



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Comité de Evaluación – 27º período de sesiones
Roma, 22 de febrero de 2001

REPÚBLICA ÁRABE SIRIA

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN OPERATIVO



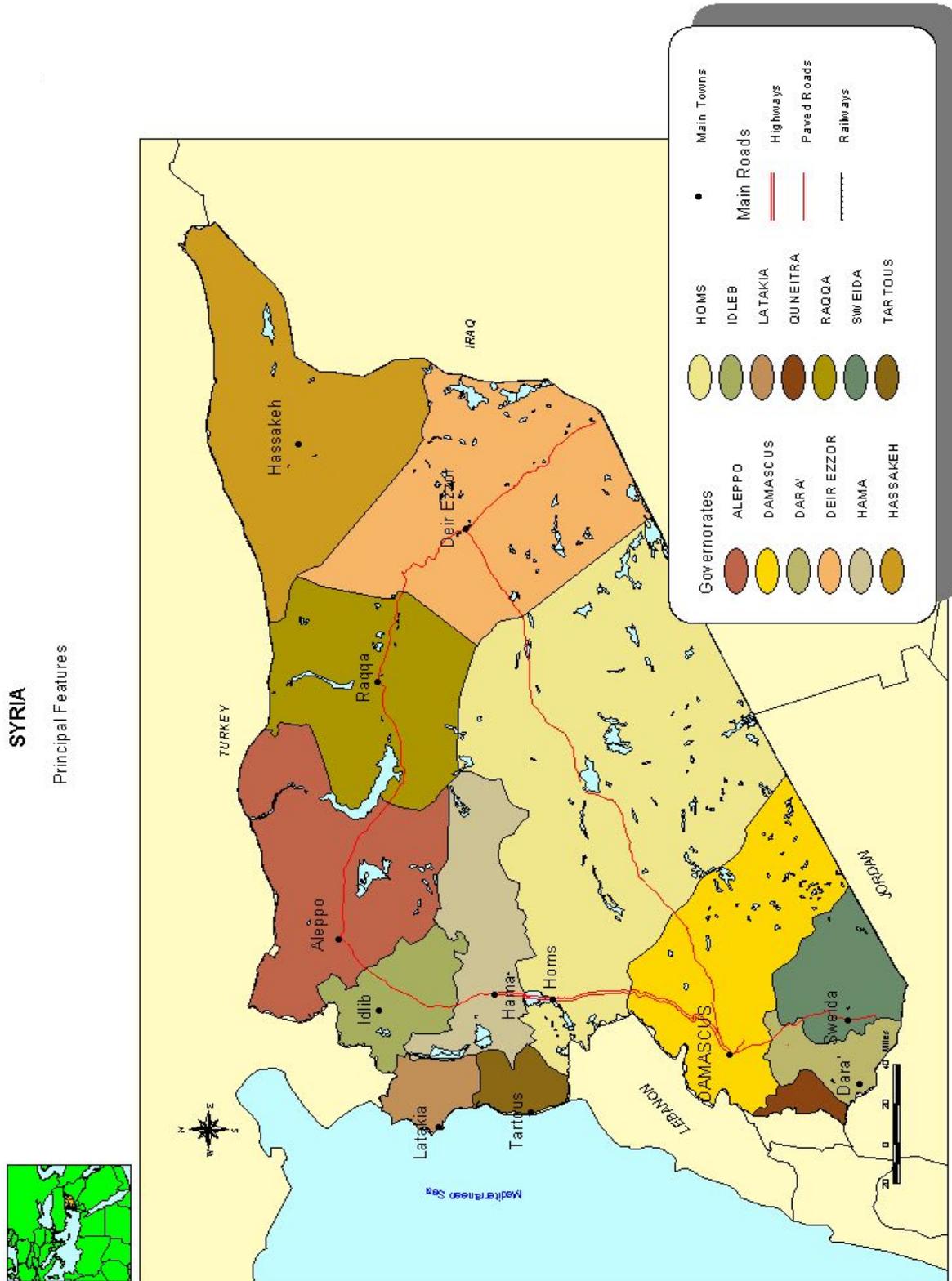
ÍNDICE

	Página
Abreviaturas y siglas	ii
Mapas	iii
I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	1
II. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SECTORIAL	2
III. ESTRATEGIA Y OPERACIONES DEL FIDA	4
IV. EXPERIENCIA Y ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN	6
A. Sistemas agrícolas	6
B. Crédito rural	9
C. Aspectos socioeconómicos	11
D. Organización y administración	14
V. IMPACTO DE LA CARTERA DE PROYECTOS HASTA LA FECHA	17
VI. SOSTENIBILIDAD DE LOS BENEFICIOS	21
VII. LECCIONES ESTRATÉGICAS Y RECOMENDACIONES	22
A. Mayor atención a la pobreza	23
B. Participación, aspectos de género y participación de ONG	24
C. Política de crédito en favor de los pobres	24
D. Consideraciones ambientales	25
E. Sostenibilidad de los sistemas agrícolas	25
F. Descentralización y entorno propicio	26
VIII. RESUMEN DE CUESTIONES PARA EL DIÁLOGO DE POLÍTICA	26
IX. RECOMENDACIONES OPERACIONALES	28

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACSAD	Centro Árabe para el Estudio de las Zonas Áridas y las Tierras de Secano
AGI	Actividades generadoras de ingresos
AT	Asistencia técnica
BCA	Banco Cooperativo Agrícola
PDPB	Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia
CESPAO	Comisión Económica y Social para Asia Occidental
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
ECP	Evaluación de la cartera de proyectos en el país
FADES	Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ICARDA	Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas
MARA	Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria
OE	Oficina de Evaluación y Estudios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PDACC	Proyecto de Desarrollo Agrícola en la Región Costera Central
PDAJH	Proyecto de Desarrollo Agrícola de Jebel al Hoss
PDARM-I	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Meridional–Fase I
PDARM-II	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Meridional–Fase II
PDPB	Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia
PN	División del Cercano Oriente y África del Norte
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SyE	Seguimiento y Evaluación
UGC	Unión General de Campesinos
UGM	Unión General de Mujeres
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WID	La mujer en el desarrollo
ZAA	Zona de asentamientos agrícolas

Mapa 1

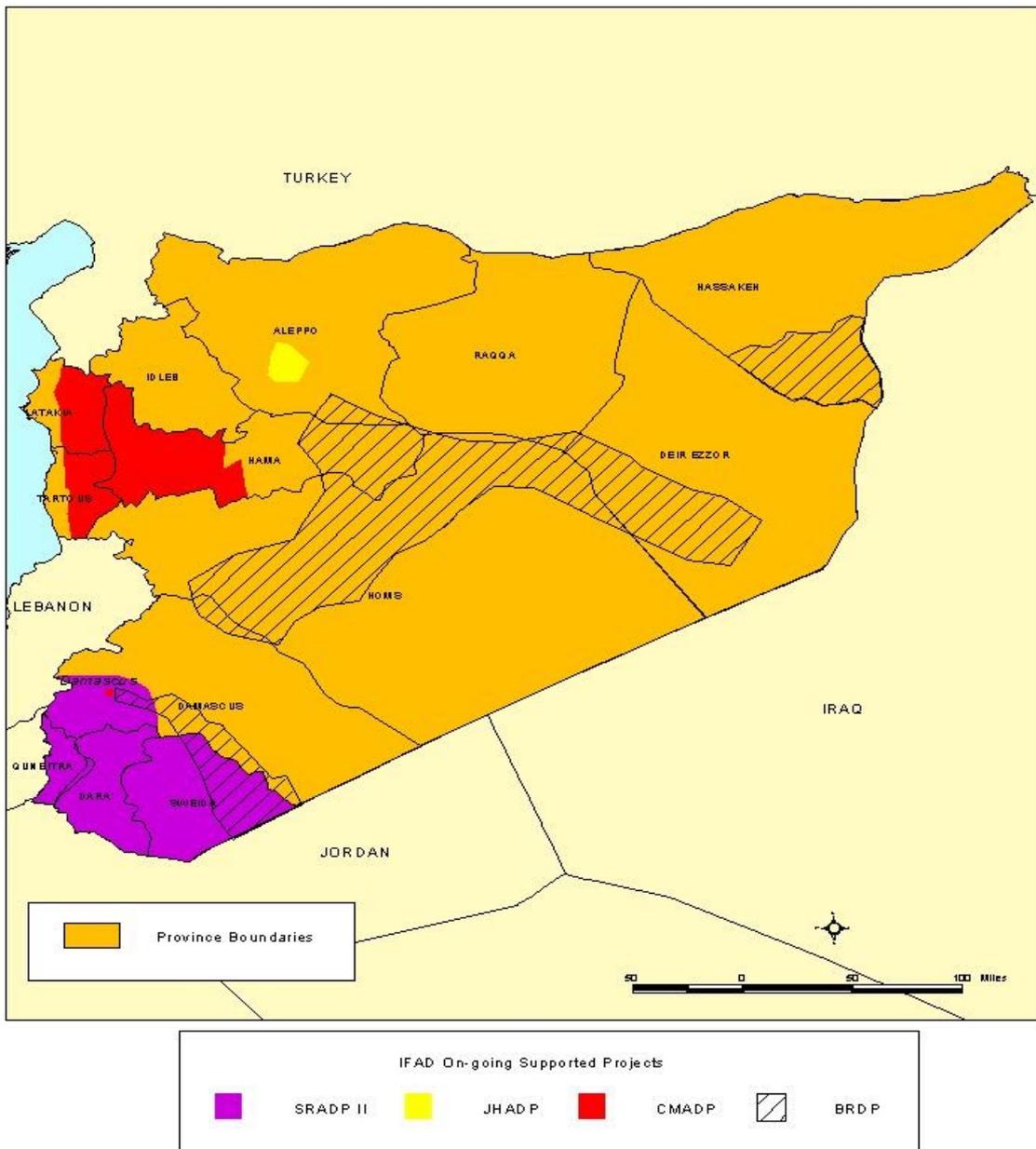


Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

Mapa 2

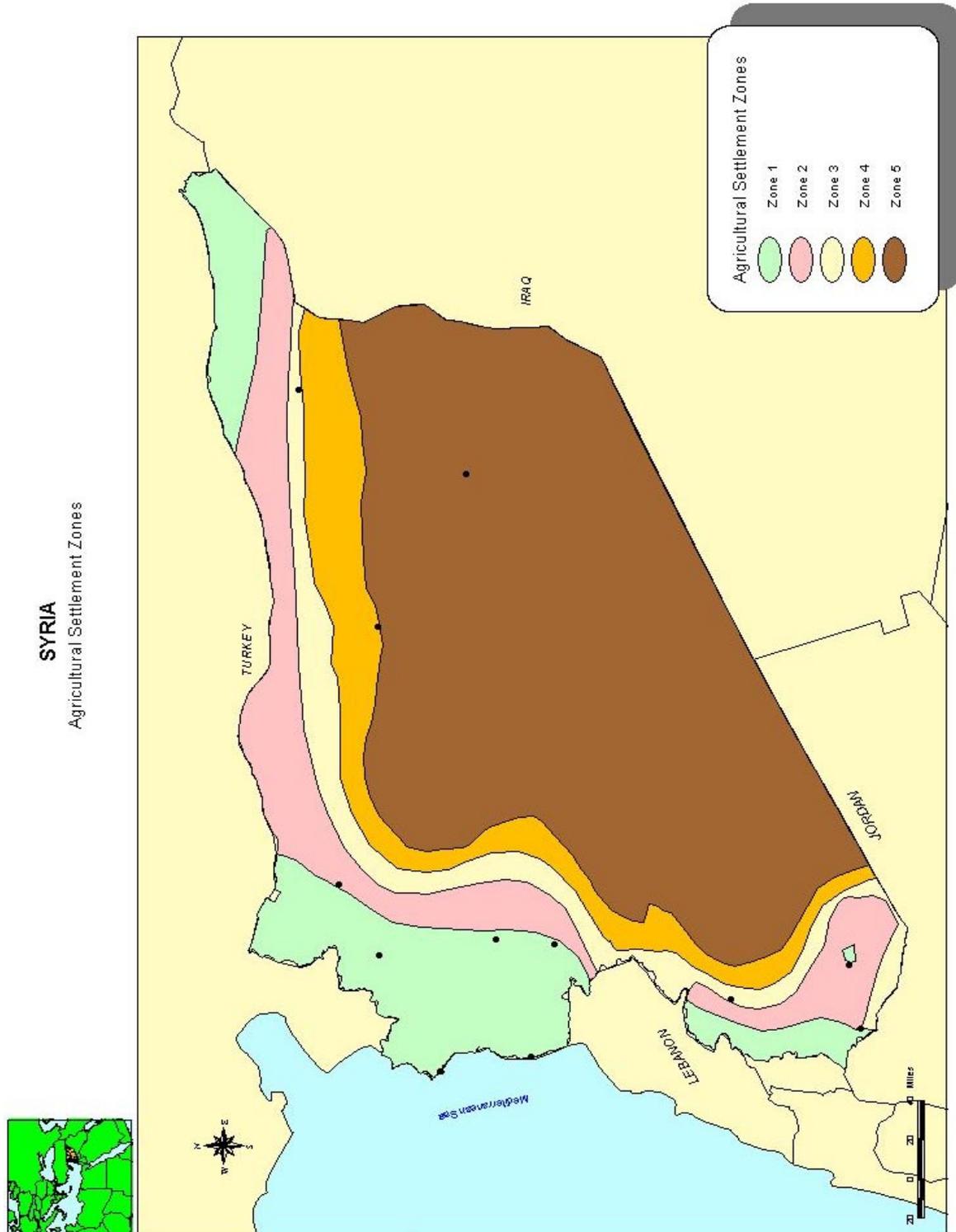


SYRIAN ARAB REPUBLIC



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

Mapa 3



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

REPÚBLICA ÁRABE SIRIA

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN OPERATIVO

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1. La División del Cercano Oriente y África del Norte (PN) del FIDA se propone preparar un nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para Siria en 2001 a fin de iniciar un nuevo ciclo de programación. La División pidió a la Oficina de Evaluación y Estudios (OE) que procediese a una evaluación de la cartera de proyectos en el país (ECP) como preludeo del proceso de formulación de estrategias. El propósito es evaluar la experiencia de cooperación entre Siria y el FIDA y derivar de ello orientaciones estratégicas y operacionales para la cartera de proyectos presente y futura.
2. La cooperación entre Siria y el FIDA comenzó en 1982. Desde entonces, el Fondo ha proporcionado préstamos por un monto de USD 80 millones para financiar cinco proyectos en Siria, cuyo costo total asciende a USD 360 millones. Los cofinanciadores han sido el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (FADES) (USD 145 millones), el Banco Mundial (USD 10 millones), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (USD 2 millones) y el Gobierno de Siria (USD 83 millones). El FADES es el cofinanciador y la institución cooperante de los cuatro proyectos en marcha; el Banco Mundial fue la institución cooperante del primer proyecto, el único que se ha cerrado.
3. Siguiendo de cerca el nuevo enfoque en materia de evaluación, la ECP consistió en una evaluación por todos los asociados de los progresos realizados y el impacto de la cartera de proyectos. En la fase preparatoria, se ultimó un documento de antecedentes sobre los documentos disponibles en relación con el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos, así como los documentos sobre políticas. Ese documento sirvió como punto de partida para la evaluación. A continuación, una breve misión de reconocimiento sobre el terreno visitó Siria para debatir con los asociados las expectativas, las prioridades, el enfoque deseado y el *modus operandi* de la ECP. Los resultados quedaron recogidos en un documento conceptual en el que se detallaban los principales aspectos, la metodología y la composición de la misión, por una parte, y del consorcio central de aprendizaje de la ECP, por otra.
4. Durante mayo y junio de 2000, la misión de evaluación viajó intensamente por las zonas de los cinco proyectos y utilizó una metodología participativa para evaluar los logros de la cartera de proyectos. La misión concluyó su labor sobre el terreno con un taller de evaluación de ámbito nacional diseñado para que los participantes pudieran debatir las conclusiones preliminares con una amplia gama de asociados, entre ellos personal del FIDA de la OE y la PN, personal de la institución cooperante, del Gobierno y de los proyectos, organizaciones de base comunitaria, organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes/asociados. Los resultados del taller orientaron el enfoque principal del informe sobre la ECP. Está previsto que el acuerdo de terminación se ultime en la mesa redonda de la ECP, que se celebrará en Damasco en el primer semestre de 2001 con la participación de miembros del comité de evaluación.

II. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SECTORIAL

El marco macroeconómico

5. Durante los tres últimos decenios, la economía de Siria ha funcionado bajo un sistema de planificación centralizada de estilo socialista. A finales de los años ochenta, no obstante, el Gobierno empezó a aplicar un programa de liberalización gradual que ha generado dividendos. El crecimiento durante la mayor parte de los años noventa fue impresionante, con un promedio superior al 7% anual¹, lo que produjo auténticas mejoras en los ingresos per cápita. Esto se atribuye principalmente a los grandes aumentos registrados en la producción agrícola e industrial, el descubrimiento de petróleo y su exploración, y las remesas de los sirios que trabajan en países del Golfo. A finales de los años noventa, en cambio, las condiciones fueron menos favorables y el crecimiento se redujo hasta el 2,5% en 1997. Los aumentos del precio del petróleo de 1999 y 2000 mejoraron la situación económica y es probable que en 2000 el país registre un aumento de los ingresos por exportaciones así como de la tasa de crecimiento, a pesar de las graves sequías experimentadas en los dos últimos años. El PNUD estimó que en 1998 la tasa de inflación fue del 2,2%.

6. En 2000, la población de Siria se elevaba a unos 17 millones de personas, con un incremento del 3,3% anual. La población rural representa alrededor del 50% del total, aunque la tasa de urbanización está aumentando. En 1994, casi la mitad de la población tenía 14 años o menos, lo que producía una alta tasa de dependencia. La esperanza de vida al nacer ha aumentado notablemente, desde 50 años en 1960 a 67 en 1995, gracias principalmente al mayor acceso a mejores servicios de salud y a la educación de las madres. Según datos del PNUD y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la situación en materia de seguridad alimentaria ha mejorado considerablemente desde mediados de los años setenta. Se ha producido un importante aumento en la tasa de alfabetismo de adultos durante los tres últimos decenios (desde el 40% de 1980 hasta el 89% de 1994), así como en la prestación de servicios de salud básicos (desde el 70% hasta el 90% de la población). Se calcula que el producto interno bruto (PIB) por habitante en 2000 asciende a USD 1 022.

Sector y políticas agrícolas

7. El sector agrícola representa en torno al 25% del PIB, genera alrededor del 20% de las exportaciones no petroleras y constituye una de las principales fuentes de materias primas para las industrias de elaboración. Los cultivos principales son el trigo, la cebada, el algodón, la remolacha azucarera, el tabaco y las lentejas, y los frutos principales son la aceituna, la uva, la manzana, la almendra, el pistacho y los cítricos. Aunque apenas la tercera parte de las tierras cultivadas es de regadío, en promedio cerca de las dos terceras partes de la producción agrícola total proceden de la agricultura de regadío. El ganado representa alrededor del 37% del PIB agrícola, aunque esa cifra está sometida a grandes fluctuaciones debido a la sequía y otras calamidades naturales.

8. La reforma territorial de base amplia y la nacionalización de las principales explotaciones agrícolas comerciales han transferido la propiedad de gran parte de la tierra a los campesinos. Actualmente, el sector agrícola está más o menos dominado por la agricultura de pequeñas explotaciones. Con fines de planificación y política, el país se divide en cinco zonas de asentamientos agrícolas (ZAA), definidas con arreglo a ciertas variables, principalmente las precipitaciones anuales y la altitud. La pluviosidad varía entre 600 mm al año en las zonas más altas de la ZAA 1 hasta menos de 100 mm en las extensas zonas de secano de la ZAA 5. El tamaño medio de las explotaciones en las ZAA 1 y 2 es de unas 5 ha (mucho menor en las zonas de regadío); el tamaño aumenta en las ZAA 3 y 4, pero en la ZAA 5, donde los pastizales extensivos son propiedad del Estado, el tamaño de las explotaciones es muy pequeño y se concentra alrededor de los oasis.

¹ Oficina Central de Estadística.



9. La política agrícola del Gobierno da prioridad a la producción de alimentos en cantidad suficiente para atender las necesidades crecientes derivadas del alto crecimiento de la población y de la urbanización. Durante los años setenta y gran parte de los ochenta, el objetivo declarado era la autosuficiencia alimentaria. Con sus políticas de liberalización, el Gobierno da cada vez más importancia a la seguridad alimentaria en lugar de a la autosuficiencia alimentaria, y promueve los incentivos a la producción, la liberalización gradual del comercio internacional y un clima más favorable para las inversiones privadas. Ha relajado gradualmente el control en varios aspectos, como la elección de cultivos, la fijación de precios para los productos, el acceso a insumos importados, la distribución de fertilizantes y de semillas y razas de ganado mejoradas, los tipos de cambio y los sistemas de comercialización. No obstante, aún existe cierto grado de apoyo a la producción de trigo (y algunos otros cultivos) para mantener un nivel conveniente de producción interna y de apoyo a los consumidores de ciertos productos básicos. La recuperación de tierras y la intensificación han sido elementos importantes de la política agrícola del Gobierno. Entre 1985 y 1998, la producción de trigo, cebada, aceituna y carne roja aumentó en un 240%, un 117%, un 424% y un 168%, respectivamente. Esos aumentos reflejan en su mayoría el aumento de la productividad, pues la superficie cultivada no se ha incrementado de forma proporcional.

Pobreza rural

10. Se calcula que los ingresos anuales per cápita en las zonas rurales no superan las dos terceras partes del promedio nacional. Los centros educativos, particularmente más allá del nivel elemental, son limitados en las zonas rurales remotas y en Badia. El acceso a los servicios sanitarios también es mucho menor en las zonas rurales. Si bien no se dispone de datos sistemáticos y detallados sobre la pobreza rural, se reconoce que los principales factores que contribuyen a ella son: i) pequeñas explotaciones agrícolas compartidas por grandes familias campesinas (la tenencia de tierras per cápita no llega a 0,2 ha); ii) el bajo potencial de producción de la tierra (baja fertilidad, erosión del suelo, alta pedregosidad, tierra desértica, explotaciones muy fragmentadas); iii) una pluviosidad reducida e impredecible; iv) la eliminación o el deterioro de la vegetación natural; y v) las limitadas oportunidades de empleo. Las estrategias de supervivencia de los campesinos pobres incluyen el empleo fuera de temporada como mano de obra ocasional (en las zonas urbanas y en explotaciones privadas o estatales); la emigración temporal de parte de la familia o toda la familia (principalmente al Líbano); el desplazamiento de tribus o clanes nómadas a lugares adyacentes a sistemas de riego con objeto de garantizar un suministro suficiente de alimentos para sus rebaños, especialmente en los años de sequía; y las remesas de los familiares que trabajan en el extranjero.

Aspectos de género en la pobreza rural

11. Varios factores socioeconómicos hacen que las mujeres estén más expuestas que los hombres a la pobreza en el medio rural. En Siria, las mujeres desempeñan un papel fundamental en la agricultura. El 45% de la mano de obra familiar en las explotaciones son mujeres no remuneradas (100% para el cuidado de los animales)². En cambio, el control de los recursos agrícolas por las mujeres es bajo (tierras, sólo el 5%; animales, alrededor del 7%-8%; y maquinaria agrícola, el 1%). La tasa de alfabetismo de adultos es mucho más baja entre las mujeres rurales que el promedio nacional. La falta de control sobre la tierra entorpece el acceso de las mujeres a equipo, crédito y otros servicios. La mujer sólo desempeña funciones menores en la comercialización y tiene un limitado poder de decisión en la familia, inclusive en lo que atañe a la administración de los ingresos familiares. Aunque la ley reconoce el derecho de las mujeres a heredar, a menudo las presiones culturales las obligan a renunciar a su derecho a heredar tierras en favor de sus hermanos o sus hijos varones. Dada la extensiva emigración de varones, es probable que exista un número considerable de mujeres que son *de facto* cabeza de familia, aunque no se dispone de estadísticas fiables.

² Encuesta agrícola de 1994.

Apoyo de los donantes

12. Siria recibía asistencia económica y financiera de la Unión Soviética y del bloque del este. Se calcula que alrededor de la mitad de la deuda externa pendiente del país está contraída con la Federación Rusa; hay también una gran acumulación de atrasos adeudados al Banco Mundial. Recientemente, el Gobierno ha reanudado los pagos al Banco Mundial. Se está elaborando una estrategia de reducción de la pobreza con ayuda del PNUD a fin de establecer un marco futuro para la asistencia de los donantes. Además del FIDA, varias instituciones financieras regionales como el FADES, el Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) y la Unión Europea han seguido apoyando el desarrollo económico en Siria. El apoyo bilateral de Alemania, Francia, Italia y el Japón, entre otros, no ha dejado de aumentar.

III. ESTRATEGIA Y OPERACIONES DEL FIDA

Estrategia del FIDA

13. Las operaciones del FIDA en Siria se han guiado por la estrategia preparada por la Misión de Estrategia e Identificación General de Proyectos en 1992. Esa estrategia tenía cinco objetivos clave: i) incrementar la productividad de la tierra y la mano de obra; ii) utilizar mejor los recursos y proteger el medio ambiente; iii) aumentar los ingresos y elevar la calidad de vida de los grupos destinatarios; iv) incrementar el empleo local y reducir la migración a las ciudades; y v) detener la marginación en las zonas sometidas a deterioro ambiental. Se definieron los tres grupos destinatarios siguientes: i) campesinos vulnerables con pequeñas explotaciones en llanuras semiáridas y áridas y zonas altas de secano; ii) pastores beduinos que habían perdido ovejas a causa de la sequía; y iii) familias en pequeñas explotaciones mixtas en las zonas de regadío o de alta pluviosidad.

14. La estrategia tenía varias dimensiones. En primer lugar, una dimensión geográfica daba prioridad a las zonas del este y del norte central, las zonas semiáridas y las localidades remotas y de montaña. En segundo lugar, una dimensión temática tenía por objeto mejorar la agricultura de secano, la cría tradicional de ovejas, la protección del medio ambiente, el apoyo al riego en pequeña escala y el apoyo al desarrollo de la mujer mediante actividades generadoras de ingresos (AGI). En tercer lugar, una dimensión de recursos humanos pedía la participación activa de organizaciones y grupos locales y daba un papel prominente a las mujeres en todas las fases del ciclo del proyecto. En cuarto lugar, una dimensión de administración económica tenía la finalidad de apoyar las políticas de liberalización y descentralización y mejorar los servicios de recopilación de datos y de estadística. En conjunto, la estrategia era integral y describía el amplio espectro más conveniente para la colaboración entre el FIDA y el Gobierno, en lugar de definir esferas específicas para el apoyo del FIDA dentro del marco general de las políticas de desarrollo del Gobierno.

Operaciones del FIDA

15. La primera intervención del Fondo en Siria, anterior a la elaboración de la estrategia, fue la primera fase del Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Meridional (PDARM-I), cofinanciado con el Banco Mundial. Basándose en la experiencia adquirida en este proyecto, y siguiendo las orientaciones de la estrategia, se elaboraron cuatro proyectos más. Esos proyectos son: el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Región Meridional – Fase II (PDARM-II), el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Jebel al Hoss (PDAJH), el Proyecto de Desarrollo Agrícola en la Región Costera Central (PDACC) y el Proyecto de Desarrollo de Pastizales en Badia (PDPB).



16. La principal intervención financiada en los cuatro primeros proyectos fue la recuperación de tierras mediante el despedregado con maquinaria pesada. Esta actividad se ha concentrado principalmente en las ZAA 1 y 2. Esos cuatro proyectos tienen por objetivo llegar a 110 600 familias y despedregar 166 000 ha de tierra³. Asimismo, incluyen apoyo limitado para las investigaciones adaptativas y la extensión, así como programas para la mujer basados en la alfabetización y capacitación y en la promoción de las AGI mediante el crédito. El último proyecto aprobado y el único sin componente de despedregado, el PDPB, tiene por objeto ocuparse de los pastizales deteriorados de Badia y mejorar los medios de sustento de 16 800 pastores nómadas y seminómadas introduciendo un sistema participativo de ordenación de pastizales y rehabilitando pastizales en la ZAA 5.

17. La superficie total que se despedregará con apoyo del FIDA es lo bastante grande como para contribuir de forma significativa al objetivo del Gobierno de aumentar la producción y la seguridad alimentaria⁴. Los cuatro proyectos de recuperación de tierras contribuyeron a plasmar la dimensión geográfica y temática de la estrategia del FIDA, mientras que el proyecto en Badia amplió las actividades a los pastizales para apoyar la rehabilitación ambiental. Los proyectos se ocuparon de forma individual de algunos aspectos del desarrollo de los recursos humanos y apoyaron la descentralización. Salvo en el PDAJH, el FIDA no ha atendido por completo los problemas de los pequeños propietarios en entornos semiáridos y áridos (ZAA 3 y 4), aunque los campesinos de esas zonas fueron definidos por la Misión de Estrategia e Identificación General de Proyectos como potenciales beneficiarios, quizá los más necesitados. Algunos de los parámetros clave de los proyectos se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen de los parámetros clave de la cartera de proyectos del FIDA

Proyecto	Fecha de aprobación	Entrada en vigor	Costo del proyecto	Préstamo del FIDA	Familias beneficiadas	Despedregado: porcentaje del costo total del proyecto	Recuperación de tierras prevista	Recuperación de tierras real
PDARM-I	31-03-82	23-05-83	65,6	8,7	10 000	38	32 000	37 000
PDARM-II	09-09-92	10-03-93	42,3	18,0	17 600	54	32 000	46 400
PDAJH	06-09-94	19-01-95	29,1	11,9	14 000	66	22 000	400
PDACC	06-12-95	07-07-96	117,1	20,4	69 000	84	80 000	-
PDPB	23-04-98	21-12-98	104,9	20,2	16 800	0	-	-
Cartera de proyectos			359,0	79,2	127 400	46	166 600	83 800

Nota: costo del PDARM-I estimado en la evaluación *ex ante*; las cifras correspondientes al préstamo del FIDA y la superficie despedregada son reales.

Desembolsos

18. Hasta noviembre de 2000, el historial de desembolsos en relación con la cartera de proyectos del FIDA había sido desalentador. Para el proyecto cerrado, el PDARM-I, sólo se había desembolsado alrededor del 48% del total de los fondos asignados⁵. Los cuatro proyectos restantes tenían tasas de desembolso del 48%, el 37%, el 12% y el 5%, respectivamente. La principal razón fue el retraso en las adquisiciones, particularmente de maquinaria pesada y equipo para la recuperación de tierras. La cuestión de la adquisición de equipo se resolvió a principios de 2000 y se han cursado pedidos. El Estado de Fondos del FIDA correspondiente a noviembre de 2000 refleja esos compromisos. Solamente para el PDARM-II, esto llevará la tasa de desembolsos al 78%.

³ En realidad, se despedregarán más tierras y se llegará a más familias de lo previsto inicialmente. En el cuadro se ofrecen las estimaciones actualizadas.

⁴ El objetivo global del Gobierno en lo que atañe al despedregado de tierras es de 800 000 ha; alrededor del 25% de esa superficie podría imputarse directamente a la actual cartera de proyectos, aunque la maquinaria proporcionada seguirá funcionando durante muchos años después del cierre de los proyectos.

⁵ Este bajo nivel de desembolso final se debe principalmente a la cancelación del préstamo del Banco Mundial.

IV. EXPERIENCIA Y ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN

A. Sistemas agrícolas

Recuperación de tierras

19. En gran parte de las tierras cultivables de Siria, la elevada proporción de piedras de diversos tamaños y a distintas profundidades ha limitado la superficie de plantación, además de dictar las técnicas de cultivo. Éste ha sido uno de los obstáculos más difíciles de salvar para los pequeños campesinos. Por consiguiente, la estrategia de desarrollo agrícola del Gobierno, apoyada por el FIDA y otros donantes, recurrió al despedregado en gran escala como mecanismo para aumentar la superficie cultivable y la productividad.

20. Cuando se realizó la ECP, se había concluido el despedregado de 83 800 ha (50% de las metas de la evaluación *ex ante*). Debido a los retrasos en las adquisiciones, gran parte de esa tarea se ha realizado con maquinaria vieja, especialmente en el PDARM-II. Los progresos realizados solamente en este proyecto rebasaron la meta de la evaluación *ex ante* en un 44%. Ello demostró claramente que los mecánicos e ingenieros sirios contaban con los conocimientos y la capacidad de gestión necesarios para mantener en estado de funcionamiento gran parte de la maquinaria pesada más allá de su vida económica teórica. Así pues, es de esperar que la nueva maquinaria facilitada pueda seguir despedregando tierras durante muchos años.

21. La metodología técnica del despedregado ha dado excelentes frutos y las operaciones han alcanzado un alto nivel de calidad. Después del despedregado, los campos pueden ser sembrados, según la pluviosidad, con diversos cultivos como el trigo y la cebada, legumbres como los garbanzos y frutales como los olivos y manzanos. Las operaciones agrícolas se ven facilitadas en gran medida, lo que repercute favorablemente en la productividad. Los beneficiarios de las actividades de despedregado son plenamente informados acerca de los arreglos y las facilidades de crédito del proyecto que están a su alcance durante el proceso de mejoramiento de tierras. Antes de proceder a las labores de mejoramiento de tierras, se celebran reuniones para explicar el programa y debatir los derechos y las responsabilidades de los campesinos.



Las excavadoras limpian un terreno fértil cubierto por rocas volcánicas.

22. La repercusión positiva del despedregado ha quedado claramente demostrada (sección V). En particular, resultaron muy beneficiadas las pequeñas explotaciones, donde los campesinos pasaron de ser trabajadores sumamente pobres y empleados en zonas vecinas o en otros sectores (en el país y en el extranjero) a convertirse en campesinos activos residentes en su propia tierra y con buenos ingresos. Se han plantado frutales en alrededor del 50% de las tierras despedregadas, con lo que ha aumentado la producción de aceitunas y fruta y ha mejorado el equilibrio entre los cultivos anuales y los arbóreos.



Olivar en terreno fértil despedregado por el proyecto (PDARM-II).

23. Aunque se promueve activamente la plantación de frutales, muchos beneficiarios prefieren los cultivos anuales a los de fruta, lo que puede provocar la erosión del suelo y reducir la capacidad de retención de agua. Los principales motivos de ello son los siguientes: i) la necesidad del campesino de obtener efectivo inmediato por la venta de cosechas anuales en un mercado fácilmente disponible (garantizado por las políticas de comercialización del Gobierno), en lugar de esperar de tres a cinco años para empezar a obtener ingresos de los frutales; ii) el requisito de una gran inversión de capital y conocimientos técnicos para la plantación de frutales; y iii) la necesidad de fuentes de ingresos alternativas hasta que los frutales comiencen a producir. Además, mientras que el despedregado ha ido asociado a un incremento significativo de la producción en todos los cultivos, esa producción aún se encuentra por debajo del nivel potencial. Cabe esperar mejoras mediante el aumento de la capacitación técnica de los beneficiarios y el personal. La ECP también consideró preocupante el alcance del monocultivo (dominancia de una sola especie) en muchas explotaciones. Esto puede llevar a la propagación de enfermedades y poner en peligro los beneficios económicos y la sostenibilidad. Un aspecto que se está planteando en el aumento de la producción de los frutales es el de la comercialización, pero existe un buen potencial de expansión.

24. Mientras que el despedregado ha contribuido en gran medida al aumento de la producción agrícola y los ingresos de las explotaciones, han surgido tres cuestiones relativas al posible de impacto en el medio ambiente, la orientación de los beneficios y la selección de zonas y la distribución de los beneficios obtenidos mediante el despedregado. Estos aspectos se tratarán en las siguientes secciones de este resumen operativo.

Ganado

25. Aparte del PDPB, en el que todos los componentes giran en torno al desarrollo de la ganadería extensiva, las intervenciones ganaderas en los otros proyectos tienen alcance limitado y están integradas sólo en parte en los objetivos y estrategias globales del proyecto. En la mayoría de los casos, el desarrollo ganadero se plantea solamente desde el punto de vista genético mediante la entrega de razas de alto rendimiento, mientras que la disponibilidad de forraje, la alimentación y la nutrición se dejan a elección de cada campesino. La escasez cuantitativa y cualitativa de alimentos se refleja en los bajos promedios de los parámetros de producción respecto de todas las especies y razas. Las actividades de extensión en el sector ganadero no han sido tan eficaces como en la agricultura.



Los efectos de la sequía

26. De resultados de la gran sequía de 1999 y 2000, el tamaño de los rebaños puede haberse reducido hasta en un 80% en el caso de los pequeños campesinos que no formaban parte de cooperativas, y alrededor del 50% en las cooperativas de cría de ovejas. Aunque no todos los efectos de la sequía se han materializado aún, a mediados de 2000 resultaban evidentes muchos síntomas preocupantes: i) gran reducción de los precios del ganado; ii) gran disminución de la producción lechera; y iii) un aumento de los costos de arrendamiento de barbechos y rastrojales (en las ZAA 1, 2, 3 y 4) superior al cuádruple. La sequía ha reducido el ritmo de ejecución de los componentes ganaderos de la cartera de proyectos, particularmente en el proyecto de Badia.

Actividades de extensión

27. Todos los proyectos incluyen el fortalecimiento de los servicios de extensión existentes para intensificar y mejorar la tecnología y las prácticas de producción agrícola. Los proyectos apoyados por el FIDA (en particular el PDARM-II) han promovido un nuevo criterio en la prestación de servicios basado en el análisis de problemas en las explotaciones y el establecimiento de grupos en las aldeas. El resultado de todo ello es un servicio que responde mejor a las necesidades (véase el párrafo 40). En los lugares donde se han realizado operaciones de despedregado, la mayoría de los campesinos consideraba que los servicios de extensión ofrecían información y asistencia sumamente útiles en relación con los cultivos anuales y arbóreos. Sin embargo, el potencial global de las actividades periféricas se ha recortado considerablemente por la falta de transporte y la distribución desigual de los equipos de extensión en diversas zonas en favor de las ZAA 1 y 2.

28. En conjunto, los servicios de extensión están bien dotados de personal (en ocasiones, cuentan con exceso de personal) y están desempeñando un papel valioso en el logro del potencial de las inversiones realizadas en el despedregado. Sin embargo, quedan por resolver varias limitaciones relativas a la sostenibilidad del sistema de explotación (secciones VI y VII). Los paquetes técnicos que se promueven son adecuados en conjunto, aunque cabría aumentar la productividad mediante la mejora de la tecnología generada por la amplia red de centros de investigación y las instituciones de investigación nacionales o internacionales, como, por ejemplo, el Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas (ICARDA) y el Centro Árabe para el Estudio de las Zonas Áridas y las Tierras de Secano (ACSAD), así como reforzando la dimensión participativa de la extensión, la investigación y los ensayos en las explotaciones.

Aprovechamiento de los recursos hídricos

29. Tres de los proyectos en marcha (el PDACC, el PDAJH y el PDPB) cuentan con paquetes para la mejora del abastecimiento de agua cuyos objetivos globales son suministrar agua para el consumo humano o con fines agrícolas (riego suplementario, abrevado del ganado). Sin embargo, el PDACC es el único proyecto en el que hasta la fecha las actividades relativas a los recursos hídricos se han ejecutado de forma sustancial. En conjunto, en los proyectos en curso son apropiados tanto el alcance como la escala de las intervenciones, pero quizá no lo sean cuando aumente la demanda de agua. Preocupa también la falta de organización y de participación efectiva de los beneficiarios en la ordenación de los recursos hídricos desarrollados por los proyectos. Además, las técnicas de recogida del agua de escorrentía parecen utilizarse de forma más eficiente en las zonas donde ya se dispone de agua (ZAA 1 y 2) que en las zonas donde el uso de esa técnica estaría más justificado (ZAA 3 y 4). En general, es preciso incorporar medidas para fomentar tanto la recogida de agua de escorrentía como el mejor aprovechamiento del agua de riego en las explotaciones, que es actualmente muy reducido.

B. Crédito rural

Banco Cooperativo Agrícola

30. El sistema bancario de Siria está formado por el Banco Central de Siria y cinco bancos estatales especializados, de los cuales el Banco Cooperativo Agrícola (BCA) se ocupa de facilitar crédito a los sectores agrícola y rural. El BCA no es un banco agrícola convencional, sino una institución pública que ejecuta las políticas crediticias del sector público. Cualquier ciudadano sirio que tenga tierras o críe animales con fines agrícolas y no tenga deudas en concepto de préstamos anteriores, puede acceder a créditos del BCA por conducto de su cooperativa o directamente. Los tipos de interés comúnmente vigentes son del 4% para cooperativas y del 5,5% para los campesinos particulares. Los tipos de interés sobre los préstamos, si no son negativos en cifras reales⁶, son bajos y no bastan para cubrir todos los costos de la concesión de créditos. Es posible que los bajos tipos de interés de los préstamos del BCA sean actualmente el único instrumento importante al alcance del Gobierno para conceder subvenciones a los productores agrícolas.

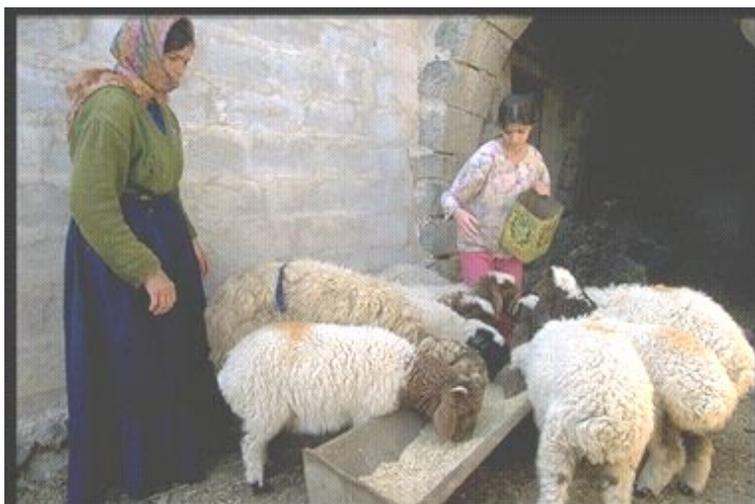
31. A excepción del PDARM-I, donde el BCA y el FADES financian los componentes de crédito, los fondos para créditos en los proyectos proceden de los recursos ordinarios del BCA. En los proyectos PDARM, PDACC y PDAJH, el BCA es responsable de facilitar crédito para la recuperación de tierras, la plantación de frutales y cultivos anuales en tierras despedregadas y la adquisición de ganado, equipo y maquinaria para las explotaciones. Esos préstamos se destinan a campesinos, campesinas y personas desfavorecidas o sin tierras del medio rural. En el PDPB, los préstamos del BCA se destinan a asistir a los pastores y las mujeres en la producción ganadera y otras AGI de pequeña escala.

32. Mediante el diálogo de política entre el FIDA y el Gobierno, el BCA ha concluido acuerdos oficiales con el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria (MARA), principal organismo de ejecución, para relajar algunos de sus requisitos y condiciones a fin de garantizar una mayor corriente de crédito hacia los beneficiarios de proyectos. Entre esas medidas, una importante es la relativa a la tierra como garantía; dos avalistas personales o una cooperativa agraria pueden ahora garantizar los préstamos.

Desembolso de créditos

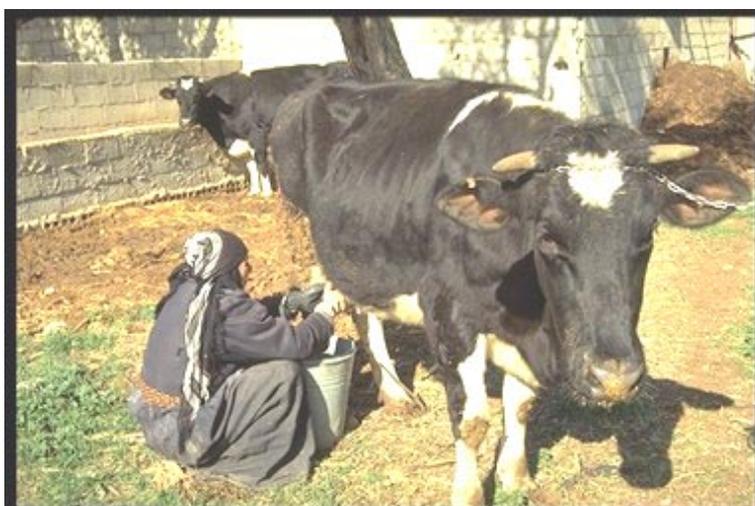
33. La experiencia en materia de créditos procede principalmente del PDARM-II. Los progresos realizados han sido sumamente satisfactorios. Entre 1995 (cuando comenzaron los desembolsos) y 1999, el PDARM-II desembolsó un total de 6 737 préstamos para la producción ganadera y otras AGI. Esos préstamos se han elevado a SYP 359 millones (USD 7,8 millones), lo que supone el 91% de la meta fijada en el diseño. Esto se suma a los pagos realizados a alrededor del 70% de los campesinos beneficiarios en concepto de costos de recuperación de tierras a crédito. Aproximadamente el 54% de esos préstamos fueron para AGI en favor de las mujeres rurales. El PDACC es el único otro proyecto en el que se han iniciado actividades de crédito, aunque sólo a partir de principios de 2000. Hasta junio de 2000, se habían desembolsado 353 préstamos, por valor de SYP 7,9 millones (USD 172 000).

⁶ Resulta difícil calcular la tasa anual de cambio de los precios o la inflación debido a la falta de datos publicados sobre los precios. El PNUD estimó que la tasa de inflación en 1998 fue del 2,2%.



Las mujeres de las aldeas de Siria crían ovejas para mantener a su familia. Los proyectos del FIDA facilitan crédito y capacitación para el engorde de ganado y la elaboración de la leche.

34. Aparte del crédito para la recuperación de tierras, la producción ganadera (engorde de ganado vacuno y ovino y cría de ovejas y cabras) representó el 44% de los préstamos totales en el PDARM-II, seguida por los préstamos para vacas lecheras y máquinas de ordeño (38%), y AGI no agrícolas entre mujeres (16%). El resto (2%) se destinó a cría de aves de corral y apicultura. En el PDACC, las AGI no agrícolas y domésticas de las mujeres ocuparon el segundo lugar, por encima de las vacas lecheras y las máquinas de ordeño.



Las mujeres rurales en las zonas de los proyectos tienen responsabilidad casi exclusiva en el cuidado y la alimentación de los animales. Los créditos de los proyectos apoyan sus actividades.

35. En conjunto, el diseño de las actividades de crédito apoyadas por los cuatro proyectos asistidos por el FIDA en curso es apropiado y apreciado por los receptores, en particular las mujeres. El uso apropiado del crédito se garantiza mediante la supervisión por personal de extensión, y el reembolso puntual de los préstamos mediante un contacto intensivo del personal del BCA con los prestatarios. Para reforzar este sistema y reducir aún más los riesgos, el BCA y las autoridades de los proyectos cumplen estrictamente la política de préstamo en especie. Hay varios problemas, no obstante, que necesitan más atención: i) los vínculos entre las actividades de crédito y los componentes básicos de ordenación de tierras son



relativamente débiles, es decir, que *las intervenciones no se refuerzan mutuamente* (véase el párrafo 36); ii) no existen mecanismos explícitos de orientación de los beneficios para dirigir el crédito hacia las mujeres rurales pobres o sin recursos, ni se hacen esfuerzos por construir un fondo de garantía de pequeños préstamos para alentar al BCA a incorporar a esos desfavorecidos del medio rural en su programa de préstamo; iii) no se ha prestado atención a la promoción del ahorro; y iv) a pesar de estar estipulado en el diseño, la línea de crédito no opera de momento como fondo rotatorio.

C. Aspectos socioeconómicos

Orientación de los beneficios

36. En la práctica, la orientación prioritaria de los beneficios hacia las familias rurales más pobres ha sido más difícil de conseguir en Siria que en muchos otros países. Ello se debe, en parte, a los escasos datos disponibles sobre familias rurales pobres y, en parte, a la naturaleza del enfoque principal de la cartera de proyectos. Para el despedregado, las consideraciones técnicas y económicas pueden obstaculizar el cumplimiento de los criterios de orientación de los beneficios. Las zonas de despedregado se eligen sobre la base de las solicitudes formuladas por las aldeas. Se intenta dar prioridad a las más pobres, pero la selección está gobernada, más que por el tamaño de las explotaciones de los beneficiarios y sus niveles de ingresos, por consideraciones técnicas y logísticas como, por ejemplo, el hecho de ser las zonas más apropiadas y más fáciles de despedregar y ser accesibles para maquinaria pesada. Así pues, las zonas despedregadas están formadas por explotaciones mixtas y la operación no siempre beneficia a los más pobres. En algunos casos, la selección también puede verse influida por las estructuras locales de poder. En lo que se refiere al crédito, la orientación de los beneficios no trataba de llegar a los más pobres (hombres y mujeres), sino a los pobres productivos. El crédito no se utiliza efectivamente para compensar las dificultades observadas en la orientación de los beneficios del despedregado.

37. No obstante, la tendencia que se observa en el diseño y la ejecución hacia la orientación de los beneficios a los pobres y las mujeres resulta alentadora. Así por ejemplo, mientras que en el PDARM la orientación de los beneficios de la recuperación de tierras se consideró una de las deficiencias, en el PDACC la prioridad en las actividades de recuperación de tierras se está dando a las familias encabezadas por mujeres. Entre otras dificultades con que topa la orientación de los beneficios a los pobres durante la ejecución figuran las siguientes: la ausencia del criterio habitual de orientación de los beneficios basado en grupos y el apoyo por ONG, los mecanismos no especificados de orientación de los beneficios, y una atención insuficiente a esa orientación durante la supervisión del proyecto y por los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).

Participación

38. La participación ha sido una batalla muy ardua en la actual cartera de proyectos, si bien el futuro parece prometedor. En primer lugar, no hay costumbre en Siria de que los beneficiarios participen en el diseño de programas oficiales. Esto ha originado una actitud pasiva en los beneficiarios y su resignación ante el estado de cosas. En segundo lugar, el personal del Gobierno sobre el terreno, como los agentes de extensión agraria, no están habituados a desempeñar sus funciones de forma que fomente la participación activa de los campesinos de la zona. En tercer lugar, existen pocos mecanismos colectivos o de la sociedad civil para canalizar la participación de los campesinos o de las mujeres, y tampoco hay ONG que movilicen y apoyen el proceso en el nivel de las aldeas. Recientemente, algunos donantes han comenzado a apoyar varios métodos prometedores de participación comunitaria en las zonas rurales (párrafos 79 a 82).

39. A excepción del PDPB, ninguno de los diseños de los proyectos incluyen mecanismos bien definidos de participación de los beneficiarios, aunque, como se describe más adelante, algunos de esos mecanismos se están introduciendo durante la ejecución. En general, el personal de los proyectos se mostraba reacio a consultar a los campesinos sobre cuestiones relativas a las actividades del proyecto. La opinión era que los conflictos de intereses originarían dificultades y afectarían a la sostenibilidad de los servicios prestados. En



uno de los proyectos, el personal afirmó que no deseaba recibir consejos de los participantes debido a los profundos conflictos entre los diversos usuarios del agua de manantial. Además, en el diseño de los cuatro primeros proyectos se adoptó un método centralizado, al asignarse la responsabilidad de su ejecución a la dirección del proyecto y al MARA y sus delegaciones provinciales. Las organizaciones populares existentes, la Unión General de Campesinos (UGC) y la Unión General de Mujeres (UGM), son asociaciones de base política, cada una de ellas con un mandato concreto, y como tales fueron incluidas como posibles facilitadoras de los proyectos en el diseño de algunos de ellos. Durante la ejecución, la UGC facilitó la prestación de algunos servicios (despedregado y crédito) y la UGM proporcionó capacitadores de entre su personal experimentado.

40. El PDARM-II dio un salto importante en el uso de métodos participativos al establecer grupos informales (organizados por temas: árboles frutales, cultivos extensivos, ganado, actividades de mujeres) de unos 15 campesinos cada uno para comunicarse con los oficiales de extensión sobre, entre otras cosas, la incidencia y la gravedad de problemas locales particulares. Los proyectos ulteriores han sido más ambiciosos en sus metas de participación, pero aún es demasiado temprano para ver resultados. En el PDAJH, se espera que la participación de las mujeres en las actividades de desarrollo promueva la participación de la mujer en los asuntos comunitarios, mientras que el PDACC se encargará de identificar a los beneficiarios basándose en las necesidades que hayan expresado e incluir la participación en la limpieza de terrenos, la plantación de árboles y el abastecimiento de agua en las aldeas. Hasta la fecha, el PDPB es el que más hincapié ha hecho en la participación, y el proyecto se propone demostrar un criterio participativo reproducible en la ordenación de los recursos naturales, con la participación de los pastores en la planificación, la ejecución y el seguimiento. Por primera vez en la cartera de proyectos en Siria, una ONG, con sede en Ammán (Jordania), trabaja en el proyecto de Badia para promover la participación comunitaria.

Género

41. Las cuestiones de género han recibido cada vez más atención en la cartera de proyectos en Siria. Los programas sobre La mujer en el desarrollo (WID) incluyeron los siguientes componentes: i) prestación de crédito a medio plazo; ii) facilitación de la conciencia educativa y la adquisición de nuevas aptitudes que mejoren la autoestima y la generación de ingresos; y iii) inclusión de intervenciones ganaderas en pequeña escala encaminadas a mejorar los ingresos y la nutrición en las familias. Los programas demostraron su popularidad entre las mujeres y su capacidad para promover la emancipación de éstas, particularmente de las que emprendieron AGI relacionadas con el ganado. No obstante, aún existe potencial para introducir mejoras.

42. Muchas mujeres se han beneficiado y se están beneficiando de la gran variedad de cursos de capacitación que ofrecen los proyectos. En el PDARM-I, un total de 4 705 mujeres recibió visitas a domicilio de los servicios de extensión especialmente dirigidos a ellas. El programa de WID del PDARM-II se dirigía a 60 000 mujeres con extensión agraria, demostraciones de nuevas técnicas, cursos de alfabetización, capacitación técnica y en gestión de los proyectos y crédito para la explotación de tierras, insumos agrícolas y AGI. Otros proyectos están menos avanzados en la ejecución de actividades sobre WID, en parte debido a limitaciones logísticas en cuanto a la disponibilidad y la movilidad de los capacitadores.



Las mujeres asisten a clases de costura. Los proyectos facilitan fondos para la adquisición de máquinas de coser y de tejer y para la capacitación necesaria.

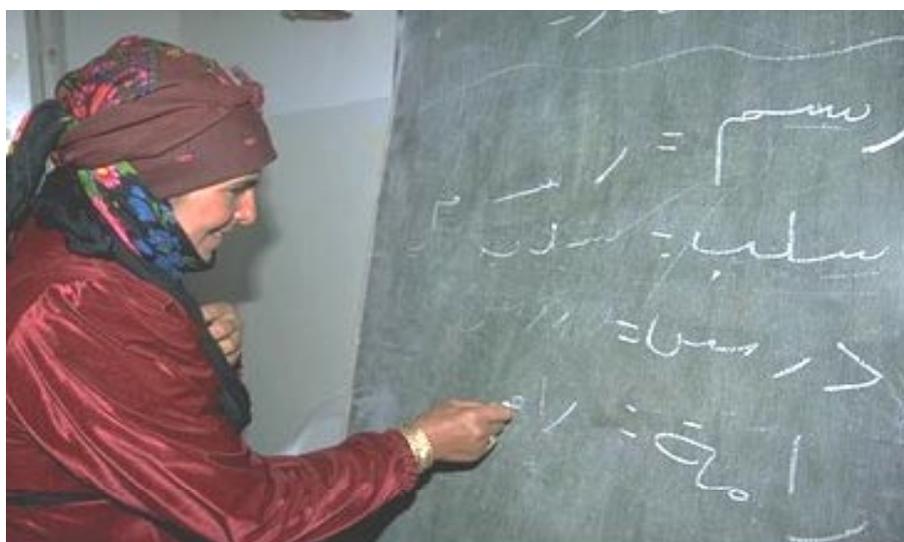
43. Muchos de esos cursos de capacitación, no obstante, no están bien vinculados a las actividades propuestas en el programa de créditos o a los canales de comercialización (en particular, por lo que a la confección y los géneros de punto respecta). Esto limitará la rentabilidad de las actividades y las perspectivas de generación de ingresos. La mayoría de las personas que asisten a los cursos de alfabetización y otras actividades de capacitación son mujeres jóvenes, de edad comprendida entre los 15 y los 25 años. Para muchas de ellas, el atractivo parece ser más la oportunidad de mejorar sus aptitudes sociales que el inicio de actividades remunerativas. Los cursos de alfabetización son particularmente populares, ya que muchas jóvenes han recibido una educación limitada. No obstante, hay indicios de que los programas de capacitación no han conseguido llegar a las mujeres casadas, que no tienen tiempo para participar. Algunas de las mujeres mayores también indicaron que ni siquiera tenían noticia del proyecto o de sus actividades, y otras destacaron que los programas de capacitación no estaban coordinados con las demandas estacionales del trabajo de la mujer en el campo.



Las mujeres asisten a un curso de alfabetización ofrecido por los proyectos del FIDA.

44. La necesidad de microfinanciación para AGI agrícolas y no agrícolas ha demostrado ser crucial para las mujeres. Sin embargo, aún es preciso salvar algunos obstáculos: i) el crédito en especie limitó la selección de prestatarios, en lo referente a la calidad y el precio, y retrasó la concesión de los créditos; ii) el crédito no se ha orientado suficientemente a las mujeres más pobres, ya que el BCA no proporciona efectivo para cubrir los gastos operacionales; y iii) la relajación de la exigencia de garantías a dos avalistas mejoró el acceso, pero no en la medida necesaria.

45. En conjunto, los proyectos siguen atendiendo las necesidades de las mujeres principalmente mediante componentes relativamente reducidos e independientes, más que mediante un planteamiento integrado de las cuestiones de género. La vinculación de esos componentes a otras actividades de los proyectos no está bien articulada, lo que los hace aparecer como adiciones posteriores al diseño de los proyectos. Esto viene ilustrado por el hecho de que la Unidad de Administración del Proyecto en todos ellos mantiene la unidad sobre la mujer en el desarrollo (WID) como entidad independiente. Además, la mayoría de los informes de SyE no tienen en consideración los aspectos de género. A excepción de las actividades de WID, todos los demás datos e informes fueron presentados sin referencia a los papeles diferenciados por género. Se ha intentado incorporar las cuestiones de género a la extensión, el crédito e incluso en un proyecto (PDACC) en el mejoramiento de tierras. Hasta el momento, el éxito se ha visto obstaculizado, en parte, por limitaciones institucionales y culturales, y, en algunos casos, por una falta global de apreciación de las cuestiones de género durante el diseño y la ejecución.



Una campesina siria practica la escritura en un curso de alfabetización para adultos ofrecido por los proyectos.

D. Organización y administración

46. El diseño para la administración de los proyectos incorporó varias características encaminadas a lo siguiente: i) aumentar la autonomía de la administración de los proyectos en el marco de una administración económica relativamente centralizada; ii) acelerar la adopción de decisiones y la tramitación a fin de que el FIDA pueda responder rápidamente a las condiciones sobre el terreno; y iii) integrar algunos servicios que utilizan las instituciones existentes, como la extensión agraria, para mejorar las prácticas en las explotaciones y para el desarrollo de la mujer rural, con inclusión de las AGI. Esta medida tiene por finalidad principal mejorar la sostenibilidad futura de las actividades y los beneficios de los proyectos.

Descentralización

47. El MARA tiene la responsabilidad de ejecutar todos los proyectos que reciben apoyo del FIDA. Para mejorar la autonomía, se crearon unidades independientes de administración de los proyectos a las que ulteriormente se dio la categoría de direcciones. Las unidades de administración del proyecto están encabezadas por un director del proyecto. Aunque esta medida coloca al proyecto en el mismo nivel que otras direcciones del MARA, la estructura institucional, especialmente en materia de financiación, no garantiza el nivel deseable de autonomía. Algunos aspectos de los proyectos se ejecutan por conducto de departamentos existentes en el nivel de las gobernaciones, como la extensión y los programas relacionados

con la mujer, mientras que otros, como la recuperación de tierras (despedregado), son realizados por departamentos establecidos en el ámbito de los proyectos. Este arreglo ha contribuido a fortalecer las unidades de las gobernaciones, lo que ha promovido en cierta medida la descentralización de estructuras. Esto, al menos en principio, se vio fortalecido además por el establecimiento de unidades de ejecución de los proyectos en cada gobernación para los proyectos que afectaban a varias de ellas. En realidad, la mayoría de las decisiones relativas a las operaciones sobre el terreno son adoptadas por el director del proyecto interesado. Las decisiones de política, así como la mayoría de las decisiones operacionales, están sometidas a las aprobaciones financieras del ministerio. En cualquier caso, los proyectos han contribuido a apoyar la política oficial de descentralización gradual.

48. Un aspecto positivo que mejora la sostenibilidad de los proyectos es la completa dependencia de los servicios de extensión respecto del MARA y sus direcciones provinciales. Esa estrecha asociación, por la cual el proyecto proporciona los recursos necesarios mientras que el departamento de extensión correspondiente facilita los paquetes técnicos y los profesionales para ejecutar los programas relacionados con el proyecto, ha contribuido al fortalecimiento institucional y a la sostenibilidad de los beneficios del proyecto.

Financiación de contrapartida

49. Esta financiación no ha sido limitativa en ninguno de los proyectos que reciben apoyo del FIDA. La coordinación es suficiente en todos los proyectos y existen mecanismos elaborados de coordinación, inclusive comités de coordinación en los niveles central, de gobernación y de proyecto. La mayor parte de la coordinación sobre el terreno, no obstante, es por contacto directo entre las unidades sobre el terreno (incluidas las de extensión), las sucursales del BCA y otros departamentos técnicos (como el Departamento de Riego y Uso del Agua).

Adquisiciones

50. Los largos trámites burocráticos resultaron ser uno de los principales obstáculos a las adquisiciones internacionales (no sólo de vehículos y maquinaria y equipo pesados, sino también de artículos más pequeños como máquinas de coser, motocicletas y equipo de comunicaciones). Estos y otros procedimientos dilatados llevaron a grandes retrasos en las adquisiciones, que supusieron el principal problema de gestión durante la ejecución de los programas y fueron el motivo principal de la muy reducida tasa de desembolso de todos los proyectos. Está previsto que esa tasa mejore espectacularmente, no obstante, después de las recientes concesiones de contratos.

Apoyo institucional: asistencia técnica y capacitación de personal

51. Los programas de asistencia técnica (AT) proporcionaron un mecanismo útil para colmar las lagunas en materia de conocimientos técnicos y facilitar capacitación en el trabajo. Hasta la fecha, el PDARM-II ha ejecutado completamente su programa de AT; otros programas están empezando. En el caso del PDARM-II, la AT fue financiada mediante una donación del PNUD y contratada con la FAO, mientras que los programas de AT en los proyectos PDAJH, PDACC y PDPB trabajan en estrecha colaboración con el PNUD, la FAO y el ACSAD. La ECP encontró que la forma en que se están ejecutando los programas de AT es excepcionalmente beneficiosa para los proyectos. Ello se debe a que los interesados pueden modificar los programas durante la ejecución para atender las necesidades reales, la dirección del proyecto contribuye a la selección de consultores, y los progresos y los resultados de la asistencia técnica son seguidos activamente por un comité tripartito especialmente establecido con ese fin.

52. Todos los proyectos incluyen capacitación de personal local y extranjero en un amplio abanico de temas pertinentes. Las actividades de capacitación en el PDACC y el PDAJH aún se encuentran en sus primeras fases, pero la dirección de esos proyectos indicó que se adoptarán arreglos análogos a los del PDARM-II, que han dado buenos frutos. La capacitación en Siria se benefició de la presencia del ICARDA y el ACSAD. Además del personal del proyecto, también se benefició de la capacitación el personal

competente del MARA en los niveles provincial y de distrito. El PDPB ha recurrido a la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) en sus actividades locales de capacitación (el programa de capacitación también está asociado a la FAO, que está estudiando la capacitación de representantes de los beneficiarios como facilitadores del desarrollo). La ECP concluyó que los programas de capacitación para el personal y los beneficiarios estaban resultando ser un aspecto importante y sostenible de los logros del proyecto, lo que debería aumentar las capacidades individuales e institucionales. Un aspecto importante que hay que fortalecer en el futuro es la capacitación en métodos y criterios participativos.

Supervisión

53. En su calidad de institución cooperante en los cuatro proyectos del FIDA en curso en Siria, el FADES ha enviado cuatro misiones de supervisión sobre el terreno al país desde 1995. En sus informes se enumeran y analizan debidamente los logros cuantitativos y los resultados de los proyectos en relación con los insumos y los resultados físicos. En cambio, no se evalúan estratégicamente la calidad y la eficacia, ni las repercusiones de las decisiones operacionales en el grupo destinatario y los objetivos del proyecto. No está claro que el proceso de supervisión haya proporcionado el apoyo de ejecución necesario para los proyectos. Además, los intervalos que han separado a las misiones han repercutido en la eficacia de la supervisión. Para apoyar la ejecución de los proyectos, el FIDA ha enviado varias misiones de seguimiento con el fin de atender cuestiones particulares de la ejecución.

Seguimiento y evaluación

54. En todos los proyectos, se han establecido unidades independientes de seguimiento y evaluación (SyE) bajo la autoridad de cada director de proyecto. Esas unidades han conseguido establecer sistemas para el seguimiento y la información continuas sobre las actividades del proyecto: la información se recopila en colaboración con los agentes de extensión sobre el terreno, los grupos de trabajo sobre el terreno y otros oficiales de la ejecución. Los indicadores observados se han relacionado en gran medida con el logro físico de las actividades previstas (por ejemplo, el indicador primario utilizado para evaluar las actividades de despedregado ha sido el cumplimiento del plan medido en función de la superficie de tierra que ha quedado limpia de piedras). Esa información es útil para seguir los progresos de la ejecución, pero los progresos realizados en el logro de los *objetivos del proyecto* y en llegar al grupo destinatario no se consideran suficientemente ni se integran en las actividades periódicas de SyE⁷.

55. La evaluación de los efectos y el impacto de los proyectos se ha llevado a cabo sólo de forma limitada y no ha tenido en cuenta los aspectos de género (salvo en relación con los programas de mujeres), los aspectos sociales o la reducción de la pobreza. Aún más, los recursos necesarios para las encuestas de evaluación no han sido asignados. Las actividades de capacitación para desarrollar el SyE han tenido un efecto positivo en todos los proyectos del FIDA y han llevado a mejoras en los sistemas de SyE. Uno de los resultados ha sido que los oficiales de SyE ahora aprecian mejor el papel que deben desempeñar en la evaluación de los resultados de los proyectos y el apoyo a la ejecución de éstos. Salvo en el PDARM-II, preocupa el número de vehículos y ordenadores para el personal de SyE de las provincias. El SyE participativo exigiría la capacitación amplia de todos los interesados.

⁷ Para colaborar en esta esfera, la ECP preparó una serie de indicadores del impacto para que los examinaran los oficiales de SyE.

V. IMPACTO DE LA CARTERA DE PROYECTOS HASTA LA FECHA

Beneficios añadidos de la mejora de tierras y de cultivos

56. En relación con los objetivos del Gobierno de aumentar la producción agrícola y la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas de secano, y detener la migración a las ciudades, el despedregado ha sido un éxito sin paliativos. Cuesta imaginar una inversión en agricultura que pudiera haber tenido un efecto más espectacular, posiblemente análogo a la de llevar el riego a las zonas secas. El aumento de las superficies plantadas con manzanos y olivos a escala nacional comunicada por el MARA durante el período de ejecución de la presente cartera de proyectos se eleva a algo más de 104 000 ha. De ellas, los proyectos que reciben apoyo del FIDA han aportado alrededor del 40%. Para los campesinos, el despedregado aumenta considerablemente la superficie disponible para plantar; incluso teniendo en cuenta las hileras y los montones de piedras que se dejan atrás, la superficie disponible para la plantación puede llegar a duplicarse de resultados de la eliminación de piedras. Además, el despedregado permite labrar y preparar los semilleros con más facilidad y aumenta la infiltración y la retención de agua. Tras el despedregado, el valor de la tierra se multiplica. Sin embargo, hay algunos indicios de que el despedregado puede estar teniendo algunos efectos ambientales adversos que podrían influir en la sostenibilidad de los beneficios (véanse los párrafos 59 y 84).



Para los pequeños campesinos, el despedregado ha facilitado enormemente los métodos tradicionales de laboreo.

57. Las estimaciones de la evaluación relativa al PDARM-II sugieren que la recuperación de tierras ha dado lugar a un aumento de la producción de los cultivos extensivos y arbóreos. Se calcula que la producción de trigo tras la recuperación es un 30% mayor que antes del proyecto, lo que ha producido unos ingresos incrementales netos de SYP 7 200/ha (USD 156/ha). Cabe señalar que estos aumentos de la producción aún se encuentran por debajo de las metas de la evaluación *ex ante*. En cuanto a los frutales, habida cuenta de los resultados actuales, cabe esperar ingresos incrementales anuales de hasta SYP 70 000/ha (USD 1 522/ha) a pleno rendimiento. En ninguno de los casos los campesinos comunicaron dificultad alguna en el reembolso de los préstamos concedidos por el BCA para el despedregado; a menudo esos préstamos fueron reembolsados durante el primer año. No es de extrañar que las reacciones de los campesinos a las actividades de despedregado hayan sido mayoritariamente positivas.



Los campesinos podan los manzanos en terrenos despedregados.

Impacto en la distribución

58. Los campesinos obtendrán la parte de los beneficios antes descritos en proporción directa al tamaño de sus explotaciones. Así, los campesinos que tengan más tierras obtendrán mayores aumentos en los ingresos, y al aumentar el valor de la tierra, se producirán aún mayores disparidades de riqueza. Además, puesto que los campesinos con más tierras a menudo son más capaces de aprovechar las oportunidades técnicas y de comercialización, a largo plazo los efectos del despedregado probablemente favorecerán a este grupo. El sistema actual de subvenciones uniformes para el mejoramiento de tierras no ha tenido en consideración este aspecto de la distribución.

Impacto ambiental del despedregado

59. La ECP ha observado que no se está prestando la debida atención al posible impacto ambiental del despedregado. El despedregado puede favorecer fenómenos como el aumento de la erosión superficial y quizá cambios hidrogeológicos provocados por alteraciones en las pautas de escorrentía. La ECP encontró que algunos campesinos estaban informando de que volvían a aparecer piedras en sus campos. Una explicación posible es la pérdida de la capa superior del suelo, lo que implica que se está produciendo erosión, especialmente en terrenos inclinados. El despedregado en suelos frágiles también puede llevar a la degradación. Existen algunas pruebas de ello en las laderas de Sweida Quneitra y Jebel al Hoss. De no adoptarse medidas para resolver esto, los importantes beneficios obtenidos del despedregado no podrán considerarse permanentes. Asimismo, pueden producirse otros cambios, como la alteración del hábitat de la flora y la reducción de la variedad de la fauna natural; por ahora, se desconoce el alcance de esos cambios y los impactos correspondientes, pues aún no se han evaluado. Entre los efectos a más largo plazo probablemente figuren no sólo un uso intensificado de la tierra sino también una mayor densidad de población: esos cambios serán probablemente beneficiosos, pero su alcance y su impacto seguirán sin conocerse a menos que se adopten rápidamente medidas para establecer un mecanismo de seguimiento. Las consideraciones ambientales eran un rasgo importante de la estrategia elaborada en 1992 por el FIDA (párrafo 13).

Beneficios añadidos en relación con la ganadería

60. Una serie de modelos ganaderos⁸ que reflejan las prácticas locales, preparados por la ECP, confirmaron los ingresos sumamente satisfactorios que podrían obtenerse de las actividades ganaderas en comparación con otras AGI, lo que explica en parte la popularidad de esas actividades. Además, muchos beneficiarios consiguieron aumentar el tamaño de sus rebaños, sea mediante la adquisición de nuevos animales o conservando las crías. En el caso del sector lechero, los reembolsos de préstamos realizados en los tres primeros años significaron que esta actividad no dio beneficios a corto plazo, pero más adelante los ingresos fueron elevados. La cría de aves de corral no se consideró una actividad remunerativa importante, aunque al parecer suponía un complemento útil al suministro de alimentos de la familia.

Impacto institucional: extensión y capacitación

61. Los agricultores (y el personal) apreciaron las actividades de extensión y capacitación promovidas por el proyecto y las consideraron útiles y pertinentes. La ECP encontró pruebas de mejora de los niveles de producción de los cultivos extensivos y arbóreos y una mayor incorporación de tecnología. Por ejemplo, se informó de que el uso de variedades mejoradas de trigo había aumentado del 0% al 26% en tierras de secano, casi todos los manzanos plantados eran de variedades nuevas y desde 1990 el uso de nitrógeno había aumentado en alrededor del 50% y el de fosfato en un 33%⁹. El criterio participativo de extensión iniciado por conducto del PDARM-II está teniendo un impacto duradero y está siendo reproducido por otros proyectos. En el PDPB, el criterio participativo de capacitación ya ha conseguido mejorar la comprensión y reforzar la confianza entre pastores y oficiales, así como que los beneficiarios pasen de comportarse como receptores pasivos a actuar como participantes activos. Los cambios de criterio en la extensión y la capacitación de resultados de las actividades de los proyectos son prometedores y han establecido una tendencia al alza para los criterios participativos. Esos elementos combinados tienen ciertamente un impacto positivo en la capacidad institucional del MARA.

Impacto institucional: crédito

62. La actual cartera de proyectos ha tenido un impacto considerable en las políticas de préstamo del BCA, en el sentido de que éste ha relajado sus condiciones de préstamo y ha establecido esos cambios en acuerdos formales. Los cambios afectan al límite máximo de los préstamos, la aceptación de avalistas en lugar de garantías y la ampliación de los plazos de reembolso. En conjunto, se trata de cambios institucionales sumamente importantes que han abierto el camino para la concesión de préstamos sin garantías y han facilitado una mayor corriente de crédito para las AGI. Además, esos cambios de política demuestran el reconocimiento *de facto* por el Gobierno de la situación de pobreza en las zonas rurales. Esto allanará el camino para comprender de forma más completa las causas, los efectos y la distribución de la pobreza.

Impacto en las políticas

63. De los dos párrafos anteriores se desprende que la actual cartera de proyectos ha afectado al criterio de ciertas actividades de desarrollo tanto del MARA como del BCA. De resultados de ello, el diseño del PDPB pudo ser más participativo que el de los proyectos anteriores. Además, con el establecimiento de la nueva División de Género y Desarrollo en el MARA, cuya finalidad es incorporar las cuestiones de género a las actividades generales¹⁰, está surgiendo un cambio global en el reconocimiento y el planteamiento de la reducción de la pobreza en las zonas rurales. Se puede afirmar con justicia que la actual cartera de proyectos ha tenido un impacto al influir en esta evolución de la política del MARA. Éste es un aspecto que ha de aprovecharse en la nueva generación de proyectos.

⁸ Evaluación a mitad de período del PDARM-II.

⁹ Evaluación de mitad de período del PDARM-II, 1998.

¹⁰ El PNUD también ayudará al Gobierno a elaborar una estrategia de reducción de la pobreza.

Orientación de los beneficios hacia los pobres

64. En la actual cartera de proyectos se han producido intentos cada vez más firmes por llegar a los pobres. En los primeros proyectos, la orientación de los beneficios estaba muy influida por criterios técnicos en la selección de tierras para el despedregado, que se imponían a los criterios de pobreza en la selección de agricultores. En los proyectos más recientes, se están utilizando evaluaciones de zona para la selección basada en los niveles estimados de ingresos y otros indicadores sociales. En el diseño de estos últimos proyectos, también se presta más atención a los mecanismos para conseguir la participación comunitaria (especialmente en el PDPB).

65. En conjunto, ahora se comprenden mejor los métodos realistas de orientación de los beneficios, y los esfuerzos de los proyectos se han visto recompensados por una mejor aceptación de la necesidad de dirigir los beneficios hacia los pobres y hacer participar a éstos en todas las fases del proceso de desarrollo. Es necesario aprovechar este proceso, en primer lugar, consiguiendo que se comprendan mejor la naturaleza, las causas y los efectos de la pobreza en la comunidad y las familias, y, en segundo lugar, promoviendo iniciativas comunitarias que puedan responder a las intervenciones en materia de pobreza.

Participación de los beneficiarios

66. Aunque existen ejemplos de participación de los beneficiarios, hasta la fecha son muy limitados y por el momento no hay un papel establecido para ellos. Aparte de la experiencia con los sindicatos de vinculación política (UGC/UGM), que son vías para ejecutar la política del Gobierno, la formación de grupos en Siria se encuentra en mantillas. La experiencia en la formación de grupos para iniciativas económicas es especialmente deficiente. A pesar de ello, las condiciones de ejecución parecen ahora más favorables para la formación de grupos de beneficiarios y la definición de una participación mucho mayor de estos grupos en las actividades de desarrollo. La actual cartera de proyectos ha desempeñado un papel en este proceso. Ahora el Gobierno está dispuesto a aceptar el principio de la participación de los beneficiarios derivado de grupos automotivados con intereses concretos, como el crédito o el despedregado, siempre que esos grupos sigan vinculados a las instituciones existentes, como el BCA o la UGC, para la prestación de servicios. Varios donantes han estado experimentando con el criterio de grupos con resultados prometedores (párrafos 79 a 82).

Cuestiones de género

67. Durante las visitas de la ECP sobre el terreno, quedó claro que el impacto de los préstamos de los proyectos había contribuido a mejorar las aptitudes empresariales entre las mujeres rurales, así como su situación económica y su papel en la adopción de decisiones en la familia. El impacto más notable fue en aquellas mujeres que estaban realizando AGI en ganadería. Podría haberse conseguido más si se hubiera puesto a su disposición información sobre comercialización y oportunidades comerciales, si se hubiera dirigido la capacitación más hacia actividades remunerativas y aptitudes de administración de pequeños proyectos y si se hubiera promovido el ahorro. Las mujeres más pobres se habrían beneficiado más si en los créditos se hubiera incluido capital de trabajo para cubrir los gastos operacionales. Si bien el hecho de la relajación de los requisitos en materia de garantías, gracias a lo cual basta presentar dos avalistas, ha mejorado la situación, éste sigue siendo uno de los principales obstáculos para los grupos más pobres.



Una pastora apacienta su rebaño. El pastoreo en la mayoría de las zonas de los proyectos también es responsabilidad de las mujeres.

VI. SOSTENIBILIDAD DE LOS BENEFICIOS

68. La ECP determinó varias cuestiones que preocupan en relación con la sostenibilidad de los beneficios. Para los grupos destinatarios más pobres, el mantenimiento de la corriente de beneficios durante un período razonable es condición indispensable para que puedan salir de la situación de pobreza en la que están atrapados. Así pues, es necesario examinar las cuestiones de sostenibilidad durante la preparación de las estrategias de finalización de cada uno de los proyectos; cuanto antes se haga, más seguro será el resultado.

Mejoramiento de tierras y cultivos

69. Aparte de las consideraciones ambientales que podrían afectar a las zonas despedregadas, la sostenibilidad entraña la conservación de la fertilidad del suelo mediante buenas prácticas de cultivo y de utilización del suelo, la rotación de cultivos inclusive, y una buena combinación de actividades. Los campesinos deben saber que la intensificación de las prácticas agrícolas actuales que permite el despedregado podría traer consigo mayores riesgos de plagas y enfermedades. Es necesario promover las prácticas de agricultura mixta, que incluyan correctas rotaciones de cultivos, para compensar ese riesgo. Asimismo, es conveniente que los pequeños agricultores, en particular habida cuenta del alto riesgo inherente a la agricultura de secano, fortalezcan sus empresas diversificando sus fuentes de ingresos agrícolas, a fin de que sus explotaciones sean menos vulnerables a las malas cosechas y las fluctuaciones de los precios.

Ganado

70. En los actuales proyectos centrados en el despedregado, la sostenibilidad de las actividades ganaderas dependerá de la integración de los cultivos forrajeros en los sistemas agrícolas establecidos. Por el momento, se están produciendo cantidades insuficientes de pienso. Se necesita un marco de incentivos y precios y mecanismos apropiados de prestación de insumos para fomentar la producción. En Badia es necesario, además de mejorar los recursos de piensos, que los pastores tengan un acceso apropiado a esos piensos. La



clave para la sostenibilidad es equilibrar el acceso a los recursos con el número de cabezas de ganado. Para los pastores, esto significa establecer una red de derechos de los usuarios de modo que se eviten los conflictos y no se sobreutilicen los recursos. Esos sistemas se apoyan en acuerdos locales entre individuos y grupos, que acaban por asentarse como tradiciones. El PDPB ha de estudiar formas de desarrollar esos mecanismos.

Aprovechamiento de los recursos hídricos

71. El diseño de los proyectos de la cartera ha prestado atención superficial al aprovechamiento de los recursos hídricos y no ha tenido en cuenta la naturaleza estratégica global del agua en Siria. Para sostener cualquier tipo de desarrollo agrícola, Siria no tiene más remedio que optimizar el aprovechamiento de sus escasos recursos hídricos. Es indispensable aumentar la eficiencia de la utilización del agua en las ZAA 1, 2, 3 y 4 para que la producción pueda seguir aumentando. Sería prudente estudiar la posibilidad de clasificar los cultivos con arreglo a las unidades de agua utilizadas por unidad de producción, con el fin de promover los cultivos que usen el agua de forma más eficiente. Para la sostenibilidad ambiental en Badia, convendría estudiar cuidadosamente el establecimiento de puntos de agua permanentes y, ciertamente, vincularlo a la disponibilidad de recursos de forraje, todo ello dentro de un plan adecuado de ordenación de los recursos naturales.

Actividades generadoras de ingresos

72. No todas las actividades que se promueven como generadoras de ingresos son rentables: los objetivos del proyecto resultan perjudicados cuando las actividades no tienen un propósito claro de aumentar los ingresos de las familias y ayudar con ello a aliviar la pobreza. Para la sostenibilidad, se necesita más asistencia que permita a los beneficiarios adoptar decisiones informadas en la definición de sus AGI preferidas, junto con una mejor comprensión de las aptitudes empresariales necesarias.

Crédito rural

73. Hay tres aspectos en el programa de crédito rural que deben examinarse para mejorar la sostenibilidad. El primero es el declive de la tasa de reembolsos, que en 1998 fue de apenas el 75% (el personal del BCA sugirió que se debía en parte a la sequía entonces reinante). Esas elevadas tasas de impago limitan el potencial de expansión del programa de crédito y erosionan la capacidad institucional del BCA. El segundo aspecto del programa de crédito rural que hay que examinar es que el personal del BCA, y no exclusivamente el personal de extensión del proyecto, ha de participar en el acopio, el estudio y la evaluación de solicitudes de crédito y la supervisión posterior a la concesión de los préstamos. Esto es indispensable para garantizar que el BCA esté comprometido con la recuperación puntual de los préstamos y pueda continuar suministrando crédito tras el cierre del proyecto. El tercer factor de la sostenibilidad es que los reembolsos del capital de los préstamos de los proyectos deben reciclarse por conducto de un fondo rotatorio. Esto sirve para garantizar que los préstamos estén disponibles en los mismos términos y condiciones acordados para los préstamos del proyecto, al menos hasta que se hayan hecho todas las inversiones necesarias para conseguir los beneficios generados por el proyecto.

VII. LECCIONES ESTRATÉGICAS Y RECOMENDACIONES

74. La ECP ha definido seis esferas que considera cruciales en el desarrollo del criterio estratégico del FIDA y el Gobierno para la reducción de la pobreza rural. El segundo conjunto de recomendaciones (sección IX) es de carácter operacional y se aplica principalmente a la actual cartera de proyectos.

A. Mayor atención a la pobreza

75. La presente cartera de proyectos ha realizado intentos cada vez más firmes de orientar las intervenciones hacia los pobres. Esto se deduce de la importancia creciente que se da a las actividades complementarias a los componentes básicos de despedregado, actividades que se prestan a una mejor orientación hacia los pobres. Asimismo, ayuda a dirigir las intervenciones de los proyectos hacia los pobres el reconocimiento tácito de la pobreza rural por parte del Gobierno, lo que queda de manifiesto por la relajación de las condiciones oficiales de préstamo del BCA a fin de llegar a los pobres. A pesar de ello, la principal intervención realizada hasta la fecha, el despedregado, en la práctica no permite orientar claramente los beneficios hacia los pobres y puede tener consecuencias en la distribución de los ingresos y la riqueza. Además, las actividades complementarias y de apoyo de los proyectos dirigidas a las mujeres siguen siendo relativamente limitadas y no están específicamente destinadas a las más pobres.

Conocimientos acerca de la pobreza rural

76. Una importante conclusión de la ECP es que, aunque se han hecho progresos significativos en la institucionalización de la necesidad de prestar apoyo a los sectores más pobres de las comunidades rurales, aún queda margen para mejorar la atención que se presta a la pobreza en el futuro criterio estratégico del FIDA y del Gobierno. El problema de la actual cartera de proyectos está relacionado en gran medida con la falta sostenida de conocimientos sobre la situación de la pobreza. **Para favorecer la reducción de la pobreza rural, la ECP recomienda que, cuando examine su futura estrategia de intervención en Siria en el próximo COSOP, el FIDA asigne la mayor prioridad posible a la definición de las causas de la pobreza rural y la identificación de los sectores más pobres. Desde el punto de vista estratégico, se recomienda que el FIDA contribuya al desarrollo de la estrategia de reducción de la pobreza que sigue el Gobierno, posiblemente mediante un estudio amplio de las causas, el alcance y la profundidad de la pobreza rural.** En la actual cartera de proyectos la mayoría de las intervenciones apoyadas por el FIDA se han hecho en las ZAA 1 y 2 para el despedregado, la ZAA 4 (PDAJH) y está comenzando ahora en la ZAA 5, para Badia. Esto excluye a las ZAA 3 y 4, donde se cree que también existen focos de pobreza. Un estudio sobre la pobreza también debe tener en cuenta la distribución geográfica de la pobreza rural.

Repercusiones de la recuperación de tierras en la distribución

77. No cabe duda de que la recuperación de tierras ha sido un método formidable para atender los objetivos del Gobierno respecto del desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza. Su éxito se ha debido en parte a la concesión uniforme de subvenciones para el uso del costoso equipo pesado que se necesitaba, de modo que según los cálculos los campesinos no están pagando más allá de un tercio del costo real de las operaciones. Sin embargo, el despedregado beneficia sólo a los que poseen tierras. Los pobres sin bienes no se han beneficiado de esta importante intervención. Además, en cierta medida, la naturaleza del despedregado impide la orientación de los beneficios hacia la pobreza. La identificación de zonas para el mejoramiento de tierras está dominada (y hasta cierto punto así debe seguir) por consideraciones económicas y técnicas. De modo casi inevitable, esto dará lugar a algunas desigualdades en la distribución de beneficios, debidas a las diferencias en la tenencia de tierras. El resultado, ciertamente, podría ser desigualdades más amplias en la distribución de bienes e ingresos. **La futura estrategia de cooperación del FIDA con el Gobierno debe dar la debida consideración a los aspectos de distribución de las políticas agrícolas negociando una política de subvenciones más progresiva en favor de los pobres y dando un interés sistemáticamente más fuerte (y más recursos) a aquellas actividades que puedan orientarse mejor hacia los pobres.**

B. Participación, aspectos de género y participación de ONG

78. La ECP concluyó que, salvo algunas excepciones, había escasas pruebas de apoyo para el desarrollo de organizaciones comunitarias que permitieran a los campesinos pobres expresar sus propias necesidades, participar activamente y sostener el proceso de desarrollo. Los beneficiarios han participado de buen grado a título individual en el despedregado y las AGI, pero este tipo de participación no origina la plataforma estructurada a partir de la cual los campesinos pobres pueden impulsar su propio desarrollo.

79. La experiencia reciente del FIDA y otros organismos de las Naciones Unidas en el inicio de experiencias de participación basada en la comunidad (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la FAO y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO)) indica que el Gobierno es ahora más receptivo al concepto del desarrollo participativo. **La ECP recomienda que el apoyo a los métodos a largo plazo de desarrollo autosuficiente y participativo, en asociación con otros donantes, se convierta en una de las principales líneas de acción de la estrategia del FIDA.** La capacidad del MARA en esta esfera es incierta; el FIDA habrá de incorporar la capacitación en métodos participativos, que se prestaría, quizá a través de ONG, al personal (de diversos niveles) y los beneficiarios. Debe emprenderse también un análisis del marco institucional y otros requisitos para facilitar un entorno propicio para esos criterios.

80. Hay, además, un margen considerable para aplicar un criterio más amplio en la definición de los aspectos de género y las actividades de apoyo, lo que aumentaría el acceso de las mujeres a los recursos y reportaría probablemente beneficios. Por el momento, el criterio es más fragmentario. El MARA, ayudado por la FAO, ha establecido recientemente una Unidad de Género y Desarrollo para incorporar a la acción general el desarrollo de las mujeres rurales. **Como parte de la nueva estrategia, el FIDA debería estudiar la posibilidad de prestar apoyo a esa unidad como medida de fortalecimiento institucional para mejorar la incorporación de los aspectos de género a sus futuros proyectos.**

C. Política de crédito en favor de los pobres

81. Con apoyo de otros donantes se están mejorando varias iniciativas estructuradas para prestar servicios de microcrédito y ahorro, en vinculación con grupos y con actividades tradicionales basadas en la comunidad. Así, por ejemplo, cabe citar el Programa de Aldeas Sanas del UNICEF y la OMS, o el desarrollo rural comunitario asistido por el PNUD en Jebel Al-Hoss.

82. **Para aprovechar plenamente esta situación, la ECP recomienda que el FIDA saque partido del impulso actual y adopte una estrategia que lleve a una ampliación del alcance del crédito mediante el uso de mecanismos alternativos para la prestación de crédito a fin de llegar a los más pobres, en asociación con otros donantes.** Dada la flexibilidad ya demostrada por el BCA en la actual cartera de proyectos, esos mecanismos podrían promoverse por conducto del BCA como parte de las medidas de reducción de la pobreza adoptadas por el Gobierno. Esas medidas en última instancia deberían tomarse a largo plazo, de forma que cuando los grupos promovidos por conducto de iniciativas de ONG y de organismos de las Naciones Unidas estén preparados para pasar a tomar préstamos del sector oficial, exista ya un mecanismo apropiado. A más corto plazo, debe prestarse apoyo a la formación y la capacitación de grupos de crédito y de otro tipo dentro de los nuevos proyectos en tramitación.

83. La estrategia global que se sugiere se basa en la experiencia que se está obteniendo en la actual cartera de proyectos, por la que se forma y capacita a grupos de beneficiarios y, a continuación, se los pone en contacto con servicios competentes del Gobierno que canalizan los recursos de los proyectos. El mejor ejemplo de ello se encuentra en la extensión: los oficiales de extensión del PDARM han formado grupos de campesinos y les facilitan el acceso al crédito por conducto del BCA, mientras que la UGC facilita el acceso a los insumos.

D. Consideraciones ambientales

84. Los resultados de la recuperación de tierras son distintos en cada lugar, aunque la técnica de despedregado sea la misma. Su especificidad guarda relación con las prácticas agrícolas predominantes, las modalidades de uso de la tierra y las condiciones ecológicas y ambientales. Las cuestiones ambientales no recibieron suficiente atención en el diseño y la ejecución de la actual cartera de proyectos. Esto es preocupante para la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios. Ya se han mencionado (sección V) los posibles efectos ambientales en las zonas despedregadas. **Se recomienda que en el futuro el FIDA dé más relieve a los factores ambientales. Cualquier decisión relativa a la futura participación del FIDA en la recuperación de tierras mediante el despedregado debe ir precedida por una evaluación ambiental completa dentro del PDARM (I y II), y por evaluaciones por localidades en cada nueva zona** (véanse las recomendaciones operacionales en el párrafo 94). **Al mismo tiempo, la ECP recomienda una estrategia que se proponga asistir al MARA en la optimización y la garantía de la producción a largo plazo de las zonas despedregadas.** Esa estrategia tendría que ocuparse también de la sostenibilidad de los sistemas agrícolas (véase más adelante).

E. Sostenibilidad de los sistemas agrícolas

85. Aunque las actividades de mejoramiento de tierras ofrecen un método rápido para aumentar la producción, también pueden afectar a la sostenibilidad de los sistemas agrícolas que se supone han de mejorar. Ello se debe no sólo al posible impacto ambiental, sino también a que, para conseguir los beneficios de la inversión de capital en el despedregado, es necesario intensificar los métodos de producción y garantizar que los agricultores sean capaces de vender sus productos. Los factores implicados son la alimentación del ganado, la diversificación de productos y la comercialización, así como los recursos hídricos.

Alimentación del ganado

86. El factor limitante en el desarrollo del sector ganadero es la escasez de pienso. Los actuales niveles de producción de piensos no bastan para sostener la actual cabaña de ganado, lo que también la hace muy vulnerable a desastres naturales como la sequía. Las subvenciones que se están concediendo para la alimentación del ganado fomentan un aumento insostenible del número de cabezas de ganado. **Una posible medida estratégica que debe estudiarse es la liberalización total de las importaciones, la producción y la comercialización de piensos.** Esa medida puede inducir un aumento inicial en los precios de los piensos, pero también reduciría los pagos en concepto de subvenciones, racionalizaría la demanda y estimularía la producción de forraje a medio y largo plazo.

Diversificación de productos y comercialización

87. Una segunda cuestión que podría influir en la sostenibilidad de los sistemas agrícolas en las tierras recuperadas es que la variedad de productos es demasiado reducida y podría acabar por poner en peligro los beneficios generados por las intervenciones de los proyectos. Una gama limitada de productos también supone un riesgo para los pequeños agricultores en las zonas de secano, pues aumenta su vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas. Por otro lado, los aumentos previstos en la producción de manzanas ciertamente exigirán una ampliación de los canales de comercialización. **Existe una necesidad urgente y estratégica de promover la diversificación de cultivos y la elaboración de cosechas, y de apoyar al Gobierno en su empeño actual por fortalecer las políticas y los canales de comercialización.** La intención debe ser poner en marcha nuevas estrategias y programas proactivos que promuevan el desarrollo de una política dinámica de precios y de comercialización para los productos agrícolas. Esa política debe incluir los requisitos de almacenamiento, elaboración, clasificación y envasado a fin de garantizar el acceso a los mercados de exportación cuando proceda. Los servicios y mensajes de extensión deberán ser reorientados en consecuencia.

Aspectos relacionados con el agua

88. Por último, el aprovechamiento eficiente del agua es una medida esencial de la sostenibilidad, aunque por el momento la falta de eficiencia en el uso en las explotaciones es la principal causa de las pérdidas totales de agua. Aunque las intervenciones actuales prestan cierta atención a los aspectos relacionados con el agua, es preciso hacer hincapié de forma más sostenida y firme en la conservación, la recogida y el aprovechamiento del agua. **Esta dimensión debe considerarse uno de los principales objetivos estratégicos básicos del criterio futuro del FIDA en Siria. Deben estudiarse con urgencia soluciones localmente aceptadas para la rehabilitación, la conservación y la ordenación comunitaria de los recursos hídricos.** También podrían ampliarse las técnicas modernas de riego que pueden ahorrar agua y aumentar la eficiencia de su uso, especialmente donde el riego depende del agua subterránea.

F. Descentralización y entorno propicio

89. La estrategia del FIDA apoya el principio de la descentralización del gobierno como medio para dar a las instituciones de base comunitaria una función más relevante en el proceso de desarrollo y acercar la adopción de decisiones a la población. Actualmente en Siria la administración y la dirección aún están sumamente centralizadas. **Con el criterio más participativo propuesto para los nuevos proyectos en tramitación, la transmisión de competencias en todos los niveles se hace más necesaria. Para la cartera de proyectos en curso es poco probable que puedan conseguirse grandes cambios, pero la ECP recomienda que este aspecto se estudie a fondo en las futuras deliberaciones entre el Gobierno y el FIDA.**

90. Para apoyar este proceso, el diseño de los proyectos en la nueva cartera deberá prestar particular atención a las necesidades de fortalecimiento institucional en las estructuras más descentralizadas, inclusive la capacitación participativa para el personal directivo y otro personal de los proyectos que debe poner en práctica esos criterios. **Tal vez sería conveniente incluir también, bajo la autoridad de los directores de proyectos, a oficiales de desarrollo comunitario en todas las unidades de administración de los proyectos. Para formalizar el papel de los beneficiarios en la nueva cartera, también debe examinarse la posibilidad de introducir el seguimiento y la evaluación participativos, así como talleres anuales conjuntos para personal y beneficiarios en los que se prepare el esbozo de los programas anuales de trabajo.**

VIII. RESUMEN DE CUESTIONES PARA EL DIÁLOGO DE POLÍTICA

91. En resumen, la ECP recomienda las siguientes cuestiones concretas para el diálogo de política con el Gobierno para su inclusión en el próximo COSOP:

- **Mayor atención a la pobreza.** Se necesita un estudio amplio y completo sobre la pobreza para definir sus causas, características y consecuencias y la localización de los pobres en las zonas rurales, así como para determinar las mejores formas de llegar a ellos. Ese estudio también debe tener una dimensión geográfica, vinculada a las distintas ZAA, para garantizar que las intervenciones puedan orientarse debidamente hacia los focos de pobreza y las familias más pobres. El COSOP debe preparar un proyecto de mandato para ese estudio como iniciativa conjunta del FIDA y el Gobierno.
- **Ajuste de política.** Una importante esfera para el diálogo de política es el objetivo de reducir al mínimo los efectos indeseables de distribución de las intervenciones, especialmente procurando establecer un mecanismo de recuperación de costos diseñado con arreglo a una escala móvil para beneficiar más a los que menos recursos tienen. Los más favorecidos habrán de hacer mayores aportaciones. Ello abarcaría el despedregado, el acceso a otros recursos y la prestación de servicios.



- **Apoyo a la recuperación de tierras.** La nueva estrategia del FIDA debe apoyar sobre todo los esfuerzos encaminados a eliminar las limitaciones a la producción, la elaboración y la comercialización que padecen los pobres. Las actividades de mejoramiento de tierras seguirán contando con el apoyo del Gobierno, con el equipo recientemente adquirido. La participación del FIDA en este subsector debería ser menos prominente. Si se aplica, la estrategia habrá de asociarse necesariamente a las debidas evaluaciones ambientales, medidas de conservación del suelo y de otro tipo y mecanismos de recuperación de costos. Es indispensable que el FIDA entable un diálogo con el Gobierno para asignar el debido peso a las cuestiones ambientales en la nueva estrategia. El COSOP debe pronunciarse claramente en ese sentido. Además, el FIDA debe encontrar formas de ayudar al MARA a atender las cuestiones ambientales en la actual cartera de proyectos (véanse las recomendaciones operacionales, sección IX).
- **Marco de política para mejorar la sostenibilidad.** La estrategia debe destacar la importancia del diálogo de política con el MARA y el apoyo a éste para centrarse en la cuestión de la sostenibilidad de los sistemas agrícolas en las zonas despedregadas y en otras. Ello exige la elaboración de políticas y medidas para atender las cuestiones de la alimentación animal, la diversificación, la elaboración y la comercialización de cultivos y el aprovechamiento eficiente del agua.
- **Recursos hídricos.** Como una de las consideraciones cruciales de la sostenibilidad, la estrategia futura debe dar más prioridad a la eficiencia y la sostenibilidad de la utilización de los recursos hídricos. El COSOP ha de investigar las circunstancias actuales y definir con el Gobierno un criterio para los nuevos proyectos en tramitación, dando a este subsector un lugar más prominente en las intervenciones que reciben apoyo del FIDA.
- **Servicios financieros rurales.** El FIDA debe seguir prestando apoyo al BCA, que ha mostrado su receptividad en la prestación de crédito a los pobres. Sin embargo, es preciso idear un mecanismo para ampliar el alcance del crédito para los grupos más pobres. Ese mecanismo probablemente exija un apoyo añadido al BCA, que habrá de ser especificado. Además, habrá que promover la formación de grupos (para el crédito y otras actividades) como medio de recibir los recursos de crédito, pero los mecanismos exactos para ello habrán de ser elaborados basándose en las actuales iniciativas de los donantes y acordarse con el Gobierno para que pueda adoptarse un criterio común en todos los proyectos nuevos.
- **Participación.** Apoyándose en la experiencia adquirida en los proyectos en curso, el diálogo de política debe intentar definir formas de ampliar los beneficios a largo plazo del desarrollo autónomo y participativo tanto al Gobierno como a la población. Esto requerirá probablemente la definición de un papel para los intermediarios (por ejemplo, ONG) que saben de movilización social y participación (para la capacitación y el apoyo a grupos de beneficiarios y personal de los proyectos). El proceso ha de vincularse a la prestación de servicios de organismos públicos y semipúblicos (como la UGC y la UGM). Habrá que definir junto con el Gobierno objetivos realistas para este mecanismo. Deberán concretarse los procesos involucrados, y, posiblemente, vincularlos a ONG conocidas para el FIDA y el Gobierno y que ya trabajen con éxito en la región.
- **Género.** Como parte del diálogo para una nueva estrategia y para los nuevos proyectos en tramitación, el FIDA debe examinar la posibilidad de apoyar la nueva estrategia en materia de género desarrollada por el MARA, y equilibrarla con financiación concreta en cada proyecto, que guarde relación directa con la incorporación de las cuestiones de género en todas las actividades.



- **Descentralización.** Una conclusión respecto de la actual cartera de proyectos es que la ejecución de proyectos podría mejorar si se produjera una mayor descentralización de los servicios públicos. El apoyo a la descentralización de esos servicios debe incluirse como elemento estratégico para el diálogo de política. Es preciso estudiar formas prácticas y aceptables para hacerlo. La identificación del fortalecimiento institucional necesario es de capital importancia. Los métodos prácticos para garantizar la participación de los beneficiarios pueden desempeñar un papel importante en la ejecución de los proyectos.

92. Además, la ECP sugiere que el FIDA y el Gobierno estudien las repercusiones que tendría ampliar el diálogo de política para incluir a otros donantes a fin de que puedan investigar las posibilidades de colaborar, cofinanciar y garantizar que los métodos participativos y basados en la comunidad sean complementarios y coherentes. Una meta prioritaria debe ser la adaptación y ampliación de modelos de desarrollo duplicables iniciados a título experimental con financiación de otros donantes, que utilicen criterios basados en la comunidad, participativos y orientados hacia los pobres¹¹.

IX. RECOMENDACIONES OPERACIONALES

93. En esta sección se presentan algunas de las recomendaciones operacionales clave de la ECP para la cartera de proyectos actual y futura; el conjunto completo de recomendaciones aparece en el capítulo IX del informe principal.

94. **Realizar la evaluación ambiental de las zonas que van a despedregarse.** Debe formarse un equipo especial en el MARA (con apoyo internacional en caso necesario) para realizar una evaluación completa de la experiencia en la recuperación de tierras en todo el país. Los objetivos principales de la evaluación deben ser los siguientes: i) revisar los aspectos técnicos del despedregado y evaluar el riesgo de erosión del suelo en diversas condiciones agroecológicas (y definir las medidas apropiadas para mitigarla); ii) examinar los efectos en el balance hídrico en general, la recarga del agua subterránea inclusive; iii) evaluar el impacto en los sistemas agrícolas y, particularmente, en el subsector ganadero; y iv) evaluar el impacto en la flora y la fauna locales.

95. **Evaluar la utilización de la tierra despedregada.** Mientras siguen mejorándose tierras mediante el despedregado, la ECP ha visitado lugares que estaban siendo mal utilizados o estaban parcialmente abandonados. Aunque esto puede deberse en parte a la sequía, es preciso investigar esta situación para que el personal de los proyectos comprenda mejor las razones de ese uso deficiente. Si se observa que la recuperación de tierras es deficiente, los proyectos deben estudiar la posibilidad de dar prioridad a la rehabilitación de esas tierras (el PDARM-II debe considerar urgentemente la posibilidad de hacerlo).

96. **Introducir cargos por el despedregado.** Debe estudiarse la posibilidad de introducir una escala móvil de cargos relacionados con la superficie de tierra despedregada en los proyectos en curso.

97. **Investigar la eficiencia del uso del agua.** Puesto que existe un problema particular con el agotamiento del agua subterránea, los proyectos que incluyan la posibilidad de riego también deben promover técnicas modernas de riego que permitan ahorrar agua y aumentar la eficiencia en su uso. Para resaltar la importancia del aprovechamiento eficiente del agua ante los campesinos y los planificadores, podría prepararse una escala para comparar la utilización de agua en la producción de diversos cultivos. De ese modo podrían clasificarse los cultivos en relación con su eficiencia relativa por lo que hace al uso de agua con el fin de orientar a los encargados de formular políticas.

¹¹ Entre los ejemplos cabe citar el Programa de Aldeas Sanas del UNICEF, la OMS y el Ministerio de Salud, o el Proyecto de desarrollo y participación de la comunidad de la CESPAAO (para más detalles, véase el informe principal).



98. **Investigar las actividades de producción en las ZAA 3 y 4.** Algunas de las zonas más desfavorecidas de Siria se encuentran en las ZAA 3 y 4. Para definir el potencial que tienen esas zonas, deben realizarse nuevas investigaciones junto con organizaciones regionales (por ejemplo, el ICARDA y el ACSAD) que conozcan bien la tecnología apropiada para las condiciones de esas zonas. En ambas, los sistemas agrícolas están principalmente basados en el monocultivo de cereales vinculado a la producción ganadera. La producción real de la mayoría de los cultivos está muy por debajo de su potencial. En la ZAA 3 sería posible estudiar el desarrollo de cultivos de cereales principalmente mediante la diversificación de actividades y la mejora de las técnicas de producción. En la ZAA 4, sería más beneficioso establecer vínculos entre los sistemas de producción agrícola y ganadera. Podría estudiarse también la posibilidad de incluir cultivos forrajeros y algunos sistemas de producción ganadera semiintensiva.

99. **Proporcionar capacitación en la ordenación de pastizales.** La ECP observa una escasez de especialistas en ordenación de pastizales en Siria, aunque el desarrollo y la ordenación de pastizales será una de las grandes esferas de crecimiento en el futuro. Para atender esa necesidad se recomienda dar prioridad a la capacitación en la ordenación de pastizales en todos los niveles.

100. **Promover el ahorro.** La movilización del ahorro ofrece la ventaja de facilitar el consumo y proporciona una fuente de fondos en tiempo de emergencias para los clientes de bajos ingresos. Como parte de los programas de crédito apoyados por los proyectos, deben introducirse planes de ahorro para promover e institucionalizar el hábito del ahorro entre los beneficiarios.

101. **Prestar apoyo a la comercialización.** Debe estudiarse la posibilidad de prestar apoyo a la comercialización, en particular para productos perecederos como leche, lácteos y frutas. Cuando proceda, esto incluirá la elaboración, así como mecanismos para las inversiones en almacenamiento, elaboración y transporte.

102. **Garantizar la sostenibilidad.** Para las operaciones de crédito, el personal de las sucursales del BCA debe comenzar a asociarse con el personal de las unidades de extensión en la tramitación y la evaluación de las solicitudes de crédito y durante las visitas de supervisión posteriores a la concesión de crédito. Ello se hace no sólo para facilitar la recuperación de los préstamos con el tiempo, sino también para garantizar la sostenibilidad de las operaciones de crédito una vez cerrados los proyectos.

103. **Mejorar la selección de AGI.** En los lugares donde las mujeres esperaban conseguir ingresos de esas actividades y solicitaron préstamos para adquirir equipo costoso, la ECP observó que el crédito a veces se convertía en una carga que amenazaba con agudizar la pobreza de las mujeres, en lugar de lo contrario. Esto sucedía particularmente cuando no se estudiaban o aclaraban las perspectivas de comercialización. Así, algunas AGI (como la confección o los géneros de punto) no han contribuido a alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza de los proyectos. Se recomienda revisar la identificación, el análisis y la promoción de AGI para las mujeres a fin de que haya más garantías de que las actividades promovidas serán rentables. La capacitación para actividades de orientación social también debe ser revisada y posiblemente reducida, mientras que la capacitación para aptitudes empresariales básicas y comercialización de productos de las AGI debería ampliarse.

104. **Ofrecer información apropiada.** Si se alienta a los individuos a tomar créditos para actividades que por su propia naturaleza son arriesgadas, y todos los pequeños negocios tienen cierto grado de riesgo, es preciso que estén plenamente comprometidos e informados al respecto. De lo contrario, esa grave responsabilidad incumbe al personal del proyecto. Un papel clave de los proyectos debe, por tanto, ser el suministro de información apropiada para la adopción de decisiones a los miembros de las familias que soliciten créditos.



105. **Mejorar la capacidad de liderazgo en las aldeas.** La formación y capacitación de miembros de grupos y comités de las aldeas deberá ser un aspecto importante del desarrollo de la capacidad participativa en los proyectos actuales y futuros del FIDA. La capacitación utilizada en la CESPAAO (conocimientos sobre administración y gestión de cooperativas) y en el Programa de Aldeas Sanas (capacitación en métodos participativos) puede adaptarse a los proyectos del FIDA y duplicarse.

106. **Utilizar la asistencia técnica para examinar las limitaciones encontradas.** En general, los programas de AT están siendo muy bien ejecutados y están teniendo un impacto considerable. Este uso de los recursos debe dirigirse ahora hacia algunas de las limitaciones más básicas que se han encontrado. Esto se aplica en particular a las cuestiones socioeconómicas: por ejemplo, la capacitación en técnicas de participación, la identificación de AGI apropiadas y la preparación de planes económicos para éstas, y las limitaciones de comercialización.

107. **Mejora de las unidades de SyE.** Debe volverse a estudiar la posición de las unidades de SyE. El jefe de la unidad, si tiene la experiencia adecuada, debería ser designado asesor del director del proyecto en la planificación, la ejecución y la formación de estrategias. En el nivel provincial, deben establecerse unidades de seguimiento específicas que sean exclusivamente responsables del SyE y de la planificación, y que no deben intervenir en la ejecución de actividades de los proyectos. La intención global es mejorar y fortalecer la función de SyE.

108. **Capacitación de personal.** Es urgente mejorar y aumentar la capacitación del personal en los proyectos más nuevos, el PDACC, el PDAJH y el PDPB. Esos proyectos deben utilizar la experiencia del PDARM en la capacitación de conductores de maquinaria pesada y mecánicos. También habrá que intensificar la capacitación en informática, seguimiento y evaluación y finanzas.

109. **Mejorar el contenido de los informes sobre la marcha de los trabajos.** Además de facilitar descripciones físicas, las unidades de SyE deben intentar hacer algún tipo de evaluaciones cualitativas de la experiencia de ejecución. La ECP recomienda que los informes sobre los progresos realizados intenten facilitar más información sobre quién tiene acceso a los servicios e insumos del proyecto, las reacciones de los beneficiarios ante las intervenciones del proyecto y los resultados del crédito facilitado con arreglo al proyecto.

110. **Organizar talleres para consolidar los sistemas de SyE.** La ECP concluyó que sería beneficioso para los proyectos organizar una serie de talleres para comparar sistemas de SyE. Al principio, el propósito sería ayudar a definir formatos de informes, agilizar las actividades y elaborar procedimientos normalizados. Los proyectos también se beneficiarían de la asistencia en la elección de indicadores apropiados, que sean tanto informativos como fáciles de acopiar. Debe estudiarse la posibilidad de establecer una unidad central de coordinación del SyE en el MARA.