

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 39º período de sesiones

Roma, 8 de abril de 2005

REPÚBLICA ÁRABE DE EGIPTO

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN OPERATIVO

ÍNDICE		PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS		iii
I. PROCESO DE EVALUACIÓN EN EL PAÍS		1
II. ÁMBITO DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL		2
III. ESTRATEGIA DEL FIDA EN EGIPTO		3
IV. PROGRAMA DEL FIDA EN EGIPTO		6
V. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA		6
VI. IMPACTO DEL PROGRAMA		9
VII. CUESTIONES ESTRATÉGICAS		14
VIII. CUESTIONES OPERACIONALES		16
IX. RECOMENDACIONES		18
ANEXO DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: PROYECTOS CERRADOS Y PROYECTO DE INTENSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA		23

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AUA	Asociaciones de usuarios del agua
BDCA	Banco de Desarrollo y Crédito Agrícola
BPDCA	Banco Principal de Desarrollo y Crédito Agrícola
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPP	Evaluación del programa en el país
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
OE	Oficina de Evaluación
ONG	Organización no gubernamental
PICD	Programa Italiano de Canje de la Deuda
PN	División del Cercano Oriente y África del Norte
SyE	Seguimiento y evaluación
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas

REPÚBLICA ÁRABE DE EGIPTO

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

RESUMEN OPERATIVO

I. PROCESO DE EVALUACIÓN EN EL PAÍS

1. A finales del 2005, la División del Cercano Oriente y África del Norte del FIDA (PN) empezará a elaborar el nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de Egipto, mediante el cual inaugurará un nuevo ciclo de programación. La PN ha pedido a la Oficina de Evaluación (OE) que lleve a cabo una evaluación del programa en el país (EPP) como paso previo al proceso de formulación de estrategias. Los objetivos principales de la evaluación de esos programas son los siguientes: i) determinar los resultados y el impacto de las operaciones del FIDA; ii) extraer lecciones e ideas de la experiencia adquirida hasta la fecha, y iii) sentar las bases del nuevo COSOP de Egipto.

2. La cooperación entre el FIDA y Egipto se inició hace más de 25 años. Desde entonces, el Fondo ha respaldado nueve proyectos en ese país y ha comprometido un total aproximado de USD 189,4 millones por concepto de préstamos y un total de USD 491,3 millones por concepto de gastos de proyectos. El Gobierno de Egipto ha aportado USD 142,4 millones a esos proyectos. Los cofinanciadores han aportado otros USD 159,5 millones¹. A finales de 2004, había cuatro proyectos terminados, otros cuatro en curso y uno que aún no había entrado en funcionamiento². Se han concedido condiciones muy favorables para cinco préstamos del FIDA y condiciones intermedias para otros cuatro. El Fondo ha respaldado otras actividades por medio de donaciones de asistencia técnica, si bien en menor escala. La EPP se ha ceñido a la nueva metodología del FIDA, así como al marco metodológico de evaluación de proyectos³.

3. El equipo de la EPP visitó el país en marzo y mayo de 2004⁴. Antes de desplazarse a Egipto, se reunió en Roma con algunos funcionarios de la PN, la OE y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). A su llegada a El Cairo, la misión se reunió con diversos funcionarios del Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Agua y Regadíos, del Ministerio de Desarrollo Local, y del Banco Principal de

¹ A continuación, se ofrece el desglose de los fondos aportados por los cofinanciadores de los proyectos del FIDA en Egipto: los beneficiarios aportaron USD 50,5 millones; la Asociación Internacional de Fomento y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, USD 52,4 millones; los gobiernos extranjeros, USD 36,8 millones; las instituciones financieras nacionales, USD 11,2 millones, y “otras entidades”, USD 8,6 millones.

² Antes de declarar efectivo el préstamo, el Gobierno de Egipto propuso que se cancelara una porción sustancial de los créditos destinados al Segundo Proyecto de Ordenación de Recursos en Matruh. En fecha más reciente (diciembre de 2004), se ha cancelado el préstamo tanto para el FIDA como para el Banco Mundial.

³ Proyecto de marco metodológico para la evaluación de programas en los países, enero de 2004, y marco metodológico para la evaluación de proyectos, publicado con la signatura EC 2003/34/W.P.3.

⁴ Componían el equipo de evaluación el Dr. Christopher Gibbs, jefe de la misión y especialista en asuntos políticos e institucionales; la Sra. Maliha Hussein, socióloga especializada en el sector rural; el Sr. Hans Dieter Seibel, especialista en servicios financieros para la zonas rurales; el Sr. Parvis Hekmat, especialista en infraestructura rural y regadío; el Sr. Hikmat Nasr, especialista de investigación y extensión agrarias; la Sra. Manal Mohamed Eid y la Sra. Hanan Hamdy Abdel Rehim Radwan, sociólogas especializadas en asuntos nacionales, y el Sr. Sayed Hussein Mohamed, coordinador de la misión. La Dra. Mona Bishay, Directora Adjunta de la OE, formuló el procedimiento de evaluación y supervisó su ejecución en todas las fases.

Desarrollo y Crédito Agrícola (BPDCA). También se reunió con donantes internacionales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Programa Italiano de Canje de la Deuda (PICD). Por otra parte, mantuvo reuniones con organismos donantes bilaterales como el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, el Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, y con algunas organizaciones no gubernamentales (ONG).

4. El equipo visitó los lugares donde se ejecutaban los cinco proyectos de que constaba, en ese momento, la cartera del FIDA y recopiló datos gracias a las conversaciones que mantuvo con diversos funcionarios de las gobernaciones, los organismos de ejecución, el Banco de Desarrollo y Crédito Agrícola (BDCA) competentes y, sobre todo, los beneficiarios de los proyectos. En dichos lugares, el equipo trabajó tanto en la oficina como sobre el terreno, en colaboración con los directores de proyectos y las contrapartes. Llevó a cabo evaluaciones aperiódicas del impacto, de la participación y de la igualdad de género mediante grupos de debate y entrevistas personales con más de 700 beneficiarios, personalidades y funcionarios. La misión redactó un memorando detallado, que se analizó con un grupo de altos funcionarios en la reunión recapitulativa celebrada en el Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras, en El Cairo, el 3 de mayo de 2004. El informe definitivo sobre la EPP se presentó y debatió en las reuniones de la mesa redonda que se celebró en dicha capital los días 23 y 24 de marzo de 2005.

II. ÁMBITO DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL

5. La agricultura es un sector fundamental de la economía general de Egipto y constituye el cimiento de su economía rural. Sigue proporcionando los medios de subsistencia al 55% de la población, alrededor de 70 millones, según los cálculos de 2003, y proporciona empleo directo al 34% de la mano de obra. En el año 2000, se registró una tasa de pobreza rural del 22% aproximadamente. La agricultura representa, aproximadamente, el 17% del producto interno bruto y el 20% de los ingresos por concepto de divisas. Un segmento cada vez más amplio del sector agrícola egipcio se dedica a las exportaciones, pese a que el país importe alrededor del 40% de los alimentos que necesita.

6. El sector agrícola egipcio se divide, desde el punto de vista geográfico, en dos partes: el Alto Egipto y el Bajo Egipto. La primera parte, abarca el trecho del valle del Nilo que se extiende desde Gizé en dirección al sur y la segunda, el trecho del delta del Nilo que se extiende desde El Cairo hacia el norte. También se puede dividir el sector en “tierras antiguas” y “tierras nuevas”. Las tierras antiguas se hallan en el valle del Nilo y son las que se recuperaron del desierto hace muchas generaciones. Las tierras nuevas son las comprenden aquellas que se recuperaron hace poco (después de 1950) y las que se hallan en vías de recuperación. La mayoría de las explotaciones agrícolas de Egipto son pequeñas, ya que tienen una superficie media de alrededor de dos *feddans*⁵ o menos. Las del Alto Egipto son, por lo general, menores que las del Bajo Egipto.

7. La agricultura ha sido uno de los motores fundamentales del crecimiento económico de Egipto durante generaciones. A mediados del decenio de 1980, el Gobierno emprendió unas reformas encaminadas a incorporar tanto el conjunto de la economía como diversos sectores al régimen de mercado y, gracias a las innovaciones en materia de políticas y de explotación agrícolas se ha incrementado el crecimiento del sector que nos ocupa. En los últimos 20 años, la productividad agrícola se ha incrementado ostensiblemente, incluso si se mide con parámetros internacionales. Egipto ocupa un puesto de primera fila, en cuanto a rendimiento de los cultivos, entre los productores

⁵ Un feddan equivale a algo más de un acre, es decir, a 0,42 hectáreas aproximadamente.

mundiales de productos básicos como el arroz, el azúcar de caña y el sorgo. Esto se debe al hecho de haber reconocido que el crecimiento tenía que respetar la equidad, haber intentado reducir la pobreza de las zonas rurales y haber prestado especial atención a las mujeres y a los agricultores sin tierra.

8. El Gobierno formuló dos grandes estrategias de desarrollo agrícola dentro de su programa general de reforma económica, que entró en funcionamiento a finales del decenio de 1980. En la primera, que se denominó **Estrategia agrícola para el decenio de 1990**, se hizo hincapié en la ordenación eficiente y ecológicamente racional de las tierras y las aguas, en el fomento de los mercados y en la promoción del sector privado, así como en la prestación de servicios de seguridad social. En la segunda y más reciente, denominada **Estrategia agrícola para el período que termina en 2017**, se prosiguió con el proceso de reforma y se recalcó, aún más, la importancia que tenían tanto el sector agrícola como el no agrícola para la economía rural, la necesidad de contar con unas infraestructuras rurales esenciales y la importancia fundamental de crear un entorno que favoreciera la competitividad. A fin de mitigar los perjuicios que habían sufrido los pobres a consecuencia de la reforma, el Gobierno constituyó un Fondo Social para el Desarrollo en 1991, un Programa Nacional de Desarrollo Rural Integrado y un Ministerio de Desarrollo Rural en 1996 que se red denominó como Ministerio de Desarrollo Local en 1999.

9. A pesar de que el programa de reformas de Egipto ha constituido un éxito desde el punto de vista macroeconómico y de que se ha progresado mucho, también, en lo que respecta al desarrollo humano⁶, la pobreza rural y algunos indicadores sociales siguen ofreciendo motivos de preocupación. El número total de pobres de Egipto es de 10,7 millones aproximadamente. El 29% de ellos viven en las zonas urbanas y el 71%, en las rurales; la tasa de pobreza urbana ronda el 9% y la de pobreza rural, el 22%. Sin embargo, el contraste más acusado se da entre las tasas de pobreza de las zonas metropolitanas (cuya tasa varía del 2% al 5%) y el Bajo Egipto (cuya tasa varía del 5% al 19%), por un lado, y las zonas rurales del Alto Egipto (cuya tasa oscila entre el 30% y el 50%), por otro. La mayoría de los pobres viven en el Alto Egipto y se concentran, sobre todo, en sus zonas rurales. Es esencial que se eleve la tasa de creación de empleo de las zonas rurales para reducir la pobreza de éstas y cerrar así la brecha que separa al Alto del Bajo Egipto.

10. En la actualidad, Egipto sufre las consecuencias de la difícil coyuntura económica externa y analiza cómo sufragar los gastos por concepto de servicio de su deuda externa. El Gobierno pugna por: limitar los empréstitos del extranjero a proyectos que estén en condiciones de amortizar préstamos; por sufragar mediante donaciones más proyectos de desarrollo social; por restringir los empréstitos del extranjero a proyectos que funcionen, en gran medida, mediante divisas; por movilizar más fondos locales, y por otorgar prioridad a las infraestructuras. Ello permitirá recurrir con menor frecuencia a los empréstitos para reducir la pobreza de las zonas rurales, pero exigirá desplegar más imaginación y mantener un diálogo más efectivo que en el pasado para obtener préstamos en condiciones que no sean de favor.

III. ESTRATEGIA DEL FIDA EN EGIPTO

11. A fin de cumplir su mandato de reducir la pobreza de las zonas rurales, el FIDA concentra sus esfuerzos en tres objetivos estratégicos: i) reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones; ii) fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y la tecnología, y iii) aumentar el acceso a los servicios financieros y los mercados⁷. Desde 1995, el Fondo ha intentado convertirse en un organismo innovador ideando y divulgando unas fórmulas más

⁶ Véase *Egypt Human Development Report 2003*.

⁷ Dar a los pobres de las zonas rurales la oportunidad de salir de la pobreza, *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*.

efectivas de desarrollo rural que beneficien a los pobres. También ha mantenido su adhesión a los objetivos de desarrollo del Milenio, objetivos a los que se atienen las actividades internacionales encaminadas a reducir a la mitad para 2015 la pobreza mundial.

12. Dentro de ese marco de reducción de la pobreza de las zonas rurales, la estrategia del FIDA para la región del Cercano Oriente y África del Norte se centra en cuatro temas: i) dotar a los pobres de las zonas rurales de los medios que les permitan dirigir su propia vida; ii) diversificar los ingresos de las zonas rurales; iii) reducir las desigualdades de género, y iv) mejorar la ordenación de los recursos naturales. Se considera que la escasez de agua es un problema grave y urgente. Según se ha dicho, el cumplimiento de los objetivos del FIDA en la citada región depende de cuatro actividades: diálogo sobre políticas, concertación de asociaciones estratégicas, gestión de conocimientos y gestión de los impactos⁸.

13. El Programa del FIDA en Egipto se ha fundamentado en cuatro actividades: i) el envío de una misión de identificación de proyectos en 1979; ii) el envío de una misión de identificación general en 1989; iii) el envío de una misión de identificación general en 1993, y iv) la elaboración de un COSOP en el año 2000.

14. Hasta el año 2000, las inversiones que había hecho el FIDA en Egipto se atuvieron a los resultados de unas misiones centradas en los proyectos. A diferencia de muchos otros países que habían obtenido préstamos del FIDA en el decenio de 1980 y a principios del de 1990, Egipto no se benefició de misiones de programación especiales que le permitieran articular una estrategia. También es importante destacar que, durante ese período, el planteamiento de la labor del FIDA en Egipto no se adaptó lo suficiente a la evolución de la coyuntura económica y política, a las medidas y estrategias aplicadas por el Gobierno en el sector agrícola ni a las características de la pobreza de las zonas rurales. Los dos pilares de su programa —promoción de los asentamientos en tierras nuevas e incremento de la productividad de las antiguas— se mantuvieron, en gran medida, invariables. Asimismo, el grueso de las inversiones del FIDA se siguieron destinando al Bajo Egipto y a la zona septentrional del Alto Egipto, pese a que las tasas de pobreza más elevadas se registraran en las zonas rurales del sur del Alto Egipto. Esa distribución geográfica de las inversiones puede haber tenido una justificación en la fecha en que se aprobó el proyecto, pero parece más difícil que la tenga ahora, habida cuenta de las características de los proyectos actuales y de lo dispuesto en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). La primera estrategia propiamente dicha que definió el FIDA para Egipto figura en el COSOP del año 2000, en el que se expone un planteamiento exhaustivo de la formulación de estrategias que estaba dotado de buena calidad analítica, se ajustaba bien al problema de la pobreza de las zonas rurales y estaba en consonancia con la política del Gobierno y el mandato del FIDA. Sin embargo, en el COSOP se trataron una amplia gama de cuestiones y se expusieron muchas más ideas de las que podían ponerse en práctica por medio de un programa que no incorporaba más de un proyecto nuevo cada tres años. En el COSOP se previeron sólo dos intervenciones nuevas, una de las cuales consistía en un proyecto de estilo novedoso, el Segundo Proyecto de Ordenación de Recursos en Matruh, que se había aprobado en 2002. Sin embargo, los documentos que obran en nuestro poder no permiten saber, a ciencia cierta, si ese proyecto estaba justificado atendiendo a las prioridades del COSOP o a las condiciones estratégicas que imponía la evolución reciente de la pobreza de las zonas rurales.

15. Cabe destacar otras cinco conclusiones con respecto a la estrategia del FIDA en Egipto que pueden resultar de utilidad en los procesos futuros de formulación de estrategias. En primer lugar, si bien el FIDA ha obtenido más recursos de otros donantes a lo largo del tiempo, sólo ha cooperado con

⁸ *Regional Strategy Paper. Near East and North Africa. Programme Management Department*, marzo de 2002.

unos pocos, entre los que sobresalen el Banco Mundial y el PICD⁹, lo que contradice las aspiraciones políticas del FIDA de incrementar su colaboración en operaciones que se lleven a cabo en Egipto. En segundo lugar, el Fondo ha forjado una relación estrecha y fructífera con el Gobierno, sobre todo por intermedio del Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras. Pese a que las labores relacionadas con los regadíos, la ordenación de recursos hídricos y las infraestructuras rurales comunitarias se prestan a ampliar las relaciones de asociación con otras entidades, como el Ministerio de Agua y Regadíos y el Programa Nacional de Desarrollo Rural integrado, así como con las ONG, dicha ampliación no se ha materializado plenamente y habrá que insistir en ella en el futuro. En tercer lugar, la preocupación especial que siente el Fondo por las mujeres apenas se plasma en sus intervenciones, a pesar de la importancia que atribuye a esta cuestión. En fecha reciente, se ha aprobado una donación de asistencia técnica destinada a intensificar la incorporación de los aspectos de género en dos proyectos que se hallan en vías de ejecución, y habrá que redoblar los esfuerzos en ese sentido.

16. En cuarto lugar, si bien el FIDA (desde 1995) pretende, de manera oficial, ser un organismo innovador y respaldar la adopción de medidas de carácter experimental, sólo algunos elementos de su labor de respaldo a Egipto pueden considerarse novedosos. El diseño de un proyecto (el Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag) sí ha constituido una novedad para las zonas rurales del Alto Egipto y, por otra parte, la ayuda que ha prestado el FIDA al Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola ha hecho que se preste más atención a la investigación de los métodos de explotación agrícola, idea bastante nueva en la zona norte del Alto Egipto. El respaldo que se ha prestado en las demás esferas del programa se ha atendido a pautas bastantes tradicionales.

17. En quinto lugar, la cartera de proyectos del FIDA en Egipto no puede calificarse, todavía, de “programa” totalmente integrado. El Fondo ha apoyado un conjunto de proyectos de desarrollo, pero, al parecer, no ha invertido demasiado en las actividades complementarias que se enuncian en su estrategia para el Cercano Oriente y África del Norte y en el COSOP, ni ha previsto el escalamiento exigido para crear un programa. Por ejemplo, escasean los indicios de que el FIDA haya apoyado la gestión de los conocimientos, el diálogo sobre políticas, la promoción de éstas y el fomento de las innovaciones generalizables, actividades, todas ellas, que empezaron a cobrar importancia para el Fondo a mediados del decenio de 1990; y también escasean los indicios de que haya participado en esas actividades. Ello se ha debido, en parte, a la precariedad de la estructura que mantiene el FIDA en el país, ya que carece de personal residente, y a su dependencia con respecto a las instituciones de cooperación para supervisar la ejecución de los proyectos. Y también se ha debido a que las donaciones y los instrumentos de préstamo de la cartera no se han utilizado de manera complementaria ni se han escalonado de modo apropiado.

18. A pesar de todo lo anterior, el planteamiento aplicado por el FIDA en Egipto ha dado muchos resultados satisfactorios (véase la sección siguiente). El resultado positivo principal ha sido la elaboración de una cartera de proyectos que ha resultado muy valiosa para el Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras, ya que se ceñía a las prioridades que tenía el Gobierno en aquellas fechas. Lo bueno de esa cartera era que ofrecía un conjunto de proyectos de desarrollo agrícola autónomos que, en los casos en que se ejecutaron debidamente, permitieron mejorar las condiciones socioeconómicas de los pobres de las zonas rurales donde se ejecutaron. Por otra parte, ese planteamiento se ha resentido de su escasa adaptabilidad a la evolución de la coyuntura de las zonas rurales de Egipto a lo largo de numerosos años de reformas progresivas por parte del Gobierno,

⁹ El Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción colaboró en el desarrollo de infraestructuras dentro del Proyecto de Desarrollo Agrícola de Fayoum mediante un acuerdo independiente de financiación que no se consideró parte del proyecto respaldado por el FIDA y que se omitió en la evaluación intermedia de dicho proyecto.

así como de la discreción con que ha trabajado el FIDA y de la falta de experiencia de los agentes del desarrollo socioeconómico de Egipto, lo que ha menguado las oportunidades de aprender, intercambiar experiencias y ejercer influencia para reducir la pobreza de las zonas rurales en mayor escala.

IV. PROGRAMA DEL FIDA EN EGIPTO

19. El FIDA ha comprometido más del 50% de sus fondos (véase el párrafo 2) en cuatro proyectos de colonización de tierras nuevas en el Bajo Egipto¹⁰ y alrededor del 30%, a tres proyectos de desarrollo agrícola en la zona septentrional del Alto Egipto.¹¹ En fecha más reciente, ha prestado apoyo a un programa de desarrollo de infraestructuras rurales en la zona meridional del Alto Egipto y a otro proyecto de ordenación de recursos naturales y del medio ambiente del litoral noroccidental de Egipto (Segundo Proyecto de Ordenación de Recursos en Matruh).¹² De esos datos, se desprende que las colonias de tierras nuevas en el delta han recibido el grueso de la ayuda del FIDA y que las gobernaciones más pobres de la zona meridional del Alto Egipto han recibido mucho menos.

20. Los fondos que ha comprometido el FIDA en Egipto se han destinado, en primer lugar, al subsector del crédito rural (40,2%) y, en segundo lugar, a los de las infraestructuras rurales (20,8%) y la extensión e investigación agrícolas (10,5%). El 30% que queda aproximadamente se ha repartido entre más de nueve actividades adicionales. En el curso de la ejecución se reestructuraron algunos proyectos y se modificó la distribución efectiva de los gastos, con lo que una gran proporción de los fondos destinados a créditos se desviaron a sufragar gastos de infraestructuras.

V. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA¹³

21. **Pertinencia del programa.** En conjunto, la mayoría de los proyectos tienen objetivos que están en gran consonancia con la estrategia del FIDA, la estrategia del Gobierno (en la fecha en la que se los diseña) y las necesidades de los pobres de las zonas rurales. Por tanto, se estima que la pertinencia de la cartera de proyectos es considerable. Lo que no está tan claro es en qué medida el programa ha estado en consonancia con las necesidades de los más pobres.

22. **Efectividad de los proyectos cerrados.** Partiendo de los informes de evaluación y los informes finales de los cuatro proyectos cerrados y de las conversaciones que mantuvieron con sus asociados en Egipto, los encargados de evaluar los programas del país estimaron que los dos proyectos cerrados de colonización de tierras de la región del delta (el Proyecto de Colonización de Beheira Occidental y el Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas) habían tenido una efectividad considerable. Dichos proyectos habían cumplido la mayoría de sus objetivos principales. Gracias al Proyecto de Beheira Occidental se había logrado reestructurar una extensa explotación agrícola, se habían repartido sus tierras entre diversas familias, se había mejorado el riego de una zona cuyo suelo padecía de salinidad excesiva y de saturación hídrica, se había incrementado sensiblemente la productividad de 9 500 *feddans* y se había reasentado a unas 1 700 familias, cuyos ingresos se habían incrementado. El proyecto ayudó a levantar la economía de la región occidental del delta, que goza

¹⁰ Los proyectos son los siguientes: i) el Proyecto de Colonización de Beheira Occidental; ii) el Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas; iii) el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental, y iv) el Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental.

¹¹ Se trata, en concreto, de los siguientes: i) el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Minya; ii) el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Fayoum, y iii) el Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola.

¹² En mayo de 2004, el Gobierno declaró que desearía que el FIDA redujera los fondos que había comprometido en el citado segundo proyecto de Matruh, de USD 12,7 millones a USD 1,5 millones. En fecha más reciente (diciembre de 2004), ha quedado cancelado el préstamo para el FIDA y para el Banco Mundial.

¹³ Atendiendo a lo dispuesto en el marco metodológico de evaluación de proyectos del FIDA, el desempeño de los programas se determina mediante tres criterios: pertinencia, efectividad y eficacia.

actualmente de prosperidad y que es probable que logre la sostenibilidad, si se resuelven debidamente los problemas que empiezan a afectar la calidad del agua. No se ejecutó el componente crediticio del Proyecto de Colonización de Baheira Occidental, y los fondos correspondientes se reasignaron para sufragar gastos de infraestructuras.

23. El Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas se centró en la colonización de las tierras nuevas del delta del Nilo y logró sus objetivos principales al prestar servicios a más de 35 000 colonos que ocupaban 169 000 *feddans* de esas tierras. Se mejoraron las colonias, se crearon nuevos puestos de trabajo y se incrementaron considerablemente el rendimiento, la producción y los ingresos. Lo más importante es que el absentismo de los colonos descendió acusadamente. Hubo problemas para ejecutar el componente crediticio y menos del 25% de las familias previstas recibieron préstamos. Se estimó que, en conjunto, era probable que se lograra la sostenibilidad y que había habido un desarrollo institucional considerable.

24. Los objetivos de los dos proyectos cerrados de la zona septentrional del Alto Egipto sólo se han cumplido en parte y se estima que su efectividad ha sido mediana. El Proyecto de Desarrollo Agrícola de Minya tenía por objeto mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas reforzando los servicios de investigación y extensión e incrementando los créditos. El proyecto iba dirigido a las explotaciones agrícolas de menos de tres *feddans*, pero no discriminaba a favor de las familias más pobres ni de las que carecían de tierras. Se implantó el método tradicional de extensión agrícola consistente en combinar capacitación con visitas, método que funcionó bien cuando hubo incentivos económicos que atrajeran al personal. Se ha mejorado el método de extensión y ha aumentado la producción, pero, habida cuenta de que la supervisión ha sido deficiente, no se ha podido calcular de manera rigurosa el incremento de la productividad debido al proyecto. La ejecución fue muy lenta y el proyecto se cerró 10 años después de lo previsto, con lo cual sus beneficios se demoraron considerablemente. Se ha logrado cierto desarrollo institucional y mejorado la coordinación entre los servicios de investigación y de extensión, pero no es seguro que dichas actividades vayan a ser sostenibles, considerando el exceso de plantilla y la incapacidad del Gobierno de seguir sufragando unos incentivos elevados para el personal. El componente crediticio no se concibió de manera apropiada y los grandes terratenientes recurrieron a créditos subvencionados por el proyecto.

25. El Proyecto de Desarrollo Agrícola de Fayoum es comparable al Proyecto de Desarrollo Agrícola de Minya, pero se ha ejecutado con más celeridad, y su cierre sólo ha sufrido una demora de tres años. El proyecto apuntaba a mejorar la transferencia de tecnología agrícola y la concesión de créditos a los pequeños agricultores. El número de agricultores que se benefició del proyecto fue inferior a lo previsto y se ignora en qué medida haya podido mejorar la productividad agrícola gracias al proyecto. En la fecha en que éste se cerró, se estimaba aún que los servicios de extensión eran precarios y necesitaban más apoyo. Se hizo más hincapié en la producción agrícola que en la ganadera y no se prestó servicio alguno a las agricultoras. Al igual que en el caso del proyecto de Minya, el componente crediticio no funcionó bien. Más de la mitad de los préstamos que se concedieron fueron fraudulentos y muchos de ellos se desviaron para sufragar el consumo doméstico.

26. La efectividad general de los proyectos que se cerraron fue inferior a la prevista, debido a tres causas principales. En primer lugar, en todos los casos (salvo el del Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas), la ejecución fue más lenta de lo previsto y dos proyectos (el de Baheira Occidental y el de Minya) sufrieron demoras tan ostensibles que su plazo de ejecución se prorrogó hasta 11 y 16 años respectivamente. En segundo lugar, tanto el FIDA como el Gobierno convinieron en sufragar diversas actividades imprevistas con fondos del proyecto, y los que estaban previstos destinar al desarrollo institucional y a la concesión de créditos se reasignaron a infraestructuras. En tercer lugar, el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo de los capitales social y humano, sobre todo de las mujeres y los campesinos sin tierra, fue inferior a lo esperado.

27. El efecto que han tenido los proyectos cerrados en las políticas ha sido escaso, ahora bien, hay que tener en cuenta que el FIDA sólo se impuso el diálogo sobre políticas como objetivo oficial en el COSOP del año 2000; en la misión de identificación de proyectos de 1979 y en las de identificación general de 1989 y 1993 no se hizo, apenas, análisis alguno de los diversos sectores ni se consagró como objetivo dicho diálogo. Es cierto que el FIDA ha mostrado auténtica preocupación por los pequeños agricultores, pero no ha intentado influir ni en las medidas políticas ni en las estrategias del Gobierno que pudieran afectar a su otro grupo-objetivo: el de las mujeres y los agricultores sin tierra.

28. **Efectividad de los proyectos que están en curso.** Exceptuando al Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola, cuya ejecución se halla muy adelantada, sólo se puede evaluar parcialmente la efectividad con que los proyectos en curso cumplen sus objetivos. Mediante el citado proyecto se pretende mejorar las labores de investigación y extensión agrícolas en tres gobernaciones del Alto Egipto. El plazo de amortización del préstamo vence a mediados de 2005 y el 90% de los fondos del proyecto ya se han desembolsado. En él se ha aprovechado la experiencia adquirida en los proyectos de Minya y de Fayoum, pero se aplica también un planteamiento innovador de la investigación de métodos de producción agrícola. Se considera que el proyecto que nos ocupa ha cumplido la mayoría de sus objetivos principales, pero que es improbable que alcance la sostenibilidad, por las mismas razones aducidas para los proyectos de Minya y de Fayoum y también ha sufrido demoras en su ejecución. Su amplio componente de crédito rural funciona bien, tiene gran difusión y registra unas tasas de reembolso elevadas, pero los más pobres, los agricultores sin tierra y las mujeres sólo se han beneficiado de él parcialmente. El proyecto ofrece créditos con un tipo de interés inferior al del mercado y con unas comisiones inferiores a las del BDCA, con lo que perjudica la viabilidad financiera de los bancos rurales.

29. Al igual que se ha hecho con los proyectos anteriores que se ejecutaron en el delta, en el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental se promueve la colonización, por parte de familias de ingresos bajos, de tierras recuperadas de la zona oriental del delta. Se sufraga tanto la construcción de infraestructuras de regadío y de prestación de servicios sociales como actividades de desarrollo comunitario. Los progresos que se han hecho sobre el terreno son muy inferiores a lo previsto y el proyecto, después de cinco años de funcionamiento, sólo ha desembolsado el 31% de sus fondos. Surgieron graves problemas de drenaje al iniciarse la ejecución y el Gobierno tuvo que efectuar cuantiosos gastos, que no se habían previsto en la evaluación *ex ante*, para solucionarlos, con lo cual se demoró la ejecución. En 2002, tal como había ocurrido con los proyectos anteriores del Bajo Egipto, los fondos del Proyecto del Delta Oriental que se habían destinado a créditos se reasignaron para sufragar gastos de obras públicas y equipo, y se prorrogó la fecha de cierre hasta marzo de 2005. A pesar de haber sido el tercer proyecto en las tierras nuevas, su diseño no ha estado en consonancia plena con la experiencia anterior adquirida ni con las lecciones aprendidas por el FIDA y tampoco se han abordado en él de manera decidida, los problemas de carácter ambiental. La dirección del proyecto despliega esfuerzos muy loables para ocuparse de esos problemas, pero habida cuenta de que la recuperación de las tierras del delta es un proceso dilatado, en la evaluación se estima que es improbable que el proyecto pueda cerrarse en 2005, tal como estaba previsto.

30. El Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag es un proyecto innovador y ambicioso, fruto de un proceso de gestación de siete años que empezó con la misión de identificación general de 1994. Su objetivo es acrecentar la capacidad de la población rural de planificar, poner en marcha, dirigir y mantener proyectos de infraestructuras en 1 500 aldeas de Sohag, una gobernación pobre del Alto Egipto. Posee un componente de crédito rural amplio cuyos grupos-objetivo son los pobres, los jóvenes sin empleo y las mujeres de las zonas rurales. Sin embargo, ese proyecto innovador atraviesa dificultades. Después de más de tres años de ejecución, se han construido muy pocas infraestructuras y la tasa de desembolso registra un exiguo 12,5%. Se han efectuado algunas, escasas, inversiones para fomentar la aplicación de criterios participativos eficaces a la planificación y la gestión de subproyectos. La participación se basa en un régimen representativo que funciona, sobre todo, por

medio de comités de funcionarios elegidos por votación, por lo que la población no puede intervenir de manera plena y efectiva. La unidad de administración del proyecto es pequeña y, pese a contar con un equipo de asistencia técnica, el proyecto sólo se beneficia de unos servicios de orientación y de supervisión escasos, habida cuenta de su envergadura. Es improbable que el proyecto pueda terminar sus actividades a mediados de 2007 además, necesitará más capacitación y asistencia técnica para lograr que la población local se identifique con él de manera considerable.

31. El Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental entró en funcionamiento en 2003, fecha demasiado reciente como para evaluarlo. El proyecto, que ha sido cofinanciado con el PICD, tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de la población ofreciéndole ayuda para organizar comunidades, créditos y servicios técnicos y de comercialización, tomando como base los tres proyectos anteriores ejecutados en tierras nuevas. Se utilizarán métodos participativos para acondicionar las viviendas baratas existentes, operación que sufragará el PICD, y para prestar servicios públicos esenciales. Uno de los motores fundamentales del proyecto es la participación comunitaria. Su componente de crédito representa el 41,1% de los fondos aportados por el FIDA. Sin embargo, 12 meses después de que el proyecto haya entrado en funcionamiento, aún se están negociando los detalles de la ejecución de dicho componente.

32. El segundo proyecto de Matruh constituye la segunda fase del Proyecto de Ordenación de Recursos en Matruh financiado por el Banco Mundial. Su grupo-objetivo lo constituyen las pequeñas poblaciones beduinas del litoral noroccidental y en él se propugna una ordenación participativa de las cuencas hidrográficas para mejorar la captación de aguas y mitigar la degradación de los recursos naturales. Tiene por cofinanciadores al Banco Mundial y al Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Si bien el proyecto se ocupa de cuestiones importantes de ordenación del medio ambiente en una región aislada, no parece que esté muy en consonancia con las prioridades del COSOP ni con las características de la pobreza de las zonas rurales de Egipto. Antes de que se pusiera en marcha, el Gobierno decidió recortar los préstamos destinados a la segunda fase del proyecto de Matruh y propuso que se utilizaran sólo USD 4,0 millones del Banco Mundial y USD 1,5 millones del FIDA; el propio Gobierno comprometería más créditos para contrarrestar ese recorte.

33. La **eficiencia** de los proyectos resultó difícil de evaluar en todos los casos. Ni en las evaluaciones anteriores de proyectos cerrados ni en los informes finales de los proyectos se han facilitado estimaciones de la tasa de rendimiento económico *ex post*, dado que no se ha dispuesto de datos fiables en cantidad suficiente. Sin embargo, de todos los proyectos cerrados, el de Matruh registró unos gastos por familia notablemente elevados (en comparación con la media de la cartera), ya que se situaron en USD 22 000 por familia; en cambio, registró, en la evaluación *ex ante*, una tasa de rendimiento económico estimada de un escaso 13%, frente a la media de alrededor del 25% que registró el conjunto de la cartera. Es posible que las demoras de la ejecución hayan contrarrestado los beneficios de los proyectos que habían logrado incrementos de rendimiento superiores a lo previsto, concretamente los proyectos ejecutados en las gobernaciones de Mínya y Nubaria.

VI. IMPACTO DEL PROGRAMA¹⁴

34. **Difusión.** Desde 1980, han sido ocho los proyectos respaldados por el FIDA que se han diseñado con la intención de obtener un efecto palpable en una gran proporción de las familias de las zonas rurales y sus tierras. Si bien resulta difícil determinar, con exactitud, el impacto que hayan tenido esos proyectos, así como su difusión, su finalidad es influir, de una manera u otra, en la vida de alrededor de 1,4 millones de familias, lo que equivale al 12% de las que viven en las zonas rurales de Egipto, y el 20% de la tierra de cultivo. Es cierto que esas cifras son imprecisas y que algunos cálculos se repiten, pero, aún así, resultan reveladoras. El FIDA ha trabajado con los pequeños

¹⁴ Los criterios empleados para evaluar el impacto están en consonancia con lo dispuesto en el Marco Metodológico para la Evaluación de Proyectos del FIDA.

agricultores pobres (es decir, los que poseen menos de cinco *feddans* de tierras nuevas y menos de tres de tierras antiguas) de manera eficiente, pero no ha hecho lo mismo con las personas más pobres de las zonas rurales. Como se demuestra en un análisis reciente de la pobreza, los pobres de las zonas rurales se concentran en el Alto Egipto y el Fondo ha destinado a ésta menos de la mitad de sus préstamos. Sólo ha aprobado un proyecto, para la zona meridional del Alto Egipto, que es donde se sitúan las gobernaciones más pobres. En las tres gobernaciones de la zona septentrional del Alto Egipto en que el FIDA ayuda a mejorar la producción agrícola (Beni Suef, Fayoum y Minya), el 55% de los agricultores son arrendatarios, aparceros o jornaleros sin tierra. Estos últimos representan, por sí solos, el 40% de la población rural y trabajan como peones en explotaciones agrícolas y ganaderas. Pese al elevado número de personas que componen esa categoría, no se las considera como grupo-objetivo directo en el programa del FIDA y, hasta la fecha, se han hecho pocos esfuerzos por promover la actividad ganadera como actividad apropiada para las familias más pobres y para las mujeres.

35. **Acceso a los activos materiales.** El FIDA ha contribuido, de manera sustancial, a constituir activos. Su contribución ha sido particularmente directa en el caso de los programas de tierras nuevas, gracias a los cuales ha mejorado las infraestructuras de regadío, las viviendas, las redes de abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad y los caminos rurales. El impacto de los proyectos en esos ámbitos ha sido impresionante, sobre todo en el delta occidental, donde han ayudado a elevar la productividad, incrementar los ingresos y mejorar la salud de la población. Sin embargo, en algunas zonas, sobre todo en la oriental del delta, sigue habiendo problemas de infraestructuras y de salinidad del suelo y están surgiendo otros que guardan relación con respecto a la cantidad y la calidad de las aguas, todo lo cual pone en peligro la continuidad de ese impacto.

36. **Productividad agrícola y seguridad alimentaria.** Los progresos conseguidos mediante los programas de investigación y extensión agrícolas del Gobierno han contribuido a mejorar, en gran medida, la productividad agrícola y ganadera de todo Egipto en los últimos tres decenios. No se poseen datos fiables sobre las zonas de ejecución de proyectos en cuyas actividades de investigación y extensión haya colaborado el FIDA que permitan determinar en qué medida las mejoras obtenidas se han debido a la intervención del Fondo. Sin embargo, las gobernaciones de Minya y de Nubaria, en las que el FIDA realizó dos proyectos sucesivos, son las que más han acrecentado su rendimiento. Es evidente que la aportación del Fondo ha sido positiva y que, en la mayoría de los casos, el incremento de la producción ha rebasado las previsiones de la evaluación *ex ante*, lo que induce a pensar que también las tasas de rendimiento habrán sido superiores a lo previsto. En la labor de evaluación de los programas sobre el terreno se ha comprobado también que ha habido un incremento de los ingresos familiares y de la seguridad alimentaria en esas gobernaciones. Sin embargo, esos beneficios se han visto contrarrestados, al menos en parte, por graves demoras de ejecución que habrán disminuido el valor efectivo de esos proyectos.

37. **Acceso a los activos financieros.** Con la excepción de un proyecto (el Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola), el apoyo que ha prestado el FIDA a las finanzas rurales, pese a haber contado originalmente con una amplia proporción de componentes de proyectos, ha resultado ineficaz y ha tenido escasa influencia en el grupo-objetivo. No llegaron a darse los elevados niveles de empréstito previstos ni se tomó contacto con los grupos-objetivo afectados por la pobreza. De los datos que obran en nuestro poder se desprende que la difusión de los créditos en los proyectos del FIDA ha sido, en general, muy inferior a lo previsto. En los estudios realizados por los BDCA se ha comprobado que los agricultores que disponían de garantías eran quienes utilizaban los créditos de los proyectos con mayor frecuencia. Los pobres, las mujeres y los agricultores sin tierra, que solían carecer de garantías, carecían también, por tanto, de créditos. Buena parte de los créditos obtenidos se han utilizado para sufragar gastos de consumo. En la EPP se ha llegado a la conclusión de que los servicios financieros rurales son los más deficientes de toda la cartera de proyectos de Egipto. Una de las razones de ello es que falta un sistema financiero rural que atienda a los pobres debidamente.

38. El crear un sistema financiero rural sostenible en Egipto rebasa las posibilidades del FIDA, pero éste sí puede plantearse como objetivo servir a los ahorradores y prestatarios pobres montando un sistema descentralizado y barato. Hasta la fecha, los proyectos respaldados por el FIDA no han llevado a la red del BPDCA a calificar de solventes a los pobres o a emitir productos que satisfagan las necesidades de los más indigentes, de las mujeres o de los agricultores sin tierra. En la EPP se ha comprobado que hay varias razones para ello. En primer lugar, los bancos rurales no han sido partes interesadas en el diseño de los proyectos y se han impuesto unas condiciones crediticias que no se atienen a los principios bancarios que pretende aplicar la citada red. En segundo lugar, las condiciones crediticias de los proyectos suelen ser inmutables y no se rectifican ni enmiendan al examinarlas. En tercer lugar, los fondos destinados a proyectos tienen un costo muy elevado, que incluye el del riesgo cambiario, y el BPDCA puede obtener de los ahorros del país todos los fondos prestables que necesite. El FIDA debería buscar, en el futuro, fórmulas más efectivas para fomentar las finanzas rurales aprovechando la experiencia de los programas de microfinanciación realizados en Egipto y en otras partes.

39. **Acrecentamiento del capital humano.** Dicho capital engloba las aptitudes prácticas, la educación, la sanidad y la nutrición. En la mayoría de los proyectos, el desarrollo del capital humano ha consistido en impartir capacitación a los funcionarios de la administración pública, el personal encargado de los proyectos y los beneficiarios para incrementar sus aptitudes, así como su capacidad e ingresos. La mayor parte de la capacitación se ha dirigido al personal encargado de las labores de extensión, que ha reconocido su valor. Sin embargo, dicha capacitación se ha utilizado, a menudo, como incentivo y muchas de esas personas han declarado que no saben cómo aplicar sobre el terreno los conocimientos adquiridos, ya que no se les conceden subsidios ni por servicios sobre el terreno ni por movilidad. Muchas mujeres participaron en las actividades de capacitación del Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas, que se centraron en la salud y la nutrición familiares, la artesanía y la alfabetización; sin embargo, no se ocuparon lo suficiente de las actividades productivas que ofrecieran posibilidades de comercializar productos y servicios y de obtener ingresos más elevados. Los servicios de extensión no prestaron la debida atención a las mujeres, ya que iban dirigidos, sobre todo, a los agricultores varones. El aprendizaje de la lectura y la escritura despertó mucho interés y ha ayudado a acrecentar la autonomía de los jóvenes de ambos sexos. La mejora de los servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua no contaminada de las nuevas colonias del Bajo Egipto ha ayudado, también, a mejorar las condiciones de salud. No se ha evaluado el impacto que han tenido los programas de capacitación en los medios de subsistencia de los beneficiarios; pero, en general, no ha sido fuerte.

40. **Capital social y potenciación del papel de la población local.** El acrecentar la capacidad colectiva de los pobres y potenciar su papel por medio de organizaciones comunitarias, así como promover la participación y la igualdad de género, son, todos ellos, fines explícitos del FIDA. Con miras a cumplirlos en Egipto, ha prestado apoyo a las asociaciones de desarrollo comunitario y a las asociaciones de usuarios del agua (AUA). Gracias a los proyectos del FIDA, se han creado, hasta la fecha más de 400 AUA en las que han participado 13 700 agricultores y en las que han quedado englobados 56 000 *feddans*, lo que equivale al 18% de las explotaciones de regadío acogidas a los proyectos respaldados por el Fondo, a pesar de que ya no existan muchas de las AUA de los primeros tiempos. Ahora, en la política del Gobierno se promueven las AUA oficialmente. Las asociaciones eficientes garantizan un funcionamiento y un mantenimiento mejores y prestan unos servicios de abastecimiento equitativo de agua. Asimismo, se puede facultar a esas asociaciones para que negocien sobre derechos del agua con las autoridades del sector. Por otra parte, algunas de esas asociaciones han otorgado más poder a las agriculturas incorporándolas a su plantilla directiva. Sin embargo, en conjunto, el desempeño de esas asociaciones ha sido, hasta la fecha, irregular y es dudoso que muchas de ellas puedan mantenerse en funcionamiento. Por el momento, es demasiado temprano para evaluar el impacto que ha tenido la única donación que ha destinado el FIDA a las AUA.

41. A pesar de que, en los últimos proyectos sufragados por el FIDA, se haya insistido más en la participación y la potenciación del papel de la población local, no se han previsto recursos ni personal suficientes para hacerlas efectivas. En ninguno de los proyectos, salvo en el de desarrollo rural de Nubaria occidental, se ha reservado una proporción sustancial del presupuesto para sufragar la participación de la población local. Por consiguiente, el grado de participación actual y su impacto están por debajo de lo previsto. Por otra parte, el Gobierno aspira a que la población local tenga una participación más amplia, pero, para ello, tendría que incrementar, en gran medida, la descentralización y la autonomía en el ámbito local. Sería conveniente para el programa de Egipto que se articularan unos criterios de participación comunitaria conforme a los cuales se realizara un análisis amplio y detallado de las cuestiones que afectarían a las comunidades y que éstas pudieran intervenir en él sin reservas.

42. Pese a que en la estrategia del FIDA y en las intervenciones más recientes se haya reconocido, de manera explícita, la importancia que tienen las mujeres de las zonas rurales, así como la importancia que tiene potenciar su papel, hasta la fecha no se ha registrado impacto apreciable alguno, lo que se debe, en parte, a que esas mujeres tienen limitada la obtención de créditos, a que se insiste, de manera errónea, en respaldar las actividades ganaderas y a que sólo recientemente se han desarrollado las aptitudes que permitirán a las mujeres emprender actividades remuneradas. En algunos proyectos (el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental y el Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental), se presta asistencia a las asociaciones de desarrollo comunitario que ofrecen buenas perspectivas, pero estas tienen todavía una envergadura demasiado pequeña como para potenciar, de manera considerable, el papel de la población local.

43. **Medio ambiente y recursos colectivos.** Los documentos de los proyectos contienen poca información sobre su impacto ambiental. En el Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas y el Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola se ha promovido la gestión integrada de plaguicidas, que ha permitido disminuir el empleo de los productos agroquímicos y ha redundado en beneficio de la salud de los seres humanos y los animales. El 10% de los agricultores a quienes iba dirigido el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental se han acogido al programa experimental de gestión integrada de plaguicidas. Al fomentar el riego por aspersión y por goteo, el Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas y el Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental han reducido el consumo de agua y el peligro de salinización de la capa freática. En el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental, se ha acuñado la expresión de “aldea pura y verde” y se ha ayudado a los colonos a plantar árboles y construir parques pequeños. También gracias a ese proyecto se ha llevado a cabo un estudio de la lixiviación en el proceso de recuperación de tierras y otro estudio para diseñar dos plantas depuradoras de agua y evaluar su impacto ambiental. Sin embargo, los problemas ambientales no se han tratado de manera sistemática y las intervenciones que se han hecho en ese ámbito son demasiado recientes como para que su impacto sea patente.

44. **Desarrollo institucional e influencia en las políticas.** Por lo que respecta al desarrollo institucional, el apoyo que ha prestado el FIDA al Gobierno ha dado bastantes resultados positivos, como la decisión que ha adoptado éste de desprenderse de las seis empresas agrícolas del sector público que le quedaban en la región de Nubaria y privatizarlas. La decisión obedeció a la experiencia que se había adquirido con el Proyecto de Colonización de Beheira Occidental, así como a la ayuda, y quizá a la influencia, del FIDA por lo que atañe a la descentralización de los servicios de extensión, que se delegaron en las gobernaciones. Aparte de lo anterior, no se ha registrado impacto apreciable alguno en el desarrollo institucional de ámbitos como los mercados, la comercialización de productos y servicios y la ordenación de recursos hídricos. El FIDA ha accedido a prestar apoyo institucional para mejorar el acceso de los pobres al crédito y al ahorro en dos proyectos: el Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag y el Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental. Sin embargo, en ninguno de los casos se han ejecutado los citados componentes: el primero de los proyectos mencionados carece todavía de un plan de desarrollo institucional y el segundo, de un método práctico de concesión de

créditos. Pese a que en el COSOP se califique el crédito rural de componente explícito del diálogo sobre políticas del FIDA en Egipto, el Fondo no ha participado oficialmente en el diálogo nacional sobre políticas de financiación rural. Hasta la fecha, el BPDCA y el BDCA no han erigido el marco institucional necesario para montar un sistema de finanzas rurales que responda a las necesidades de los pobres. Hay indicios de que, en Egipto, se llevan a cabo, con éxito, algunas operaciones financieras en pequeña escala en las zonas rurales, por ejemplo mediante ONG y bancos comerciales¹⁵. El FIDA debe hallar medios más eficaces de fomentar las finanzas de las zonas rurales estudiando, de manera exhaustiva, la experiencia de las instituciones y los programas de microfinanciación pertinentes y analizando diversas fórmulas de colaboración dirigidas a trasplantar y ampliar esa experiencia.

45. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad del impacto de las inversiones respaldadas por el FIDA dependerá de que el Gobierno esté en condiciones de prestar apoyo mediante medidas políticas (como es el caso de la compaginación de la investigación y la extensión agrícolas con la viabilidad de las AUA y las asociaciones de desarrollo comunitario) y tenga capacidad económica para respaldar las actividades que se realizaban mediante los proyectos una vez que éstos hayan cerrado. También es importante que los beneficiarios posean la capacidad económica que les permita pagar los gastos de funcionamiento y conservación, las tasas de usuario y los tipos de interés comercial de los préstamos. Son muy pocas las actividades que han logrado autofinanciarse a lo largo del ciclo del proyecto y, aún en los casos en que se cobra una tasa a los usuarios, ésta no basta para amortizar, por lo general, los gastos de prestación del servicio. De la experiencia del delta occidental se deduce que el Gobierno ha cargado con la mayoría de esos gastos esenciales y parece que, gracias a ello, ha garantizado la sostenibilidad de las actividades. Sin embargo, la situación es muy diferente en otras partes. Hay dudas con respecto a la capacidad del Gobierno de seguir pagando incentivos a las personas que se encargan de las labores de extensión agrícola y garantizar, de ese modo, la sostenibilidad del impacto de los proyectos. Se han adoptado algunas medidas para promover la autofinanciación y la recuperación de los gastos, pero no han tenido difusión suficiente. El apoyo que ha prestado el FIDA al crédito en las zonas rurales ha tenido escaso impacto sostenible en la prestación de servicios de financiación a los pobres de esas zonas. En varios proyectos respaldados por el FIDA y documentos de ejecución se ha recomendado que se adopte una estrategia para pasar, o efectuar una transición, de una modalidad y una financiación propias del ciclo de ejecución de los proyectos a otra modalidad y otra financiación que se adapten a las condiciones de la fase posterior a su ejecución. Sin embargo, son pocos los proyectos en que se han elaborado estrategias de esa índole, y muchas de las actividades se han interrumpido al cerrar aquéllos. Si bien en algunos casos se ha fomentado la sostenibilidad del impacto de los proyectos gracias al empleo racional de las donaciones, en la mayoría de ellos la sostenibilidad de muchos aspectos del programa del FIDA en Egipto correrá peligro, a no ser que el Fondo y el Gobierno adopten medidas conjuntas en un futuro próximo. En la evaluación se considera que, hasta la fecha, el impacto que ha tenido el programa del FIDA en las zonas rurales varía de mediano a considerable.

¹⁵ Entre 1988 y 1991 la Fundación Ford prestó ayuda a un programa que obtuvo resultados fructíferos (véase *Lending and Learning: Formal Banks and Microenterprise in Egypt*. Community Economics Corporation, 1993). Gran parte de los microcréditos que se concedieron en Egipto en el decenio de 1990 provinieron de las ONG, que prestaron servicios a unos 75 000 prestatarios y tenían pendientes de que se les amortizaran préstamos por valor de USD 55,0 millones. Aunque gran parte de esa actividad se lleva a cabo en las zonas urbanas, hay algunas actividades de microfinanciación interesantes que cuentan con el respaldo del Banco Nacional de Desarrollo, el Banco de El Cairo y un pequeño programa de extensión del Banco Grameen que se ejecuta en El Cairo.

VII. CUESTIONES ESTRATÉGICAS

46. **Consecución de los objetivos estratégicos del FIDA.** Si se comparan los objetivos estratégicos del FIDA con los dos objetivos de sus primeras misiones de identificación, cabe concluir que los primeros los ha cumplido en gran medida. Sin embargo, si se los compara con los cuatro temas principales de la estrategia que aplica actualmente en el Cercano Oriente y África del Norte, o con los que se enuncian en el COSOP del año 2000, los resultados no son tan buenos¹⁶. Además, en el COSOP se definieron cuatro esferas estratégicas del diálogo sobre políticas del FIDA que respondían a la evolución de las condiciones generales del país: i) hacer que el sistema de financiación rural se preocupe más por atender las necesidades de los pobres; ii) poner en práctica la idea de la ordenación participativa de los regadíos; iii) conceder un papel más importante al sector privado en lo que respecta a desarrollar el sector de la comercialización agrícola, y iv) garantizar la sostenibilidad de los servicios de extensión de las tierras nuevas cobrando tasas a los usuarios y aplicando fórmulas propias del sector privado. La consecución de esos objetivos dependerá de que se forjen unas relaciones de colaboración estrecha con el Gobierno, el sector privado y los demás agentes interesados en el desarrollo de las zonas rurales. En la práctica, no se ha progresado mucho, hasta la fecha, en esos ámbitos, salvo por lo que atañe al desarrollo de las AUA.

47. **Asociaciones: participación en planes de reducción de la pobreza de gran envergadura y ampliación del espectro de asociaciones.** El espectro de asociaciones que ha forjado el FIDA en Egipto no ha sido lo suficientemente amplio, ya que sólo ha colaborado, en gran medida, con el Gobierno. El socio principal que ha cofinanciado los proyectos del FIDA ha sido el Banco Mundial. En fecha más reciente, el Fondo ha obtenido el respaldo del PICD y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. La consecuencia de todo lo anterior es que sus posibles socios en la esfera del desarrollo no conocen al FIDA tanto como debieran y ello le resta a éste oportunidades de aprender y de ejercer influencia. Estas consideraciones son importantes, sobre todo si se tiene en cuenta el nuevo DELP que se ha elaborado para Egipto¹⁷. Dentro del proceso de elaboración de los DELP, el FIDA debe mantener contacto con los demás donantes para velar por que su estrategia de reducción de la pobreza mediante el desarrollo de la agricultura y de las zonas rurales contribuya plenamente a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio. El Fondo pretende conocer qué grado de efectividad posee el desarrollo que fomenta e influir en la labor de las partes interesadas, lo que lo obliga a comprometerse y a compartir responsabilidades. También debe recabar recursos de otras partes y, a tal fin, debe cooperar con sus posibles asociados mediante acuerdos de financiación o ejerciendo una influencia directa en la labor de éstos. Habida cuenta de que los préstamos del FIDA entrañan un costo bastante considerable para Egipto, aquél debe aliarse con otros donantes cuyos gastos de financiación sean inferiores, con miras a ofrecer un paquete conjunto de financiación más barato. Ejemplo de ello es la colaboración con el PICD, cuya asistencia a Egipto consiste, en esencia, en una donación que complementa los préstamos destinados por el FIDA al Proyecto de Desarrollo Rural de Nubaria Occidental.

48. Dentro del ámbito nacional, el FIDA ha forjado una asociación muy estrecha con el Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras, en detrimento de las asociaciones prometedoras que hubiera podido cultivar con otros organismos que se ocupan de promover el desarrollo de la

¹⁶ Los temas de la estrategia para el Cercano Oriente y África del Norte son la potenciación del papel de los pobres, la diversificación para el Cercano Oriente y África del Norte son la potenciación del papel de los pobres, la diversificación de los ingresos en las zonas rurales, la reducción de las desigualdades entre los géneros y la mejora de la ordenación de los recursos naturales (cuyo subtema más trascendental y acuciante es el de la escasez de agua). En el COSOP se divide la función estratégica del FIDA en cuatro partes: mejorar y ampliar la colonización de tierras nuevas; extender los impactos no agrícolas producidos por el desarrollo de las explotaciones agrícolas pequeñas; incrementar la eficiencia de la comercialización de productos y servicios (sobre todo de productos lácteos y hortícolas) para mejorar los precios y los ingresos de las explotaciones, y extender la creación de empresas rurales pequeñas y medianas mediante la capacitación y la mejora del acceso al crédito.

¹⁷ El presente informe se ha redactado originalmente mientras el DELP estaba en vías de elaboración.

agricultura y de las zonas rurales y de reducir la pobreza. Hubiera podido cultivar asociaciones prometedoras con el Ministerio de Desarrollo Local, el Ministerio de Agua y Regadíos y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integrado. Si el FIDA hubiera trabado relaciones directas de asociación con esos organismos, además de haber ampliado su espectro de colaboración con los agentes que se ocupan de la reducción de la pobreza de las zonas rurales, podría haber facilitado la coordinación entre todos ellos. En ocasiones, la falta de coordinación ha coartado la ejecución efectiva de los proyectos. Si hubiera cultivado una asociación directa con el BPDCA, le hubiera resultado más fácil hacer que el banco modificara su perspectiva y adoptara una política de prestación de servicios financieros que favoreciera más a los pobres de las zonas rurales. Por último, es de suprema importancia constatar que, pese a haberse reconocido que hay que forjar asociaciones con las ONG, la sociedad civil y las instituciones de microfinanciación, las posibilidades concretas de forjarlas son escasas y, hasta la fecha, no se han aprovechado.

49. **Diálogo de políticas.** Pese a que el FIDA tenga por objetivo explícito influir en la política y la estrategia de desarrollo de las zonas rurales, aún no está en buenas condiciones para cumplirlo, y ello debido a tres factores: en primer lugar, el FIDA ha desplegado una labor que se ha basado, sobre todo en la modalidad de ejecución de proyectos y, en gran medida, ha dado por descontadas tanto la política como la estrategia. En segundo lugar, los recursos profesionales del Fondo se han centrado en la elaboración de proyectos, pero los recursos que se necesitan para hacer un análisis concienzudo de las políticas son distintos de los que se necesitan para diseñar y ejecutar buenos proyectos por mucho que coincidan parcialmente. En tercer lugar, la esfera de las políticas de Egipto es compleja y el FIDA debería limitarse a un número reducido de ámbitos y cuestiones y a examinarlos periódicamente, si es que desea tener un impacto apreciable en dicha esfera. Como regla general, el FIDA debe participar en el proceso de formulación y adopción de políticas y concentrar sus recursos profesionales en los foros en que trabajen los responsables de esas políticas.

50. **Utilización de donaciones para facilitar que se cumplan las condiciones de los préstamos.** A partir de 1994, Egipto se ha beneficiado, de manera parcial, de 13 donaciones regionales o repartidas entre varios países (por un valor total de USD 10,3 millones) y, de manera total, de 5 donaciones destinadas expresamente a él, por valor de USD 432 000. Estas últimas le han permitido financiar diversas actividades de ejecución de proyectos, de las cuales se han resaltado en la EPP, la ordenación participativa de los regadíos y las actividades de promoción de las cuestiones de género. Si bien se desconoce su impacto, son importantes para cumplir las prioridades actuales de desarrollo de las zonas rurales de Egipto. Habida cuenta de los impedimentos que se oponen al desarrollo de esas zonas, es conveniente que las donaciones se empleen de manera sensata para financiar actividades experimentales bien elegidas. La fórmula de complementar los préstamos con donaciones, a fin de reconocer y dar a conocer las buenas prácticas antes de comprometer volúmenes cuantiosos de recursos, debería aplicarse de manera habitual en el ciclo de programación del FIDA.

51. **Desempeño del Gobierno.** En general, el desempeño del Gobierno ha sido bueno, pero hay que formular algunas reservas. Los proyectos han tardado en ejecutarse y obtener resultados efectivos. Su ejecución se ha visto perjudicada, asimismo, por la escasa coordinación interinstitucional. El Ministerio de Agricultura y Recuperación de Tierras diseñó los componentes crediticios sin la debida colaboración del BPDCA. Con la posible excepción del Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental, cuyos encargados hicieron todo lo posible por atender a las mujeres de manera efectiva, la mayoría de los organismos han prestado poca atención a las cuestiones de género. Hay que incorporar, al ámbito del desarrollo rural, de manera más clara y enérgica, las cuestiones relacionadas con la equidad de género, e impartir más capacitación y prestar más apoyo a esos efectos. También es importante respaldar, con mayor firmeza, la creación y el desarrollo de unas ONG y unas organizaciones de la sociedad civil efectivas para mejorar las condiciones de trabajo con la población pobre y aumentar la participación de ésta.

52. **Desempeño de los asociados.** Los asociados fundamentales del FIDA son el Banco Mundial y la UNOPS. La relación del Fondo con el Banco Mundial ha sido eficiente en lo que respecta a la movilización de recursos, pero su efectividad no ha quedado demostrada. La efectividad de una asociación entraña que haya cierto grado de influencia recíproca, pero no es evidente que el FIDA haya logrado influir en el Banco Mundial para que adopte una política más favorable a los pobres. En cambio, lo que sí es evidente es que el Banco Mundial ya ha empezado a adaptarse a la evolución de las características de la pobreza de Egipto y ha respaldado la última estrategia de reducción de la pobreza en la parte alta, antes de que el FIDA se percatara de lo urgente que era actuar en ese sentido. El segundo asociado principal del Fondo es la UNOPS, institución de cooperación que supervisa la ejecución de varios proyectos financiados por aquél. La UNOPS es una organización capaz y experimentada, pero, como esta organización trabaja por intermedio de instituciones de cooperación, el FIDA pierde el contacto con la evolución de la situación sobre el terreno. La participación del Fondo en misiones de supervisión incrementará su capacidad de conocer, de modo directo, esa evolución y de ayudar a resolver los problemas que se planteen.

VIII. CUESTIONES OPERACIONALES

53. **Identificación, elaboración y evaluación *ex ante* de proyectos.** Con la excepción del Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag, la mayoría de los proyectos se identificaron, elaboraron y evaluaron *ex ante* de manera rápida y eficiente, por lo general en un plazo de 18 meses, mediante equipos experimentados dirigidos por el FIDA o el Banco Mundial. Hubo partes de algunos proyectos que no se elaboraron ni evaluaron de manera apropiada. Cabe destacar que las infraestructuras de varios proyectos fueron deficientes y hubo que efectuar labores de diseño adicionales cuando aquellos ya habían entrado en funcionamiento. Hay que perfeccionar el diseño técnico para que el Gobierno y el FIDA se ahorren sorpresas que les cuesten caras en las fases posteriores del ciclo de ejecución de los proyectos. Se subestimaron las consecuencias ambientales y sociales de la recuperación de humedales, sobre todo en el Proyecto de Servicios Agrícolas en las Tierras Nuevas del Delta Oriental. El componente crediticio de todos los proyectos presenta deficiencias derivadas de la falta de participación del BPDCA y de la falta de una política coherente de prestación de servicios financieros en las zonas rurales.

54. **Ejecución de proyectos.** Se ha registrado una demora media de 16 meses entre la aprobación de los préstamos por la Junta Ejecutiva y su entrada en vigor. A esa demora se debió el retraso de los propios plazos de ejecución, que, por término medio, fue de más de 11 años en los cuatro proyectos cerrados. En los primeros proyectos fue normal que se retrasara la gestión de los componentes de infraestructuras, debido a las interrupciones del proceso de adquisición. Algunos componentes fundamentales de los proyectos no se han ejecutado conforme a lo previsto (por ejemplo, el crediticio), o se han recortado de manera considerable (el de asistencia técnica). Ello ha afectado la realización de las actividades de seguimiento y evaluación (SyE). Algunos proyectos se rediseñaron muy poco después de entrar en funcionamiento, lo que denota deficiencias técnicas en cuanto a su elaboración o falta de acuerdo con la población local en cuanto a su diseño. Todos los proyectos se ejecutan por medio de unidades de administración cuyos equipos han mostrado una capacidad desigual. Algunas de esas unidades han tenido una dirección firme y competente mientras que otras carecían de experiencia en administración de proyectos y han recibido poca capacitación a los efectos. El SyE de todos los proyectos de la cartera han sido deficientes. El FIDA ha administrado su programa en Egipto de manera flexible, lo que le ha permitido repartir los costos a lo largo de un período extenso y desembolsar la mayoría de los fondos comprometidos. Sin embargo, esa flexibilidad ha hecho que, en algunos casos, siguiera demorándose la ejecución de los proyectos y que se olvidara la necesidad de cerrarlos urgentemente.

55. La conclusión general a la que se ha llegado en la EPP es que las deficiencias de algunas de las fórmulas de desarrollo aplicadas por el FIDA en Egipto (formulación de estrategias, concertación de asociaciones, identificación de proyectos, diseño, etc.), unidas a la escasa respuesta que ha dado el

Gobierno (sobre todo en lo que respecta a los retrasos en materia de infraestructuras y de efectividad al crédito en las zonas rurales, al SyE, pero también, en algunos casos, los métodos de administración de proyectos han sido inapropiados), han hecho que el programa de inversiones tuviera resultados inferiores a lo previsto. Esas cuestiones atañen a la eficiencia de la gestión de las relaciones de colaboración en pro del desarrollo entre el FIDA y el Gobierno. Hay margen considerable para mejorar el desempeño en ese ámbito y acrecentar, así, el impacto del programa. Habrá que hacer hincapié en esa cuestión en las conversaciones futuras y ambos socios habrán de asumir compromisos explícitos para mejorar el desempeño. No cabe duda de que la presencia del FIDA sobre el terreno será de utilidad a ese respecto.

56. **Lucha contra la pobreza.** El FIDA ha planteado su lucha contra la pobreza en Egipto definiendo dos grupos-objetivo: i) las familias de pequeños agricultores, y ii) los grupos especiales, entre los que se cuentan las familias encabezadas por mujeres, los agricultores sin tierra y los jóvenes sin empleo. Ha tenido éxito con el primer grupo, pero no con el segundo. En fecha más reciente, el FIDA ha empezado a distribuir según criterios geográficos la asistencia que presta al Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag y al Segundo Proyecto de Ordenación de Recursos en Matruh, pero esa asistencia ha consistido en intervenciones aisladas que no formaban parte de una estrategia dirigida a actuar en las zonas donde se concentraba la mayoría de la población rural pobre. En los proyectos que realiza el FIDA en las tierras nuevas no se define, de manera expresa, ningún grupo-objetivo de las actividades de lucha contra la pobreza: todos los colonos tienen derecho a recibir ayuda. Los integrantes de la misión que ha efectuado la EPP están de acuerdo en que las familias de colonos, incluidas las familias de los titulados universitarios, son pobres y tienen derecho a recibir ayuda del FIDA.

57. **Expansión de la sociedad civil y descentralización.** La cartera de proyectos del FIDA se ha modificado a medida que el Gobierno ha descentralizado la administración y ha delegado competencias de desarrollo en las gobernaciones. Ello ha aumentado la importancia del programa del Fondo, al haber facilitado su aplicación para atender las necesidades y aspiraciones locales. Sin embargo, el proceso no se ha desarrollado tan rápidamente como se esperaba y las actividades y dimensiones de la sociedad civil siguen expandiéndose. Por consiguiente, el desarrollo basado en la iniciativa de la población local no ha tenido la amplitud que se había previsto originalmente. Hay, en Egipto, ONG que realizan labores efectivas de desarrollo, pero su número y capacidad son exiguos.

58. **Fomento de las innovaciones generalizables.** A partir de 1995, el FIDA ha fomentado la innovación en materia de desarrollo, pese a que ello no sea lo que caracteriza a su programa para Egipto. Se dan oportunidades para acrecentar la innovación a partir de la experiencia adquirida, gracias, por ejemplo, a la investigación de métodos de explotación agrícola que se ha llevado a cabo dentro del Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola, a la importante y cuantiosa aportación procedente de la labor de investigación preliminar y al desarrollo de las AUA y de los sindicatos hidrológicos en las tierras nuevas. Sin embargo, habrá que efectuar un análisis cuidadoso que permita entender cómo gestionar y ejecutar esas actividades de desarrollo y, probablemente, habrá que recurrir a las donaciones para averiguar qué innovaciones conviene hacer, en qué momento, en qué lugar y de qué manera. El procedimiento que se ha adoptado en el Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag puede generalizarse también, a pesar de que todavía se desconoce si dará resultados positivos.

59. **Cultivo de las aptitudes de gestión de proyectos participativos.** Egipto es un país prestatario culturalmente avanzado, ya que gran parte de su población ha recibido una educación oficial de grado superior sumamente completa. Sin embargo, Egipto posee un cuerpo reducido de administradores experimentados, sobre todo en el ámbito de los procedimientos y proyectos de desarrollo participativo. En la mayoría de los proyectos respaldados por el FIDA se prevén elementos de asistencia técnica y, en algunos de ellos, disposiciones expresas de prestación de servicios de capacitación, pero resulta imposible determinar en qué grado ha promovido el apoyo del FIDA el

desarrollo de los recursos humanos en esa esfera. El conocimiento de los programas informáticos o del aprovechamiento del capital humano que se requiere para llevar a buen término proyectos participativos en las comunidades desfavorecidas no está a la altura del conocimiento de los equipos informáticos que se ha adquirido, a lo largo de los años, gracias a los organismos que han prestado servicios en el sector agrícola de Egipto y a los proyectos que ha respaldado el FIDA en dicho sector. También hay que seguir prestando atención a otros conocimientos necesarios para administrar proyectos, como los relativos al diseño y la aplicación de sistemas de SyE.

60. **Fomento de la sostenibilidad.** La “sostenibilidad” se define como la probabilidad de que se mantengan con el tiempo los resultados de las inversiones del FIDA. Tanto el Fondo como el Gobierno deben prestar más atención a ese aspecto. Aún no han terminado las labores de investigación y extensión agrícolas encaminadas a hallar un procedimiento asequible y rentable, y tampoco está garantizada la sostenibilidad del procedimiento que se ha ideado en el Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola. Por lo que atañe a los regadíos y a la ordenación de los recursos hídricos, la sostenibilidad es un requisito tanto de las infraestructuras como de los métodos de gestión. También son importantes las cuestiones que afectan al funcionamiento y la conservación y el FIDA debe seguir inculcando en el Gobierno y en los beneficiarios la necesidad de conservar en buen estado tanto las infraestructuras como los activos materiales.

61. El escaso grado de participación que ha habido en el Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag y la manera en que se ha planteado dicha participación pueden mermar la sostenibilidad de las infraestructuras rurales de base comunitaria que se han creado mediante el citado proyecto. El Gobierno y el FIDA deben revisar ese planteamiento, en consonancia con el citado proyecto, para garantizar la sostenibilidad de dichas infraestructuras.

IX. RECOMENDACIONES

Estratégicas

62. **Estar presente en El Cairo.** El FIDA ha accedido a destinar personal a El Cairo, a título experimental, por un período de tres años. En la EPP se le recomienda que destine a Egipto a un alto funcionario del cuadro orgánico de carácter local que sepa tratar, de manera efectiva, con sus homólogos del Gobierno y con los posibles asociados. Esa persona tendrá una experiencia profesional considerable, sabrá articular de manera efectiva las cuestiones que afecten a la política sectorial, al desarrollo y la pobreza de las zonas rurales y a la ejecución de proyectos. Participará en los foros gubernamentales y de donantes en que se planifique, siga y evalúe la asistencia que presten los donantes al sector rural y también participará, ocasionalmente, en misiones de supervisión de proyectos. Por otra parte, habrá que estudiar con el Gobierno de Egipto la cuestión de en qué medida estará dispuesto éste, en el futuro, a tomar empréstitos del FIDA en condiciones intermedias, cuestión fundamental si el Fondo desea invertir en el proyecto experimental y mantener una presencia en dicho país, como parece desearlo. Una de las finalidades fundamentales de mantener esa presencia será la de **incrementar la eficiencia de la gestión de los procesos de desarrollo** relacionados con el programa del FIDA en Egipto, lo que atañe a actividades dirigidas por el Fondo, como las de elaboración y aplicación del COSOP, e implica, asimismo, que habrá que exigir, a los asociados del Fondo en las labores de desarrollo, que muestren un mayor grado de eficiencia al administrar su programa conjunto. El FIDA deberá respaldar, aportando fondos en su caso, las medidas dirigidas a incrementar la eficiencia de la administración.

63. **Modificar el planteamiento regional de la estrategia del FIDA.** La estrategia y el programa futuros del FIDA deberán atenerse a la variación de las características de la pobreza en las zonas rurales. El Fondo debe orientar su estrategia hacia las zonas rurales de las gobernaciones pobres de la zona meridional del Alto Egipto. Asimismo, deberá prestar servicio a las comunidades rurales más pobres y satisfacer, de manera equitativa, las necesidades de empleo e ingresos de los agricultores sin

tierra de ambos sexos. No deberá comprometer más fondos en la zona occidental del delta, pero sí compartir con todos sus asociados la experiencia que haya adquirido en las nuevas colonias. Necesitará una estrategia para salir a medio plazo, en la parte oriental del delta cuando se subsanen las deficiencias esenciales de las infraestructuras técnicas y sociales.

64. **Actualizar el COSOP.** En la EPP se ha llegado a la conclusión de que hay que formular un nuevo COSOP para responder a la veloz evolución de la coyuntura económica de las zonas rurales y de la política económica general de Egipto. La estrategia debe ceñirse más fielmente a las prioridades del Gobierno y definirse de manera más exacta para ofrecer una orientación precisa a los diseñadores de los proyectos. En el proceso, el FIDA deberá ser plenamente consciente de las posibilidades que se le presenten de forjar más asociaciones con otros organismos de financiación (véase el párrafo 67). En el apéndice VII, se enuncian algunos elementos que pueden tomarse en consideración en la nueva estrategia.

65. **Invertir más en el desarrollo social y escalonar las intervenciones de los programas de manera apropiada.** Hasta la fecha, las inversiones del FIDA se han concentrado en los aspectos más materiales de la lucha para reducir la pobreza, por ejemplo en los servicios agrícolas, las redes de regadío e infraestructura rurales y el crédito. Se ha prestado menos atención al fortalecimiento de las instituciones y al desarrollo de las comunidades (por ejemplo mediante el aumento del capital social) en el ámbito local. Hay que fijar unos criterios que permitan al FIDA poder lanzar programas de apoyo en esas dos importantes esferas. La experiencia demuestra que, a menudo, fortalecer las instituciones del ámbito local es requisito previo para efectuar inversiones en el sector agrícola y crear infraestructuras en las zonas rurales. Hay que escalonar las intervenciones en el futuro programa del FIDA para que los servicios de apoyo a las instituciones locales, la capacitación en procedimientos participativos y desarrollo de las comunidades precedan al desarrollo de las infraestructuras y del sector agrícola en general. Debe utilizarse una combinación apropiada de instrumentos (crediticios y no crediticios) para escalonar y equilibrar las intervenciones debidamente. Hay que incrementar el empleo racional de donaciones para catalizar actividades y procesos fundamentales.

66. **Revisar los criterios de financiación rural.** El aspecto más deficiente del programa del FIDA en Egipto es el de los créditos rurales. En cooperación con el Gobierno y los demás asociados en el desarrollo, el Fondo deberá reevaluar, con cuidado, su experiencia en ese ámbito antes de comprometer nuevos recursos en actividades de financiación rural. Su estrategia futura debe dirigirse a reforzar las instituciones financieras apropiadas y aumentar los servicios financieros. Se le recomienda que adopte dos opciones estratégicas: fortalecer la red de bancos de las aldeas y difundir más sus servicios entre los clientes más pobres, y promover unas instituciones comunitarias de microfinanciación (ajenas a la red del BPDCA) cuyos propietarios y gestores sean sus propios integrantes. Asimismo, el FIDA debe procurar forjar asociaciones regionales de prestación de servicios financieros en las zonas rurales, sobre todo para conocer mejor las iniciativas que se adoptan actualmente en ese subsector y determinar cuáles serán las fórmulas apropiadas para operar en él.

67. **Trabajar en régimen de asociación y entablar diálogos sobre política.** El FIDA deberá trabajar menos aislado y más en asociación con entidades que compartan sus ideas. Las asociaciones deben basarse en la existencia de fines comunes y de sinergias prácticas, es decir que las cualidades de uno y otro asociado deben complementarse tanto en lo respecta a conocimientos como a modalidades de financiación (modalidad de donaciones y modalidad de préstamo). Deberá colaborar con las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, financiándolas con donaciones, a fin de acercarse más a los grupos-objetivo. El FIDA pretende convertirse en un interlocutor privilegiado de los Gobiernos y los principales donantes. A tal fin, habrá de adquirir los conocimientos y la experiencia oportunos, acudir a los foros apropiados, aprovechar sus relaciones con personalidades destacadas y políticos, y participar de manera directa en la esfera del desarrollo. Son muchos los ámbitos en que puede participar. El FIDA debe decidir cuidadosamente, en consulta con sus asociados, cuándo le convendrá utilizar su conocimiento y sus escasos recursos para promover la adopción de unas medidas políticas

que favorezcan a los pobres de las zonas rurales. Sin embargo, antes de forjar asociaciones de esa índole habrá que definir, con claridad, cuál será el ámbito de intervención del FIDA, para que puedan demostrarse las ventajas de cooperar con él. El momento idóneo para buscar nuevos socios será el de la formulación de la nueva estrategia del país, momento en el cual podrá evaluarse si los objetivos de desarrollo de los posibles asociados encajan o no con los del Fondo.

68. **Situarse en la vanguardia de la lucha contra la pobreza de las zonas rurales.** En el proceso de elaboración del DELP, que está a punto de comenzar, se corre el peligro de marginar los sectores agrícola y rural debido al incremento del número de cuestiones prioritarias. Una vez que el FIDA tenga una presencia permanente en El Cairo, deberá velar por que dicha marginación no ocurra en Egipto, habido cuenta de que en este país la pobreza constituye un fenómeno de ámbito rural.

69. **Acrescentar los conocimientos sectoriales.** El FIDA debe acrescentar su base de conocimientos sectoriales, por ejemplo asociándose de manera más estrecha, con las universidades y los institutos de investigación egipcios, así como con otras entidades bilaterales y multilaterales competentes. El Fondo deberá destinar más recursos propios de análisis político a la región del Cercano Oriente y África del Norte y forjar una relación más estrecha con los analistas serios de las políticas de reducción de la pobreza. Ello contribuirá a que el Fondo deje de ser una organización financiera basada en los proyectos y se convierta en una organización innovadora y basada en los conocimientos y los programas. Por otra parte, en la mayoría de los medios que se ocupan del desarrollo en Egipto se conoce mal la labor del FIDA. Si desea convertirse en un socio valioso e influyente, el Fondo deberá difundir su conocimiento de los métodos de reducción de la pobreza de las zonas rurales interviniendo en los foros competentes y organizando los suyos propios.

70. **Hacer más hincapié en las cuestiones de género.** El apoyo que ha prestado el FIDA para aumentar la equidad de género ha dado escaso resultado tanto por lo que respecta a las reivindicaciones como a las necesidades. Pese a las mejoras recientes, todavía hay que procurar crear un clima propicio a la equidad de género, ya sea desde el punto de vista cultural como político. Para ello, el Fondo deberá obrar con más estrategia en sus decisiones con respecto a las cuestiones de género, comprometerse de manera más sincera a favorecer dicha equidad y estar dispuesto a retirar su respaldo a las actividades que mantengan el *statu quo*. Por lo que respecta a la zona meridional del Alto Egipto, el Fondo tiene que prestar más atención a las mujeres en su condición de agricultoras y darles acogida plena en sus actividades de investigación, extensión y microcrédito, y estudiar las posibilidades que tienen las mujeres de obtener ingresos y empleo realizando actividades agrícolas y no agrícolas. Asimismo, debe utilizar su mecanismo de donaciones de manera más enérgica, para, mediante su programa, sensibilizar más a sus asociados de la esfera del desarrollo con respecto a las cuestiones de género.

Operacionales

71. **Trabajar con más rapidez y mejorar la preparación de los proyectos.** A lo largo de 25 años, el FIDA ha comprometido alrededor de USD 189,9 millones en nueve proyectos en Egipto. Pese a pretender constituirse en socio de confianza y en organismo innovador, la lentitud con la que trabaja y la gran envergadura de cada uno de sus proyectos sólo le han permitido hacer progresos escasos. El problema se ha exacerbado, debido a las demoras en la ejecución de los proyectos y a la propensión a aplazar las fechas de cierre reiteradamente. El Fondo deberá plantearse la posibilidad de crear una cartera con un número mayor de proyectos que tengan un alcance más reducido y preciso, se ejecuten con mayor rapidez, se evalúen y, por último, se amplíen o reproduzcan. Si amplía su colaboración con los donantes que aportan fondos a título de donación, podrá movilizar recursos y obrar con más rapidez. El FIDA ha evaluado *ex ante* y ha aprobado unos proyectos con componentes que no eran susceptibles de ejecución. No se ha tomado la precaución de buscar otras fórmulas de ejecución viables. Con frecuencia, el Gobierno tardaba mucho en decretar la entrada en vigor de los

proyectos. Ambas partes deben procurar que los proyectos se preparen bien y se ejecuten con puntualidad. Por lo que atañe a las infraestructuras, hay que aumentar la calidad de los detalles del diseño aportando fondos suficientes en la fase de preparación, a fin de que, una vez aprobados los proyectos, no se produzcan sorpresas que cuesten caras.

72. **Promover, reproducir y ampliar fórmulas innovadoras.** Hay que reajustar los procesos de diseño y ejecución de los proyectos, con miras a promover la adopción de fórmulas innovadoras, y hay que utilizar la combinación apropiada de instrumentos (préstamos y donaciones) a esos efectos. Hay que apoyar y reproducir las fórmulas innovadoras del programa actual del FIDA que hayan dado buenos resultados. Cabe citar, como ejemplo, los buenos resultados que se han obtenido mediante la investigación de métodos de explotación agrícola dentro del Programa de Intensificación de la Producción Agrícola. Hay que documentar y evaluar con cuidado esos resultados para aplicar, de manera más general, las lecciones aprendidas con ellos. Habrá que seguir respaldando la investigación de métodos de explotación agrícola, pero ésta deberá centrarse en las necesidades del Alto Egipto y tener en cuenta las aportaciones complementarias de la economía y la sociología agrarias. Asimismo, deberán evaluarse las necesidades de inversión en las investigaciones preliminares que permitirán sentar los cimientos de la investigación aplicada en las gobernaciones pobres del Alto Egipto, y habrá que satisfacer dichas necesidades cuando proceda.

73. **Reevaluar las fórmulas de supervisión.** Para poner en práctica proyectos innovadores y medidas experimentales, o ampliar los que hayan dado buenos resultados, el FIDA deberá realizar más labores sobre el terreno, supervisar los proyectos de manera más fructífera y mejorar la capacidad de supervisión a los efectos de prestar apoyo a la ejecución. Por lo que respecta, en particular, a la supervisión de las instituciones financieras internacionales, se ha hecho más hincapié en mantener la responsabilidad fiduciaria, a expensas de resolver los problemas. El Fondo deberá replantearse la supervisión de proyectos y dedicar más recursos propios a reforzarla. Deberá examinar qué clase de resultados espera de la supervisión en Egipto y negarse a aceptar ya un desempeño deficiente en materia de SyE.

74. **Determinar las posibilidades que tienen los agricultores sin tierra de obtener ingresos y empleo fuera del sector agrícola.** Se reconoce que hay que comprender cómo agilizar la obtención de ingresos y empleo en los sectores no agrícolas de las zonas rurales, pero no se ha analizado cómo obtener la comprensión oportuna ni se han previsto medidas a esos efectos. El FIDA deberá estudiar la posibilidad de invertir en los conocimientos (por medio de su programa de donaciones) para prestar apoyo efectivo a la creación de empleo para los agricultores sin tierra y las mujeres en los sectores no agrícolas, y tener en cuenta los resultados en su programa de préstamos.

75. **Reorientar el Proyecto de Desarrollo Rural de Sohag.** Se trata de un proyecto de desarrollo de las infraestructuras rurales que está bien concebido tanto desde el punto de vista de la pertinencia como desde el punto de vista geográfico. Si se administrara con imaginación, podría influir en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integrado y en el Fondo del Desarrollo Social. Sin embargo, el desempeño general del proyecto ha sido mediano y corre el riesgo de quedar reducido a una mera fuente de financiación suplementaria de programas de mucha más envergadura. Deberá examinarse para convertirlo en un catalizador más efectivo de la transformación de las zonas rurales. Además, se está intentando ejecutar este proyecto, que dispone de un presupuesto considerable, con un equipo reducido, problema que hay que estudiar y resolver.

76. **Dar a conocer mejor la labor del FIDA.** En general, la labor que realiza el Fondo no se conoce ni se entiende en Egipto, fuera de las oficinas de sus colaboradores más íntimos. Deberá darse a conocer mejor esa labor participando más en los foros de desarrollo del país distinguiendo más ampliamente productos informativos sucintos entre los clientes y asociados.

ANEXO

**DESEMPEÑO DEL PROGRAMA:
PROYECTOS CERRADOS Y PROYECTO DE INTENSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA**

Proyecto	Efectividad	Eficiencia	Pertinencia	Impacto	Innovación “exclusiva- mente”	Equidad de género	Sostenibilidad
Proyecto de Colonización de Beheira Occidental	Considerable	Mediana	Alta	Considerable	Considerable	Mediana	Probable
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Minya	Mediana	Mediana	Considerable	Mediano	Mediana	Mediana	Improbable
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Fayoum	Mediana	Mediana	Considerable	Mediano	Mediana	Mediana	Improbable
Proyecto de Servicios Agrícolas en Tierras Nuevas del Delta Oriental	Considerable	Considerable	Alta	Considerable	Mediana	Mediana	Probable
Proyecto de Intensificación de la Producción Agrícola	Considerable	Mediana	Considerable	Considerable	Considerable	Mediana	Improbable