrollo Rural y Tierras (el nombre más reciente del Ministerio que se encarga de la agricultura) con los cuales el FIDA ha estado en contacto pero sin influir en las políticas públicas sino en aspectos específicos. Varias razones pueden explicar la limitada influencia: i) el pequeño tamaño de sus operaciones; ii) su presencia pasajera en las varias zonas de intervención; iii) unidades ejecutoras de proyectos actuando como enclaves dentro del sector público; y iv) omisión de componentes institucionales en los proyectos y de servicios financieros rurales (previstos en el COSOP 2007) que hubieran servido de base para un diálogo.
191. Ha faltado asimismo una estrategia de diálogo basada en las lecciones de la experiencia acumulada en la implementación de los programas apoyados, alianzas con otros socios y recursos financieros y humanos. No hay evidencia de donaciones dirigidas a esta estrategia o visitas a alto nivel del FIDA a Bolivia. De esta forma, el Fondo no influyó en los planes del Gobierno para el desarrollo rural o temas claves para el programa, como la oferta de fondos de inversión, el mercado de asistencia técnica y el rol del INIAF, o la habilitación de productos alimentarios (con la SENASAG).¹¹³ La Revisión de medio término del COSOP reconoce también la importancia de “conceder más atención a los temas de coordinación con acciones y programas gubernamentales y relacionar más estrechamente las actividades del COSOP con las intervenciones oficiales”.¹¹⁴
192. Pese a todas estas dificultades hay algunos resultados importantes asociados con los préstamos por el empeño del FIDA y de los equipos de proyecto. Las transferencias directas a las comunidades y organizaciones económicas campesinas, introducidas por el PROSAT, adquirieron estatus legal en la Constitución del 2009 y son utilizadas por varios proyectos de cooperación, p. ej. el Programa de Alianzas Rurales apoyado por el Banco Mundial. Como señalado en las autoevaluaciones del PROSAT y PROMARENA,¹¹⁵ la metodología de los concursos, aplicada por los dos proyectos ha influido en el diseño de Plan VIDA y ACCESOS y es reconocida por el Gobierno como una herramienta adaptada a las poblaciones más vulnerables.

Q. Gestión del conocimiento

193. Por gestión del conocimiento se entiende el difundir las innovaciones y las buenas prácticas implantadas por los proyecto a fines de replicación y ampliación de escala, y el incorporar las lecciones aprendidas en el diseño y ejecución de nuevos proyectos. A pesar de los esfuerzos realizados, el programa careció de una estrategia para administrar y difundir los conocimientos adquiridos, como se evidencia en el diseño de los proyectos y en el manejo del conocimiento adquirido en su ejecución, y como confirmado en el Informe de Revisión del COSOP.
194. Intervenciones ad hoc permitieron recoger y difundir el conocimiento, sin embargo, ese esfuerzo no formó parte de una estrategia para difundir la información y darle continuidad a las buenas prácticas y experiencias adquiridas. Los documentos de diseño del PROSAT y del PROMARENA no incluyeron una

¹¹³ Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria.

¹¹⁴ FIDA, Informe de revisión de medio término, 2010, p. 34.

¹¹⁵ PROMARENA aplicó un sistema de concursos con premios entre familias, grupos, comunidades y organizaciones radicados en entornos ecológicos y/o productivos similares, para crear un espíritu competitivo en relación con el manejo y la conservación del medio ambiente (Fuente: FIDA/IOE 2014).

estrategia para informar sobre sus resultados. El documento de validación del informe final del PROSAT señala la falta de documentación para el ejercicio de validación. La misión de evaluación encontró que sobre el PROSAT se produjo una cantidad importante de documentos y otros productos (vídeos, libros, folletos divulgativos, etc.) que no fueron difundidos ni circulados apropiadamente. Para el PROMARENA se produjeron varios productos sobre las buenas prácticas y las lecciones aprendidas pero no se difundieron en forma sistemática. Por otro lado, los esfuerzos de difusión de conocimientos a través de las donaciones previstas en el COSOP de 2007 no se concretizaron excepto en el caso de la Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR); otros esfuerzos de difusión, como en el caso de la Fundación Bioversidad Internacional, no fueron dirigidos a los préstamos (véase la sección sobre donaciones).

195. De consecuencia, la experiencia acumulada no pudo servir para el diálogo de políticas o la ampliación de escala de los aspectos positivos del programa. Asimismo, como ya señalado, nuevos proyectos apoyados por el FIDA fueron diseñados en gran medida sin incorporar esta experiencia: el apoyo del Plan VIDA se basa esencialmente en la asistencia técnica y el VALE carece de una perspectiva de sostenibilidad ambiental para la ganadería de camélidos.
196. Las causas de esta situación son vinculadas en parte a las deficiencias de los sistemas de SyE y a cambios político-institucionales ya mencionados (p. ej. la sustitución inicial del programa ACCESOS, continuación de PROMARENA, por Plan VIDA). Pero la difusión del conocimiento padeció sobre todo de la poca sostenibilidad tanto de las estructuras de proyecto como de los esfuerzos de producción de información. Las bases de datos de los proyectos sobre las actividades realizadas y los sistemas de SyE fenecen con ellos.¹¹⁶ Esta práctica hace todavía más patente el riesgo de perder la memoria institucional por los cambios frecuentes de funcionarios públicos. Para el FIDA y el Gobierno es un reto recuperar las experiencias y la masa crítica de talentos, técnicos y funcionarios formados con ayuda de los préstamos.
197. Sin embargo, y conforme a las recomendaciones de la revisión 2010 del COSOP, se hicieron esfuerzos en los últimos años para incorporar y recoger las experiencias positivas en los proyectos. El programa ACCESOS refleja varias experiencias y lecciones aprendidas de otros programas, en particular del PROSAT y del PROMARENA. Su diseño adoptó y adaptó los concursos como instrumentos para estimular la participación comunitaria y adjudicar los incentivos financieros del programa, así como introdujo una visión de desarrollo territorial. En el VALE, se ha empezado la sistematización de experiencias en relación a las infraestructuras y se vio la importancia de identificar desde un comienzo las áreas organizativas y administrativas que los grupos necesitan fortalecer para consolidar sus negocios.

R. Fomento de alianzas

198. El FIDA mantiene una estrecha relación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, los organismos responsables de la ejecución de los proyectos. No se puede afirmar lo mismo sobre sus relaciones con otros organismos gubernamentales, gobiernos regionales y locales donde el gobierno formula y lleva a cabo programas de inversión de interés para el programa FIDA, tales como el Ministerio del Medio Ambiente (con programas de agua) y el Ministerio del Desarrollo Productivo (para el apoyo a la transformación y comercialización de productos). Tampoco se concretizó el acercamiento con el INIAF previsto en el COSOP de 2007 en relación a los servicios de asistencia técnica. El COSOP preveía asimismo acuerdos operacionales con los gobiernos regionales o municipales. El programa trabajó solo a nivel de municipios,

¹¹⁶ La misión se preocupó, p. ej., de experiencias exitosas a nivel cualitativo que non son objeto de sistematización y tienen poca probabilidad de ser reutilizadas, como las guarderías móviles del VALE.

- con convenios formales pero sin darles un rol protagónico en el ámbito territorial, sin embargo este rol ha ido creciendo en Bolivia, especialmente desde 2010.
199. A pesar de los esfuerzos y las mejoras recientes, las alianzas y la coordinación previstas con los organismos de cooperación internacional activos en Bolivia han sido limitadas. A pesar de que el FIDA coopera y ha cooperado con algunas de las organizaciones donantes, la información recogida durante la EPP indica que sus actividades tienen poca visibilidad y que las otras agencias de cooperación, por lo general no perciben su presencia en Bolivia.
 200. Sin embargo, desde su recién presencia en Bolivia, el FIDA participa en el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia a través del sub-grupo Agropecuario y Productivo. Este Grupo constituye un espacio de coordinación conformado por los organismos bilaterales, multilaterales e intergubernamentales presentes en Bolivia. Este grupo organiza reuniones mensuales con los jefes de cooperación y representantes de países para examinar propuestas y temas de importancia para el desarrollo de Bolivia; también organiza reuniones de la cooperación internacional con miembros del Gobierno. Por otro lado, la oficina del FIDA está desarrollando una mayor coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos.
 201. Los fondos de cofinanciación de la cartera evaluada representan sólo el 17% del total y los cuales son para dos de los cinco proyectos (VALE y ACCESOS). Los acuerdos de cooperación han sido, en parte, afectados por los retrasos en la ejecución de los tres proyectos involucrados, como se presenta seguidamente.
 202. Banco Mundial. Como ya señalado en la discusión de la eficiencia de la cartera (Cap. IV), durante la preparación del PDCR, apoyado por el Banco Mundial, el FIDA y el Gobierno acordaron preparar el PROSAT y destinar los recursos del FIDA a financiar las demandas de asistencia técnica generadas por las acciones del PDCR. En la práctica esta estrategia no funcionó por el retraso en ejecutar el PROSAT, lo cual afectó su eficacia al proporcionar solamente asistencia técnica.¹¹⁷
 203. Unión Europea. Se había establecido en el diseño del proyecto VALE un mecanismo de cooperación con el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), financiado por la Comisión Europea. Los dos proyectos intervenían básicamente en la misma zona geográfica y tenían como objetivo la protección social de las poblaciones vulnerables y aumentar la seguridad alimentaria. Los recursos del PASA (USD 1,5 millones) financiarían pequeñas infraestructuras de apoyo a la economía campesina de camélidos domésticos e inversiones comunitarias. Esta cooperación tampoco se realizó, debido a los desfases temporales entre los dos proyectos: tres años para declarar efectivo el VALE y efectividad inmediata del PASA. Cuando el VALE comenzó a operar el PASA ya había agotado sus fondos de contraparte. Sin embargo, negociaciones posteriores entre los equipos de los dos proyectos reanudaron la cooperación. En 2012, se recibió un tercio del monto inicial y se esperaba recibir otro monto en 2013.
 204. Cooperación Española. La Cooperación Española colabora en la financiación de ACCESOS. El Fondo Fiduciario de España para la seguridad alimentaria representa, después del FIDA, el mayor financiador de este proyecto con el equivalente de USD 15 millones, aproximadamente, o sea el 33%. Sin embargo, debido al retraso de 20 meses para la efectividad del proyecto (declarada en agosto 2013) se tendrá que extender la fecha límite (final de 2013) para así poder utilizar la contribución

¹¹⁷ Un recuento de los tiempos ayuda a ilustrar los problemas que se le presentan al FIDA para cooperar con otras instituciones financieras internacionales. El PDCR se aprobó en agosto de 1995, 20 meses antes que el PROSAT, y comenzó a ejecutarse en enero de 1996, mientras que el PROSAT se aprobó a finales de abril de 1997 y se hizo efectivo 12 meses más tarde; para esa época el PDCR ya había tenido su revisión de medio término y estaba a 16 meses de cerrarse. La demora en poner a funcionar el PROSAT explica por qué el Banco Mundial decidió no continuar la cooperación con el FIDA en ese préstamo.

del Fondo español. Asimismo, este proyecto se propone prestar asistencia a los grupos beneficiarios con otra financiación proveniente del Fondo Adicional de Adaptación al Cambio Climático (ASAP), para mejorarles su adaptación a la variabilidad del clima y disminuirles su vulnerabilidad a los riesgos climáticos; el monto previsto es de USD 10 millones.

205. Finalmente, como se mencionó en la Revisión del COSOP, la implementación del programa dedicó poca atención a asociaciones con otras instituciones y programas que operan en los mismos territorios y con objetivos y actividades similares o complementarios. Estos actores presentes en el terreno son donantes, ONG, organismos del sector privado, centros de investigación o asociaciones de productores (p. ej. las Organizaciones Económicas Campesinas - OECA), y pueden contribuir en temas relevantes para el programa como adaptación al cambio climático, gestión de sayañas, apoyo a negocios y mercados.
206. Esta evaluación concuerda con la afirmación del documento de extensión del COSOP en que la apertura de la oficina del FIDA en el país presenta una oportunidad para incrementar el desarrollo de alianzas, así como intercambiar experiencias sobre proyectos y fomentar el diálogo de políticas.

S. Donaciones

207. Entre 2005 y 2013 Bolivia recibió donaciones de dos formas: específicas para el país y regionales e interregionales. La donación específica alcanzó USD 0,55 millones mientras que las 12 donaciones regionales e interregionales otorgadas por el FIDA para varios países alcanzaron cerca de USD 10.5 millones (ver anexo III). Las donaciones abarcaron las siguientes áreas temáticas: i) las rutas de aprendizaje; ii) la difusión de innovaciones campesinas; iii) la promoción de un turismo indígena sostenible; iv) la ampliación del conocimiento sobre los camélidos andinos; v) el apoyo a las comunidades rurales de ascendencia africana; vi) los conocimientos de los pueblos indígenas sobre el cambio climático en la cuenca amazónica; vii) la gestión de los conocimientos y de los procesos de comunicación de los programas del FIDA en América Latina; y viii) la capacitación de los pobres rurales mediante la mejor utilización y comercialización de la especies olvidadas y subutilizadas.¹¹⁸
208. La mayoría de las donaciones apoyaban actividades específicas (participación del personal o de los beneficiarios de proyectos a talleres, viajes de estudio, conferencias, etc.) pero pocas contribuyeron en forma más significativa al programa del FIDA. A continuación se examinan siete donaciones a cuatro instituciones cuyos resultados merecen destacarse por su continuidad, representatividad de sus temas abarcados y pertinencia con las prioridades del país y de los pobres rurales. Los recipientes de las donaciones fueron seleccionados cuidadosamente y demostraron una gran eficiencia y capacidad en ejecutar los proyectos.
209. Fundación Programa Regional de Apoyo a Pueblos Indígenas Amazónicos (Fundación PRAIA). La Fundación fue creada para dar continuidad a la experiencia desarrollada durante más de 15 años por el Programa Regional PRAIA, financiado por el FIDA y la CAF. Su objetivo es sistematizar las percepciones y conocimientos de los pueblos indígenas amazónicos sobre el cambio climático, y el método de como mitigar sus efectos. En total, la Fundación recibió tres donaciones. Esta hizo un encomiable esfuerzo de documentar y difundir información sobre los proyectos realizados con ayuda de las donaciones. Realizó un notable trabajo de crear capacidades, organizar talleres, seguir y evaluar efectos del cambio climático en las comunidades más afectadas, y sistematizar el conocimiento indígena andino en relación al cambio climático para proponer nuevas intervenciones de desarrollo.

¹¹⁸ La misión de EPP enfrentó dificultades en conseguir información y documentos pertinentes a estas donaciones por la falta de precisión de los informes periódicos o finales de los proyectos.

- También colaboró en los esfuerzos de comunicación de PROMARENA sobre manejo de recursos naturales, apoyando publicaciones y creando programas radiofónicos.
210. Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR). Las donaciones a PROCASUR han financiado una gran variedad de proyectos y constituyen un buen ejemplo de sinergia con los préstamos del FIDA. Entre los proyectos financiados se destaca el desarrollo de rutas de aprendizaje (utilizadas por PROMARENA), la asistencia técnica, el fortalecimiento de las capacidades y la difusión de conocimientos. Una donación de PROCASUR sirvió para ayudar a PROMARENA a seleccionar el personal del proyecto y a realizar siete evaluaciones de desempeño para verificar el compromiso, aporte y cumplimiento de los objetivos de la contratación del personal técnico y administrativo del proyecto.
 211. Fundación Biodiversidad – Argentina. La Fundación, que ha recibido una donación nacional, ejecuta el proyecto Comunidad Camélidos el cual apoya el desarrollo de la economía campesina de los camélidos en sistemas productivo y de gestión de infraestructura. El proyecto usa como herramienta principal el trabajo de grupo para transferir conocimientos. Productores con objetivos comunes se organizan en grupos, se reúnen entre sí y con otros actores del sector camélido y comparten conocimientos e información sobre sus experiencias productivas y formas de trabajo. Cada grupo posee datos, información, y experiencias que pueden ser útiles a otro grupo o productor. La metodología parece poder conducir a una apropiación muy sostenible de los conocimientos adquiridos pero el proyecto requiere tiempo suficiente para consolidar sus resultados en vista de la replicación o ampliación de esta metodología en los préstamos. El proyecto comenzó a funcionar después del VALE, pero la ayuda memoria de la misión de apoyo y acompañamiento del VALE de junio 2012 recomienda relacionarse más estrechamente los dos proyectos. Por el momento ese proyecto ha contribuido a una sola actividad de VALE, la rehabilitación de un matadero para llamas.
 212. Bioersity International. El FIDA le financió un proyecto global desarrollado en dos fases (2001-2002, 2007-2010)¹¹⁹ en varios países, con especies olvidadas y subutilizadas. Bioersity International y la Fundación PROINPA (Fundación Promoción e Investigación de Productos Andinos) ejecutan la parte boliviana del proyecto. Las especies olvidadas y subutilizadas en Bolivia son tres granos andinos con gran potencial: la quinua, la cañahua y el amaranto. Los resultados de sus actividades se documentan en varias publicaciones. El elemento más interesante de estas donaciones es agrupar al sector público y al privado en una investigación para recuperar bancos de germoplasma de los granos andinos. El proyecto también ha ayudado a crear redes para vincular a los agricultores custodios de cultivos seleccionados y registrar la información sobre el cultivo y la adopción de este enfoque en el país, lo que fue muy bien recibido por las comunidades. Por último, el proyecto ha apoyado una iniciativa público-privada en la comercialización de quinua con productores andinos y una empresa paceña.¹²⁰
 213. La misión de evaluación encontró poca integración entre los proyectos que financian las donaciones y el diseño de los préstamos que otorga el FIDA. Los resultados y experiencias de las donaciones no se integran a los componentes de los préstamos, como lo ejemplifican el VALE y el proyecto Comunidad Camélidos. Tampoco se ha pedido a los recipientes de las donaciones que relatan y difundan las actividades exitosas de los préstamos. Las donaciones tampoco han ayudado al diálogo de políticas, a la ampliación de escala o a la gestión del conocimiento, con excepción de las contribuciones de PRAIA y PROCASUR mencionadas anteriormente. La evaluación estima que la presencia del FIDA en el país permitirá una mejora en la articulación entre los varios instrumentos del COSOP.

¹¹⁹ La primera fase se desarrolló entre 2001-2002 en Bolivia, Ecuador, Perú, Egipto, Yemen, India y Nepal. La segunda fase se desarrolló entre 2007-2010 en Bolivia, Perú, India, Italia y Yemen.

¹²⁰ El FIDA ha realizado un breve video al respecto: <http://youtu.be/z4oZtVmWgOw>

T. Evaluación general

214. El FIDA buscó establecer con las autoridades un diálogo sobre algunos aspectos del desarrollo rural, pero con resultados limitados. No obstante, se obtuvieron resultados asociados con algunas de las actividades desarrolladas en el PROSAT y el PROMARENA. Los nuevos conocimientos tuvieron poca difusión y cuando la hubo, resultó por intervenciones ad hoc que permitieron recogerlos y difundirlos. La poca difusión posiblemente contribuyó a que algunos de esos conocimientos no fueran incorporados en proyectos posteriores. Ello contribuyó a la poca visibilidad de la organización en Bolivia, en particular entre la comunidad de donantes. Su poca interacción con otros donantes se dificulta aún más cuando se trata de cooperar en proyectos, pues las enormes demoras en ejecutar los proyectos que financia lo hacen un socio poco fiable.
215. La EPP califica este dominio como moderadamente insatisfactorio (3).

Cuadro 19

Calificaciones a las actividades no crediticias

| Tipo de actividad | Calificación* |
|------------------------------------|---------------|
| Diálogo de políticas | 4 |
| Gestión del conocimiento | 3 |
| Fomento de alianzas y asociaciones | 3 |
| Calificación global | 3 |

* Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio

Observaciones principales

- El FIDA procuró dialogar con el Gobierno sobre algunos aspectos del desarrollo rural en relación a lo previsto en el COSOP y con resultados limitados.
- El programa estimuló la adquisición de conocimientos de forma ad hoc, así que la difusión efectiva del conocimiento y la incorporación de lecciones aprendidas fueron limitadas.
- El programa mantuvo una estrecha relación con los ministerios principales, pero los intentos de cooperar con otros socios y donantes tuvieron poco éxito, en parte por los enormes desfases en la ejecución de sus préstamos y los apoyos de los otros donantes.
- Algunas donaciones han producido buenos resultados, especialmente en generación de conocimientos, los cuales no se han podido potenciar por la poca articulación entre las donaciones y los préstamos.

VII. Desempeño del COSOP y evaluación general

U. Desempeño del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)

Pertinencia

Grado de alineación de los objetivos estratégicos

216. El período de evaluación coincide con los cambios que tuvieron lugar a partir de 2006 en Bolivia. El COSOP 2007 alineó sus objetivos con los del Gobierno y con los de los Marcos estratégicos del FIDA para 2007-2010 y 2011-2015. Estos objetivos son: i) aumentar los activos (humanos, naturales, materiales, culturales y sociales) de los pobres rurales; y ii) fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales, ya mencionado en el COSOP 1998. El Plan Nacional de Desarrollo, en su componente de desarrollo agropecuario, busca superar de forma permanente y sostenible los problemas de

pobreza de las poblaciones originarias e indígenas aumentando sus activos físicos, humanos y sociales, y mejorando su nivel de desarrollo tecnológico y conocimiento, y el acceso a los mercados financieros y no financieros. Los objetivos del COSOP se encuadran asimismo dentro de los marcos estratégicos del FIDA: buscar mejorar el acceso a conocimientos, tecnologías y emprendimientos productivos (Marcos estratégicos 2007-2010 y 2011-2015), fomentar una base de recursos resistentes al cambio climático e instituciones aptas para la producción agrícola, y darle a los pobres rurales mayor voz y voto en las instituciones que los afectan (Marco estratégico 2011-2015).¹²¹

217. En la práctica, la estrategia del FIDA y del Gobierno evolucionó de forma no lineal, pero siempre alineada con los objetivos del COSOP y sin cambiar el hilo conductor de la asistencia técnica. Esta estrategia pasó de un enfoque inicial de mejorar la producción (PROSAT), a ejecutar un proyecto con mayor énfasis en el manejo de los recursos naturales combinado con propuestas de negocios (PROMARENA). Posteriormente, se enfatizó la ganadería de camélidos (VALE) y la lucha contra la pobreza extrema (Plan VIDA). En ACCESOS se vuelve a priorizar la gestión ambiental y los recursos naturales, pero con una perspectiva de desarrollo territorial con énfasis en la producción y la integración en cadenas de valor.
218. El COSOP definió los objetivos estratégicos con claridad pero los recursos previstos para resolver los problemas del sector y reducir la pobreza eran insuficientes. Para ello se requiere ir más allá de usar tecnologías más “productivas” y manejar mejor los recursos naturales, pues hay otros limitantes como causas de la pobreza rural, como se menciona en el documento del COSOP 2007. La estrategia le atribuye un impacto magnificador a la asistencia técnica que raramente se da en la ausencia de condiciones complementarias (p. ej., mercados que funcionan, acceso a servicios financieros, buen transporte, disponibilidad de agua e insumos) para las cuales el programa no había previsto intervenciones. En este sentido y como se mencionó en el capítulo VI, el programa no pudo desarrollar muchas sinergias con otras intervenciones.
219. Esa discrepancia se debe, en parte, a cambios de última hora en el programa que no fueron reflejados en el documento del COSOP 2007. Como se menciona en el COSOP 2007, el Gobierno aprobó su Plan Estratégico cuando el documento del COSOP ya había sido redactado y pidió cambios en la ejecución del programa en algunos aspectos. Esto explica porque los nuevos préstamos que se plantearon en el COSOP no fueron desarrollados o lo fueron muy tarde (el caso de ACCESOS). En particular, fue decidido que no se harían intervenciones en los servicios financieros o apoyo a la descentralización, aunque estos aspectos están presentes en el texto o el cuadro de resultados del COSOP. El segundo objetivo del COSOP habla de una amplia gama de servicios que fue reducida en la práctica a la asistencia técnica.
220. La evaluación del programa en el país de 2005 incluía un total de 20 recomendaciones. Las principales contemplaban: i) insertar el programa apoyado por el FIDA en un programa nacional de reducción de la pobreza rural en asociación con otras instituciones; ii) apoyar la descentralización con un enfoque de desarrollo territorial y fortalecimiento del capital social; iii) apoyar el acceso de los campesinos a los mercados de insumos, productos y servicios financieros y su inserción en la transformación productiva-comercial; iv) prestar atención a temas ambientales y de sostenibilidad; v) usar una focalización diferenciada de la pobreza con un enfoque participativo y de diversificación de los ingresos; y vi) insertar el programa a nivel nacional y local. Estas recomendaciones eran numerosas y el COSOP de 2007 no proporciona informaciones sobre su implementación, lo que dificulta un análisis exhaustivo del seguimiento efectuado. Por otro lado, el país ha

¹²¹ El texto resume los objetivos del COSOP, del Gobierno y de los Marcos estratégicos, no enuncia estos objetivos verbatim.

tenido cambios políticos, económicos y sociales importantes desde la última evaluación, por lo tanto la pertinencia de las recomendaciones debe ser considerada también a la luz de estos cambios, p. ej. en relación a la inserción en los programas nacionales o el apoyo a la descentralización.

221. Las recomendaciones que parecen incorporadas en el COSOP de 2007 o en el diseño de los proyectos son: i) objetivos del COSOP de acuerdo con los del Plan Nacional de Desarrollo; ii) intervenciones a nivel local con alguna articulación con los municipios y énfasis en el fortalecimiento del capital social (PROMARENA); iii) apoyo a la transformación agropecuaria y esfuerzos de inserción de los productores a mercados, aunque limitados principalmente a la provisión de asistencia técnica; y iv) esfuerzos de institucionalizar los proyectos a nivel nacional, en particular a través del apoyo a la implementación y la supervisión directa y la apertura de la oficina del FIDA. No obstante estos avances, se requieren esfuerzos adicionales en los temas ambientales, focalización diferenciada de la pobreza, desarrollo territorial e inserción en complejos productivos. Son temas ya identificados por la presente evaluación en relación con las insuficiencias a nivel de diseño y los cambios de prioridad durante la ejecución del programa (ilustrados por la evolución de la cartera de proyectos).

Coherencia de los elementos principales del COSOP

222. Un reto histórico de las políticas públicas en Bolivia ha sido el desarrollar los servicios locales rurales - financieros y no financieros - para apoyar las actividades de los pequeños productores rurales. Estos productores se vinculan en forma e intensidad diversas a los mercados de productos, insumos, servicios, laboral, y financiero. Pero el COSOP les reconoce su potencial para aprender, responder a incentivos y acceder a los mercados si tienen la oportunidad, asociarse con otros y mejorar las condiciones del grupo o de la comunidad, y administrar efectivamente los recursos que se ponen a su disposición. Por estas características, que encajan bien dentro del enfoque de desarrollo rural del FIDA, los campesinos pobres constituían el grupo objetivo.
223. Sin embargo, faltó claridad para separar las regiones que merecían ser apoyadas. No se definió si el programa cubría las regiones con mayor número de pobres o las regiones con mayor incidencia de pobreza pero con menos pobres; en la práctica sus operaciones cubrieron ambas, lo que impidió resolver la ambigüedad de la focalización de pobreza del COSOP.
224. Tampoco distinguió entre los campesinos con motivación e iniciativa propia y aquellos que necesitan asistencia social para subsistir, una distinción necesaria para decidir dónde intervenía y para seleccionar la intervención eficaz en cada caso. Cada grupo requería una intervención diferente, apoyo productivo para los primeros y posiblemente transferencias de ingresos con educación financiera para los segundos; por ende no sorprende que algunos grupos perdurarán y otros desaparecerán, y que algunos campesinos prosperarán pero otros no. La EPP estima que para tener un programa efectivo y eficiente se necesita precisar su objetivo y la población objetivo; de lo contrario el programa termina cubriendo casi todo el territorio a un costo alto y con un impacto limitado.¹²²
225. Las sinergias entre los varios instrumentos del programa fueron pocas, como discutido en el capítulo VI. El desempeño de las actividades no crediticias ha sido menor que lo previsto y con una interacción limitada con los préstamos. Las asociaciones con otros organismos de cooperación fue también limitada y las lecciones y resultados de los proyectos han generado poca discusión e impacto

¹²² Como ya señalado en el capítulo IV, el programa ha tenido una triple dispersión geográfica: entre regiones, entre municipios y entre comunidades.

sobre las políticas públicas. Por otro lado, los proyectos han tenido poca relación entre ellos.¹²³

Gestión del COSOP y del programa en el país

226. Las demoras en ejecutar los proyectos repercutieron en los resultados esperados del COSOP, pero no afectaron la pertinencia de sus objetivos ni de sus indicadores de desempeño. La revisión de medio término del COSOP (2010) concluyó que sus objetivos estratégicos y sus definiciones principales mantenían su pertinencia y su vigencia. También concluyó que los indicadores de resultados conservaban su pertinencia, pero sus metas debían modificarse ya que no era posible recuperar el tiempo perdido para lograr los resultados previstos en el COSOP 2007; alternativamente, si se mantenían las metas su período de ejecución debía extenderse, lo que se hizo en 2012 (con la extensión aprobada hasta 2014); con ello se buscaba asimismo armonizar la estrategia con los procesos electorales.
227. Por otro lado, los problemas de diseño y de ejecución del programa y el cambio de contexto en Bolivia requerían ajustes al programa que se hicieron sólo parcialmente. En términos de prioridades sub-sectoriales, se siguió las recomendaciones de la Revisión 2010 del COSOP de introducir un enfoque integral y territorial - con la formulación de ACCESOS - así como aspectos de cambio climático - con la donación ASAP en preparación -, pero no se avanzó en el tema de seguridad alimentaria. Existen mejoras en la gestión de conocimientos y SyE pero pocos progresos en tema de asociaciones, a pesar de las recomendaciones de la Revisión del COSOP. Además de la necesidad de formar asociaciones con los municipios y otros actores en el terreno, el programa se coordinó poco con los programas públicos para el mundo rural (sociales, económicos, de infraestructuras, etc.). Esos programas han crecido fuertemente en el período cubierto por la evaluación y como ya señalado, son vitales para completar el enfoque limitado del programa, así como adecuar la focalización de pobreza.
228. En relación a los retrasos en la ejecución, los proyectos PROSAT y PROMARENA ilustran los problemas del programa y la forma como se resolvieron. Esos proyectos sufrieron serios problemas durante la primera fase de su ejecución. Ambos tardaron en ser efectivos y se ejecutaron con lentitud. En ambos préstamos el Gobierno tuvo un desempeño incorrecto, entre otras razones por la inestabilidad política hasta 2005, los cambios frecuentes de personal, las deficiencias en su capacidad administrativa, y el escaso personal para cubrir un área extensa y una población objetivo grande. El FIDA, por otra parte, no supervisó a los proyectos directamente - lo hacía la CAF hasta 2009 - y tardó en reaccionar a las demoras en ejecutar los dos proyectos. Finalmente, el Gobierno y el FIDA acordaron reestructurar los proyectos, ampliando su cobertura, dándole más autonomía a las unidades ejecutoras y reduciendo la interferencia política en el nombramiento de personal y en el manejo cotidiano de los proyectos. Desde ese momento los proyectos comenzaron a ejecutarse con mayor efectividad y contaron con el apoyo del Gobierno; debe notarse que la estabilidad política mejoró a partir del 2006 y ello contribuyó a reducir la incertidumbre en la administración de los proyectos.
229. Sin embargo persisten dificultades con los modelos operativos relativos a la implementación de los proyectos que requieren ajustes estructurales a través de un diálogo entre el FIDA y el Gobierno, p. ej.: sostenibilidad de las unidades de ejecución autónoma de los proyectos después de terminarse el apoyo del FIDA; selección, estatus contractual y salarial y capacitación del personal de proyecto; tiempos largos para aprobación y efectividad de los proyectos.
230. El FIDA y el gobierno fallaron en desarrollar, establecer y mantener un marco de SyE para el COSOP. Esto sucedió a pesar de saberse que habría una

¹²³ P. ej. VALE no consideró el manejo de los recursos naturales basado en la experiencia de PROMARENA, las áreas de PROMARENA fueron seleccionadas para no coincidir con PROSAT y la misión visitó el municipio de Morochata en Cochabamba donde los tres proyectos eran activos pero ninguna de las áreas era común.

revisión de medio término del programa, la cual debería generar información sobre su desempeño. Esa revisión no avanzó en resolver el problema, tal como se evidencia en el documento de extensión del COSOP para 2013-2014, que dice “a la hora de realizar este ejercicio de extensión y actualización no se contaba con información sobre los indicadores del marco de resultados” (FIDA 2013b, p. 5). No hubo gestión del programa sino gestión de los proyectos, lo que explica la ausencia de reuniones anuales de SyE del programa.

231. Como se argumentó en el capítulo V, la supervisión y el apoyo a la implementación de los proyectos pasó por varias fases y se intensificó en los últimos años: inicialmente se hacía a través de la CAF, luego a través de un oficial de programa localizado en La Paz, posteriormente con misiones directas de supervisión por personal del FIDA en Roma, y finalmente con la apertura de una oficina y el nombramiento de un representante en La Paz. La oficina en La Paz es un avance, sin embargo necesita suficientes recursos humanos para ocuparse de problemas operacionales y atender aspectos estratégicos del programa en el país.

Eficacia

232. La eficacia busca establecer en qué medida se alcanzaron los objetivos estratégicos del COSOP 2007. A continuación se discuten los logros en cada objetivo. El análisis se basa principalmente en los resultados de los proyectos en relación al cuadro de resultados del COSOP, ya que no se hizo un SyE a nivel del programa.
233. El total de los beneficiarios previstos en los cinco proyectos era de 111 472. Basado en los informes de los proyectos, la cifra efectiva estimada a la fecha para los tres proyectos activos en el período es de 70 341 familias, más de lo planeado en el ex-ante (61 472). No se dispone de cifras para sub-grupos de beneficiarios (mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas). Cabe señalar que la cifra apenas indicada es la cifra de los usuarios (que participaron en las actividades de los proyectos) y no la de los beneficiarios, debido a las lagunas de los sistemas de SyE. En comparación, el número de personas en pobreza extrema en el sector rural en Bolivia es de 1,46 millón y en inseguridad alimentaria de 1,1 millón.
234. Objetivo estratégico 1: Aumentar los activos (humanos, naturales, materiales, culturales, y sociales) en que se basan los medios de vida de los pobres rurales y promover la adopción de innovaciones tecnológicas y nuevos conocimientos mediante el fomento del acceso de los pobres a una amplia gama de servicios. La evidencia presentada en el capítulo IV indica que, contrario a lo que se esperaba, no se desarrolló un mercado de asistencia técnica porque en el largo plazo no hubo incentivos para ello. El PROSAT y el PROMARENA proveyeron recursos para pagar esos servicios, pero los incentivos se acabaron con los proyectos; los campesinos no solicitaron más esos servicios y muchos de los proveedores se dedicaron a actividades diferentes. Por otra parte, los dos proyectos contribuyeron a aumentar el capital social y humano de las comunidades y de las personas y a empoderar a las mujeres en las comunidades donde llegaron los proyectos. En esas comunidades se encuentra evidencia de que los beneficiarios aumentaron sus ingresos y sus activos a pesar de la baja sostenibilidad de algunas actividades; los proyectos probablemente tuvieron una alta tasa de retorno privada pero una tasa de retorno social bastante más baja que la privada.
235. Objetivo estratégico 2: Fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas, con la debida consideración de aspectos socioculturales. El gran aporte del COSOP fue haber destacado la importancia de los recursos naturales y el ambiente. El apoyo para este objetivo provino del PROMARENA en gran parte y del VALE en su componente del manejo sostenible de la vicuña. A través de los concursos de PROMARENA se crearon muchos activos físicos y aumentaron los ingresos de las familias. Son 91 110 ha en las cuales se han realizado acciones de buen manejo de suelo y vegetación y 50% de las familias introdujeron al menos dos prácticas de

manejo sostenible de los recursos naturales. No se sabe qué sucedió con la mayor cobertura vegetal que se esperaba con el proyecto porque no se levantó información pertinente para evaluarlo. Otras actividades fueron menos exitosas (propuestas de negocios, recuperación de las terrazas ancestrales y la lucha contra la desertificación), en parte porque los campesinos recibían beneficios inferiores al costo de oportunidad del esfuerzo que hacían. En cuanto al impacto del VALE, todavía no hay información suficiente para evaluar el resultado de sus intervenciones y cómo ellas contribuyeron a este objetivo. Al final, los logros para este objetivo fueron positivos pero menos de lo previsto, y también limitados por el peso financiero menor para este objetivo del COSOP (un tercio del volumen de los tres proyectos ya implementados).

236. A continuación se presentan en el cuadro 20 algunos elementos de avances en los resultados listados en el documento del COSOP, basados en la escasa información disponible.
237. El impacto globalmente positivo del programa no pudo ser mayor por factores mencionados previamente. A nivel de la estrategia y el diseño del programa, los resultados fueron inferiores a su potencial por la dispersión geográfica, la focalización indiferenciada de pobreza, el apoyo limitado en el tiempo y el enfoque exclusivo en la asistencia técnica. Este último le quitó la debida atención a un desarrollo integral y territorial incluyendo otros aspectos claves: fondos de inversión y servicios financieros, apoyo a los mercados, infraestructuras básicas, capacitación en gestión, etc. Por otro lado, el programa sufrió de ineficiencias y retrasos. Probablemente, en parte, por esta razón no se adaptó suficientemente rápido al cambio de contexto en el país, para aliarse con programas públicos a nivel central y descentralizado y adaptarse a las nuevas oportunidades económicas en el medio rural (remesas de la migración, empleo extra predial, etc.).

Evaluación del desempeño del COSOP

238. En conclusión, el COSOP seleccionó objetivos pertinentes para el programa, ya que respondían a las necesidades del país y eran coherentes con la política del gobierno y con el Marco Estratégico del FIDA. Tener objetivos pertinentes, sin embargo, no basta para reducir la pobreza rural si se carece de los instrumentos apropiados. Para lograr sus objetivos estratégicos y reducir la pobreza rural el COSOP se apoyó en dos instrumentos: asistencia técnica para producción y manejo de los recursos naturales. Ello indica un optimismo exagerado y sin fundamento empírico en el poder de esos instrumentos para lograr los amplios objetivos del programa. La evidencia recogida indica que el mercado de asistencia técnica no se desarrolló como se preveía pero funcionó mientras duró el apoyo de los proyectos porque las transferencias justificaron su existencia, lo que permitió asimismo aumentos de ingresos para los productores. El programa generó otros beneficios como el de aumentar el capital social y humano y empoderar a las mujeres en las comunidades atendidas por los proyectos. El programa alcanzó a tener los impactos esperados en recursos naturales sólo a nivel familiar y no los impactos ambientales a nivel territorial. Considerando los resultados descritos anteriormente hasta la fecha, y el tiempo adicional para atingir las metas establecidas debido a la extensión del COSOP hasta el final de 2014, la EPP califica la pertinencia y la eficacia del COSOP como moderadamente satisfactorias (4).

Cuadro 20
Análisis de los resultados esperados en el COSOP 2007

| <i>Logros previstos al 2014</i> | <i>Avance en logros</i> |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 57 000 familias rurales pobres han mejorado su ingreso e incrementado su patrimonio en más del 20%. Línea de base (2002): ingreso de USD 40 por mes en familias agricultoras pobres y de USD 22 por mes en familias agricultoras en extrema pobreza. | Datos no disponibles (sólo una encuesta limitada de PROMARENA). El número de usuarios hasta la fecha es de 70 341. Se estima que no más de un 30% ha mejorado sus ingresos de forma significativa y duradera gracias al programa. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 35 000 productores (de los cuales aprox. 11 000 mujeres), organizados en grupos formales o informales con creciente incorporación a actividades productivas y/o de valorización de los recursos naturales. | 2 800 grupos apoyados (con una media de 10 personas por grupo al inicio del apoyo – según un dato de PROMARENA). Del exitoso 30%, no se sabe si los grupos siguen funcionando. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 23 000 personas (60% mujeres) empoderados y con mejoramiento de capacidades de autogestión. | Datos no disponibles, aunque casi todas las actividades eran basadas en la autogestión. Uno de los resultados más fuertes del programa. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 28 000 i personas (80% mujeres) han mejorado su acceso a servicios financieros. | Datos no disponibles, pero son mínimos ya que se decidió no seguir adelante con el proyecto en el tema financiero propuesto en el COSOP. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 4 000 jóvenes rurales capacitados desarrollan negocios rentables y tienen empleo adecuado. | Datos no disponibles sobre este grupo. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 24 000 personas (50% mujeres) aumentaron su capital social y mejoraron su seguridad legal y jurídica. | Datos no disponibles, aunque el aumento del capital social es uno de los resultados más positivos del programa. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 75 000 ha (pertenecientes aprox. a 25 000 familias) han mejorado sus prácticas de manejo. | 91 110 ha en las cuales se han realizado acciones de buen manejo de suelo y vegetación, y 10 000 familias introdujeron al menos dos prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales. |
| <ul style="list-style-type: none"> • 10 000 familias han mejorado el manejo de los pastos comunales. | Datos no disponibles |

Observaciones principales

- El documento del COSOP buscó objetivos pertinentes y acordes con la estrategia del Gobierno y con los problemas del sector. Sus objetivos eran ambiciosos y las causas de los problemas numerosas. Las herramientas, asistencia técnica y manejo de recursos naturales, eran insuficientes para resolver los problemas y lograr los objetivos.
- Varias recomendaciones de la EPP para la futura estrategia del FIDA en Bolivia fueron incluidas en el COSOP 2007. Todavía se requiere realizar más esfuerzos en los temas ambientales y focalización diferenciada de la pobreza, para ambas regiones y familias.
- No hubo muchas sinergias entre proyectos y entre los instrumentos del programa.
- La gestión del programa se intensificó en los últimos años con mejoras en la implementación, pero los ajustes al cambio de contexto fueron parciales y los retrasos en la ejecución persisten.
- El programa generó beneficios como aumentar el capital social y humano y empoderar a las mujeres en las comunidades atendidas por los proyectos, pero no tuvo todo el impacto esperado en los recursos naturales ni en la creación de un mercado de asistencia técnica y el aumento de los ingresos.

V. Evaluación general de la asociación Gobierno-FIDA

239. El cuadro 21 presenta la evaluación general de la EPP. Está basada en las calificaciones del desempeño de la cartera, actividades no crediticias y desempeño del COSOP. Se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación en el capítulo VIII.

Cuadro 21

Resumen de la calificación global de la EPP

| | Calificación* |
|---|---------------|
| Desempeño de la cartera de proyectos | 4 |
| Actividades no crediticias | 3 |
| Desempeño del COSOP | 4 |
| Evaluación general de la asociación Gobierno-FIDA | 4 |

* Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio

VIII. Conclusiones y recomendaciones

W. Conclusiones

240. Resultados globalmente positivos. Los objetivos del programa apoyado por el FIDA en Bolivia en el período 2005-2012, respondieron a las necesidades del país y fueron coherentes con la política del Gobierno y con el Marco Estratégico del FIDA. Para reducir la pobreza rural a través de la capacitación de los campesinos y el aumento de sus activos e ingresos, el programa se apoyó en dos herramientas: asistencia técnica y transferencias directas de fondos. Aunque su representatividad estadística no está bien documentada, los resultados de encuestas realizadas a los beneficiarios indican que los proyectos han tenido impacto positivo en dos áreas: ingresos y activos, y capital social y humano. Los logros consisten principalmente en la adopción – a nivel familiar – de técnicas de conservación del suelo y gestión del agua, prácticas mejoradas agrícolas y ganaderas y nuevas actividades productivas.
241. Capital social y humano. El impacto sobre el capital social y el capital humano es probablemente el logro más importante y más sostenible, trayendo reconocimiento del papel positivo del FIDA en el país. Los beneficiarios se sienten empoderados y las mujeres, en particular, han adquirido mayor visibilidad y poder. La estrategia priorizó la participación, autonomía y autodeterminación de las comunidades a través de convocatorias y concursos – que son mecanismos ahora adoptados por el Gobierno – y un enfoque campesino a campesino para la capacitación y asistencia técnica.
242. Impacto más limitado de lo previsto. En cuanto a las actividades realizadas, se superaron casi todas las metas de los proyectos ejecutados. Pero el sistema fue poco eficaz en transformar las actividades en los resultados que buscaba. En el apoyo a los negocios se ha destacado la corta vida de la mayoría de los emprendimientos financiados. Respecto al manejo de los recursos naturales, la introducción de prácticas sostenibles no revertió el proceso de desertificación. Para el fortalecimiento institucional, no se consiguió el resultado que se buscaba, o sea crear un mercado privado de asistencia técnica.
243. Sostenibilidad reducida de los beneficios. En el apoyo a los negocios, de los grupos que se forman durante la vida de los proyectos solo continúa operando una proporción baja una vez que los proyectos y los incentivos que les acompañan se terminan. Los grupos que persisten son normalmente aquellos que ya estaban constituidos antes de que llegaran los proyectos. Junto con el impacto limitado y las dudas sobre la sostenibilidad productiva, esta debilidad de muchos negocios

dificulta la replicación y ampliación del programa. De la misma forma, el mercado de asistencia técnica funcionó sólo por un tiempo, y los proyectos no planearon una estrategia de salida ni definieron el rol del Gobierno. La sostenibilidad es mejor para los activos familiares ligados al manejo de los recursos naturales y los logros importantes en el capital humano y social ya mencionados.

244. Las limitaciones en términos de impacto y sostenibilidad son debidas a algunos aspectos estratégicos del programa y a ineficiencias en la implementación, presentados a continuación.

a) Articulación limitada a nivel territorial. El programa no tuvo una fuerte articulación con los territorios donde se implementó. Las intervenciones se concentraban a nivel de las familias o de los grupos sin considerar los aspectos del territorio (en términos ambientales, productivos, comerciales, etc.). Aunque se firmaron convenios con las autoridades locales, la colaboración con ellas fue limitada, sin acciones de capacitación de dichas autoridades ni su movilización efectiva, como p. ej. en relación al uso colectivo de los recursos naturales, o a infraestructuras claves. Asimismo, fueron pocas las asociaciones con los otros actores presentes en el territorio, tal como las ONG y organismos de la cooperación internacional.

Por último, el programa se insertó poco en los programas nacionales abarcando los territorios donde intervenía, sin embargo, el contexto se volvió más favorable con el papel creciente del Estado en la reducción de la pobreza, y el aumento del gasto público a nivel central y descentralizado en los últimos años. En este contexto, el equipo de evaluación notó, en particular, aquellos programas públicos de infraestructuras (agua, pistas y carreteras), desarrollo productivo y mercado, seguro agrario, servicios financieros, y los programas sociales.

b) Fuerte concentración en la asistencia técnica. El mecanismo central de las estrategias de intervención fue la asistencia técnica. Esto implicó dos tipos de dificultades. Por un lado, no fueron considerados otros aspectos clave para las mejoras productivas e inserción en mercados tal como el acceso a fondos de inversión o infraestructuras, el apoyo a complejos productivos (cadenas de valor) y mercados, o las necesidades económicas inmediatas de los más pobres. El Gobierno, inicialmente reticente a que el FIDA interviniera en los servicios financieros y los mercados rurales, lo aceptó posteriormente y estos dos aspectos están presentes en ACCESOS, el proyecto más reciente. Por otro lado, los resultados de la provisión de asistencia técnica padecieron de la corta duración de las intervenciones y de la poca atención prestada a la capacitación de los grupos en temas de gestión.

c) Focalización de pobreza poco diferenciada. Los proyectos han focalizado su atención en las poblaciones más pobres, por medio de autoselección de los beneficiarios y cubriendo los municipios más pobres o con mayor riesgo de inseguridad alimentaria. Sin embargo, las estrategias de intervención no han distinguido entre los varios grupos de población vulnerable y sus necesidades y potencialidades respectivas (p. ej., la labor extra predial o la migración de los jóvenes), salvo algunas actividades específicamente focalizadas en las mujeres. En la práctica, una proporción importante de las familias más vulnerables no participó en las actividades. Hubo un desbalance entre el aporte de la contraparte exigido en todas las actividades, y el apoyo principalmente en la asistencia técnica. El apoyo ha sido más útil para grupos previamente consolidados, que han podido utilizar eficazmente la asistencia técnica y cambiar de escala de producción en distintas cadenas de valor. Esto parece más en línea con la definición de focalización de la pobreza del FIDA, que habla de "pobres con potencial".

- d) **Dispersión geográfica.** El programa evaluado se ha implementado en todos los departamentos de Bolivia a imagen del último proyecto aprobado que cubrirá los nueve departamentos. Con el objetivo de atender las poblaciones más vulnerables, se impulsaba, además, la cobertura de grupos dispersos en una amplia área en contraste con otros donantes que operaban en regiones reducidas, y en contraste con el papel del FIDA, de poder mostrar experiencias exitosas en el terreno que pueden ser replicadas posteriormente. Aunque la desconcentración regional y la contratación de servicios de asistencia técnica local mitigan en parte la dispersión, este enfoque redujo efectividad y eficiencia al programa, al cubrir más superficialmente cada beneficiario e invirtiendo más para llegar a ese beneficiario. Esto también dificultó la adecuación de las intervenciones a la gran diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de las zonas, de acuerdo con los enfoques territorial y de pobreza ya mencionados. Por último, complicó el SyE en un país con grandes distancias y dificultades de comunicaciones.
- e) **Baja eficiencia y retrasos en la implementación del programa.** Las actividades se desarrollaron con poca eficiencia. Los proyectos se aprobaron y entraron en efectividad tardíamente, con un promedio de dos años después de ser aprobados por el FIDA – tiempos mucho mayores que los del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial –, y además se desarrollaron con serias dificultades en los primeros años. De consecuencia, los gastos de ejecución y manejo de los proyectos absorbieron una proporción mayor del costo presupuestado. Son varias las causas de la baja eficiencia del programa, tal como: los desfases en la aprobación; la ausencia de una presencia permanente del FIDA en el país – hasta el 2011–; los cambios políticos e institucionales, con una mayor estabilidad y compromiso en los últimos años; la poca visibilidad del programa; el nivel de competencia y rotación de los equipos de proyecto; y el desbalance existente entre los recursos dedicados por el FIDA al diseño de las operaciones y aquellos para el apoyo a la implementación.
245. El Gobierno y el FIDA demostraron flexibilidad y empeño en resolver algunas de las dificultades. Ambos fallaron en ejecutar los proyectos a tiempo y tomar las medidas correctivas rápidamente, pero después de reestructurar los proyectos, estos fueron ejecutados con eficacia. Sin embargo, las acciones realizadas tienen en general una sostenibilidad reducida y el impacto de los proyectos fue menor de lo previsto.
246. En este contexto, resultaron débiles también los sistemas de SyE del programa, lo que dificulta el potencial de ampliación de escala. Fueron sistemas que midieron los logros principalmente en actividades ejecutadas con pocos datos fiables de impacto de las intervenciones y sin medición de los resultados a nivel del programa ni alineamiento con los programas del Gobierno.
247. Algunos resultados significativos en el diálogo de política y menor desempeño en las actividades no crediticias. En los COSOP se planteó un diálogo de política ambicioso, pero el FIDA carecía de los medios para introducirlo: recursos financieros, peso financiero en Bolivia, presencia continua de su personal, resultados comprobados de los proyectos y trabajo analítico. Pese a ello, se lograron algunos resultados como las transferencias directas y el método de los concursos, y el diálogo se está intensificando. Faltó, sin embargo, una estrategia para dicho diálogo, con objetivos y modalidades específicos, basada en la experiencia adquirida y considerando el cambio de contexto del país.
248. El FIDA y el Gobierno no fueron lo suficientemente proactivos en difundir el material que los proyectos tenían (p. ej. las guarderías móviles de VALE para llegar a las mujeres y las transferencias directas a los campesinos de PROSAT). También se hizo poco para integrar los resultados de las donaciones a los componentes de

los préstamos y establecer alianzas con nuevos socios. Unas de las causas fue la falta de una presencia permanente en el país. Asimismo, las pocas alianzas existentes sufrieron por los retrasos de los préstamos.

X. Recomendaciones

249. El programa del FIDA en el país necesita incrementar su eficacia y su eficiencia para lograr un impacto y sostenibilidad mayor en la reducción de la pobreza rural y el manejo de los recursos naturales, así como poder contemplar la ampliación de las intervenciones. Para lograrlo se requieren más esfuerzos en el diseño del programa y su ejecución, el diálogo de política y temas organizacionales. Las recomendaciones a seguir en estas áreas son dirigidas al futuro programa de cooperación entre el FIDA y el Gobierno de Bolivia, incluso el nuevo proyecto en preparación para el Altiplano, así como hacia los proyectos en ejecución para las recomendaciones relativas a la ejecución del programa.

Recomendaciones de carácter estratégico

250. Recomendación 1. Adoptar un enfoque territorial. La EPP recomienda identificar problemas locales y problemas intercomunitarios (regionales) para distinguir claramente entre ellos, y decidir cómo y con qué solucionarlos. En otras palabras se recomienda adoptar un enfoque territorial para adecuar las intervenciones a las características y potencialidades de cada zona o cada comunidad y conseguir resultados significativos, por ejemplo en relación con el medio ambiente o la producción.

Asimismo, la evaluación recomienda construir alianzas con diversos agentes para las intervenciones a los diferentes niveles (familiar, comunitario, municipal, de mancomunidad, o de territorios indígenas).

251. Recomendación 2. Desarrollar una estrategia completa de actuación basada en rubros productivos y cadenas de valor. Considerada la multidimensionalidad y complejidad de la pobreza rural, es importante definir una estrategia de intervención que integre los aspectos esenciales de un apoyo efectivo al desarrollo de la agricultura y las otras actividades de los campesinos con vista al mercado.

El Gobierno y el FIDA deben identificar las cadenas de valor a las que se prestará apoyo según el potencial de los rubros productivos de cada territorio. Posteriormente, deben considerar, además de la provisión de asistencia técnica, aspectos claves como el fortalecimiento institucional de autoridades locales y de organizaciones para la gestión de negocios, el apalancamiento de inversiones con otras iniciativas, la provisión de servicios financieros y educación financiera, y los apoyos para acceder a cadenas de valor y mercados.

252. Recomendación 3. Buscar una mayor alineación y sinergias de las intervenciones con los programas públicos nacionales, regionales y locales. Esto sería conforme al espíritu de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la evolución del apoyo del FIDA a los países de América Latina. Permitiría tener un impacto mayormente sostenible y suficiente por abarcar – a través de cofinanciación o financiación paralela – los varios elementos de una intervención más integral a nivel de los territorios.

En particular, la EPP recomienda involucrar manera estrechamente en el diseño de los proyectos a los sectores públicos responsables de su ejecución y ampliar el diálogo entre el FIDA y el Gobierno a nuevos interlocutores a cargo de otros programas públicos para explorar posibles asociaciones, conforme a una visión intersectorial (p. ej. el Ministerio de Desarrollo Productivo o el Ministerio de Medio Ambiente y Agua). Se recomienda asimismo buscar posibles sinergias con el sistema de políticas públicas, en términos generales a nivel de los territorios (p. ej. en salud y educación).

253. Recomendación 4. Definir una focalización diferenciada de los beneficiarios y adecuar las intervenciones y sus instrumentos de forma consecuente. El programa futuro y sus intervenciones tendrán que distinguir entre las poblaciones que, con algún apoyo, pueden salir de la pobreza en un período relativamente rápido y aquellas que requieren asistencia a más largo plazo, incluso debido a la degradación ambiental de sus territorios. Los instrumentos seleccionados deben también permitir un equilibrio entre el apoyo a grupos específicos (de productores) y a la comunidad.

Considerando que el desarrollo es un proceso sucesivo a lo largo del tiempo con diferentes etapas (escalera), se recomienda focalizar las intervenciones para dar prioridad a las poblaciones con potencial productivo (y posiblemente incluir a aquellas que ya recibieron apoyo con intervenciones anteriores).

Para las poblaciones más vulnerables, se recomienda considerar como equilibrar las herramientas de valor (concursos, transferencias y capacitación horizontal) con instrumentos que permitan mayores logros con respecto a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, tales como programas de nutrición, microcréditos o educación financiera en relación con los programas de transferencias directas del Gobierno o las remesas de la migración.

Se recomienda asimismo intensificar la participación de la mujer en el marco de una discriminación positiva, así como focalizar intervenciones específicas en los pueblos indígenas respetando su cultura e identidad, y los jóvenes.

254. Recomendación 5. Buscar una mayor concentración geográfica de las intervenciones. La combinación ya señalada de un enfoque territorial, integral, focalizado y de autogestión es compleja y requiere tiempos prolongados con dedicación intensiva de recursos humanos calificados para obtener resultados efectivos. En vista de los recursos limitados del FIDA y de la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del programa para su ampliación futura, la evaluación recomienda concentrar los esfuerzos en pocas zonas geográficas en favor de actuaciones prolongadas.

En este contexto, es necesario definir si la población objetivo se encuentra en las regiones con mayor incidencia de pobreza (en términos relativos: porcentaje de la población) o las regiones con el mayor número de personas pobres (en términos absolutos). Si el objetivo es reducir la pobreza rural, la evaluación recomienda concentrar las acciones en las regiones con el mayor número de pobres.

255. Recomendación 6. Definir una estrategia de diálogo sobre políticas basada en las enseñanzas extraídas y oportunidades de ampliación de escala. En el contexto de la nueva política de cooperación internacional del Gobierno, se recomienda que el FIDA y el Gobierno definan conjuntamente una estrategia de diálogo basada en la experiencia y los resultados de los programas apoyados por el FIDA, y en un análisis de los principales desafíos para el desarrollo rural que afectan al desempeño de dichos programas. Esta estrategia debería definir claramente los objetivos del diálogo y la contribución específica del FIDA; y establecer una continuidad entre los sistemas de SyE, la difusión de conocimientos, las posibilidades de ampliar la escala de los resultados y las innovaciones de los proyectos, y las asociaciones con instancias del Gobierno y otros agentes.

En relación a la gestión de los conocimientos y las asociaciones, la evaluación recomienda documentar y difundir adecuadamente las experiencias importantes de los proyectos para que sean replicadas o ampliadas (por ejemplo, la forma como el VALE llega a las mujeres) y establecer un vínculo estrecho entre donaciones y préstamos. Se recomienda también establecer asociaciones con otros donantes y nuevos actores, tales como el sector privado (por ejemplo, apoyo a los complejos productivos) y el mundo académico (adaptación al cambio climático).

Recomendaciones de carácter organizacional y en material de ejecución

256. Recomendación 7. Resolver de forma sistémica los retrasos y la ineficiencia que afectan a la ejecución del programa. Se recomienda que el Gobierno y el FIDA procedan a una revisión conjunta de los problemas encontrados en la efectividad y la ejecución de los proyectos, para buscar soluciones sistémicas, inspirándose posiblemente en otras instituciones financieras.
- Podrían tomarse en consideración, entre otras, las medidas siguientes: someter las nuevas operaciones a la aprobación de la Junta Directiva sólo después que el FIDA se asegure de la rápida aprobación y puesta en marcha por parte del Gobierno; incorporar equipos ministeriales a la etapa de pre-inversión de los proyectos para la definición de las estrategias de acción; una vez aprobado un proyecto por parte del FIDA, desarrollar una campaña intensa de persuasión con las autoridades para lograr su pronta aprobación y arranque; incluir en el diseño elementos que puedan garantizar una efectividad rápida y un mejor manejo de las posibles demoras.
257. Recomendación 8. Seguir buenas prácticas en la ejecución del programa. Se recomienda seguir buenas practicas reconocidas, basadas concretamente en la experiencia de ejecución del PROSAT: i) conceder autonomía técnica, administrativa y financiera a la unidad nacional de coordinación, y localizarla fuera de La Paz, según el enfoque territorial preconizado y para minimizar el impacto de factores ajenos; ii) someter la contratación del personal – mediante concurso - a una profunda evaluación de competencias y capacidades específicas, y estudiar la posibilidad de que los equipos de los proyectos cuenten con apoyo técnico externo regular; iii) involucrar a las autoridades competentes en relación con cuestiones de remuneración de los equipos y sostenibilidad institucional de las intervenciones después de que los proyectos terminen.
258. Recomendación 9. "Establecer sistemas de seguimiento y evaluación sólidos. Esta constituye una de las partes más débiles del programa. Para que sistemas sólidos de seguimiento y evaluación contribuyan a la cualidad de las intervenciones y al potencial de ampliación, la evaluación recomienda movilizar fondos, desde la fase de diseño, para establecer las bases de referencia antes de comenzar a ejecutar los proyectos, así como en los respectivos presupuestos, posteriormente, para evaluar los impactos. Se recomienda también asignar un valor a dichos impactos y definir indicadores verificables en los documentos de evaluación ex-ante y medirlos en los informes de cierre de los proyectos.
- Asimismo, es importante que el programa de donaciones del FIDA incluya fondos para ayudar a medir el impacto y los beneficios de los proyectos con métodos rigurosos, además de fortalecer las capacidades de SyE a nivel de los proyectos y del programa y articular estos esfuerzos con los sistemas nacionales.
259. Recomendación 10. Apoyar la nueva oficina del FIDA en Bolivia. Una oficina bien equipada puede abordar eficazmente las principales cuestiones reseñadas en la presente evaluación: el enfoque estratégico y el diseño del futuro programa; el diálogo sobre políticas y la combinación de instrumentos a favor de la ampliación de escala; y la implementación - manejo del programa y de la cartera de proyectos, y resolución de los retrasos en la ejecución.
260. En vista de las recomendaciones anteriores, la evaluación invita al FIDA, tanto por conducto de la División de América Latina y el Caribe como a nivel institucional, a proporcionar el apoyo de su personal directivo a través de visitas periódicas a Bolivia; y a asignar recursos financieros y humanos suficientes a su oficina en La Paz, en particular para: i) la preparación y gestión del COSOP; ii) la ejecución de la cartera, con un mejor equilibrio en relación con los recursos para diseño; y iii) el personal de apoyo (para conceder mayor tiempo a la representante, permitiéndole de ejercer un mayor liderazgo intelectual e institucional).

Cuadro 22

Resumen y correspondencia entre las recomendaciones de la EPP 2005 y de la EPP 2014

| | <i>EPP 2005</i> | <i>EPP 2014</i> |
|----|---|---|
| 1. | Insertar el programa apoyado por el FIDA en un programa nacional de reducción de la pobreza rural en asociación con otros; Insertar el programa a nivel nacional, regional y local | Buscar una mayor alineación y sinergias de las intervenciones con los programas públicos nacionales, regionales y locales |
| 2. | Apoyar a la descentralización con un enfoque de desarrollo territorial y fortalecimiento del capital social | Adoptar un enfoque territorial para adecuar las intervenciones a las características y potencialidades de cada zona o cada comunidad... |
| 3. | Apoyar el acceso de los campesinos a los mercados de insumos, productos y servicios financieros y su inserción en la transformación productiva-comercial | Desarrollar una estrategia completa de actuación basada en rubros productivos y cadenas de valor |
| 4. | Prestar atención a temas ambientales y de sostenibilidad | ... y conseguir resultados significativos en relación con el medio ambiente y la producción |
| 5. | Usar una focalización diferenciada de la pobreza con un enfoque participativo y de diversificación de los ingresos; mejorar los progresos ya logrados, para alcanzar un enfoque integral de "género en el desarrollo" | Definir una focalización diferenciada de los beneficiarios y adecuar las intervenciones y sus instrumentos de forma consecuente |
| 6. | Dar una alta prioridad a la participación del FIDA en el diálogo entre el Gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional | Definir una estrategia de diálogo sobre políticas basada en las enseñanzas extraídas y oportunidades de ampliación de escala |
| 7. | | Buscar una mayor concentración geográfica de las intervenciones en vista de la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia del programa para ampliación futura |
| 8. | Dar un enfoque más dinámico al ciclo de los proyectos. | Resolver de forma sistémica los retrasos y la ineficiencia que afectan a la ejecución del programa |
| 9. | | Establecer sistemas de seguimiento y evaluación sólidos para que contribuyan a la calidad de las intervenciones y al potencial de ampliación |
| 10 | | Apoyar la nueva oficina del FIDA en Bolivia para que pueda desarrollar eficazmente su tarea |

Anexes

| | | |
|-------|--|-----|
| I. | Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia | 105 |
| II. | Proyectos financiados por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia | 107 |
| III. | Donaciones financiadas por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia-2005-2013 | 109 |
| IV. | Nota metodológica sobre las evaluaciones de programas en los países | 111 |
| V. | Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la IOE | 114 |
| VI. | Lista de las personas clave con quienes se mantuvieron reuniones | 115 |
| VII. | Proyectos del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia cubiertos por la EPP | 123 |
| VIII. | Comparación entre los componentes de los proyectos del FIDA en Bolivia y los dos COSOPs | 125 |
| IX. | Agenda de la misión en el terreno de la EPP | 127 |
| X. | Rango de superficie cultivada y número de unidades productivas agropecuarias | 131 |
| XI. | Nota final del asesor independiente de la evaluación (disponible solamente en inglés) | 132 |
| XII. | Bibliografía | 134 |

Calificaciones asignadas a la cartera de proyectos financiados por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia^a

| <i>Criterios</i> | <i>PROSAT</i> | <i>PROMARENA</i> | <i>VALE^b</i> | <i>Plan-VIDA^b</i> | <i>ACCESOS^b</i> | <i>Cartera total</i> |
|--|---------------|------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------|
| Desempeño del proyecto | | | | | | |
| Pertinencia | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 |
| Eficacia | 4 | 5 | 4 | | | 4 |
| Eficiencia | 4 | 3 | 3 | | | 3 |
| Desempeño del proyecto^c | 4 | 4 | 3.7 | | | 3,7 |
| Impacto en la pobreza rural | | | | | | |
| Ingresos y activos en los hogares | 4 | 4 | | | | 4 |
| Capital humano y social y empoderamiento | 5 | 5 | | | | 5 |
| Seguridad alimentaria y productividad agrícola | 4 | 4 | | | | 4 |
| Recursos naturales, medio ambiente y cambio climático | 3 | 3 | | | | 3 |
| Instituciones y políticas | 4 | 3 | | | | 4 |
| Impacto en la pobreza rural^d | 4 | 4 | | | | 4 |
| Otros criterios de desempeño | | | | | | |
| Sostenibilidad | 3 | 4 | | | | 3 |
| Innovación y ampliación de alcance | 4 | 4 | 4 | | | 4 |
| Igualdad de género y empoderamiento de la mujer | 4 | 4 | 4 | | | 4 |
| Logros generales de la cartera de proyectos^e | 4 | 4 | | | | 4 |
| Desempeño de los asociados^f | | | | | | |
| FIDA | 4 | 4 | | | | 4 |
| Gobierno | 3 | 4 | | | | 4 |

^a Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio; 2 = insatisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 5 = satisfactorio; 6 = muy satisfactorio.

^b Algunos datos no disponibles - ver párrafo 10 en página 3 del informe principal.

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

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

^e 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, la sostenibilidad, la innovación y ampliación de alcance y el género.

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

Proyectos financiados por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia

| Número del préstamo | Nombre del proyecto | Monto total (en millones de dólares) | Aporte FIDA (en millones de dólares) | Contraparte nacional (en millones de dólares) | Cofinanciadores | Aprobación | Efectividad | Cierre |
|--------------------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|------------|-------------|-------------------------|
| 16 | Proyecto de Desarrollo Rural Omasuyos-Los Andes | 5,1 | 2,6 | Gobierno ^a 0,5 | Banco Mundial-Asociación Internacional de Fomento (IDA) 2,0 | 27/06/1979 | 28/03/1980 | 31/12/1986 |
| 86 | Desarrollo Agrícola de Chuquisaca Norte | 21,0 | 13,8 | Gobierno 6,7 | Programa Mundial de Alimentos (PMA) 0,5 | 17/12/1981 | 07/02/1983 | 30/06/1993 |
| 149 | Desarrollo Agropecuario de Cotagaita-San Juan del Oro | 21,7 | 12,0 | Gobierno 1,9 | PAM 4,8 Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) 3,0 | 05/04/1984 | 03/12/1985 | 30/09/1996 |
| 218 | Desarrollo Rural de Chuquisaca Sur | 9,9 | 5,5 | Gobierno 1,2 | PMA 1,2 OPEP 2,0 | 03/12/1987 | 17/04/1989 | 31/12/1998 |
| 266 | Desarrollo y consolidación de las colonias de pequeños agricultores en el departamento de Santa Cruz (PRODEPA) | 17,4 | 12,0 | Gobierno 1,9 | OPEP 2,5 PAM 1,0 | 02/10/1990 | 23/09/1991 | 30/06/1998 |
| 354 | Proyecto de desarrollo de criadores de camélidos en el altiplano andino (UNEPCA) | 11,3 | 7,6 | Gobierno 0,7 | Corporación Andina de Fomento (CAF) 3,0 | 20/04/1994 | 23/06/1995 | 31/03/2004 |
| 373 | Proyecto de desarrollo sostenible de los pueblos indígenas del Beni (PRODESIB) | 7,9 | 6,3 | Gobierno 0,6 Beneficiarios 0,1 | CAF 0,9 | 06/12/1994 | 30/10/1996 | 31/12/2005 |
| 445 (número del Proyecto 1031) | Proyecto de Servicio de Asistencia Técnica para pequeños productores-PROSAT | 8,9 ^b | 7,6 | Gobierno 0,5 Beneficiarios 0,7 | - | 29/04/1997 | 30/04/1998 | 30/06/2008 ^c |

^a Gobierno de Bolivia

^b En el diseño de PROSAT se había planteado una contribución de 15 millones de dólares por el Banco Mundial. que no se ha concretizado. Cabe subrayar que el PPMS todavía cita esta contribución.

^c Fecha inicial de cierre: 12/2003

| Número del préstamo | Nombre del proyecto | Monto total (en millones de dólares) | Aporte FIDA (en millones de dólares) | Contraparte nacional (en millones de dólares) | Cofinanciadores | Aprobación | Efectividad | Cierre |
|---------------------|--|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|------------|-------------|-----------------------------------|
| 540 (1145) | Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en Chaco y valles Altos-PROMARENA | 13,8 | 12,2 | Gobierno 1,2 Beneficiarios 0,4 | | 13/09/2000 | 22/08/2003 | 31/05/2011 |
| 714 (1298) | Proyecto de apoyo a la valorización de la economía campesina de camélidos-VALE | 14,4 | 7,2 | Gobierno 3,0 Beneficiarios 2,6 | Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) 1,5 | 14/12/2006 | 05/11/2009 | 30/06/2016 |
| 800 (1490) | Plan de erradicación de la pobreza extrema-VIDA-PEEP | 15,2 | 8,0 | Gobierno 4,3 Beneficiarios 3,0 | - | 17/12/2009 | 10/08/2011 | 31/03/2016 |
| 858 (1598) | Programa de inclusión económica de familias y comunidades rurales-ACCESOS | 45,6 | 18 | Gobierno 6,8 Beneficiarios 5,9 | FFE ^d 15 | 13/12/2011 | 10/06/2013 | 31/12/2020 (fecha de terminación) |
| TOTAL | | 192,2 | 112,7 | 42,0 | 37,4 | | | |

^d Fondo Fiduciario de España para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria.

..

Donaciones financiadas por el FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia-2005-2013

| Número | <i>Nombre de la donación (en inglés)</i> | <i>Beneficiario</i> | <i>Países beneficiarios</i> | <i>Costo total (en millones de dólares)</i> | <i>Aporte FIDA (en millones de dólares)</i> | <i>Aprobación</i> | <i>Efectividad</i> | <i>Fecha de cierre</i> |
|--|--|---|--|---|---|-------------------|--------------------|---|
| 822 (Donación de asistencia técnica) | Learning and communication for impact in poverty reduction in Latin America and the Caribbean | Centro Latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP) | Países de la América Latina y el Caribe | 1,6 | 1,3 | 13/12/2005 | 01/02/2006 | 30/09/2009 |
| 854 (Donación de asistencia técnica) | Learning routes training programme | Corporación Regional de Capacitación en Desarrollo Rural (PROCASUR) | Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela | 1,5 | 0,90 | 20/04/2006 | 19/07/2006 | 31/03/2010 |
| 899 (Donación de asistencia técnica) | Programme for empowering the rural poor by strengthening their identity, income opportunities and nutritional security through the improved use and marketing of neglected and underutilized species | Bioersity International | Bolivia, Perú, India, Yemen | 3,2 | 1,4 | 14/12/2006 | 26/07/2007 | 30/06/2011 (cerrado el 28 de febrero 2012) |
| 1036 (Donación de asistencia técnica) | Regional research and dissemination programme on Campesino innovation: scaling up rural innovations PEIR | Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés) | Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil | 2,9 | 1,0 | 25/04/2008 | 30/12/2008 | 31/12/2012 |
| 1086 | Learning and sharing knowledge on climate change and mitigation in the Amazonian Basin | Fundación PRAIA | Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú | 0,2 | 0,2 | 22/12/2008 | 24/03/2009 | 15/03/2011 |
| 1109 (Donación de asistencia técnica) | Strengthening of the Participation of Small Farmers' Organizations in Policy Dialogue within the Commission on Family Farming of MERCOSUR | Confederación de Organizaciones de Productores de MERCOSUR Ampliado | Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, y Uruguay | 0,8 | División de América Latina y el Caribe (LAC) 0,4 | 30/04/2009 | 05/11/2009 | 30/06/2013 |
| | | | | | División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) 0,12 | | | |

| Número | Nombre de la donación (en inglés) | Beneficiario | Países beneficiarios | Costo total (en millones de dólares) | Aporte FIDA (en millones de dólares) | Aprobación | Efectividad | Fecha de cierre |
|---|---|--|---|--------------------------------------|--------------------------------------|------------|-------------|-----------------|
| 1169 (Donación de asistencia técnica) | Regional programme in support of rural populations of African descendants in Latin America (former 958-CAB) | Centro Internacional de Agricultura Tropical | Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú | 0,9 | 0,9 | 17/12/2009 | 29/07/2010 | 30/09/2012 |
| 1178 (Donación de asistencia técnica) | Learning routes training programme II-LAC | PROCASUR | Países de América Latina y el Caribe. Proyecto beneficiario en Bolivia: VALE | 2,5 | 1,5 | 17/12/2009 | 15/04/2010 | 31/12/2013 |
| COFIN-SP-15-FUNDA K (Donación de asistencia técnica) | Enhancing the gender sensitive impact of remittances for rural development in Latin America and the Caribbean | Fundación Capital | Bolivia, Colombia, Perú | 1,3 | 1,1 | 25/08/2010 | 16/12/2010 | 31/06/2013 |
| 1241 (Donación de asistencia técnica) | Reinforcing the Resilience of Poor Rural Communities in the Face of Food Insecurity, Poverty and Climate Change through On-farm Conservation of Local agro-biodiversity | Bioversity International | Bolivia, India, Nepal | 2,9 | 1,0 | 05/12/2010 | 03/09/2011 | 30/09/2014 |
| 1292 (Donación de asistencia técnica) | Building and scaling up knowledge on high Andean livestock (Comunidad Camélidos) | Fundación Biodiversidad | Hombres, mujeres y jóvenes rurales; criadores; investigador; hombres y mujeres de negocios relacionados con el sector | 0,6 | 0,5 | 27/06/2011 | 08/07/2011 | 30/06/2014 |
| 1336 (Donación de asistencia técnica) | Funda-K: Peru as a learning territory: scaling-up successful methodologies for empowerment in rural development | Fundación Capital | Perú, Bolivia, Brasil, and Colombia | 0,4 | 0,25 | 03/12/2011 | 22/12/2011 | 30/09/2014 |
| 1434 (Donación de asistencia técnica) | Improving smallholder farmers' food and nutrition security through sustainable use and conservation of agro-biodiversity | Bioversity International | Bolivia, India, Nepal | 1,2 | 0,5 | 20/12/2012 | 24/01/2013 | 30/09/2016 |
| TOTAL | | | | 20 | 11,07 | | | |

Fuentes: PPMS, Sistema de Préstamos y Donaciones (LGS, por sus siglas en inglés).

Nota metodológica sobre las evaluaciones de programas en los países

1. Las evaluaciones de programas en los países (EPP) que lleva a cabo la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) tienen dos objetivos principales: evaluar los resultados y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA en los países y presentar una serie de conclusiones y recomendaciones que confluirán en el siguiente programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados (COSOP-BR). Las EPP se realizan de acuerdo con las directrices de la Política de Evaluación del FIDA¹ y se ajustan a la metodología y los procesos básicos en materia de EPP descritos en el Manual de Evaluación de la IOE.² En la presente nota se describen los elementos clave de la metodología aplicada.
2. Temas centrales. Las EPP se centran en tres pilares que se refuerzan mutuamente de la asociación entablada entre el FIDA y el gobierno en cuestión: i) la cartera de proyectos; ii) las actividades no crediticias, y iii) el o los COSOP. Basándose en estos elementos constitutivos, una EPP consiste en efectuar una evaluación general de los logros del programa en el país.
3. Con respecto a la evaluación de los resultados de la cartera de proyectos (primer pilar), la EPP aplica a cada proyecto la metodología de evaluación estándar, utilizando los criterios de evaluación, reconocidos internacionalmente, de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y el impacto en la pobreza rural —criterio que comprende el impacto en los ingresos y activos de los hogares, el capital humano y social, la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, los recursos naturales y el medio ambiente (incluido el cambio climático)³ y las instituciones y políticas. Los otros criterios relativos a los resultados son la sostenibilidad, la innovación y la ampliación de escala, y la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. También se evalúa el desempeño de los asociados (el FIDA y el gobierno), examinando cuál ha sido su contribución específica al diseño, la ejecución, la supervisión, el apoyo a la ejecución y el seguimiento y evaluación de los proyectos y programas. En el anexo V se facilita la definición de todos los criterios de evaluación.
4. Para evaluar las actividades no crediticias (segundo pilar) se analizan la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la labor conjunta llevada a cabo por el FIDA y el gobierno para promover el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones. También se examinan las donaciones a nivel mundial y regional y por países, así como sus logros y la sinergia establecida con la cartera de préstamos.
5. La evaluación de los resultados del COSOP (tercer pilar) es nuevo nivel de análisis, de carácter más global, que abarca la pertinencia y eficacia del COSOP. Mientras que para evaluar la cartera se realiza un análisis basado en los proyectos, en esta última sección de una EPP se tienen en cuenta los objetivos generales del programa. La evaluación de la pertinencia abarca la alineación y coherencia de los objetivos estratégicos —con inclusión de la prioridad geográfica y el subsector prioritario, los asociados seleccionados, la focalización y las sinergias con otras intervenciones de desarrollo rural—, así como las disposiciones de gestión del programa en el país y el COSOP. Mediante la evaluación de la eficacia se determina en qué medida se han logrado los objetivos estratégicos generales contenidos en el COSOP. Mediante la EPP, en definitiva, se obtiene una valoración de los logros globales del programa.

¹ <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/102/s/EB-2011-102-R-7-Rev-1.pdf>.

² http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual.pdf.

³ En lo que se refiere al cambio climático, la ampliación de escala y el género, véase el anexo II del documento EC 2010/65/W.P.6, aprobado por el Comité de Evaluación del FIDA en noviembre de 2010: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/ec/e/65/EC-2010-65-W-P-6.pdf>.

6. Enfoque. De acuerdo con las prácticas internacionales de evaluación, una EPP consta de lo siguiente: i) un examen teórico de la documentación disponible: la bibliografía existente, evaluaciones anteriores de la IOE, material informativo producido por los proyectos e información y otros materiales puestos a disposición por el gobierno o el FIDA, incluidos los datos e informes de autoevaluación; ii) entrevistas con las partes interesadas pertinentes, en el FIDA y en el país, y iii) la observación directa de las actividades sobre el terreno.
7. En lo que hace al trabajo sobre el terreno, en general para recopilar los datos se recurre a una combinación de métodos: i) grupos de discusión, en los que se plantea a los usuarios del proyecto una serie de cuestiones y se analizan los vínculos con otros proyectos ejecutados en la zona; ii) reuniones con las partes interesadas del gobierno a nivel nacional, regional y local, así como con el personal del proyecto; iii) visitas a una muestra aleatoria de hogares, donde se plantea a sus integrantes una serie de preguntas acordadas con antelación para obtener indicaciones sobre los niveles de participación en el proyecto y el impacto del mismo, y iv) reuniones con las partes interesadas ajenas al gobierno, por ejemplo, representantes de la sociedad civil y el sector privado.
8. Las conclusiones de evaluación se basan en la triangulación de los indicios recabados de las distintas fuentes.
9. Escala de calificación. Los resultados relativos a cada uno de los tres pilares descritos anteriormente y los logros generales se califican con arreglo a una escala de seis puntos (en la que 1 es la puntuación más baja y 6, la más alta), lo que permite dar cuenta de dos categorías amplias, a saber, "satisfactorio" (4, 5 y 6) e "insatisfactorio" (1, 2 y 3). Se asignan calificaciones a los distintos proyectos o programas y, sobre esa base, se hace otro tanto con los resultados de la cartera de proyectos en su totalidad. También se asignan calificaciones a los resultados o el desempeño de los asociados, las actividades no crediticias, la pertinencia y eficacia del COSOP y los logros generales del programa.
10. En consonancia con las prácticas de las instituciones financieras internacionales, las distintas calificaciones, en particular cuando se evalúan los resultados previstos y el impacto de una operación, pueden definirse de la siguiente manera (teniendo debidamente en cuenta que semejantes definiciones son, por naturaleza, aproximadas):

| | |
|-----------------------------------|--|
| Muy satisfactorio (6) | La actividad (proyecto, programa, actividades no crediticias, etc.) logró, según un criterio específico o en general, hacer grandes progresos en la consecución de todos los objetivos y efectos principales, y obtuvo resultados óptimos en uno o más de ellos. |
| Satisfactorio (5) | La actividad logró progresos aceptables en la consecución de todos los objetivos y efectos principales, e hizo grandes avances en algunos de ellos. |
| Moderadamente satisfactorio (4) | La actividad logró progresos aceptables (pero no grandes) en la consecución de la mayoría de sus objetivos y efectos principales. |
| Moderadamente insatisfactorio (3) | La actividad logró progresos aceptables sólo en la consecución de una mínima parte de sus objetivos y efectos. |
| Insatisfactorio (2) | Los progresos de la actividad fueron deficientes en todos los objetivos y efectos. |

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 y empoderamiento | Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, y la capacidad colectiva e individual de la población pobre. |
| 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. |
| Innovación 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 | |
| FIDA | 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. |
| 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 | |
|---------------------------------|--|
| Nombre | Cargo/Institución/Organización |
| Viviana Caro | Ministra, Ministerio de Planificación del Desarrollo |
| Víctor Hugo Vásquez | Viceministro, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras |
| Martín Bazurco | Viceministro, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural |
| Harley Rodríguez | Viceministro, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), Ministerio de Planificación del Desarrollo |
| Luis G. Marka Garavía | Director General de Riego, Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego, Ministerio de Medio Ambiente y Agua |
| Jaime Durán Chuquimia | Viceministro de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas |
| Magali Chumiarrin | Vice Ministerio de Presupuestos y Contabilidad Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas |
| José Luis Eguino | Vice Ministerio de Presupuestos y Contabilidad Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas |
| Pamela Vargas | Ministerio de Autonomías, Directora General de Autonomías Departamentales |
| Rafael López | Director Nacional de Autonomía, Ministerio de Autonomías |
| Milton José Carreón Virhuet | Subdirector Política Macrosectorial, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo |
| Federico Escobar Ronald Pardo | Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas |
| Carola Carmona | Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas |
| Silvia Fernández Pacheco | Economista-Agropecuario y Medio Ambiente, Subdirección Macrosectorial, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas |
| Hugo Alberto Alba Braun | Director de Cuentas Nacionales, Instituto Nacional de Estadística |
| Henry Licidio | Coordinador Nacional, Sistema Nacional de Información en Salud y Vigilancia Epidemiológica, Ministerio de Salud y Deportes |
| Luis Lima | Instituto Nacional de Estadística |
| Cristian Eber Alcoreza Catacora | Profesional del Sector Agropecuario, Instituto Nacional de Estadística |
| Miraglia Giles | Directora de Financiamiento Externo, VIPFE Ministerio de Planificación del Desarrollo |
| Mónica Mendoza | Consultora, VIPFE Ministerio de Planificación del Desarrollo |
| Víctor Andrade Loza | Servicio Estatal de Autonomías, Ministerio de Autonomías |

| | |
|-------------------------------|--|
| Luis Marka Saravia | Director General de Riego. Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego del Ministerio de Medio Ambiente y Agua |
| María Eugenia Choque | Jefe Unidad Gestión Ambiental, Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego |
| Humberto Gandarillas | Ministerio de Recursos Hídricos y Riego |
| Antonio Herrera | Consultor, Dirección de Autonomías Departamentales, Ministerio de Autonomías |
| Henry Licidio | Epidemiólogo, Ministerio de Salud y Deportes |
| Alejandro Sánchez | Ministerio de Salud y Deportes |
| María Ángela Vera | Ministerio de Salud y Deportes |
| Jorge Arciénega | Ex Director PROSAT |
| Omar Tejerina | Ex Director PROMARENA |
| Adolfo Tamayo | Ex Director PROSAT |
| Yvan Reynaga Fernández | Director Ejecutivo UGP, Proyecto VALE, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras |
| María de los Ángeles Carvajal | Ex Directora, Plan VIDA |
| Johnny Rojas | Coordinador Oruro – VALE |
| Miguel Tórrez | Coordinador La Paz – VALE |
| José Luis Ríos | Coordinador Potosí – VALE |
| Lincor Damaso Canaviri | Facilitador Técnico, Responsable oficina Regional de Cochabamba, VALE |
| Justo Apaza | Técnico campesino, participante en Proyectos PROMARENA y Comunidad Camelidos Curahuara de Carangas |
| FIDA | |
| Jaana Keitaanranta | Gerente del Programa en el País, FIDA |
| Guillermo Vila Melo | Especialista Desarrollo Rural y Camélidos, FIDA |
| Eduardo Muñoz | Apoyo a la Implementación, FIDA |
| Enrique Callejas | Especialista Seguimiento y Evaluación, FIDA |

Instituciones internacionales/donantes

| Nombre | Cargo/Institución/Organización |
|-------------------------|--|
| Katherine Grigsby | Representante Residente, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Bolivia |
| Claudio Providas | Representante Residente Adjunto, PNUD-Bolivia |
| Antonio Careaga | Gerente de Operaciones PNUD La Paz |
| Enrique Gallicchio | Asesor Técnico Principal, PNUD Programa ART Bolivia |
| Francisco García García | Primer Secretario. Unión Europea ,Jefe de la Sección de Cooperación |
| Anke Van Dame | Primer Secretario, Desarrollo Productivo Sostenible, Embajada de Holanda |
| Gary Montaña | Embajada de Holanda |
| María Lizbeth Vega | Asesora Técnica, Programa de Desarrollo Agropecuario Sostenible, Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) |
| Daniel Roduner | Asesor Principal Componente Producción y Comercialización Agropecuario "GIZ - PROAGRO" |
| Humberto Gandarillas | "GIZ – PROAGRO" |

| | |
|---------------------------|--|
| Dunia Esprella | "GIZ - PROAGRO" |
| Fernando Balcázar | Especialista Senior en Recursos Naturales, Banco Interamericano de Desarrollo |
| Francisco Obrequé | Especialista Senior en Desarrollo Rural Banco Mundial |
| Antonio Ugaz-Simonsen | Primer Secretario Embajada Real de Dinamarca |
| Lars-Henrik Worsoe | Sub Jefe-Consejero de Cooperación Embajada Real de Dinamarca |
| Mercedes Alonso Segoviano | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Responsable de Programas de desarrollo Económico Empresarial |
| Crispim Moreira | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Representante en Bolivia |
| Rosse Mery Noda Videá | FAO, Unidad de Coordinación de Emergencia y Rehabilitación, Coordinadora Adjunta |
| Paolo Mattei | Director de País, Programa Mundial de Alimentos |
| Amparo González | Unión Europea, Agregado Oficial de Programas Sección de Cooperación |
| José Luis Pereira | Oficial Nacional de Programas, Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación |
| Esther Haldimann | HELVETAS, Directora de Programa Bolivia |
| Javier Zubieta | HELVETAS, Director Adjunto de Programa Bolivia |
| Manuel Rosini | International Finance Corporation (IFC) – World Bank Group, Representante Residente |
| Javier Quispe Condori | HELVETAS |
| Carlos Saavedra | Concertar Gestión Agua y Cuencas, HELVETAS |
| Jaime Muñoz-Reyes | Consultor |

Organizaciones no-gubernamentales y asociaciones

| Nombre | Cargo/Institución/Organización |
|----------------------------|--|
| Juan Pablo Chumacero | Director Ejecutivo, Fundación Tierra |
| Edwin Vargas Rodríguez | Fundación PROFIN, Director Ejecutivo |
| Néstor Castro Quintela | FINRURAL, Gerente General |
| Antonio Silvestre Esquivel | Fundación PROFIN, Oficial de Programa |
| Javier Ayoroa Vera | Fundación PROFIN, Subdirector de Programas Productivos y Financiamiento |
| José Auad | FINRURAL, Presidente |
| Justino Loayza | Coordinación de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC) |
| Kathia Uriona | Coordinadora de la Mujer, Secretaria Ejecutiva |
| Gonzalo Perez | Comunidad Camélidos |
| Jose Antonio Peres | Centro de Estudios y Proyectos |
| Mr Jaime Iturri | Fundación Programa Regional de Apoyo a Pueblos Indígenas Amazónicos (PRAIA), Presidente |
| Sector privado | |
| Ing. Giovanni Mita Ticona | Responsable Unidad de Transformación Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) |

| | |
|-----------------------|---|
| Adolfo Valez Laguna | Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB), Jefe Departamento Desarrollo de Mercados |
| Ms Pamy Quezada Velez | General Alexander Coffee, Socia-Gerente |

Instituciones de investigación o formación profesional

| Nombre | Cargo/Institución/Organización |
|--------------------|--|
| Ermando Barrientos | Director de Investigación Científica y Tecnológica, Universidad Técnica de Oruro (UTO) - Oruro |
| Cristian Cortés | Director de Investigaciones de la Facultad de Agronomía UTO - Oruro |
| Wilfredo Rojas | Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA), Director Nacional Altiplano |
| Milton Pinto | Responsable Agrobiodiversidad, PROINPA |
| Claudia Ranaboldo | Investigadora Principal Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, (RIMISP) |
| Lorenzo Soliz | Director General, CIPCA-Centro de Investigación y Promoción del Campesinado |
| Gabriel Hoyos | Director INIAF-Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal |

Beneficiarios y otros socios (Equipo 1 - terreno)

| | |
|-----------------------------------|--|
| Comanche (Comunidad Palcoma Baja) | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas, en Comanche, Proyecto VALE |
| Curahuara de Carangas | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas. Comunidad Camélidos y VALE. Visita a ARAVET (farmacias veterinaria y frigorífico) |
| Guaqui | Misión en reuniones con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres y mujeres, del PROSAT (hasta llegar a Guaqui) |
| Laripata | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas del PROMARENA |
| Llallagua | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas. Proyecto VALE |
| Sajama, Caripe y Laguna | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas. Comunidad Camélidos y VALE |
| Sorata | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas, PROMARENA |
| Viacha | Misión en reunión con asociaciones, autoridades locales y comunales, hombres, mujeres e indígenas, en Viacha. Proyecto VALE |

| Nombre | Cargo/Institución/Organización |
|---------------------|---|
| Comunidad Camélidos | |
| Bertha Pérez | Socia Comunidad Camélidos |
| Felipe Guarachi | Marido de la socia, Comunidad Camélidos |
| Julián Crispin | Socio Comunidad Camélidos |

| | |
|-------------------------|---|
| Prudencio Guarachi | Cocio Comunidad Camélidos |
| Antonio Guarachi | Sullka Tamani |
| Justina Guarachi | Mama Thalla |
| Comunidad Camélidos | Asociación de Productores de Camélidos Integral |
| Juana Guarachi | |
| Fernando Nina Quispe | Comunidad Camélidos |
| Basilio Quispe Quispe | Productor |
| Anselmo Quispe | Presidente |
| Fanny Juana Guarachi | Transformación carne de Llama |
| Inés Alvarez | Productora |
| Raúl Alarcón | Crianza de Llama |
| Juana | Jefa de familia |
| Comunidad Camélidos | Sajama |
| Alan Calle | Tamani Awatiri Jilakata |
| Germán Calle | Taka Sullka Tamani |
| Leonardo Calle | Beneficiario |
| María Apata | Beneficiaria |
| Grupo Suma k'ora | Conformado por nueve mujeres y un varón |
| Francisco Mamani | Presidente |
| Betsabé Condori | Vicepresidenta |
| Raquel Limache | Tesorera |
| Deysi Condori | Asistente Técnica |
| PROMARENA | Cantón Laripata – Comunidad Yunca Laripata |
| Felipa Torres de Quispe | |
| Sofía Mamani | |
| Dominga Unsayo | |
| Emilia Calle Choque | |
| PROMARENA | Cantón Laripata – Icharani |
| Rubén Cutipa | |
| Genara Poma | |
| Isidora Waiwa | |
| Rosa Poma Waiwa | |
| Ernestina Waiwa | Secretaria General |
| Plácido Chaiña | |
| Marcel Verástegui | Miembro Subcentral Icharani |
| Valentina Quispe Choque | |
| Rosmery Riveros | |
| Hilaria Chayani | |
| Cristina Poma | |
| PROSAT | Azafranal |
| Vicenta Quispe | Ex-Presidenta Asociación de Mujeres Productoras de Pollos |
| Ladislao Roque | Grupo de Jóvenes Músicos de Banda |
| Asencio Nina | Tamani de Educación |

PROSAT

Francisca Quispe Aguilar

Lucio Osco

Eduviges Osco Quispe

VALE

Roberto Hidalgo

Rosa Pinto

VALE

Esteban Condori Marca

Aquilino Villca Vadillo

VALE

Graciela Rondo

Gladis Mamani

Nilda Reyna Cortés

Sofía Quispe

Nemesia

Francisco Rondo

Braulio Rondo

Carmen Tina

Agustina Herrena

Luis Gómez

Helena Virginia Copa

Benita Copa Condori

Braulio Condori

Bartolina herrera

Abigail Gómez

VALE

Carlos Ríos

Máximo Emiliano

Arminda Nina

Bety Jorge

Guido López

Comunidad Khasa Santa Rosa

Comunidad Caripe

Técnico Zonal, VALE

Presidenta Artesanía Tejido

Curahuara de Carangas

Matadero

Visita a Farmacia

ARAVET Responsable Farmacia 2013

Gobernador, Curahuara de Carangas

Gobierno Municipal de Comanche

Alcaldesa

Presidenta del Consejo

Concejala en Educación

Secretaria del Consejo Municipal

Concejala

Concejal

Concejal

Asociación Flor de Puya

Asociación Flor de Puya

Comanche Centro

Vicepresidenta Palcoma Baja, Asoc. Camélidos.

Tesorera-Palcoma Baja

Palcoma Baja

Flor de Puya

Flor de Puya

Llallagua

Comunidad Cuchuri

Llallagua

Asociación de Productores de Carne de Llama

Comunidad Juchuy Chuita, Artesanas en Carnicos

Comunidad Quisi Quisi

Comunidad Quisi Quisi, Artesana de Tejido

Asociación María Bazora

Asistente Técnico y productor de Panacachi

Ayllu Chullpa

VALE

Más de 20 participantes, correspondiente al 50% de 4 los beneficiarios de la zona.

Ponciano Mita

Octavio Chiri

Amalia Ambrosio

María Siñani

Elsa Ordoñez

Uncía – reunión con tres grupos

Comunidades de Jachojo

Artesanía

Transformación de Carne de Llama

Artesanía en Cuero de Llama

Representante, Kh'arojo, productores de charque

Representante Huayllani Chico

Marroquinería Cuero de Llama

Representante, Comunidad de Chayanta

Artesanos en Cuero (2da Fase)

Beneficiarios y otros socios (Equipo 2 - terreno)

| Nombre | Programa | Población |
|--|--|--------------------------|
| Reunión y relevamiento de información con equipo VALE Cochabamba | Grupo Emprendedor de Negocios de Charque de Camélidos (GEMPROCHAC) | Cochabamba – Quillacollo |
| Lincor Damaso Canaviri, Facilitador Técnico, Responsable oficina Regional Cochabamba | VALE | Cochabamba |
| Freddy Maturano, ex funcionario PROMARENA | PROMARENA | |
| Enrique Callejas, ex funcionario PROSAT | PROSAT | |
| Reunión con productor en la Comunidad Compañía de Morochata, participante de experiencia con PROMARENA | PROMARENA | Cochabamba - Morochata |
| Reunión con representantes de la Asociación de Productores de Papa Andina (APPA). PROSAT – PROINPA | PROSAT - PROINPA | Cochabamba |
| Amadeo Buendía, Tesorero | | |
| Grupo derivados de fruta, comunidad Calamuchita. Municipio Uriondo.(PROSAT) | PROSAT | Tarija - Uriondo - |
| Visita al emprendimiento Las Duelas. Municipio Uriondo | | |
| Elvira Ortega | | |
| Lidia Vega | | |
| René Gallardo, Julia Nieves, Rosa Lía Figueroa | Asociación de Productores de Tomate y Vid (APROVITDCOL) | |
| Walter Morales | | |
| Juan Michael, ex Presidente | | |
| Armando Morales | | |
| Orlando Pérez | PROMARENA | Tarija |
| Luis Resini, Ex Coordinador Regional PROSAT - Tarija | PROSAT | Tarija |
| Visita a taller de labrado de piedra. Comunidad Canaletas | PROSAT/PROMARENA | Tarija – Entre Ríos |
| Visita a productores de fruta (durazno) Comunidad Narvaez. Municipio de Entre Ríos | PROMARENA | Entre Ríos |
| Visita a experiencia de productor no participante. Comunidad Narvaez | | |

| Nombre | Programa | Población |
|--|---|----------------------------------|
| Alvaro Tabera. Oficial Mayor de Desarrollo Productivo | Gobierno Municipal de Entre Ríos | |
| Juan Cruz, Técnico en Apicultura | Asociación de Apicultores del Gran Chaco. | Tarija - Villamontes |
| Adalberto Bolívar, Socio | Comunidad Tayhuapi – Municipio Villamontes (PROSAT) | |
| Dionisia Subirana Ramos, Presidenta | Agrupación de mujeres La Esperanza, productoras de yogurt | Santa Cruz - Boyuibe |
| Gloria Calderón, Socia | | |
| Anselma Méndez, Socia | | |
| Juan Erwin Cordero, Oficial Mayor Adm. | Gobierno Municipal de Boyuibe | |
| Marcelo Ramos | PROSAT | |
| Martha Avila, Repostería y cuero | Grupo de mujeres y dos hombres sobre experiencias de repostería, derivados lácteos y cueros. | Santa Cruz - Camiri |
| Carmen Ayala, Cuero | Comunidad Choreti. | |
| Ricardo Villalpando, Derivados de Leche | Municipio de Camiri (PROSAT). | |
| Carmen Palenque, Repostería | | |
| Rosmary Argota, Repostería | | |
| Gabriela Soliz, Repostería | | |
| Raquel Limón, Derivados Leche y repostería | | |
| Julio Lenis, Dirigente Comunidad Campesina de Choretí | | |
| Carlos Calvimontes, Responsable PROMARENA | PROMARENA | Santa Cruz – Santa Rosa del Sara |
| Gladys Montero Sánchez, Subalcaldesa de Distrito | Reunión con grupos beneficiarios de PROMARENA. Comunidad Rincón de Palometas. | |
| Ciro Ortiz Ortiz, Presidente de las Organizaciones Territoriales de Base | Municipio de Santa Rosa del Sara | |
| Gladys Escóbar, Profesora | | |
| Olga Ayala, Comunaria | | |
| José Méndez, Líder | Reunión con grupo de beneficiarios. Comunidad Loma Alta. Municipio de Santa Rosa del Sara (PROMARENA) | |
| Iginia Helen Gutierrez | | |
| Hugo Méndez | | |
| Hna. Graciela | | |
| Reinero Rosas. Sub alcalde Cdad. Colorado | | |
| Roxana Alvarado | | |

Proyectos del FIDA en el Estado Plurinacional de Bolivia cubiertos por la EPP

| Proyecto | Objetivo general | Objetivo específicos | Componentes principales a/ | Intervenciones b/ |
|---|--|---|---|---|
| Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores. (PROSAT) | Mejorar los ingresos y la productividad de la población rural pobre, creando las condiciones necesarias para establecer un mercado privado para los servicios de asistencia técnica, fortaleciendo la demanda y la oferta. | <p>i) Fomentar la elaboración de un enfoque impulsado por la demanda para la prestación de asistencia técnica a los campesinos pobres de las zonas rurales</p> <p>ii) Mejorar la capacidad de los individuos y de las organizaciones del sector privado para proveer los servicios de asistencia técnica necesarios</p> <p>iii) Fortalecer la autogestión y los mecanismos participativos para las inversiones productivas de pequeños agricultores</p> | <p>a) Fortalecimiento de los recursos humanos (capacitación) para la generación de la demanda y la oferta de servicios</p> <p>b) Apoyo a la producción</p> <p>c) Fortalecimiento de los servicios privados de asistencia técnica. Fondo de Garantía para el desarrollo de los servicios privados, que permitiera equipamientos y materiales por parte de los oferentes.</p> | <p>Originalmente se definió un área de intervención focalizada por condiciones de pobreza, que comprendió 20 municipios, y posteriormente se expandió a 6 departamentos y 36 municipios..</p> <p>El apoyo a la producción consistió en financiamientos no reembolsables con aportes de contrapartes para la contratación de servicios de asistencia técnica. Estos apoyos se prestaron para asistencia técnica puntual y para planes de negocios, involucrando el mayor número de participantes mujeres (demandantes y oferentes de servicios). También se aprobó que una fracción del financiamiento fuera para insumos y pequeños equipos.</p> <p>El Fondo de Garantía no se implementó.</p> <p>Proyecto finalizado.</p> |
| Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos en Bolivia. (PROMARENA) | Beneficiar a los pequeños agricultores por el incremento de sus ingresos y activos, mediante una gestión adecuada de sus recursos naturales y productivos. | <p>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</p> <p>ii) La satisfacción de las demandas concretas de asistencia técnica de los beneficiarios relacionadas con las actividades de producción y comercialización</p> | <p>a) Manejo y conservación de recursos naturales</p> <p>b) Desarrollo de servicios rurales no financieros</p> | <p>La cobertura del proyecto alcanzó 5 departamentos y 53 municipios focalizados por las condiciones de pobreza y el deterioro de los recursos naturales.</p> <p>En el componente de recursos naturales se intervino con actividades de capacitación, asistencia técnica, organización de concursos competitivos con incentivos financieros. Participaban familias, comunidades, escuelas, grupos de mujeres.</p> <p>Se promovió el desarrollo de servicios de asistencia técnica para propuestas de negocios formuladas por los beneficiarios, otorgando subsidios para financiar el costo de la asistencia y la adquisición de insumos y equipos críticos. Los productores aportaron contrapartes del costo de los servicios.</p> <p>Proyecto finalizado.</p> |
| Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos. (VALE) | Mejorar las condiciones de vida y reducir la situación de pobreza de grupos focalizados de pobladores rurales del Altiplano, mediante la valorización de la economía campesina de camélidos. | Incrementar las opciones de valorización, formación y acumulación patrimonial de los pobres rurales, facilitando un acceso mejorado a instrumentos de inversión, servicios técnicos de apoyo, conocimiento e información, espacios de diálogo de políticas y generación de instrumentos públicos, relacionados a los emprendimientos de su interés. | <p>a) Manejo sostenible y aprovechamiento racional de la vicuña,</p> <p>b) Inversiones facilitadoras de la economía campesina de camélidos</p> <p>c) Administración de activos monetarios y acceso a instrumentos de aprendizaje</p> | <p>El proyecto se ejecuta en 65 municipios de 5 departamentos, focalizados en la región altiplánica y los valles altos por condiciones de pobreza y explotación de camélidos.</p> <p>En el componente de aprovechamiento de la vicuña se han financiado equipamientos de captura y esquila, y apoyo para la organización de las comunidades manejadoras de la vicuña. En las inversiones facilitadoras de la economía campesina de camélidos se han promovido farmacias de sanidad animal localizadas en comunidades, y pequeñas infraestructuras públicas y grupales para la producción, e inversiones comunitarias y turísticas.</p> |

| Proyecto | Objetivo general | Objetivo específicos | Componentes principales a/ | Intervenciones b/ |
|--|---|---|--|---|
| | | | | <p>Se financian pequeños emprendimientos comunitarios con contraparte de los beneficiarios.</p> <p>Se está instrumentando el apoyo a la inserción en el mercado formal de servicios financieros.</p> <p>Proyecto en ejecución avanzada.</p> |
| Erradicación de la Extrema Pobreza, Fase I. Proyecto Piloto de Fortalecimiento de Comunidades y Familias en Extrema Pobreza en Cochabamba y Potosí. (PLAN VIDA-PEEP) | El objetivo del proyecto es fortalecer las capacidades económico-productivas de las familias, comunidades, y organizaciones comunitarias productivas, para favorecer la erradicación de extrema pobreza, en el marco de la gestión integral y comunitaria. | <p>i) El fortalecimiento y desarrollo de potencialidades económico – productivas, bajo el enfoque de complejos productivos y economía plural</p> <p>ii) El fortalecimiento y generación de capacidades de organizaciones de comunidades productivas y diálogo de políticas para promover e incentivar el uso productivo y la buena inversión de los activos acumulados.</p> <p>iii) La inclusión de derechos de ciudadanía.</p> | <p>a) Fortalecimiento y gestión de los medios de producción,</p> <p>b) Fortalecimiento organizativo y creación de capacidad</p> | <p>Se priorizan potenciales productivos para contribuir al desarrollo económico local, incrementando la productividad, transfiriendo recursos a las organizaciones comunitarias para la generación de ingresos y acceso a los alimentos en cantidad y calidad en las áreas de extrema pobreza. También se apoyan obras de infraestructura a nivel local.</p> <p>Promoción de encuentros y eventos de capacitación.</p> <p>Inclusión ciudadana de personas excluidas y sin derechos socioeconómicos. Se apoyará la obtención de documentos de identidad, certificados de nacimiento y tramitación de personerías jurídicas.</p> <p>Proyecto en ejecución inicial.</p> |
| Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia (ACCESOS) | Mejorar la calidad de vida de hogares rurales expuestos a inseguridad alimentaria, que dependen en gran medida de la agricultura en pequeña escala y las actividades conexas para sus medios de vida y, por consiguiente, son vulnerables a los efectos del cambio climático. El programa se centrará en las iniciativas que fortalezcan las capacidades comunitarias a nivel territorial para la gestión de la tierra, el agua y otros recursos naturales que son estratégicos en los respectivos territorios. | <p>i) Fortalecimiento de capacidades de gestión sostenible de los recursos naturales renovables</p> <p>ii) Desarrollo de emprendimientos económicos agrícolas y no-agrícolas que apoyarán la consolidación de medios de vida sostenibles</p> <p>iii) Inclusión financiera para promover la sostenibilidad económica y el manejo de riesgos familiares</p> | <p>a) Manejo de recursos naturales, inversión en activos y emprendimientos económicos.</p> <p>b) Inclusión financiera y protección</p> | <p>Accesos tiene una cobertura geográfica que comprende 52 municipios en 9 departamentos.</p> <p>Planes de manejo de los recursos naturales. Medidas para mejorar la seguridad alimentaria y para desarrollar emprendimientos comunitarios que generen empleo e ingresos.</p> <p>Las prioridades específicas que se deberán abordar en este componente serán identificadas directamente por las organizaciones, las autoridades territoriales y los miembros de las comunidades que presenten propuestas en respuesta a procedimientos de selección abiertos y públicos. En el manual de ejecución del programa se establecerán los criterios de selección y los importes de los premios financieros.</p> <p>Se proporcionarán algunos incentivos a las instituciones financieras para que establezcan una presencia en los municipios sub-atendidos. Se financiará un estudio sobre el potencial de la banca móvil para facilitar la participación de las comunidades pequeñas y remotas en el programa. Se adoptará un sistema de incentivos y se impartirá capacitación para promover la apertura de cuentas de ahorro y los depósitos mensuales.</p> <p>Proyecto por iniciarse.</p> |

Comparación entre los componentes de los proyectos del FIDA en Bolivia y los dos COSOPs

| Proyecto | Objetivo general | Objetivos específicos | Componentes principales | Alineamiento con los objetivos estratégicos COSOP |
|------------------|--|--|--|---|
| PROSAT | Crear las condiciones necesarias para establecer un mercado privado sostenible para los servicios de asistencia técnica, fortaleciendo la demanda y la oferta | i) Fomentar la elaboración de un enfoque impulsado por la demanda para la prestación de asistencia técnica a los campesinos pobres de las zonas rurales ii) Fortalecer los mecanismos participativos para la definición de las inversiones productivas de pequeños agricultores iii) Mejorar la capacidad de los individuos y de las organizaciones del sector privado para proveer los servicios de asistencia técnica necesarios | a) Perfeccionamiento del capital humano (capacitación) b) Apoyo a la producción c) Fortalecimiento de los servicios privados de asistencia técnica d) Dirección, administración y evaluación del proyecto | <u>COSOP 1998:</u> i) apoyar la planeación participativa como el elemento central de la participación popular en los procesos de descentralización administrativa ii) habilitar a los pobres rurales para que puedan aumentar sus ingresos en una forma sostenible desde el punto de vista económico, ambiental e institucional |
| PROMARENA | Reducir la pobreza rural y la desertificación, permitiendo de esta manera a los grupos de beneficiarios mejorar notablemente su situación económica | 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 | a) Manejo de recursos naturales b) Desarrollo de servicios rurales no financieros c) Administración del proyecto | Manejo de recursos naturales (ambos COSOPs): ii) habilitar a los pobres rurales para que puedan aumentar sus ingresos en una forma sostenible desde el punto de vista económico, ambiental e institucional (1998) ii) Fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas. (2007) Desarrollo productivo y comercial de los campesinos pobres (par. 75, COSOP 1998) i) aumentar los activos (humanos, naturales, físicos, culturales y sociales) de la población rural pobre y promover la innovación basada en el conocimiento y tecnología mediante el acceso a servicios financieros y no-financieros (COSOP 2007) |
| VALE | Superación y/o alivio significativo de la situación de pobreza de grupos seleccionados de pobladores rurales del Altiplano mediante la valorización de la economía campesina de camélidos. | Incrementar las opciones de valorización, formación y acumulación patrimonial de los pobres rurales beneficiarios facilitando un acceso mejorado a instrumentos de inversión, servicios técnicos de apoyo, conocimiento e información, espacios de diálogo de políticas y generación de instrumentos públicos, consustanciales a las necesidades de desarrollo de sus | a) Manejo sostenible y aprovechamiento racional de la vicuña, b) Inversiones facilitadoras de la economía campesina de camélidos c) Administración de activos monetarios y acceso a instrumentos de aprendizaje d) Gestión del proyecto, y seguimiento y evaluación | <u>COSOP 1998:</u> ii) habilitar a los pobres rurales para que puedan aumentar sus ingresos en una forma sostenible desde el punto de vista económico, ambiental e institucional Desarrollo productivo y comercial de los campesinos pobres (par. 75, COSOP 1998) i) aumentar los activos (humanos, naturales, físicos, culturales y sociales) de la población rural pobre y promover la innovación basada |

| Proyecto | Objetivo general | Objetivos específicos | Componentes principales | Alineamiento con los objetivos estratégicos COSOP |
|------------------|---|---|---|--|
| | | negocios y otros emprendimientos de su interés | | en el conocimiento y tecnología mediante el acceso a servicios financieros y no-financieros (COSOP 2007) |
| VIDA PEEP | Promover las capacidades económicas y productivas de las familias y las organizaciones comunitarias | i) Promover y fortalecer las posibles actividades productivas identificadas, para contribuir al desarrollo económico de las familias extremadamente pobres que viven en el norte de Potosí y el sur de Cochabamba | a) Fortalecimiento y gestión de los medios de producción, | <u>COSOP 2007</u> : aumentar los activos (humanos, naturales, físicos, culturales y sociales) de la población rural pobre y promover la innovación basada en el conocimiento y tecnología mediante el acceso a servicios financieros y no-financieros (objetivo 1) |
| | 2) Reducir las tasas de pobreza y posibilitar la sostenibilidad de los ingresos | ii) Ampliar y apoyar la capacidad organizativa de las comunidades beneficiarias | b) Fortalecimiento organizativo y creación de capacidad c) Administración, seguimiento y evaluación del proyecto | |
| ACCESOS | Mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales en el área del Programa | i) Fortalecimiento de capacidades de gestión sostenible de los recursos naturales renovables | a) Manejo recursos naturales, inversión en activos y emprendimientos económicos | <u>COSOP 2007</u> : i) aumentar los activos (humanos, naturales, físicos, culturales y sociales) de la población rural pobre y promover la innovación basada en el conocimiento y tecnología mediante el acceso a servicios financieros y no-financieros |
| | | ii) Desarrollo de emprendimientos económicos agrícolas y no-agrícolas que apoyarán la consolidación de medios de vida sostenibles | b) Inclusión Financiera y Protección | ii) Fomentar el manejo y aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales en áreas territoriales determinadas |
| | | iii) Inclusión financiera para promover la sostenibilidad económica y el manejo de riesgos familiares | c) Gestión del programa | |

Agenda de la misión en el terreno de la EPP

Equipo 1

Integrantes de la misión:

Jorge García (JG), Jefe del equipo de consultores

Carlos Pérez Arrarte (CPA), Producción agrícola, asistencia técnica y negocios rurales, y gestión de recursos naturales

Gaby Gómez-García (GGG), Género y Desarrollo Institucional

| <i>Fecha</i> | <i>Hora</i> | <i>Actividad</i> |
|--------------|---------------|--|
| 27/04/2013 | 08:00 a 08:43 | La Paz – Viacha |
| (sábado) | 08:45 a 11:30 | Viacha: Misión en Viacha, misión en reunión con hombres, mujeres e indígenas de la asociación Suma Kora en Viacha |
| | 11:30 a 13:00 | Viacha – Comanche: misión con las asociaciones de Palcoma Baja, Flor de Puya y ASOCOM. Proyecto VALE |
| | 13:15 a 14:30 | Almuerzo en Comanche |
| | 14:30 a 16:30 | Comanche: misión en reunión con las asociaciones de ASOCOM. Proyecto VALE |
| | 16.30 a 18:00 | Comanche – Viacha. Viacha: Misión en reunión con Director de Promoción Económica Local, Municipio de Viacha. |
| 28/04/2013 | | Viacha – La Paz |
| (domingo) | | Trabajo de gabinete |
| 29/04/2013 | 07:00 a 08:30 | La Paz - Guaqui |
| (lunes) | 09:00 a 11:30 | Desaguadero: Misión en reunión con asociación Khasa Santa Rosa, autoridades comunales, hombres, mujeres e indígenas - PROSAT, (camino a Guaqui). |
| | 12:00 a 14:00 | Almuerzo Tiahuanacu |
| | 14:30 a 18:30 | Guaqui: Misión en reuniones con asociación de Azafranal, hombres y mujeres indígenas y en Guaqui con productora de pollos – PROSAT |
| 30/04/2013 | 06:00 a 08:00 | Lago Titicaca – Sorata |
| (martes) | 09:00 a 12:00 | Laripata: Misión en reunión con asociaciones de Icharani, autoridad comuna, hombres, mujeres e indígenas - PROMARENA. |
| | 12:00 a 13:30 | Almuerzo en Sorata |
| | 13:30 a 15:30 | Sorata – Illampu |
| | 15:30 a 18:30 | Sorata: Misión en reunión con asociaciones de la comunidad Yunka Laripata, autoridad comunal, hombres, mujeres e indígenas, PROMARENA |
| 01/05/2013 | 14:30 a 18:30 | Sorata – La Paz |
| (miércoles) | | FERIADO NACIONAL La Paz – Oruro |

| <i>Fecha</i> | <i>Hora</i> | <i>Actividad</i> |
|-------------------------|---------------|---|
| 02/05/2013 (jueves) | 07:00 a 08:30 | Oruro Llalagua |
| | 08:30 a 11:30 | Llalagua: Misión en reunión con asociaciones Chita, Juchuri y el Ayllu Chullpa, todos productores de carne de llama, autoridades comunales y hombres, mujeres, indígenas y profesores del lugar. Proyecto VALE |
| | 11:30 a 13:00 | Reunión con mujeres artesanas asociación María Bazora, presidenta y mujeres de la asociación. Almuerzo |
| | 13:00 a 14:30 | Uncía: Misión en reunión con asociación de Jach'oyo (criadores de camélidos), K'arajo (productores de charque de llama), Huayllani Chico (charque), K'arujó (cuero de llama), Chayanta (chompas) autoridades comunales, hombres, mujeres e indígenas. Proyecto VALE |
| 03/05/2013 (viernes) | 14:00 a 18:00 | Llalagua/Uncía – Oruro Misión en reunión con autoridades de la Universidad Técnica de Oruro (UTO), Ermindo Barrientos y Cristian Cortez, Director de Investigación de la Facultad de Agronomía. |
| | 08:00 a 12:00 | Oruro Sajama |
| | 12:00 a 13:30 | Almuerzo en Tomarapi |
| 04/05/2013 (Sábado) | 14:00 a 19:00 | Caripe y Laguna: Misión en reunión con asociaciones, autoridades comunales de Parinacota, hombres, mujeres e indígenas - Comunidad Camélidos. |
| | 07:20 a 08:00 | Sajama - Curahuara de Carangas |
| | 08:00 a 13:30 | Curahuara de Carangas: Misión en reunión con asociaciones, autoridad comunal de Caripe, hombres, mujeres e indígenas. Comunidad Camélidos y VALE. Visita a ARAVET (farmacias veterinarias y frigoríficos) en Curahuara de Carangas |
| | 13:30 a 15:00 | Almuerzo en Curahuara de Carangas Curahuara de Carangas – La Paz |

Equipo 2

Integrantes de la misión:

Cécile Berthaud (CB), Evaluadora de IOE Responsable de la Evaluación
 Jacques Mérat (JM), Eficiencia de las operaciones, y desarrollo y gobernabilidad local
 José Antonio Peres Arenas (JAPA), Mercados, cadenas de valor y financiación rural

| <i>Fecha</i> | <i>Hora</i> | <i>Actividad</i> |
|---------------------------|---------------|--|
| 27/04/2013 (Sábado) | 08:10 a 09:00 | La Paz – Cochabamba (vuelo directo BOA) |
| | 11:00 a 11:30 | Cochabamba – Quillacollo. |
| | 11:30 a 13:00 | Frigorífico y Charque – APROCCNA (VALE) |
| | 13:00 a 14:30 | Receso almuerzo Quillacollo. |
| | 14:30 a 19:00 | Grupo Emprendedor de Negocios de Charque de Camélidos (GEMPROCHAC) |
| | 19:00 – 20:00 | Reunión y relevamiento de información con equipo VALE Cochabamba. Quillacollo – Cochabamba. |
| 28/04/2013 (Domingo) | | Trabajos de Gabinete en Cochabamba Reunión con Freddy Maturano ex funcionario PROMARENA y Enrique Callejas ex funcionario PROSAT. |
| 29/04/2013 (lunes) | 05:30 a 09:00 | Cochabamba - Morochata |
| | 09:00 a 12:30 | Vizcachas: Reunión con grupo de mujeres artesanas de la Organización de Mujeres Artesanas de Viscachas (OMAVI). Proyecto textil con VALE. |
| | 12:30 a 14:00 | Almuerzo en Morochata |
| | 14:00 a 17:30 | Reunión con productor en la Comunidad Compañía de Morochata, participante de experiencia con PROMARENA. Reunión con representantes de la Asociación de Productores de Papa Andina (APPA). PROSAT – PROINPA. |
| | 17:30 a 21:30 | Retorno a Cochabamba |
| 30/04/2013 (martes) | 08:00 a 08:30 | Cochabamba – Tarija |
| | 08:30 a 12:30 | Tarija –Uriondo |
| | 12:30 a 14:00 | Grupo derivados de fruta, comunidad Calamuchita. Municipio Uriondo.(PROSAT) Visita al emprendimiento Las Duelas. Municipio Uriondo. Almuerzo Uriondo |
| | 14:00 a 18:30 | Asociación de Productores de Tomate y Vid (APROTVIDCOL). Comunidad Colón Sud. Municipio Uriondo. (PROSAT) Asociación Agropecuaria Las Chosas (ASACH). Experiencias vinos artesanales (PROSAT / PROMARENA). |
| 01/05/2013 (miércoles) | | FERIADO NACIONAL Trabajo de gabinete. |

| <i>Fecha</i> | <i>Hora</i> | <i>Actividad</i> |
|-------------------------|---------------|---|
| | | Reunión con Luis Resini (Ex Coordinador Regional PROSAT Tarija) |
| 02/05/2013 (jueves) | 06:00 a 09:30 | Tarija – Entre Ríos |
| | 09:30 a 12:30 | Visita a taller de labrado de piedra. Comunidad Canaletas (PROSAT / PROMARENA). Visita a productores de fruta (durazno) Comunidad Narvaez. Municipio de Entre Ríos (PROMARENA). Visita a experiencia de productor no participante. Comunidad Narvaez. |
| | | Almuerzo en Entre Ríos |
| | | Reunión con Alvaro Tabera Oficial Mayor de Desarrollo Productivo Gobierno Municipal de Entre Ríos. (PROMARENA) |
| | 12:30 a 14:00 | Viaje Entre Ríos - Villamontes |
| | 14:00 a 17:00 | Visita a la Asociación de Apicultores del Gran Chaco. Comunidad Tayhuapi – Municipio Villamontes (PROSAT) |
| 03/05/2013 (viernes) | 06:30 a 09:00 | Villamontes – Boyuibe |
| | 09:00 a 12:00 | Visita y reunión con la agrupación de mujeres La Esperanza, productoras de yogurt y el Oficial Mayor Administrativo del Gobierno Municipal de Boyuibe. |
| | 12:00 a 13:30 | Reunión con la Presidenta del Concejo Municipal de Gobierno Municipal Boyuibe. |
| | | Almuerzo en Boyuibe |
| | 13:30 a 14:00 | Boyuibe– Camiri |
| | 14:00 a 17:00 | Entrevista con grupo de mujeres sobre experiencias de repostería, derivados lácteos y cueros. Comunidad Choretí. Municipio de Camiri (PROSAT). |
| | | Camiri – Santa Cruz |
| 04/05/2013 (sábado) | 07:30 a 09:00 | Santa Cruz – Santa Rosa del Sara |
| | 09:00 a 12:30 | Reunión con grupos beneficiarios de PROMARENA. Comunidad Rincón de Palometas. Municipio de Santa Rosa del Sara |
| | | Receso para almuerzo |
| | 12:30 a 14:00 | Reunión con grupo de beneficiarios. Comunidad Loma Alta. Municipio de Santa Rosa del Sara (PROMARENA) |
| | 14:00 a 16:30 | Santa Rosa - Santa Cruz |
| | 16:30 a 18:00 | Santa Cruz – La Paz |

Rango de superficie cultivada y número de unidades productivas agropecuarias

| <i>Rango de superficie (Hectáreas -Has.)</i> | <i>Número de unidades productivas</i> | <i>Participación</i> | <i>Superficie (has.)</i> | <i>Participación</i> | <i>Promedio (has/unidad productiva)</i> |
|--|---------------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|---|
| 0 a 5 | 697 654 | 93,7% | 892 132 | 36,9% | 1,28 |
| 5 a 10 | 29 727 | 4,0% | 202 493 | 8,4% | 6,81 |
| 10 a 15 | 5 641 | 0,8% | 74 609 | 3,1% | 13,23 |
| 15 a 20 | 3 955 | 0,5% | 74 116 | 3,1% | 18,74 |
| 20 a 25 | 1 414 | 0,2% | 33 477 | 1,4% | 23,68 |
| 25 a 30 | 885 | 0,1% | 18 95 | 0,8% | 21,41 |
| 30 a 35 | 817 | 0,1% | 27 287 | 1,1% | 33,40 |
| 35 a 40 | 444 | 0,1% | 17 253 | 0,7% | 38,86 |
| 40 a 45 | 525 | 0,1% | 23 074 | 1,0% | 43,95 |
| 45 a 50 | 138 | 0,0% | 6 826 | 0,3% | 49,46 |
| Más de 50 | 3 275 | 0,4% | 1 048 966 | 43,4% | 320,29 |
| Total | 744 475 | 100,0% | 2 419 183 | 100,0% | 3,25 |

Nota final del asesor independiente de la evaluación (disponible solamente en inglés)

General overview

1. The CPE is an excellent document, the result of a remarkable effort by the team responsible for its elaboration. This is a very professional job, very faithful to the guidelines of IFAD with regard to Country Evaluation. It is highly readable, well focused on the issues, and clear in its assessments. It is straightforward, as objective as can be expected, very candid in its presentation. It highlights very well the positive aspects of the assessments made, and addresses squarely the problems and issues encountered in the course of the evaluation. The conclusions and recommendations are clear and address the main issues at stake, both for IFAD and for the Government of Bolivia.
2. Clearly, as usual in this type of an exercise, it is very difficult to draw conclusive lessons on the quantitative side, given the fact that the portfolio which constitutes the basis for the evaluation is a very limited one, composed of fairly diversified operations (broadly following a reasonably consistent – albeit evolving -- strategic line) and spread over a fairly long period of time. This is a familiar challenge, when the statistical basis may be too limited to embark on any sophisticated quantitative analysis (often with less than four or five operations to draw lessons from), which often casts some doubt as to the reliability and significance of some of the quantified results. On the other hand, attempts to draw conclusions from dubious, unreliable and/or incomplete data, may lead to serious misinterpretation and faulty conclusions and recommendations.
3. In this respect, the evaluation team has made a more than commendable effort in its attempt to draw important conclusions and lessons of experience. The section on recommendation is clear, concise and well to the points. These recommendations are generally enforceable and they should be extremely valuable (a) for the formulation of new strategies and operational programs for Bolivia; (b) for addressing important issues in the management and design of rural development and poverty reduction programs by the Government of Bolivia; and (c) for feeding into IFAD's strategic thinking, policy formulation, and procedural adjustments.
4. In substance, perhaps the conclusion and recommendation which deserves particular attention on the part of IFAD has to do with the issue of sustainability. It is indeed highly problematic if IFAD should continue to observe that there are serious problems of sustainability of the activities it purports to support. There are issues inherent to the way IFAD operates which deserve prompt attention, in particular those that relate to long delays in loan effectiveness and in implementation, those that relate to the inability of government to take over at the end of the investment period, with implications for budgetary and institutional arrangements when IFAD pulls out of the picture. This issue deserves urgent attention on the part of IFAD, and obviously on the part of the Government of Bolivia.

Conclusions

5. The CPE gives a remarkable account of what has happened in Bolivia with IFAD over the review period. It is fair, accurate, honest and candid. It points to unquestionable achievements by IFAD over the period, casting a rewarding light on many positive developments in the country in its efforts to fight poverty. It documents convincingly how IFAD has managed to adapt and adjust its strategy and its intervention in the face of quite challenging changing circumstances in the country. It lists correctly a number of serious issues which IFAD and the Government will need to take into account in the formulation and implementation

of forthcoming COSOPs and programs. Perhaps the CPE could go farther and in more specificity in the recommendation on organizational issues, particularly as it relates to IFAD's internal procedures and policies regarding the possible application of conditionality before loan effectiveness.

6. While I have not been privy to all the details of the process of preparing and conducting the CPE, I believe the team has done its utmost to consult, to encourage feedback, to make appropriate adjustments as needed in the elaboration of the final document. I trust that this final outcome does reflect a broad consensus on the realism and value of this evaluation.

Olivier Lafourcade

Senior independent adviser for the Bolivia Country Programme Evaluation

Bibliografía

- Banco Mundial (2006). Evolución de la pobreza en Bolivia: Sentando las Bases para un Crecimiento a Favor de los Pobres, N.89. (Washington, D.C.)
- ____ (2000). Implementation Completion Report on a Credit to the Republic of Bolivia for a Rural Community Development Project, Informe No. 20549 (Washington, D.C.).
- Basset, Thomas y Winter-Nelson, Alex (2010). The Atlas of World Hunger. The University of Chicago Press. (Chicago).
- 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.
- Bio Diverse (2010). Estudio de Línea de Base de la región del Proyecto VALE. Proyecto VALE. (La Paz).
- Caro, Viviana (2012). Asociación para el Desarrollo: El rol del Estado y el Acompañamiento de la Cooperación Internacional, Ministerio de Planificación del Desarrollo (pp. 13-16).
- Carpano, Francesca (2012). Fortalecer el acceso seguro a la tierra en las actividades de FIDA. El caso de Bolivia. (Roma).
- Chumacero, J. P. (2013). ¿Comer de nuestra tierra?. Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos en Bolivia. La Paz: Fundación TIERRA.
- Ecodinamica Consulting Group (2002). Estudio sobre el Aporte de la Actividad Económica del Sector Camélidos en el PIB Nacional y Departamental, Informe Final.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2013), Bolivia: Country Report, junio de 2013 (Londres, Reino Unido).
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (1996). Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT), Informe de la Misión de Evaluación Ex-Ante, Volumen I: Texto Principal, Informe No. 0737-BO, (Roma).
- ____ (1998). Bolivia-Country Strategic Opportunities Paper (COSOP), Informe No. 0938-BO (Roma).
- ____ (2000a). República de Bolivia-Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos, Misión de Evaluación Ex-Ante, Volumen I: Texto Principal, Informe No. 1311-BO, (Roma).
- ____ (2000b). Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva sobre una Propuesta de Préstamo a la República de Bolivia para el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos, Junta Ejecutiva – 70° período de sesiones, Documento No: 123947 (Roma) 13 y 14 de septiembre de 2000.
- ____/Oficina de Evaluación (2005). An Independent External Evaluation of the International Fund for Agricultural Development (Roma).
- ____ (2006). PROMARENA. Informe de Revisión Intermedia. (Roma).
- ____ (2008) Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores, (PROSAT), Informe de Terminación del Proyecto, Contrato de Préstamo 445-BO, División de América Latina y el Caribe, Departamento de Administración de Programas (Roma).
- ____ (2009). Manual de Evaluación: Metodología y Procedimientos (Roma).
- ____. (2011 a). Lecciones aprendidas y alineamiento a las políticas del FIDA. ACCESOS. Informe de diseño del Programa. (Roma).

- ____ (2011b). Estado Plurinacional de Bolivia, Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en Territorios del Altiplano, Tierras Bajas y Valles Inter-Andinos, (ACCESOS), Informe de diseño del Programa, Texto principal (Roma).
- ____ (2012). Client Survey 2012: An Overview of Country Results, Draft Report, Departamento de Administración de Programas (Roma).
- ____ (2011c) Estado Plurinacional de Bolivia-Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos, Préstamo 540-BO, Informe Final del Proyecto (Roma).
- ____ (2013a). Proyecto de Apoyo a la Valoración de la Economía Campesina de los Camélidos (VALE – 714-BO), Informe de Revisión de Medio Término (La Paz).
- ____ (2013b). Estado Plurinacional de Bolivia, Programa sobre Oportunidades, Estratégicas Nacionales (Extensión 2013-2014) (Roma, 19 de noviembre de 2012).
- ____/Oficina de Evaluación Independiente (2014). Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en el Chaco y Valles Altos (PROMARENA) -Evaluación de los Resultados de un Proyecto (Roma).
- ____, (2011 a). Ministerio de Planificación del Desarrollo. PROMARENA. Informe Final de Proyecto. (La Paz).
- Fondo Monetario Internacional y Asociación para el Desarrollo Internacional (1998). Bolivia - Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Completion Point Document (Washington D.C.) <http://www.imf.org/external/np/hipc/pdf/boliviac.pdf>
- ____ (2003a). Bolivia: Selected Issues and Statistical Appendix, FMI Country Report No. 03/258. (Washington, D.C.).
- ____ (2005a), Bolivia: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement—Staff Report and Public Information Notice on the Executive Board Discussion (Washington D.C.).
- ____ (2003b), Bolivia: 2003 Article IV Consultation, First Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Waiver of Performance Criteria—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Bolivia, FMI Country Report No. 03/257, (Washington, D.C.).
- ____ (2005b), Bolivia: Sixth Review Under the Stand-by Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Non-observance and Applicability of Performance Criteria, Rephasing, and Reduction of Access—Staff Report; Staff Statement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Bolivia, FMI Country Report No. 05/93, (Washington, D.C.).
- Hameleers, Arnoud; Antezana S.; y Paz, B. (2012). Estrategia de Inversión en el Capital Humano para la Agricultura, Estudio de Caso: Bolivia. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Embajada de Dinamarca Centro de Estudios y Proyectos (La Paz, Bolivia).
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. Science , 162: 1243-48, reimpresso en Dorfman, Robert y Dorfman, Nancy (compiladores), Economics of the Environment- Selected Readings 3rd edition (New York: W.W. Norton, 1993)
- Instituto Nacional de Estadística (INE)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2011). Encuesta de Hogares 2011, (La Paz), sin fecha, documento pdf creado en enero 2013; se encuentra en http://www.ine.gob.bo/pdf/EH/EH_2011.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (2012). Bolivia: características de población y vivienda – Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. (La Paz); se encuentra en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>

- Instituto Nacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (2012). Índice Global del Hambre - El Desafío del Hambre: Garantizar la Seguridad Alimentaria Sostenible en Situaciones de Penuria de Tierras, Agua y Energía (Bonn, Washington, D.C., Dublín).
- ITAD Limited (2004). Evaluación Externa Independiente del FIDA - Documento de Trabajo para Bolivia (sin lugar, 30 de noviembre de 2004)
- Kaufmann Daniel, Mastruzzi Massimo, y Zavaleta Diego (2003). Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia?, Washington D.C., The World Bank, en http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/bolivia_puzzle.pdf
- Klein Herbert S. (2011), A Concise History of Bolivia, second edition, Cambridge University Press, (New York).
- McCay, B., & Acheson, J. (1987). The Question of the Commons. The culture and ecology of communal resources. The University of Arizona Press (Tucson).
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) (2012). Compendio Agropecuario: Observatorio Agroambiental y Productivo, 2012, La Paz, Bolivia, MDRyT, disponible en www.agrobolivia.gob.bo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2012). Memoria de la Economía Boliviana 2012, (La Paz, Bolivia).
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), Informe 2011 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia. (La Paz, Bolivia).
- Molina, R. y Albó, X. (2006). Gama étnica y lingüística de la población boliviana, La Paz, 2006, Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia.
- 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.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012). Estado Plurinacional de Bolivia-Monitoreo de Cultivos de Coca (Viena, Austria).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2008). FAO Methodology for the Measurement of Food Deprivation -Updating The Minimum Dietary Energy Requirements, FAO Statistics Division, (Rome).
- ____ (2001). Human energy requirements – Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation, Rome, 17-24 October 2001, Food and Nutrition Technical Report Series No. 1.
- Ospina, P. (2012). Desarrollo territorial, ambiente, y coaliciones extraterritoriales. Documento de trabajo No.110. Quito: Presentado al Encuentro 2012. Territorios Rurales en Movimiento. RIMISP.
- Ostrom, Elinor (1990) Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Cambridge University Press).
- Ostrom, Elinor; Gardner, Roy y Walker, James (1994). Rules, Games, & Common-Pool Resources (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press).
- Periódico Digital Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Más del 30% del territorio boliviano está afectado por procesos de desertificación, dice investigador, PIEB.com.bo de 20 de abril de 2012, bajado el 12 de agosto de 2013.
- República de Bolivia (2006). Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006 – 2010.
- Sánchez, Carmen. (2003), La situación de la Mujer Rural en Bolivia, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Valenzuela Fernández, Rodrigo (2004). Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Bolivia, Santiago de Chile, CEPAL. 2004.

Vila Melo, Guillermo y Carlos Alborta (2003). Reorientación del Programa de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT) Préstamo 445-BO Informe de Consultoría Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)-Gobierno De Bolivia, (La Paz).