



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 31° período de sesiones

Roma, 2 de septiembre de 2002

REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS
INFORME SOBRE LA MARCHA DEL PROCESO



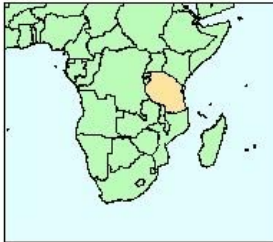
ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPAS	iv-v
I. CONTEXTO NACIONAL	1
II. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS	3
III. ELABORACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS	5
IV. EJECUCIÓN E IMPACTO	11
V. APRECIACIONES Y RECOMENDACIONES	17



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CCA	Consortio central de aprendizaje
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPP	Evaluación del programa en el país
IEP	Informe de estrategia para el país
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OE	Oficina de Evaluación y Estudios
ONG	Organización no gubernamental
PF	División de África Oriental y Meridional
PIB	Producto interno bruto
SGCP	Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos
SOE	Servicio de Operaciones Especiales
SyE	Seguimiento y evaluación
UAP	Unidad de Administración del Proyecto
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas



UNITED REPUBLIC OF TANZANIA
COUNTRY PROGRAMME EVALUATION
IFAD Supported Projects by Districts

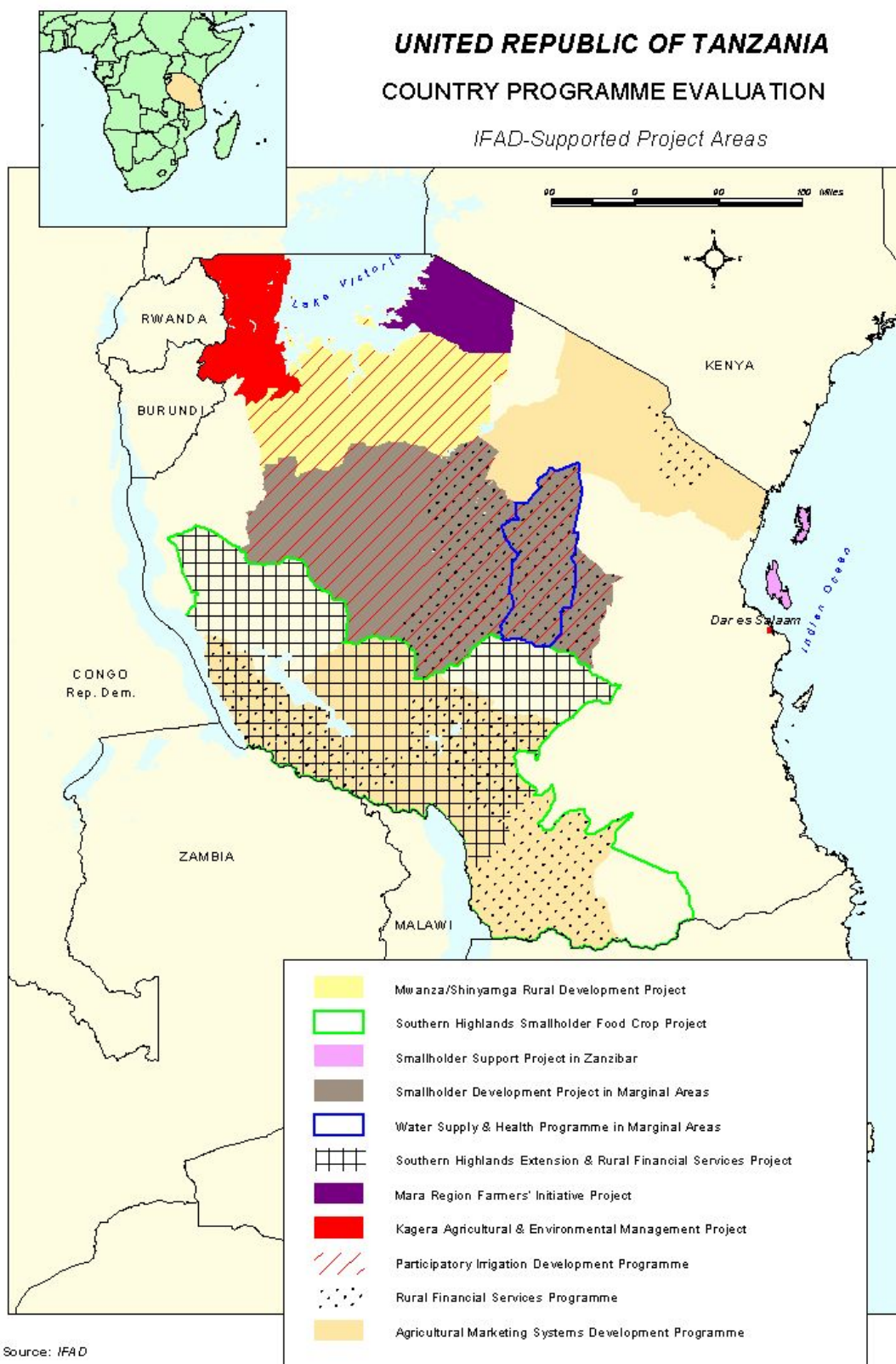


Source: IFAD

The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Fuente: FIDA.

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.



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Fuente: FIDA.

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 UNIDA DE TANZANÍA
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS
INFORME SOBRE LA MARCHA DEL PROCESO

I. CONTEXTO NACIONAL

1. **Características del país.** Entre las características de Tanzania sobresalen su gran extensión (945 000 km²), la baja densidad demográfica y la riqueza de su diversidad agroecológica. Si bien los niveles de ingresos son bajos, la población, que asciende a unos 33 millones de habitantes, vive en paz y en un territorio rico en recursos naturales.

2. **Marco macroeconómico.** Con un producto interno bruto (PIB) de alrededor de USD 250 per cápita, Tanzania es uno de los 10 países más pobres del mundo y se encuentra por debajo de la media de los demás países del África Subsahariana. A partir de mediados del decenio de 1990, el Gobierno ha emprendido una serie de reformas que han: i) institucionalizado un mayor número de mercados libres para toda clase de productos; ii) aportado incentivos para el sector privado, incluidas las inversiones extranjeras directas; iii) mejorado la disciplina fiscal y otorgado autonomía relativa al banco central, es decir, el Banco de Tanzania; iv) iniciado un proceso de descentralización; y v) establecido un sistema político libre basado en el multipartidismo.

3. En la esfera macroeconómica se han conseguido algunos resultados notables. Los datos más recientes indican una tasa de inflación anual de 5%; se han equilibrado las finanzas públicas y el servicio de la deuda externa ha descendido de los niveles anteriores, que oscilaban entre el 70% y el 80%, alrededor del 35% de las exportaciones. Sin embargo, la generación de ingresos internos es baja, entre el 11% y el 12% del PIB; el ahorro interno bruto es tan sólo el 6% del PIB; y las inversiones se sitúan en un modesto nivel del 15%. Recientemente, los déficit por cuenta corriente han oscilado entre el 6% y el 10% del PIB.

4. **El sector y la política agrícola.** Alrededor del 82% de la fuerza laboral trabaja en la agricultura (datos de 1997-1998), sector que aporta cerca del 50% del producto nacional bruto. La producción agrícola es el subsector de mayor importancia, pues representa el 74% del PIB agrícola. Los cultivos alimentarios son fundamentales: el maíz aporta el 23% del PIB agrícola y el arroz cáscara el 8%. Por su parte, la ganadería representa el 13%.

5. En octubre de 2001, el Gobierno publicó su documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), que se preparó en el contexto de la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Ese documento engloba las dos estrategias de mayor pertinencia para la concesión de préstamos del FIDA: la estrategia de desarrollo del sector agrícola y la estrategia de desarrollo rural. Las esferas de mayor prioridad de la estrategia de desarrollo del sector agrícola son: i) el fortalecimiento del marco institucional; ii) la creación de un ambiente propicio para el desarrollo del sector privado; iii) la asignación de las funciones públicas y privadas en lo que respecta a la mejora de los servicios de apoyo; iv) una mayor eficiencia de la comercialización de insumos y productos; y v) la inclusión de la planificación del desarrollo agrícola en otros sectores. La estrategia de desarrollo rural hace hincapié en lo siguiente: i) promoción de un crecimiento generalizado (desarrollo agrícola y ganadero, fomento de empresas rurales en pequeña y mediana escala, capacitación y conocimientos técnicos, aprovechamiento más adecuado de los recursos naturales, turismo, silvicultura, flora y fauna silvestre y fomento de la pesca); ii) mayor disponibilidad y facilidad de acceso a los servicios (educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento en el medio rural, infraestructura rural, información, comunicaciones, tecnología y energía); iii) reducción de los riesgos y la vulnerabilidad; y iv) fomento de la buena gestión de los asuntos públicos (descentralización y potenciación, planificación participativa en los distritos, seguridad y justicia).



6. **Pobreza rural.** De acuerdo con la encuesta sobre el presupuesto familiar de 1991/1992, la pobreza rural se estima en un 57% mientras que la pobreza alimentaria (es decir, la imposibilidad de satisfacer las necesidades nutricionales) se sitúa en torno al 32%. En las zonas rurales, los campesinos son más pobres que las personas que no se dedican a la agricultura; además, los campesinos que no poseen cultivos comerciales sufren mayor pobreza e inseguridad alimentaria que los agricultores que se dedican a esos cultivos; las familias más numerosas son más pobres que las familias menos numerosas; y las familias que viven cerca de los caminos y los mercados están en una situación más ventajosa que los demás agricultores. Hay considerables disparidades entre las familias y también entre las regiones. El coeficiente de Gini se estima en 0,46 y el nivel de gastos del 20% de la población más rica corresponde a casi 10 veces el del 20% de las personas más pobres. Los ingresos anuales per cápita superan USD 600 en Dar es Salaam, mientras que en diversas regiones (por ejemplo, Dodoma, Kagera y Kigoma) no llegan a USD 200.

7. La esperanza de vida al nacer aumentó de 45 años en 1970 a 52 años en 1990. Las estimaciones recientes indican un descenso a 48 años, debido sobre todo al VIH/SIDA, principal causa de mortalidad en el grupo de edad de 15 a 59 años, pues ocasiona el 35% de los fallecimientos de la población masculina y el 42% de la población femenina. Según los cálculos, en la actualidad hay 680 000 huérfanos. Con todo, la población sigue creciendo a un ritmo anual en torno al 2,8%.

8. **Género y pobreza rural.** Las mujeres representan cerca del 51% de la población y encabezan el 14% de las familias. Si bien un cierto número de estudios señalan que las mujeres son más pobres que los hombres, la encuesta sobre el presupuesto familiar de 1991/1992 señaló una incidencia de pobreza del 45% en las familias encabezadas por mujeres y del 49% en las que están a cargo de los hombres.

9. **Experiencias relativas a otros donantes.** Diversos organismos donantes que han prestado apoyo al sector agrícola de Tanzania han registrado experiencias desalentadoras debido a: i) el diseño inadecuado de los proyectos; ii) un entorno jurídico, institucional y normativo que no favoreció la consecución de resultados y del impacto; y iii) la incapacidad de proporcionar soluciones técnica y comercialmente válidas. En la evaluación del programa en el país (EPP) se examinaron las experiencias acumuladas por el Banco Mundial, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y algunos otros donantes. En una evaluación de la asistencia a los países elaborada en 1998 por el Banco Mundial en relación con su apoyo a los proyectos agrícolas de Tanzania, se llegó a la conclusión de que la primera prioridad debía consistir en identificar los factores que obstaculizan el crecimiento de las exportaciones agrícolas y las inversiones en ese sector. También se recomendó que los enfoques para la prestación de servicios de extensión agrícola hicieran hincapié en el reparto de los gastos y la participación de los campesinos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los donantes. En una evaluación efectuada por el DANIDA en 1994 acerca del apoyo al sector agrícola se indicó que el impacto se había visto limitado por: la enorme distancia que separa las zonas productoras y el mercado principal; las actividades de investigación y educación en el sector ganadero, que son de carácter más curativo que preventivo; y el énfasis exclusivo en los sistemas agrícolas de bajos insumos y orientados a la seguridad alimentaria (que son útiles en zonas determinadas) con menoscabo del potencial existente en otras zonas para adoptar sistemas más extensivos de producción de excedentes. Asimismo, en una evaluación reciente realizada por la ASDI y el Instituto de Desarrollo de Ultramar se afirma que Suecia no ha sabido tener estratégicamente en cuenta la tarea fundamental que afrontan los esfuerzos de reducción de la pobreza en Tanzania, es decir, el restablecimiento del crecimiento de la agricultura de las pequeñas explotaciones¹. Por otra parte, Suecia ha llevado la delantera en la adaptación de sus mecanismos de cooperación para el desarrollo,

¹ Booth, D., Hanmer, L., Conway, T. y asociados (2001), "Fighting Poverty Strategically? Lessons from Swedish Tanzanian Development Cooperation; 1997-2000". Estocolmo: Informe de evaluación de la ASDI 00/22, pág. 15.

basando cada vez más su asistencia en enfoques sectoriales en el marco de la estrategia de asistencia técnica y (más recientemente) el DELP. Esta modificación de las modalidades de prestación de ayuda tiene como objetivos principales disminuir los costos de las transacciones, fomentar el sentimiento de identificación nacional con el proyecto y una mayor responsabilización de la ayuda mediante la integración en los presupuestos nacionales.

II. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

10. **Justificación y objetivos.** La División de África Oriental y Meridional (PF) del FIDA tiene previsto preparar en 2002 un nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para Tanzania. A este respecto, la Oficina de Evaluación y Estudios (OE) realizó una EPP a fin de evaluar la cooperación general entre Tanzania y el FIDA. Dicha evaluación perseguía la finalidad de proporcionar los elementos básicos necesarios para actualizar el COSOP y, en particular, para: i) analizar el impacto y la sostenibilidad de las estrategias y operaciones en constante evolución del FIDA en Tanzania; ii) evaluar las estrategias nacionales para el desarrollo global y la función estratégica del FIDA a la hora de influir en las políticas y las estrategias de desarrollo, para mejorar de forma sostenible el bienestar de la población rural pobre y vulnerable de Tanzania; y iii) sobre la base de lo que antecede, formular apreciaciones y recomendaciones para el diseño y la ejecución de nuevas intervenciones y determinar las áreas que merecen una mayor exploración, con miras al desarrollo de estrategias y asociaciones.

11. **El proceso y la metodología de la EPP.** La EPP se realizó en el último trimestre de 2001 y se siguió para ello el proceso general de evaluación del FIDA, que prevé la preparación de un documento conceptual en la fase inicial de las actividades. Posteriormente, en agosto de 2001, la OE realizó una misión de reconocimiento en Tanzania con objeto de debatir el documento conceptual con una amplia variedad de asociados. Además de los debates exhaustivos con los principales asociados gubernamentales e institucionales, la misión mantuvo conversaciones con representantes de diversas organizaciones multilaterales y bilaterales que se ocupan de desarrollo en Tanzania. Se reunió, asimismo, con los coordinadores de los siguientes proyectos financiados por el FIDA: el Programa de Desarrollo Participativo del Riego, el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales. Además, examinó el documento conceptual con la *Economic and Social Research Foundation*, la Universidad de Dar es Salaam y con la ONG Pride Tanzania.

12. De conformidad con los procedimientos del FIDA en materia de evaluación, el documento conceptual se elaboró con la participación de los diversos interesados, mientras que el análisis y la redacción del informe estuvieron a cargo de un equipo de evaluación, para garantizar la independencia e imparcialidad debidas. La OE examinó el informe del equipo de evaluación y solicitó a la PF sus comentarios sobre el borrador inicial. Se corrigieron las inexactitudes de hecho y, cuando el jefe del equipo de evaluación lo consideró oportuno, se incluyeron otros comentarios de la PF en un nuevo borrador que se distribuyó al Gobierno y otros asociados para que lo examinaran.

13. El equipo de evaluación de evaluación estuvo integrado por seis consultores, tres de ellos contratados a través del Fondo Fiduciario de Dinamarca² y tres ciudadanos de Tanzania que trabajaron localmente³ (dos de los cuales eran mujeres). Un consultor tanzaniano participó muy de cerca en la formulación del DELP, la estrategia de desarrollo del sector agrícola y la estrategia de desarrollo rural. Además, a petición del Gobierno, la OE acordó que en la elaboración de la EPP participara a

² El señor Jakob Grosen (jefe del equipo), el señor Jens Raunso (especialista en agricultura y ordenación de recursos naturales) y el señor Peter Christensen (especialista en desarrollo rural).

³ El profesor Haidari Amani (especialista en economía del desarrollo y reducción de la pobreza, la señora Joyce Nyoni (socióloga) y la señor Cecilia Rughimbana (especialista en cuestiones de género).

tiempo completo, un representante del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria⁴. El representante del Gobierno acompañó al equipo de evaluación durante su labor sobre el terreno y en las reuniones con diferentes asociados a nivel local y en Dar es Salaam. Manifestó su aprecio por la labor realizada por el equipo y apoyó las evaluaciones generales de la misión. Esta última también se benefició de la presencia del Director de la Junta Ejecutiva del FIDA⁵, quien participó en la misión de EPP en calidad de especialista.

14. Como elemento clave de la elaboración de la EPP, los cuatro proyectos en curso apoyados por el FIDA⁶ en Tanzania prepararon, antes de la llegada de la misión, informes de autoevaluación que fueron de gran utilidad y se examinaron con los proyectos en forma separada durante la labor realizada por la misión de evaluación en cada zona de intervención. Además, en el contexto de la EPP se encargó la elaboración de un estudio específico a fin de examinar el diseño y los resultados de los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos.⁷

15. El equipo de evaluación examinó más de 200 informes y estudios preparados no sólo por el FIDA sino también por instituciones cooperantes, varios proyectos y otros asociados. Además, consultó una amplia gama de documentos gubernamentales, entre otros el DELP, la estrategia de desarrollo del sector agrícola, la estrategia de desarrollo rural y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Asimismo, el equipo hizo un considerable esfuerzo para sacar partido de las experiencias de otros donantes (véase el párrafo 9).

16. La EPP se basó también en numerosas observaciones e investigaciones sobre el terreno, en conversaciones con los interesados directos y el Gobierno, y con representantes de un amplio abanico de organizaciones internacionales presentes en Tanzania. Además de los debates celebrados con los beneficiarios a nivel tanto individual como colectivo, el equipo de evaluación organizó diversas reuniones de carácter extraoficial en las zonas de los proyectos, a fin de informar a los asociados sobre su labor en el campo y sus análisis iniciales. De hecho, el equipo abarcó una zona muy extensa pues visitó cinco regiones en las que el FIDA lleva a cabo actividades: Dodoma, Iringa, Kagera, Mara y Mwanza. Se efectuaron visitas en seis de los 11 proyectos financiados por el FIDA, que abarcaron cuatro proyectos en curso y dos proyectos cerrados⁸. El equipo de evaluación pasó unos 25 días en el terreno.

17. Durante una reunión recapitulativa celebrada el 10 de octubre de 2001 en Dar es Salaam, en la que tomaron parte 35 interesados directos, el equipo de evaluación presentó una extensa nota final de unas 20 páginas, en la que se exponían las principales conclusiones y recomendaciones de la misión. Los análisis, conclusiones y recomendaciones fundamentales del informe de la misión de evaluación se basan en los elementos centrales que figuran en la nota final. Las conclusiones del informe recibieron el apoyo general del Presidente⁹ y los participantes en la reunión. No obstante, la OE invitó

⁴ Se trata del señor Emmanuel Achayo, en aquel entonces economista superior y actualmente director de planificación de programas en el Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria.

⁵ Señor Lothar Caviezel (Suiza).

⁶ En el momento de la evaluación estaban en ejecución los siguientes proyectos: el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara, el Programa de Desarrollo Participativo del Riego y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales.

⁷ El estudio fue realizado por el Dr. H. Bohela Lunogelo, de Agrisystems, empresa de consultoría de Kenya.

⁸ Los proyectos en curso son: el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente en Kagera, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara, el Programa de Desarrollo Participativo del Riego y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales. Los proyectos cerrados son: el Proyecto de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales y el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales.

⁹ Señor G.S. Mgonja, Secretario Permanente Adjunto del Ministerio de Finanzas.

a los participantes a formular todo comentario adicional por escrito a fin de someterlo al examen del equipo de evaluación. Así pues, los comentarios recibidos posteriormente formulados por el Programa de Desarrollo Participativo del Riego y el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara se tomaron en debida consideración en el análisis y el informe de la misión de evaluación.

18. El jefe del equipo de evaluación viajó posteriormente a Tanzania, en mayo de 2002, a fin de: i) mantener conversaciones con los interesados directos acerca de la evaluación; ii) determinar los pasos a seguir a continuación para finalizar el proceso; iii) participar en el grupo de trabajo para la evaluación de la cartera de proyectos de Tanzania organizado durante la reunión celebrada en Dar es Salaam sobre la estrategia regional de la PF. Las deliberaciones del grupo de trabajo duraron casi un día entero. Cabe destacar que los participantes en el grupo de trabajo¹⁰ llegaron a un amplio consenso sobre las diversas apreciaciones y recomendaciones planteadas en la evaluación.

19. **Medidas ulteriores.** Una medida adicional fundamental consiste en lograr la participación de los miembros del consorcio central de aprendizaje (CCA) en el proceso de reflexión y debate sobre las apreciaciones y recomendaciones (véase la sección VI), contenidas en el informe de la evaluación, que conduzca a la formulación del acuerdo en el punto de culminación de la EPP. Con este fin, la OE, en colaboración con miembros del CCA y sobre la base del informe de la misión de evaluación, ha preparado un documento temático, que se examinará en una reunión que se celebrará en Tanzania en octubre de 2002 y a la que asistirán los diversos interesados nacionales. Se facilitará al Comité de Evaluación en su 31º período de sesiones de septiembre de 2002 un resumen de dicho documento. Luego, el acuerdo en el punto de culminación servirá de base para la formulación del COSOP de Tanzania. Se prevé que el informe de la misión de evaluación, junto con el acuerdo en el punto de culminación y los resultados conexos (como las reseñas y determinadas apreciaciones de la evaluación), se completarán, publicarán y difundirán a los interesados antes de finales de 2002.

III. ELABORACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

20. **Estrategia del FIDA.** Los tres documentos principales que articulan la estrategia del FIDA para Tanzania y las consideraciones estratégicas en que se fundamenta la actual cartera de proyectos del Fondo en el país son el informe de estrategia para el país (IEP) de 1993, el examen de la cartera de proyectos en el país de 1997 y el COSOP de 1998.

21. En el IEP se adoptó un enfoque basado en tres elementos. El primero de ellos consistía en apoyar los pequeños agricultores de las tierras altas meridionales y abarcaba: i) la provisión de crédito con miras a la disponibilidad de insumos; ii) el apoyo a la comercialización; y iii) la mejora del sistema de investigación y extensión para que se basara más en la demanda y se orientara a los beneficiarios. El segundo abarcaba el incremento de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores en zonas marginales, con especial énfasis en los cultivos alimentarios, el riego de bajo costo para la producción de arroz y la ganadería. El tercer elemento comprendía: i) el fortalecimiento de las oficinas del Ministerio para el Desarrollo Comunitario, la Mujer y la Infancia; ii) el desarrollo de servicios financieros rurales para almacenistas y comerciantes y para grupos informales bajos el principio de la responsabilidad colectiva; iii) la creación de caminos de acceso rurales; y iv) el diseño de medidas encaminadas a atender las necesidades de las mujeres y ayudarlas a superar la falta de tiempo, por ejemplo, mediante el establecimiento de bosques de aldea, el suministro de cocinas eficientes, un mejor abastecimiento de agua y la utilización de arados de tracción animal.

¹⁰ Se trató de unos 20 participantes, como los secretarios permanentes de la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior, representantes de la Oficina de Servicios para Proyectos las Naciones Unidas (UNOPS), el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Vicepresidente para la Reducción de la Pobreza, el Gerente de Operaciones para el país (GOP) del FIDA y el Jefe del equipo de evaluación, los directores de determinados proyectos del FIDA y otros.



22. El examen de la cartera de proyectos en el país, que se elaboró cuatro años más tarde, recomendó en particular que el apoyo del FIDA a Tanzania se orientara a largo plazo hacia lo siguiente: i) servicios financieros rurales; ii) ordenación de los recursos hídricos en las zonas marginales; iii) suministro de agua a las aldeas; iv) atención primaria de salud; y v) sistemas de agricultura mixta en Zanzíbar. Además, se examinaron dos estrategias que podían adoptarse para respaldar esas esferas, una estrategia temática para determinadas regiones y una estrategia sectorial y subsectorial para, por ejemplo, los servicios financieros rurales y la atención primaria de salud.

23. En el COSOP de 1998 se recomendó que las prioridades del FIDA en materia de préstamos a plazo medio abarcaran tres esferas, que se consideraban como los principales obstáculos para la producción agrícola: el riego participativo, los servicios financieros rurales y el desarrollo de mercados agrícolas y sistemas de comercialización. Más concretamente, el COSOP propuso un planteamiento doble, que perseguía: i) abordar la inseguridad alimentaria de las familias (incluso en las zonas relativamente más favorecidas, como Arusha, Kilimanjaro y las tierras altas meridionales) mediante el incremento de la producción agrícola y la ordenación más intensiva de los recursos naturales; y ii) mejorar los incentivos de producción concedidos a los campesinos mediante la integración de los mercados en los centros de producción y la eliminación de los obstáculos relacionados con el libre juego del mercado. Las inversiones se seleccionaron de acuerdo con estos objetivos estratégicos. Sin embargo, en relación con el COSOP, la EPP puso de relieve dos temas críticos que es preciso incluir en la estrategia nacional futura del FIDA para Tanzania.

24. El primero es a la necesidad de atender las exigencias del sector de subsistencia, cuya producción está destinada fundamentalmente al consumo doméstico. Las opciones tecnológicas y de mercado de que disponen ese sector y las regiones de escasos recursos son bastante limitadas. Continúan necesitando intervenciones más ‘tradicionales’ y focalizadas, en zonas específicas, pero también es preciso que aprovechen las oportunidades de transformar, con el impulso del mercado y mediante la diversificación, los sistemas de producción de subsistencia de secano en sistemas de cultivos mixtos de mayor valor. En este contexto, los proyectos elaborados y ejecutados sobre la base del IEP han resultado en ocasiones de gran utilidad en las zonas marginales pues han mejorado el acceso al abastecimiento de agua, los servicios básicos de salud, el fomento de cultivos y las instalaciones de riego. Entre las intervenciones de mayor éxito figuran las que se centran en actividades de bajo costo y baja tecnología y basadas en propuestas comercialmente viables.

25. El segundo tema crítico se refiere a la ‘viabilidad’ de las dimensiones y características multisectoriales de los programas incluidos en el COSOP de 1998. El primer proyecto basado en este COSOP entró en vigor tan sólo en 2000 y si bien se aprobaron otros dos proyectos, su ejecución aún no ha comenzado. En estas circunstancias, no es posible comentar el impacto del COSOP en la reducción de la pobreza rural. Aun así, se manifestó el temor de que quizá no fuera apropiado, y de hecho ni siquiera posible, insistir con la misma fuerza en el crecimiento y en el logro de beneficios más inmediatos para la población más pobre. Hasta cierto punto, esta preocupación es parte del desafío más amplio que enfrenta el FIDA de alinear sus operaciones con el marco estratégico del DELP, y mantener al mismo tiempo el carácter específico de sus intervenciones. Si se analiza favorablemente, el enfoque programático en que se fundamentan sus actividades recientes podría mostrar el camino hacia la adopción de estrategias sectoriales de crecimiento, una vez que se haya ganado mayor experiencia con la ejecución de la actual cartera y se hayan resuelto los problemas asociados de diálogo político.

26. En los cinco años que separan el IEP del COSOP tuvo lugar un cambio de orientación estratégico. El IEP ponía el acento en la mejora de los medios de subsistencia y la reducción de la vulnerabilidad de los grupos 'más pobres entre los pobres' principalmente en las zonas marginales, lo que debía llevarse a cabo no sólo mediante intervenciones en materia agrícola sino también con el apoyo de los servicios de educación primaria, salud, abastecimiento de agua potable, conservación del medio ambiente, captación de agua y desarrollo de grupos de autoayuda para promover servicios financieros rurales. En cambio, el COSOP parte de la idea de que la reducción de la pobreza rural depende en gran medida del crecimiento agrícola y que muchos habitantes pobres del medio rural en realidad viven en zonas de elevado potencial agrícola. Por consiguiente, insiste en una estrategia de crecimiento. Este cambio de orientación estratégico ha hecho que en el COSOP se hiciera menor énfasis que en el IEP en las zonas más pobres y marginales así como en la población rural más pobre.

27. Por último, el COSOP no se elaboró mediante un proceso de carácter verdaderamente amplio y consultivo, puesto que en aquella época en el FIDA los COSOP se consideraban ante todo documentos internos. No obstante, se han convertido en instrumentos de creciente importancia para el FIDA, sus asociados en los países y los órganos rectores. Por ello, el FIDA y sus asociados podrían aprovechar la oportunidad que brinda la elaboración del nuevo COSOP para Tanzania para promover un proceso global y participativo de diálogo político con los interesados directos.

28. **Operaciones del FIDA.** Desde 1978, el FIDA ha aprobado 10 préstamos para proyectos en Tanzania en condiciones muy favorables, por un total de USD 145 millones. Además, ha obtenido cofinanciación por un monto de USD 86 millones aproximadamente. El FIDA ha otorgado asimismo unos USD 1,5 millones a título de donación, principalmente para asistencia técnica y la puesta en marcha de los proyectos. El Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales también se ha beneficiado de una donación de USD 8,6 millones del Fondo Belga de Supervivencia, administrado por el FIDA. La actual cartera comprende cinco proyectos cerrados: el Proyecto de Desarrollo Rural de Mwanza/Shinyanga, el Proyecto de Pequeñas Explotaciones de Cultivos Alimentarios en las Tierras Altas del Sur, el Proyecto de Apoyo a Pequeñas Explotaciones Agrícolas de Zanzíbar, el Proyecto de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales y el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales; cinco proyectos en curso: el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara, el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, el Programa de Desarrollo Participativo del Riego, el Programa de Servicios Financieros Rurales y el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales, a los que hay que añadir un proyecto aprobado que debe aún entrar en vigor, el Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola. El Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales, así como el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales se elaboraron sobre la base del IEP de 1993, en tanto que el Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola, el Programa de Desarrollo Participativo del Riego y el Programa de Servicios Financieros Rurales se concibieron tras el COSOP de 1998.

29. **Preparación y diseño de los proyectos.** Un equipo de trabajo tanzaniano establecido para el examen de la cartera de proyectos del país de 1997 observó que si bien todos los proyectos se habían diseñado adecuadamente, los expertos tanzanianos no habían participado estrechamente en las etapas de planificación y supervisión. La EPP, al tiempo que comparte estas preocupaciones, reconoce que en su mayor parte los proyectos se concibieron de conformidad con el enfoque convencional, que dividía el ciclo de los proyectos en las siguientes fases concretas: identificación, preparación, formulación y evaluación *ex ante*. No obstante, en el diseño de los proyectos aprobados a partir del COSOP de 1998 ha influido el enfoque que se comenzó a perfilar tras el proceso de reorganización



del FIDA¹¹, que considera el diseño de proyectos como un proceso iterativo, en que se subraya el proceso en sí y la identificación de la esfera local con las actividades. Aun así, la EPP señala que podría mejorarse la participación de los donantes, los grupos cívicos y las ONG en el diseño de los proyectos, lo que redundaría en una mayor comprensión de los objetivos de las actividades y una ejecución menos problemática.

30. **Unidades de administración de los proyectos (UAP) y costos conexos.** Las UAP de los dos proyectos multisectoriales en zonas determinadas, es decir, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, así como la del Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales, se establecieron a fin de ayudar a las autoridades regionales y de distrito a llevar a cabo las actividades. En particular, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara ha desplegado esfuerzos para que la ejecución de las actividades se base en la nueva estructura descentralizada del gobierno de distrito. En la nueva cartera de proyectos, el diseño de algunas UAP prevé que éstas se ocupen de dirigir la ejecución. Especialmente en el Programa de Servicios Financieros Rurales, la UAP y las unidades de administración zonal serán los ‘ejecutores principales’ de la mayor parte de las actividades. Este nuevo papel se debe en parte a que se aplica la estrategia de contratar la prestación de servicios con organizaciones externas privadas y de la sociedad civil. A pesar de ello, la EPP se preguntó si no habría sido mejor contribuir a crear capacidad en los gobiernos central y locales para realizar la contratación externa en lugar de crearla en el ámbito de la UAP.

31. En relación con la estructura de las UAP, preocupa a su carácter provisional, lo que puede tener aún más relevancia en los casos en que la UAP emprende actividades no temporales, como la gestión de fondos de crédito o rotatorios. Cabe citar como ejemplo el informe de terminación del Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales, en que se indica que la considerable disminución del reembolso del préstamo registrada a final del proyecto se debió en parte a que los beneficiarios pensaron que tras el cierre del proyecto no continuaría el reembolso del préstamo.

32. También el establecimiento de la estructura de las UAP ha resultado oneroso. Aunque la EPP para Tanzania intentó comparar los costos de administración de los proyectos, la tarea no fue fácil puesto que los subcomponentes incluidos en la administración (por ejemplo, capacitación, SyE, asistencia técnica y equipo informático) diferían según los proyectos. La EPP observó que en la fecha de aprobación los costos de administración estimados de los préstamos para Tanzania eran iguales, y a veces inferiores, a la media del FIDA¹² para todas las regiones. Sin embargo, el examen de las cifras desembolsadas indica que en algunos proyectos financiados por el FIDA en Tanzania los gastos han

¹¹ Los tres últimos proyectos para Tanzania (relacionados con riego, microfinanciación y comercialización) fueron formulados en nombre del Gobierno por el Centro de Inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). A efectos prácticos, esos informes de formulación eran documentos gubernamentales y la FAO los sometía directamente al Gobierno.

¹² En los 10 últimos años, de acuerdo con el Sistema de Gestión de la Cartera de Proyectos (SGCP) del Departamento de Administración de Programas, los costos medios para el FIDA de la administración de los proyectos en Tanzania (en el momento de aprobación de los préstamos) han representado cerca del 10% de los costos totales de los proyectos, mientras que por lo que concierne a las actividades del FIDA en la región de África occidental y central el promedio ha sido de un 15%, y en la región de África oriental y meridional de 13%, aproximadamente.

rebasado considerablemente el límite previsto¹³ en las estimaciones para la administración del proyecto. Como es natural, un exceso de gastos en este componente supone una reducción de los recursos disponibles para otros componentes. Según parece, se han podido movilizar con facilidad recursos (adicionales) para financiar gastos relacionados con la administración de los proyectos en Tanzania. Por consiguiente, la PF quizá desee hacer mayores averiguaciones en esta materia a fin de velar por que los costos reales de administración de los proyectos coincidan en lo posible con los costos previstos a tal efecto al principio de la ejecución.

33. Habida cuenta de lo que antecede, la EPP formula tres propuestas para administrar los proyectos en el ámbito del programa del FIDA en Tanzania: i) es necesario utilizar en mayor grado las estructuras del Gobierno para los fines de la ejecución; ii) el Gobierno y el FIDA deben explorar la posibilidad de fusionar las UAP de diferentes proyectos cuando se necesiten estructuras paralelas; y iii) las transferencias de recursos de préstamos entre categorías deben estar sujetas a un examen más estricto por parte de las instituciones cooperantes y el FIDA¹⁴ a fin de limitar así la posibilidad de rebasar los presupuestos de la administración, facilitación y seguimiento de los proyectos.

34. **Seguimiento y evaluación (SyE).** Todos los proyectos tienen una unidad de SyE, que cuenta con sistemas de seguimiento y elaboración de informes sobre los resultados de la ejecución en términos físicos y financieros. Sin embargo, los efectos y el impacto del proyecto no se plasman de manera tan sistemática por lo que generalmente no se dispone de esa información. Aunque en los proyectos más recientes se han elaborado marcos lógicos adecuados, los proyectos más antiguos no pudieron beneficiarse de este tipo de instrumento. Ello agravó las dificultades de determinar los objetivos básicos y definir los indicadores del progreso y el impacto, aunque el personal del proyecto se esforzara posteriormente por desarrollar una matriz del marco lógico con la participación de diversas partes interesadas. El examen de gabinete de los sistemas de SyE de los proyectos financiados por el FIDA en Tanzania, efectuado para la EPP, señaló que en el Programa de Desarrollo Participativo del Riego los beneficiarios participaron en la preparación del marco lógico y la definición de los indicadores. La misión de evaluación constató la utilización del marco lógico como instrumento de administración en el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente. En términos generales, se registra una orientación positiva en los proyectos del FIDA en Tanzania hacia la adopción del enfoque del marco lógico y el desarrollo de una base adecuada para efectuar el

¹³ Por ejemplo, en el caso del Programa de Servicios Financieros Rurales, que entró en vigor a finales de 2001, se ha destinado el 24% del presupuesto total a la administración y el SyE del programa. En el caso del Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales, menos de un año antes de la fecha de cierre se había utilizado el 191% del presupuesto asignado a la administración y coordinación, mientras que los componentes relativos al abastecimiento de agua y servicios sanitarios habían utilizado sólo el 52% y el 80% de sus presupuestos respectivos. En el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, los costos de administración y facilitación del proyecto representaban el 9% del presupuesto en el momento de la aprobación del préstamo, pero en diciembre de 2000, es decir tres años antes del cierre, el renglón presupuestario relativo a la administración y facilitación del proyecto había superado el costo previsto en un 46%. Como resultado, el desembolso en concepto de ese renglón ascendió al 31% de los desembolsos totales. En el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara los gastos relativos a "salarios y prestaciones" en julio de 2001, es decir, dos años antes del cierre, habían ascendido a USD 1,3 millones, si bien el presupuesto aprobado en un primer momento preveía tan sólo USD 488 000.

¹⁴ La PF aclara que en algunos programas los gastos generales han aumentado por las siguientes razones: i) el Gobierno inició la revisión de las escalas salariales y la racionalización de los servicios públicos entre 1998 y 2000. Durante ese período de transición todos los donantes, incluido el FIDA, tuvieron que soportar algunos costos adicionales por concepto de aumento de salarios y del personal incluido en nómina; pero al ultimarse la labor del Comité de Reorganización de los Servicios se prescindió gradualmente de los servicios de ese personal adicional; ii) algunos proyectos tuvieron prórrogas de uno a tres años, con el consiguiente aumento de los gastos de administración; y iii) por lo general se subestiman los gastos de supervisión y seguimiento, que representan una parte apreciable de la organización y administración.

seguimiento y evaluación del impacto desde el inicio mismo de un proyecto. Sin embargo, en los proyectos anteriores examinados por la misión de evaluación (el Proyecto de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales, el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales y el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales), la definición de indicadores con la participación de los beneficiarios y la preparación de estudios de referencia no se realizaron con la eficacia y puntualidad necesaria. El examen de gabinete puso de relieve la falta de orientaciones adecuadas para el establecimiento de sistemas de SyE, diversas demoras en la realización de estudios sobre el impacto y la carencia de capacidad en el personal para desempeñar adecuadamente la función de SyE. En suma, en un principio los proyectos no hacían suficiente hincapié en el SyE, pero en la nueva cartera de proyectos se ha observado una actitud más favorable en este sentido.

35. **Actividades de supervisión.** Los informes de supervisión (elaborados por la UNOPS en Nairobi) constituyen una forma satisfactoria y rentable de seguir los progresos de los proyectos y comprender los problemas de la ejecución. Sin embargo, se centran únicamente en la consecución de resultados tangibles y en cuestiones relacionadas con la administración, el presupuesto, los desembolsos y las adquisiciones. Además, esos informes, al igual que los exámenes a mitad del período (ExMP) suelen contener múltiples¹⁵ y contradictorias recomendaciones. La EPP determinó la necesidad de simplificar los procesos de elaboración de ExMP y de informes de supervisión con miras a facilitar la adopción de las nuevas recomendaciones y aplicar las necesarias medidas complementarias. Aun reconociendo las limitaciones presupuestarias del FIDA, la EPP recomendó que la labor de supervisión prestara especial atención también a los resultados de la ejecución y el impacto del proyecto.

36. **El diálogo político y la presencia en el país** son cuestiones de mayor amplitud que merecen reflexión en el seno del Fondo. En especial se ha comprobado que la falta de una presencia sobre el terreno limita la función catalítica del FIDA. En las reuniones celebradas en todos los niveles por el equipo de evaluación en Tanzania, los asociados afirmaron que esta cuestión era el principal problema en sus interacciones con el FIDA.

37. La falta de una presencia más duradera y constante en el país ha impedido al FIDA mantener debates regulares y proactivos con los donantes y otros grupos sobre cuestiones normativas de importancia fundamental. También ha hecho más difícil forjar asociaciones estratégicas locales. De especial interés para el FIDA son los grupos de trabajo mixtos Gobierno-donantes encargados de la formulación y puesta en marcha de los procesos relativos al DELP, la estrategia de desarrollo del sector agrícola, la estrategia de desarrollo rural y el MANUD para Tanzania. Estos mecanismos cumplen los objetivos del Gobierno de agilizar la cooperación para el desarrollo y reducir los costos de la ayuda. Asimismo, se ocupan de que las actividades financiadas por donantes estén en consonancia con las políticas y estrategias gubernamentales y de que la asignación de recursos a los diversos sectores, regiones y distritos refleje de las prioridades del Gobierno. Debido a sus limitaciones estructurales, el FIDA no puede participar de forma permanente en este tipo de foros, lo que menoscaba su función de promoción y su capacidad de influir en el diálogo político y en la asignación de recursos.

38. Además, la falta de una presencia sobre el terreno perjudica los esfuerzos del FIDA para sostener la ejecución y adoptar las medidas complementarias necesarias para lograr y evaluar el impacto. En síntesis, una presencia más duradera ayudaría a reforzar el papel catalítico del FIDA y le permitiría brindar mayor apoyo a la ejecución y adoptar más medidas de acompañamiento, fortalecer el SyE, iniciar el diálogo político, crear asociaciones y cooperar más eficientemente en las actividades de los donantes en Tanzania.

¹⁵ Por ejemplo la ExMP y el informe de supervisión de la UNOPS de 1999 relativos al Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara contenían 91 y 50 recomendaciones, respectivamente.

IV. EJECUCIÓN E IMPACTO

39. **Indicadores cuantitativos de los resultados de la ejecución.** La evaluación de la ejecución del programa de Tanzania utilizando indicadores convencionales de eficiencia muestra que los resultados han superado la media regional y la media general del FIDA (véase el cuadro siguiente).

Indicadores cuantitativos de los resultados de la ejecución (cartera de proyectos en curso de Tanzania)

Indicador	Tanzanía	Región PF	FIDA
Tiempo transcurrido entre la aprobación de la Junta Ejecutiva y la entrada en vigor del préstamo	7,1	12,9	13,1
Porcentaje desembolsado del préstamo (mediados de 2001)	48%	35%	37%
Días de suspensión del préstamo por motivo de atrasos	0	74,0	11,4
Financiación media ¹⁶ (millones de USD)	15,4	11,4	12,8

Fuente: SGCP del FIDA, 2001.

40. **Desembolsos.** Los desembolsos totales de préstamos realizados entre 1978/1979 y 2000/2001 ascendieron a unos USD 70 millones, lo que supone un desembolso anual medio de unos USD 3,2 millones y un desembolso anual global del 54%. Los desembolsos anuales aumentaron en el decenio de 1990, hasta llegar a niveles de USD 4-5 millones.

41. **Reducción de las demoras en las adquisiciones.** El aumento de la capacidad operacional, la simplificación de los procedimientos y el apoyo técnico sustantivo a nivel oficial y oficioso son requisitos necesarios para mejorar los resultados de las adquisiciones. Por ejemplo, las donaciones del SOE¹⁷ proporcionadas a tres proyectos/programas permitieron al Gobierno preparar manuales, directrices y documentos de contratación que redujeron los retrasos de 18 a unos 6-8 meses. Sin embargo, la financiación del Servicio de Operaciones Especiales (SOE) es limitada y sería conveniente formar al personal competente del gobierno para que se ocupara con mayor eficacia de todo lo relacionado con las adquisiciones.

42. **Financiación de contraparte.** La falta de fondos de contraparte ha sido un problema persistente del programa de Tanzania. En general, el Gobierno ha sido incapaz de cumplir los compromisos financieros asumidos durante el proceso de elaboración del proyecto. El COSOP de 1998 reconoció que este era un problema preocupante. Por consiguiente, las misiones de formulación y evaluación de proyectos del FIDA deben hacer gala de realismo cuando propongan la participación del Gobierno en los planes de financiación.

¹⁶ Es decir, cuantía del préstamo del FIDA.

¹⁷ La cuantía de las donaciones del SOE osciló entre USD 0,19 millones para el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara, USD 0,09 millones para el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente y USD 0,08 millones para el Programa de Desarrollo Participativo del Riego.



43. **Selección.** El IEP y el COSOP enfocan la selección desde una perspectiva muy amplia. Los documentos de los proyectos apoyados por el FIDA incluyen la definición y descripción del grupo destinatario, integrada en su mayoría por pobres, pequeños agricultores y familias que se enfrentan a la inseguridad alimentaria. En algunas ocasiones, entre los beneficiarios indirectos del proyecto figuran algunos que no son pobres. Los documentos de evaluación suelen también contener alguna indicación sobre cómo se efectuará la selección de beneficiarios. Durante la fase de ejecución, los proyectos de Tanzania han adoptado directrices especiales para la selección de acuerdo con el mandato del FIDA.

44. El IEP de 1993 se centró en una estrategia orientada únicamente a los pequeños propietarios. Varios proyectos se concentraron expresamente en las zonas marginales, en particular el Programa de Abastecimiento de Aguas y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales, el Programa de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales y también en cierta medida el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara (especialmente en la zona de los lagos). Han introducido una diferencia en estas zonas al mejorar el acceso al suministro de agua, los servicios sanitarios básicos y el riego. Los proyectos basados en el COSOP de 1998, como el Programa de Servicios Financieros Rurales y el Proyecto de Sistemas de Comercialización Agrícola reflejan la prioridad que el documento concede a las estrategias de crecimiento favorables a los pobres. A diferencia de la mayoría de los proyectos precedentes, estos últimos incluyen un menor número de zonas donde la pobreza es absoluta (Arusha, Kilimanjaro y las tierras altas meridionales) y ofrecen a los campesinos pobres, aunque no sean los más indigentes, mayores posibilidades de acceder a sus beneficios. Tratan más bien de crear un clima favorable a la inversión y al crecimiento de proporcionar beneficios inmediatos a los más pobres. Los cultivos comerciales y de exportación pueden beneficiarse de estas intervenciones y de hecho diversos estudios han demostrado que los cultivos de exportación ejercen el efecto multiplicador más amplio sobre la economía en general.

45. Las mujeres son un objetivo específico y el COSOP afirma que todas las intervenciones deben hacer evaluaciones detalladas de la situación de la mujer y desarrollar los criterios de selección necesarios para dar preferencia a las familias encabezadas por mujeres. No obstante, en algunos casos la EPP advirtió que los beneficios habían ido a parar a los menos pobres. Por ejemplo, en algunos proyectos el número de beneficiarios se había limitado a los agricultores que tenían una hectárea o menos de tierra, con el resultado de que ciertos agricultores hacían en ocasiones ventas ficticias a parientes y amigos para verse incluidos en las actividades del proyecto. Por consiguiente, el tamaño de la explotación quizá no sea el mejor indicador de la pobreza, porque además muchos agricultores tienen otras fuentes de ingresos al margen de la agricultura. Otros mecanismos de selección que incluyen *a priori* una contribución obligatoria y con frecuencia elevada de los beneficiarios, ya sea en dinero o en trabajo, han excluido algunas veces a los más pobres, que no pueden aportar la contribución necesaria. Algunas de estas actividades no han sido sostenibles, con lo que surge la probabilidad de que algunos campesinos se empobrezcan aún más. Los efectos de la promoción por el FIDA de tecnologías de gran intensidad de mano de obra destinadas a elevar la productividad son aun más sutiles. Esta estrategia puede provocar consecuencias desfavorables indeseadas en las familias donde la mano de obra es escasa, en especial en las familias encabezadas por mujeres.

46. La EPP señala que es necesario elaborar con el mayor cuidado los indicadores de pobreza para la selección de beneficiarios a fin de que los más pobres sean siempre los principales beneficiarios. Como los actuales mecanismos de selección se han elaborado principalmente en la fase de ejecución, varían de un proyecto a otro. La EPP reconoce que aplicar criterios individuales de selección suele ser difícilmente realizable y socialmente discutible y que los proyectos elaborados después del COSOP y orientados al crecimiento implican en cierta medida una selección más bien indirecta que directa de los pobres. Como consecuencia, los beneficios han ido a parar en ocasiones a los menos pobres. La EPP concluye que se debe hacer hincapié en seleccionar las zonas y comunidades más pobres y en introducir tecnologías y metodologías que resulten particularmente interesantes y atractivas para los miembros más pobres de la comunidad. En su cooperación futura, el FIDA y el Gobierno tendrán que



reflexionar sobre la forma de llegar a un equilibrio entre crecimiento y beneficios más inmediatos para los más pobres. La EPP reconoce que tratar de conseguir ambos objetivos en el contexto de un COSOP puede ser difícil y que quizá resulte más adecuado desarrollar estrategias e intervenciones destinadas a grupos sociales y zonas geográficas específicas.

47. **Participación.** Hasta 1996 inclusive, los proyectos del FIDA prestaban escasa atención a la participación de los beneficiarios en su elaboración y su ejecución. De hecho, el COSOP de 1998 afirma: En anteriores proyectos del FIDA, la cuestión de la identificación de los beneficiarios con el proyecto y la necesidad de un enfoque participativo no se habían considerado como instrumentos de la formulación, evaluación y ejecución de los proyectos. Al preparar esos proyectos se seguía el método convencional de elaboración impuesta desde arriba, que confiaba plenamente en los mecanismos gubernamentales existentes para planificar y ejecutar todas las actividades del proyecto. Como resultado, los beneficiarios no se consideraban parte integrante del proceso de desarrollo y los proyectos no podían responder adecuadamente a sus peticiones o demandas. Esta ha sido la causa principal del fracaso de los proyectos de Zanzíbar y de las zonas marginales.

48. Más recientemente los proyectos del FIDA han tratado de promover la participación de los beneficiarios: i) haciéndoles intervenir en el establecimiento de prioridades que respondan a sus necesidades y preferencias; ii) favoreciendo en la situación actual de restricciones presupuestarias los mecanismos de reparto de costos (como los cargos por servicios) y asignando responsabilidades de mantenimiento de las infraestructuras rurales; y iii) organizando a los beneficiarios en marcos institucionales, como grupos de solidaridad o de usuarios, para intensificar su participación en las actividades de los proyectos y mejorar la gestión de los recursos de propiedad común como el agua o los activos comunitarios.

49. Pese a los progresos realizados, la EPP planteó dos consideraciones específicas relacionadas con la participación. En primer lugar, las actividades apoyadas por el FIDA en Tanzania necesitan destacar la calidad de los procesos que capacitan al pueblo a nivel de la base (como la mejora de conocimientos técnicos, la capacitación y el funcionamiento y la gestión general de grupos) en la misma medida, si no en mayor, que la consecución de los objetivos y resultados físicos y financieros preestablecidos (por ejemplo el número de grupos establecidos). Ello contribuiría a fomentar la identificación con las intervenciones, así como su sostenibilidad y aumentaría también la probabilidad de conseguir los objetivos deseados de desarrollo. En segundo lugar, una estrategia más flexible de ejecución puede resultar más efectiva. Por ejemplo, la EPP advierte que si las autoridades aplican rígidamente los objetivos descritos en la evaluación *ex ante*, no es probable que internalicen adecuadamente las necesidades cambiantes de los campesinos pobres en su plan de trabajo y presupuesto anual.

50. **Género.** La EPP advirtió que los proyectos son generalmente conscientes de la condición de la mujer y tratan de incluir a las mujeres en sus actividades, batallando en ocasiones contra normas culturales. Varios proyectos prevén específicamente la creación de grupos de mujeres y la participación de la mujer en las asociaciones de usuarios. En general, la EPP llegó a la conclusión de que la función de la mujer está lo suficientemente destacada en la fase de diseño y que las mujeres han emprendido actividades que tienen generalmente un carácter propio. Sin embargo, no se dispone de mucha información sobre la incorporación de la perspectiva de género. La PF trata de mejorar la perspectiva de género de sus actividades en Tanzania (en el momento de la misión de evaluación, el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente acababan de recibir una donación de USD 60 000 para incorporar la perspectiva de género en sus actividades). Sobre la base de las observaciones de la EPP los proyectos apoyados por el FIDA en Tanzania deben prestar atención a los siguientes sectores: i) las mujeres que forman parte de comités de gestión y grupos mixtos necesitan mayor formación y capacitación para desarrollar los conocimientos y la confianza necesarios para tomar la palabra e influir en el proceso decisorio; ii) para ser sostenibles, los grupos de mujeres necesitan mayor capacitación y se debe



oficializar su carácter informal; iii) los estudios de base y los sistemas de SyE deben incluir indicadores específicos de género; iv) la introducción de métodos y tecnologías agrícolas deben ser siempre objeto de un análisis que permita definir sus efectos en el tiempo de la mujer; y v) es necesario analizar con el mayor detenimiento la situación de la mujer en relación con los derechos al uso de la tierra.

51. **Subvenciones y reparto de gastos.** La EPP advirtió que las subvenciones pueden socavar la sostenibilidad si se destinan a una actividad periódica que se supone comercialmente viable y sostenible incluso cuando el proyecto se cierra y la subvención se interrumpe. Esto ocurrió en los Proyectos de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, en que se concedieron subvenciones para la multiplicación de semillas o el mantenimiento de diques en regadíos experimentales. Las subvenciones han tendido también a favorecer a los menos pobres, que pueden acceder a ellas con mayor facilidad que los miembros de las comunidades más pobres. A veces se forman grupos para recibir subvenciones, y se sabe de individuos que han iniciado actividades no por su atractivo financiero a largo plazo sino para beneficiarse de una subvención. Cuando el proyecto y la subvención terminan, lo más frecuente es que termine también la actividad.

52. Por otra parte, la PF señaló que las subvenciones que promueven la consecución de objetivos críticos a corto plazo pueden ser a veces inevitables. Por ejemplo, se concedieron subvenciones para la multiplicación de semillas en Mara y Kagera cuando el mal de Panamá y la chinche harinosa de la mandioca destruyeron los materiales de plantación de plátanos y mandioca. Las subvenciones contribuyeron a aliviar la inseguridad alimentaria que se había producido en las regiones. Una vez resueltos estos problemas y privatizados los sistemas de producción y distribución de semillas, las subvenciones se interrumpieron.

53. En el programa de Tanzania, además de utilizar subvenciones directas, el FIDA ha promovido el reparto de gastos con los campesinos pobres, en los casos, por ejemplo, del desarrollo y mantenimiento de sistemas de riego. En tales casos los campesinos pobres son movilizados a través de asociaciones de usuarios del agua y contribuyen con su trabajo o su dinero al desarrollo y mantenimiento de los sistemas. Además, en el Programa de Desarrollo Participativo del Riego y el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara, donde se pusieron en marcha planes de riego como parte de las actividades colectivas a fin de asegurar su sostenibilidad a largo plazo, los beneficiarios están obligados a pagar hasta el 10% del capital y parte de los gastos de mantenimiento. En los dos programas citados, los beneficiarios aportan trabajo y materiales de construcción como contribución a los gastos. Sin embargo, en algunas ocasiones los campesinos pobres participan en los programas de reparto de gastos sin darse plena cuenta de las consecuencias. Como ejemplo cabe citar la contribución en efectivo de 1 200 000 chelines tanzanianos (USD 1 500 aproximadamente), que las comunidades beneficiarias del Programa de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales tuvieron que depositar para la perforación de pozos de agua. Estos son ejemplos de campesinos pobres que han contribuido a diversos programas sin reconocer plenamente las obligaciones financieras y laborales que asumen y que no pueden cumplir.

54. Mayor atención merece la elección de las modalidades de financiación. La EPP no pudo determinar la razón de que diferentes proyectos escogieran entregar una mercancía en condiciones de préstamos comerciales, plenamente subvencionados, o en régimen de reparto de gastos entre el Gobierno y los diferentes beneficiarios. Por ejemplo, en el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara algunos cultivadores pobres de café reciben gratuitamente plántones, pero los productores de esquejes de mandioca reciben subvenciones para desbrozar. En el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, un campesino que tenía una parcela de demostración del plátano recibió fertilizantes sin que se estipularan claramente las condiciones de reembolso, en tanto que en el Programa de Abastecimiento de Agua y Servicios Sanitarios en Zonas Marginales las comunidades pobres tienen que cubrir una parte importante de los gastos de capital y

son responsables de todas las operaciones y del mantenimiento de un sistema de agua potable. En el Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales se concedieron insumos agrícolas en especie a título de préstamo y aparentemente a precios superiores a los del mercado, en tanto que en el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente un grupo de lucha integrada contra las plagas (MIP)/nutrición integrada de plantas (NIP) recibió tanques de agua gratuitamente para iniciar una actividad ganadera comercial.

55. **Producción agrícola.** Un importante objetivo de varios proyectos del programa del país es invertir el descenso de la producción agrícola, tanto de cultivos comerciales como de productos básicos. Los proyectos han realizado ciertos progresos en la consecución de este objetivo. El Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara ha prestado asistencia a los agricultores en la distribución de 544 t de esquejes de mandioca (más del doble de los 200 previstos) y de 1,7 millones de plántones de café (de un total previsto de 2 millones) y en el aprovisionamiento de semillas para cultivos en 1 500 ha de tierra (frente a las 2 100 ha previstas). Gracias al plan experimental del proyecto para el sisal, los beneficiarios han vendido 2 640 t de sisal para su transformación comercial. En el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente, 6 000 campesinos organizados en grupos MIP/NIP han recibido semillas mejoradas y se han beneficiado de los servicios de extensión. Como consecuencia, la producción de plátanos ha aumentado de una media de 5 kg a 40 kg por racimo en las variedades locales (de 15 kg a 65 kg en las variedades exóticas), la producción de maíz ha aumentado de 1 t/ha a 3 t/ha y la de frijoles de 600 kg a 2 t/ha.

56. En la esfera de la producción agrícola, la EPP advirtió: i) que el aumento de la producción de mandioca y plátanos había provocado la caída de los precios locales, con la consiguiente disminución de los ingresos de los campesinos que se dedican a esos cultivos; y ii) que era necesario racionalizar la utilización de subvenciones en los proyectos y, que en principio, las subvenciones se debían interrumpir gradualmente lo antes posible a fin de establecer los parámetros adecuados para la sostenibilidad de los beneficios. La EPP recomienda que el FIDA entable con el Gobierno un diálogo sobre la posibilidad de: i) aumentar el apoyo a los servicios de comercialización y almacenamiento; ii) suavizar las restricciones a la exportación de cultivos alimentarios a los mercados de países vecinos; iii) favorecer los cultivos de exportación de elevado valor en las pequeñas explotaciones y iv) a tal efecto continuar los esfuerzos por promover una producción comercial y sostenible de semillas para las pequeñas explotaciones.

57. **Desarrollo del riego.** El desarrollo y rehabilitación de riegos en pequeña escala en condiciones rentables es una estrategia de difícil aplicación, aunque de importancia vital para el crecimiento agrícola y la diversificación e intensificación de la producción. La EPP llegó a la conclusión, por ejemplo, de que las inversiones en recursos hídricos en el Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara pueden beneficiar a un número mayor de familias que el previsto en el momento de la evaluación *ex ante*. La demanda de esas inversiones es fuerte, como lo demuestran las considerables contribuciones iniciales y las largas listas de espera. Pese a algunos problemas de participación, equidad, gestión y tecnología, la EPP concluyó que los usuarios obtienen importantes beneficios de la financiación de sistemas de riego, como los pozos poco profundos, los pozos de profundidad media y las presas para la recogida de aguas para consumo animal y humano. Estos sistemas han ayudado a los beneficiarios a obtener dos cosechas en vez de una al año y han aumentado el rendimiento de 1 t a 4 t, reduciendo al mismo tiempo el costo de producción por hectárea de USD 1 650 a USD 740.

58. Es demasiado pronto para evaluar el rendimiento de las estructuras de riego que se vayan a financiar con cargo al Programa de Desarrollo Participativo del Riego, aunque se han expresado reservas sobre la conveniencia de recoger agua de fuentes estacionales utilizando la tecnología de los sistemas de desviación, ya que se considera una operación técnicamente compleja y de elevado riesgo. Es necesario estudiar con más detenimiento durante la ejecución las dificultades técnicas y las oportunidades de recoger agua en zonas donde las sequías y las inundaciones son frecuentes. La

sección de riego del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria está preparando un manual de riego que servirá de orientación al personal técnico en el diseño de sistemas de recogida de agua para riego. El manual deberá tener en cuenta los problemas que surgieron en sistemas construidos hace algunos años, como los del Programa de Desarrollo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas en Zonas Marginales.¹⁸

59. La EPP señaló que en las zonas marginales de baja precipitación es necesario mejorar y ampliar los sistemas de riego. Existe también la impresión de que los sistemas de riego más adecuados para los campesinos pobres son los que requieren bajos insumos en términos de capital y mano de obra, entre otras cosas, porque eso les permite participar con mayor facilidad en el desarrollo, explotación y mantenimiento de esos sistemas. La EPP advirtió que las obras de riego que el FIDA mantiene en el marco de su cartera de proyectos en Tanzania abarcan una superficie muy extensa, lo que dificulta su puesta en práctica. También es preciso reconsiderar la elección de la tecnología adecuada (por ejemplo, en términos de promoción de sistemas de desviación utilizando ríos estacionales en vez de presas).

60. **Servicios financieros rurales.** Las diversas organizaciones y asociaciones cooperativas de ahorro y crédito establecidas en el marco del Proyecto de Servicios Financieros Rurales y Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales han conseguido aumentar el ahorro en un 40%. Sin embargo, a juicio de la EPP los resultados del fondo de crédito rotatorio y de los componentes de distribución de insumos de los Proyectos de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente han sido mixtos. El Programa de Servicios Financieros Rurales está ensayando diversos criterios para la prestación de servicios de microfinanciación en las zonas rurales, en el marco del Mecanismo Flexible de Financiación del FIDA. Toda evaluación de su progreso es todavía prematura. Una de las características principales del programa reside en el establecimiento de vínculos directos entre las instituciones rurales de microfinanciación y los bancos comerciales y comunitarios. Ello permite a las primeras actuar de intermediarios financieros de los segundos, extendiendo así sus servicios y productos financieros a las zonas rurales. Con una supervisión y un seguimiento adecuados, el Programa De Servicios Financieros Rurales del FIDA puede ser pionero en la compleja esfera de la microfinanciación rural, necesaria para alimentar el proceso de comercialización agrícola en Tanzania.

61. **Desarrollo de la comercialización.** El Proyecto de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola, la primera gran intervención del FIDA en este campo, tiene un presupuesto de USD 42,3 millones y se extiende a siete regiones y 35 gobiernos locales, con una superficie total de 255 000 km². El proyecto se refiere a: i) el desarrollo de políticas de comercialización agrícola por medio de estudios, el establecimiento de nuevos comités de política a nivel nacional y de distrito y el apoyo institucional al Ministerio de Cooperativas y Comercialización, la Oficina del Primer Ministro y los consejos de distrito (35); ii) la creación de capacidad de los grupos y asociaciones de comerciantes e industriales, y el apoyo a su acceso a los mercados; iii) sistemas de información de mercados; iv) servicios de asesoramiento comercial; v) servicios financieros para comerciantes e industriales; vi) carreteras, incluida la creación de capacidad en los distritos para construir y mantener carreteras; y vii) mercados y almacenes en los pueblos. Las reservas de la EPP en esta temprana fase del proyecto se refieren a su amplia cobertura geográfica y su ambicioso alcance. Sin embargo, forzoso es reconocer que en el contexto de la estrategia de la reducción de la pobreza rural de Tanzania, este tipo de intervención se justifica ampliamente en el marco de los esfuerzos por pasar de una agricultura en su mayoría de subsistencia a una agricultura comercial. El proyecto es también un excelente vehículo para que el FIDA, junto con otros donantes, entablen un diálogo con el Gobierno. Entre las dificultades que, a juicio de la EPP, el proyecto debe abordar figuran: i) la débil infraestructura rural con cobertura limitada; ii) la escasez de servicios

¹⁸ Dieciséis de los 18 sistemas construidos en el marco del programa tuvieron que ser rehabilitados en el marco del Programa de Desarrollo Participativo del Riego.

adecuados de almacenamiento de las cosechas en las zonas rurales; iii) la falta de comunicaciones, que impide a los agricultores el acceso a las informaciones del mercado y compromete su capacidad de negociar significativamente las compras y las ventas; iv) la insuficiencia de las juntas de cosechas (que sustituyen a la junta de comercialización), que no parecen proporcionar beneficios cuantificables ni a los productores ni a los comerciantes que intervienen en la comercialización y transformación de los productos agrícolas; y v) las actuales estructuras fiscales, que reducen notablemente los ingresos agrícolas y de otras actividades e influyen negativamente en la actividad económica de las zonas rurales.

V. APRECIACIONES Y RECOMENDACIONES

62. **Necesidad de mayor concentración y de un marco temporal más largo.** Con la reciente aprobación del Proyecto de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola, el programa del FIDA en Tanzania cubrirá 14 regiones y 56 distritos, con una extensión aproximada de 430 519 km² y una población cercana a los 16,4 millones de individuos. (Se incluyen aquí los cuatro proyectos más recientes y no se tienen en cuenta los proyectos más antiguos de la cartera, que incluían un proyecto en Zanzíbar.) Hasta 2002, el FIDA habrá proporcionado apoyo a múltiples subsectores y actividades, tales como la producción agrícola (investigación y extensión, desarrollo de la ganadería y tecnología agrícola), financiación rural, desarrollo social (salud, educación, vivienda y agua potable), riegos, comercialización, creación de capacidad institucional y básica y desarrollo de infraestructura rurales. El desembolso anual medio realizado durante todo el período de cooperación entre el FIDA y Tanzania se sitúa en torno a USD 3,2 millones, aunque en el decenio de 1990 esta cifra ascendió a unos USD 5 millones. Incluso en los casos en que los proyectos se referían solamente a una región (los Proyectos de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente y de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara) el personal y los organismos de ejecución del proyecto destacaron los problemas con que habían tropezado en la fase de ejecución a causa de la enormidad de las distancias.

63. Aunque en un país tan extenso como Tanzania las distancias son inevitablemente grandes, es igualmente cierto que el FIDA no es la primera vez que apoya actividades variadas en zonas geográficas diferentes y con frecuencia distantes. Con una cobertura geográfica y temática tan amplia y unos desembolsos anuales medios tan considerables, existe el riesgo de que el impacto de las intervenciones en el marco del presente modelo de cooperación se diluya y produzca beneficios insuficientes a los campesinos pobres. En este contexto el FIDA necesita ensayar estrategias innovadoras puesto que en cada región y subsector tropieza con condiciones agroecológicas y capacidades institucionales e infraestructurales diferentes. La cobertura de regiones y subsectores diferentes requiere también recursos materiales y humanos considerables para la supervisión y el SyE eficaces de los proyectos y podría impedir al Fondo la consecución de una ventaja comparativa en un subsector o zona geográfica determinados que le permitiera intervenir, con autoridad en los procesos de diálogo político con el Gobierno y otros asociados. En suma, parece que los recursos del FIDA se distribuyen superficialmente por grandes zonas y en múltiples actividades, lo que hace difícil y costosa la ejecución, la comunicación y la supervisión a la vista de las limitaciones infraestructurales e institucionales del país.

64. ¿Cuáles son las opciones? Por una parte, el Fondo puede continuar sus operaciones como en el pasado de acuerdo con su mandato y con las prioridades del Gobierno en cuanto a la reducción de la pobreza rural. Las oportunidades y limitaciones de este planteamiento se han descrito en la EPP. Por otra, el FIDA podría considerar un planteamiento diferente, que implique una mayor concentración de su apoyo a Tanzania. Por ejemplo, podría adoptar un enfoque por sectores (en vez de un enfoque por proyectos) y aprovechar las estrategias y los sistemas nacionales establecidos de prestación y financiación del apoyo. Podría concentrar los esfuerzos en un subsector o tema seleccionados. Esta cooperación podría tener una amplitud nacional o limitarse a plazo medio a una esfera temática más definida. La selección de la esfera temática podría determinarse por la elección de la participación del subsector, por ejemplo, apoyando el desarrollo y la elaboración de un cultivo de exportación



determinado. Otra posibilidad sería que el FIDA prestara su asistencia a cinco o diez distritos básicos seleccionados para desarrollar y aplicar su plan de administración de distritos. Las prioridades y la composición del apoyo se determinarían en amplia medida por los habitantes y sus representantes electos en los presupuestos y planes de trabajo anuales. Por último, la EPP propone que el FIDA considere la aplicación de una perspectiva más larga (de 8 a 10 años) en relación con la concentración geográfica y subsectorial, ajustando los criterios y métodos a la evolución de los marcos políticos, jurídicos e institucionales.

65. **Que decidan los pobres.** La EPP recomienda que los objetivos en la fase de diseño se consideren, en el mejor de los casos, como indicadores que es necesario ajustar a las realidades locales durante la ejecución, según evolucionen las preferencias, prioridades y demandas de los campesinos pobres. Por ejemplo, el FIDA ha trabajado con fondos de desarrollo comunitario, que son instrumentos eficaces para captar las necesidades reales de los pobres durante la ejecución. Además, el Fondo puede considerar la posibilidad de hacer un mayor uso del Mecanismo Flexible de Financiación en Tanzania, pues este instrumento permite reajustes en función de los objetivos y actividades en diversas fases de la ejecución. Por último, quizá sea útil elaborar indicadores específicos para el seguimiento de aspectos cualitativos de la capacitación y la creación de capacidad, por ejemplo en sectores relacionados con la formación de grupos y la participación de los beneficiarios en las actividades de los proyectos. Ello permitirá al personal de ejecución observar la participación de los campesinos pobres en procesos vitales relacionados con la adopción de decisiones y la asignación de recursos.

66. **La participación como una asociación en pie de igualdad.** La EPP observó que la participación era objeto de interpretaciones diferentes según las personas y los niveles. El desafío al que hay que dar respuesta reside en desarrollar una noción coherente de participación en Tanzania. El desarrollo participativo debe verse como una asociación en pie de igualdad entre diferentes actores, entre la que los campesinos pobres y sus comunidades se convierten en agentes activos del cambio. En otras palabras, se debe considerar a los campesinos pobres como socios estratégicos y no como simples participantes. La participación debería ser un principio operacional subyacente que sirviera de apoyo a todas las actividades. El objetivo general de la participación es capacitar al individuo y apoyarle a fin de que adquiriera los conocimientos y experiencia necesarios para asumir una mayor responsabilidad y un sentido de pertenencia de su propio desarrollo. Al principio del proyecto se debería dedicar tiempo suficiente a analizar los factores que pueden influir en el proceso participativo. Es necesario informar y consultar a las comunidades. Los proyectos deben operar a través de instituciones establecidas, e incluso de las estructuras tradicionales cuando sea oportuno, y se debe limitar la creación de estructuras nuevas o paralelas de participación. Cuando las instituciones no estén lo bastante orientadas a promover la participación, se debe favorecer la formación del personal, especialmente en técnicas interpersonales como la empatía, la comunicación, la dinámica de grupo y la facilitación, así como el liderazgo motivacional. Por último, es preciso supervisar los procesos de participación.

67. **Estrategias de reducción de la pobreza rural.** Hay diferencias implícitas entre las estrategias de reducción de la pobreza subyacentes en el informe estratégico de 1993 y en el COSOP de 1998. El informe estratégico se basó en una clara preferencia por las intervenciones más directamente orientadas a mejorar los medios de vida y reducir la vulnerabilidad de las familias más pobres. Insistía no sólo en las intervenciones en la agricultura sino también en el apoyo a la educación, la salud, el suministro de agua potable, la conservación del medio ambiente, la recogida de aguas y el desarrollo de grupos autónomos para la promoción de los servicios financieros rurales. El COSOP, aunque perseguía el mismo objetivo básico de reducción de la pobreza, adoptaba una estrategia de crecimiento de base más amplia, basada en la percepción de que a largo plazo la mejor manera de reducir la pobreza consiste en introducir procesos dinámicos de cambio estructural que permiten a los agricultores afortunados ampliar sus existencias y sus ingresos, en tanto que los agricultores marginales y desfavorecidos se ven desplazados gradualmente a otros sectores o buscan empleo

asalariado en la agricultura. La atención se debe centrar en el sector de las pequeñas explotaciones rurales, integrado por agricultores con potencial de crecimiento y de producción de excedentes comerciales, y en las limitaciones específicas de producción con que se enfrentan estos campesinos. Así, las dos estrategias han dado lugar a tipos diferentes de intervenciones y de cobertura geográfica. La aplicación por el FIDA de dos estrategias diferentes de reducción de la pobreza en Tanzania merece nuevos análisis y debates a la luz de la evolución de la estrategia del Fondo. Además, sería útil un minucioso seguimiento y examen de los resultados de la estrategia de reducción de la pobreza rural promovida por el COSOP de 1998, en la medida en que podría aportar nuevas ideas para elaborar estrategias específicas e intervenciones de apoyo destinadas a grupos sociales y zonas geográficas diferentes de Tanzania.

68. **Diálogo político.** Tanzania recibe considerable atención de los organismos multilaterales y bilaterales de ayuda. Desde mediados del decenio de 1990, muchas instituciones de cooperación para el desarrollo han delegado sus operaciones de los países en los que se adoptan las principales decisiones relativas al desarrollo y a la asignación de recursos. En el marco del DELP, el Gobierno y los donantes participan en un diálogo continuado a nivel del país para definir las estrategias por sectores y subsectores y adoptar decisiones sobre los programas de inversión y el volumen de recursos. El apoyo presupuestario y el apoyo a los programas conjuntos son cada vez más importantes. De particular interés para el FIDA son los grupos de trabajo mixtos integrados por funcionarios del Gobierno y donantes y encargados de la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo agrícola y rural de Tanzania.

69. La EPP sostuvo que el FIDA puede y debe intensificar su participación en los diálogos políticos que tengan lugar en los foros pertinentes de Tanzania. Varios grupos de trabajo de donantes, como el grupo de trabajo del sector agrícola y alimentario, ofrecen las posibilidades de construir asociaciones estratégicas y movilizar recursos. Una mayor participación permitiría también al FIDA comprometer a otras instituciones que trabajan en el desarrollo agrícola y rural en Tanzania en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

70. La próxima preparación del nuevo COSOP de Tanzania proporciona al Fondo la oportunidad concreta de implicar a una amplia gama de asociados en el proceso de consulta y diálogo destinado a desarrollar una nueva estrategia de cooperación. La EPP identificó diversos temas (por ejemplo la función de las subvenciones, las opciones estratégicas para futuras intervenciones del FIDA, la necesidad de levantar las restricciones a las exportaciones de cultivos alimenticios a los países vecinos) que, entre otras, podrían formar la base del diálogo político a corto plazo.

71. **Presencia del FIDA sobre el terreno y apoyo a la ejecución.** La necesidad de una presencia más permanente del FIDA en los países en que existe una masa crítica de actividades desarrolladas por el Fondo, como Tanzania, es un tema que merece la atención del Fondo y de sus órganos de gobierno. Una de las posibilidades del Fondo es incluir a Tanzania, junto con algunos otros países determinados, en un programa experimental para ensayar disposiciones alternativas que aumenten la presencia del Fondo sobre el terreno. Este el programa experimental podría ser evaluado al cabo de cierto número de años y se reconsideraría de nuevo si los resultados fueran positivos.

72. Un diseño correcto es condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguir el efecto deseado. Se ha dicho con frecuencia que la asistencia técnica y el apoyo limitados durante la fase de ejecución dificultan el desarrollo de la fase y la consecución de resultados. El programa de Tanzania, como el de otros países, ha pasado por esta situación, lo que se debe en parte a que el FIDA dispone de recursos financieros y humanos limitados para el seguimiento y apoyo de los proyectos. Análogamente, el proceso de supervisión ha apoyado efectivamente la ejecución, pero por falta de

recursos está limitado en términos de frecuencia y de esferas técnicas de cobertura. Por encima de todo, es necesario seguir de cerca la aplicación de las recomendaciones formuladas por las misiones de supervisión, los exámenes de mitad de período, las actividades de evaluación y otras misiones de asistencia técnica de las partes interesadas como el FIDA, la UNOPS y el Gobierno.

73. **Unidades de administración de los proyectos.** A la vista del análisis de la EPP las siguientes ideas merecen reflexión y atención: i) en las estructuras de gobierno establecidas se debe incluir la función de administración de los proyectos a fin de promover la sostenibilidad en el período posterior al proyecto. Así, esa inclusión aseguraría un apoyo continuado a la administración cuando dejen de participar los donantes; ii) se deben hacer esfuerzos concertados por transferir algunas de las responsabilidades de las UAP a organizaciones de la sociedad civil, creando con ello capacidad a nivel local y liberando al Gobierno de la necesidad de proporcionar servicios; e iii) la descentralización ha desplazado considerablemente la función de ejecución a los niveles de distrito y subdistrito. Por consiguiente, para asegurar una administración y ejecución de los proyectos sin altibajos, el FIDA debe continuar apoyando las actividades de creación de capacidad de gestión en los niveles más bajos de la administración de Tanzania y al mismo tiempo asegurar que las funciones de administración de los proyectos estén integradas con mayor firmeza en las estructuras administrativas e institucionales de nivel local.

74. **Subvenciones y acuerdos de reparto de gastos.** La EPP consideró que en comparación con las subvenciones temporales para actividades periódicas, el reparto de gastos de las inversiones de capital puede ser menos arriesgado y más eficaz a largo plazo. El reparto de gastos es probable que mejore la identificación con las intervenciones y la sostenibilidad de las mismas. Por consiguiente, el FIDA podría considerar la promoción de esas estrategias con mayor intensidad en el programa de Tanzania. Sin embargo, el reparto de gastos es eficaz cuando: i) los beneficiarios son tratados como asociados en pie de igualdad e informados de todas las repercusiones financieras; ii) la inversión es viable y capaz de generar beneficios suficientes para financiar la depreciación y la operación y el mantenimiento; iii) el grupo beneficiario desarrolla capacidad suficiente para gestionar la inversión. Además, el reparto de gastos debería en algunos casos afectar también a otras partes, además de los beneficiarios y las autoridades del proyecto. Por ejemplo, en el apoyo a la rehabilitación de los caminos de acceso de la finca a los mercados (Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente y Programa de Desarrollo Participativo del Riego), quizá valga la pena considerar la posibilidad de asignar la responsabilidad del mantenimiento no sólo a los beneficiarios directos sino también a los gobiernos del distrito, pues no es probable que los comités de caminos rurales puedan mantener los caminos sin el apoyo de los gobiernos locales.

75. Además, sería útil que el FIDA apoyara al Gobierno en la elaboración de una política que proporcione orientación sobre el tipo de modalidades de financiación que se aplicaría a las diferentes actividades e inversiones. En la actualidad se recurre a opciones alternativas de financiación en los distintos proyectos, e incluso en actividades similares de los mismos proyectos. Esta política debería ser coherente con la capacidad y las prioridades del Gobierno a la hora de repartir (subvencionar) los gastos de actividades de proyecto específicas, y debería ponderar cuidadosamente las repercusiones en la sostenibilidad de las diferentes modalidades. Por ejemplo, aunque el Gobierno comparte por lo general los gastos de inversión/rehabilitación de las estructuras de los servicios sociales, como los centros de salud y los sistemas de suministro de agua potable, es dudoso que subvencione las inversiones destinadas a la rehabilitación de los baños antiparasitarios del ganado de propiedad privada o colectiva, que tienen perspectivas de viabilidad comercial. Una recomendación inmediata es que el Proyecto de Ordenación de la Agricultura y el Medio Ambiente estudie las modalidades de reparto de gastos del Proyecto de Iniciativas de Agricultores en la Región de Mara y del Programa de Desarrollo Participativo del Riego, que han ido más lejos que aquél en lo que respecta a la exigencia de las contribuciones de los usuarios y enfocan con mayor claridad el reparto de gastos.



76. **Selección.** En su conjunto, el COSOP y el IEP han enfocado la selección con una perspectiva amplia, sin entrar en detalles sobre las características del grupo destinatario ni los mecanismos de selección. Por consiguiente, en la práctica la selección se ha hecho a nivel del proyecto y por consiguiente los métodos de selección han diferido en cada caso, al igual que los resultados. Así pues, es necesario elaborar minuciosamente la metodología y los indicadores de pobreza para la selección de beneficiarios a fin de tener la certeza de que los principales beneficiarios son los más pobres. Además, convendría elaborar, durante la ejecución, una metodología para supervisar la inclusión de grupos identificables de pobres en las actividades del proyecto. Además de utilizar enfoques participativos de una buena relación costo-eficacia, como la clasificación en función de la riqueza, la metodología podría incluir estudios de muestreo al principio, en el punto medio y en la conclusión de un proyecto para evaluar la participación del grupo beneficiario y los efectos correspondientes en la pobreza.

77. **Seguimiento y evaluación.** Los proyectos que apoya el FIDA en Tanzania podrían beneficiarse de la nueva *Guía práctica para el seguimiento y la evaluación de proyectos de desarrollo rural*, completada y publicada por el FIDA en 2002. De hecho, para introducir y operacionalizar la guía a nivel de los proyectos, la Oficina de Evaluación y Estudios ha comenzado ya su adaptación a las regiones de Asia y el Pacífico y de África occidental y central del FIDA. Una actividad similar se iniciará en estrecha cooperación con la PF a principios de 2003. En el proceso se incluirán también las actividades apoyadas por el FIDA en Tanzania.

78. Entre tanto, y sobre la base del examen de los sistemas vigentes de seguimiento y evaluación, se formulan a continuación algunas sugerencias específicas que podrían mejorar estas operaciones en Tanzania: i) las evaluaciones de las necesidades de capacitación, en particular en materia de SyE, deberían figurar entre las primeras actividades de creación de capacidad de todos los proyectos. La capacitación debería insistir tanto en los conocimientos teóricos como en los prácticos; ii) el idioma utilizado en los instrumentos participativos de SyE, tales como el marco lógico, el manual de ejecución de programas, la evaluación del impacto de la participación y la evaluación rural participativa se debería simplificar y debería hacerse una traducción al kiswahili para facilitar la comprensión por todos los interesados a nivel inferior al de distrito; y iii) el sistema de SyE debería definir las funciones y responsabilidades de seguimiento y evaluación y fortalecer la capacidad del Ministerio de Finanzas, de otros ministerios y de las administraciones de distrito para cumplir esta función.