

Oficina de Evaluación
Independiente



Invertir en la población rural

República de Guatemala

Programa Nacional de Desarrollo Rural - Fase I:
la Región Occidental

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE UN PROYECTO



Oficina de Evaluación
Independiente



Invertir en la población rural

República de Guatemala

**Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I:
la Región Occidental**

Evaluación de los Resultados de un Proyecto

Fotos de actividades apoyadas por el Programa Nacional de Desarrollo Rural –Fase I: la Región Occidental

Portada: Cooperativa La Voz que Clama en el Desierto, San Juan La Laguna, Sololá

Dorso de la portada: Centro de Acopio de San Martín Sacatepequez, Quetzaltenango (izquierda); Plantación de melocotones, Santa Bárbara, Huehuetenango (derecha)

©FIDA/Mónica Lomeña-Gelis

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

Todos los derechos reservados.

©2017 por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Prefacio

La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) realizó una Evaluación de los Resultados de un Proyecto del Programa Nacional de Desarrollo Rural – primera fase: la región de occidente (PRONADER occidente) en la República de Guatemala. El objetivo del PRONADER occidente fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres indígenas y no indígenas de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible.

El programa proponía acciones para fomentar el desarrollo local y la descentralización, competitividad, inversiones sociales y mejorar las capacidades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, agencia ejecutora del programa. Pese a ser un programa relevante para las necesidades del país y de la población meta, el PRONADER occidente sólo consiguió realizar algunas actividades e inversiones de infraestructura productiva aisladas y de poco alcance, lejos del enfoque de desarrollo rural integral de su diseño. La eficiencia del programa fue muy débil debido a los constantes cambios del personal de coordinación del programa y los lentos procesos de gestión de pagos a nivel del Ministerio, entre otros. La débil ejecución presupuestaria, la falta de coherencia de la ejecución programática por componentes y la distribución geográfica dispersa de algunas inversiones de pequeña envergadura diluyó su efectividad, potencial impacto y sostenibilidad.

La evaluación recomienda, para futuras intervenciones en Guatemala, plantear diseños menos complejos y con un alcance geográfico más realista, con estrategias de focalización e intervención diferenciadas. También recomienda evaluar la eficiencia de las diferentes fórmulas operacionales utilizadas en el país e incluir estrategias de seguimiento participativo y auditoría social. Por último, la evaluación recomienda considerar medidas de mitigación de impacto ambiental dañino desde el diseño, así como incluir intervenciones de mejora ambiental en un escenario de alta vulnerabilidad ambiental y climática.

Esta evaluación de los resultados de un proyecto fue hábilmente realizada por Mónica Lomeña-Gelis, ex consultora de la IOE, con contribuciones de Henry Morales, consultor nacional, con el apoyo administrativo de Shaun Ryan y bajo la supervisión de Fabrizio Felloni, Director Adjunto de la IOE. El informe se benefició de la revisión de Michael Carbon, Oficial Superior de Evaluación de la IOE.

IOE agradece al Departamento de Administración de Programas del FIDA, en particular, a la División de América Latina y el Caribe, y al personal de su Oficina sub-regional para Centro América, por su colaboración constructiva a lo largo del proceso de evaluación. Profundo reconocimiento es debido también al Gobierno de Guatemala por sus comentarios y cooperación en todo el proceso de evaluación, así como a todas las personas entrevistadas que colaboraron con información clave para la evaluación. Espero que los resultados de esta evaluación sean útiles para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en futuras intervenciones en beneficio de la población rural de Guatemala.



Oscar A. Garcia
Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Preface

The Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) carried out a Project Performance Evaluation of the National Rural Development Programme – Phase I: Western Region (PRONADER West) in the Republic of Guatemala. The objectives of PRONADER West were to significantly reduce poverty and prevent exclusion and discrimination among the poorest indigenous and non-indigenous populations of the Western Region of Guatemala through the comprehensive, integrated and environmentally sustainable socio-economic development of rural areas.

The programme proposed activities to strengthen local development and decentralization, boost competitiveness and social investments, and strengthen the capacities of the Ministry of Agriculture, Livestock and Nutrition as the programme implementing agency. Despite the programme's relevance to the needs of the country and the target population, PRONADER West only succeeded in carrying out a limited number of isolated productive infrastructure activities and investments of limited scope, far from the integrated rural development approach envisioned in its design. Programme efficiency was very weak due to constant changes in programme coordination staff and slow payment management processes within the Ministry, among other reasons. Poor budget execution, a lack of coherence in the programme implementation components and the sparse geographical distribution of a number of small-scale investments diluted its effectiveness, potential impact and sustainability.

The evaluation recommends that future investments in Guatemala have less complex designs, a more realistic geographical scope, and differentiated targeting and implementation strategies. It further recommends that the effectiveness of the various operational formulas tested in the country to be assessed, a with strategies for participatory monitoring and social auditing to be included. Finally, the evaluation recommends that measures to mitigate negative environmental impact be incorporated from the design phase and that environmental protection measures should be included in situations of high environmental and climate vulnerability.

This evaluation was ably carried out by Mónica Lomeña-Gelis, former IOE consultant, with contributions from Henry Morales, national consultant, and administrative support from Shaun Ryan, under the supervision of Fabrizio Felloni, Deputy Director of IOE. The report benefited from a review by Michael Carbon, IOE Senior Evaluation Officer.

IOE thanks the IFAD Programme Management Department – in particular, the Latin America and the Caribbean Division and its Subregional Office for Central America – for its constructive collaboration through the evaluation process. Sincere thanks are also due to the Government of Guatemala for its comments and cooperation throughout the evaluation process as well as to all interviewees who provided crucial information for the evaluation. I hope the results of this evaluation will be useful in guiding future efforts of IFAD and the Government of Guatemala for the good of the rural population of Guatemala.



Oscar A. Garcia
Director
Independent Office of Evaluation of IFAD

Índice

Equivalencias monetarias, pesos y medidas	ii
Siglas y acrónimos	ii
Mapa de la zona del programa	iii
Resumen ejecutivo	iv
Executive summary	viii
Respuesta de la gerencia del FIDA	xii
IFAD Management's response	xiv
I. Objetivos, metodología y proceso de evaluación	1
II. El programa	4
A. Contexto del programa	4
B. Ejecución del programa	9
III. Principales hallazgos de la evaluación	13
A. Desempeño del programa e impacto en la pobreza rural	13
B. Otros criterios relativos a los resultados	25
C. Logros generales del programa	27
D. Desempeño de los asociados	28
E. Valoración de la calidad del informe final de proyecto	30
IV. Conclusiones y recomendaciones	32
A. Conclusiones	32
B. Recomendaciones	33
Anexos	
I. Datos básicos del programa	35
II. Definición y calificación de criterios de evaluación utilizados por la IOE	36
III. Comparación de las calificaciones	38
IV. Documento conceptual	39
V. Reconstrucción de la teoría del cambio del programa	48
VI. Características de los préstamos FIDA	49
VII. Proyectos de inversión ejecutados	52
VIII. Proyectos de inversión sólo planificados (no ejecutados)	62
IX. Visitas de terreno a inversiones realizadas	67
X. Personas clave entrevistadas	71
XI. Bibliografía	73

Equivalencias monetarias, pesos y medidas

Equivalencias monetarias

Unidad monetaria = El Quetzal (Q)

1,00 USD = 7,61 Q (promedio durante el periodo de implementación).

Pesos y medidas

- 1 hectárea (Ha) = 10 000 M²
- 1 manzana (Mz) = 0,70 Ha
- 1 cuerda (Cd) = 0,04 Ha
- 1 hectárea (Ha) = 16 cuerdas (25 x 25)

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
ERP	Evaluación de los Resultados de un Proyecto
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
IFP	Informe Final de Proyecto
LAC	División de América Latina y el Caribe (FIDA)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala
OFID	Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional
OPEP	Organización de los Países Exportadores de Petróleo
PMD	Departamento de Administración de Programas (FIDA) <i>Programme Management Department</i>
PNDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRODERQUI	Programa de Desarrollo y Reconstrucción en el Quiché
PRODEVER	Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces
PRONADER occidente	Programa Nacional de Desarrollo Rural –Fase I: la Región Occidental
UCP	Unidad de Coordinación del Programa

Mapa de la zona del programa

Guatemala

Programa Nacional de Desarrollo Rural – Primera Fase: la Región Occidental



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.
Mapa elaborado por el FIDA | 16-06-2017

Resumen ejecutivo

1. **La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA realizó una evaluación de los resultados de un proyecto (ERP)** del Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I: la Región de Occidental (PRONADER occidente) en la República de Guatemala con el objetivo de (i) generar hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras y (ii) apoyar el actual proceso de elaboración de la estrategia del FIDA en el país.
2. **El objetivo del PRONADER occidente** fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres indígenas y no indígenas de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible. El programa se articuló en cuatro ejes estratégicos: descentralización, competitividad, inversiones sociales y lazos institucionales con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), agencia ejecutora del programa.
3. El PRONADER occidente fue aprobado en 2003 y contaba con un presupuesto de 48 millones de dólares, de los cuales 30 millones aportados por el FIDA (63 %), 10 millones por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (21 %), 6 millones por el Gobierno de Guatemala (13 %) y 2 millones por los beneficiarios (4 %). El área de intervención del PRONADER occidente englobó 56 municipios de los 6 departamentos de la región occidental (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché), una vasta extensión que cubre el 22 % del total del país. Pretendía atender a 100 000 pequeños productores pobres, agricultores sin tierra, microempresarios y artesanos (25 000 de ellos directos y 37 % mujeres). El programa comenzó a implementarse de forma efectiva más de cinco años después de su diseño y después de dos cambios de gobierno.
4. **Relevancia.** El programa era coherente con los documentos de política de la época, pero resultó demasiado complejo y ambicioso para el contexto institucional guatemalteco. El diseño del PRONADER occidente se alineó con las prioridades del gobierno 2000-2004 que emanaron de los compromisos de los Acuerdos de Paz, siendo considerado como la primera fase del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Además, suponía una vía para operacionalizar las leyes relacionadas con la descentralización. Proponía trabajar en las múltiples causas de la pobreza rural en el occidente del país de forma simultánea, pero subestimó la dificultad de coordinación interinstitucional necesaria para promover su enfoque de desarrollo integral. También resultó difícil vincular las inversiones a la planificación local liderada por las municipalidades y los consejos de desarrollo comunales y fomentar una real participación de la población vulnerable.
5. El programa aplicó mecanismos de focalización social y geográfica, seleccionando municipios en situación de pobreza y pobreza extrema, pero no se realizó un estudio de focalización sobre las características y necesidades de los grupos y familias beneficiadas. El programa atendió a varios tipos de beneficiarios sin una estrategia de intervención clara desde su diseño. Por un lado, se incluyeron productores de infrasubsistencia y subsistencia (población en pobreza y extrema pobreza) con fines de mejora de seguridad alimentaria o generación de pequeños ingresos. Por otro lado, se incluyeron productores/as excedentarios y medianos productores/as, como productores de café asociados en cooperativas, productores de hortalizas vinculados a mercados de exportación, entre otros.
6. **Eficacia.** El programa fue poco eficaz respecto a sus cuatro objetivos de desarrollo y presentó serios problemas de documentación de sus resultados. La misión de evaluación tuvo dificultades para determinar el número real de inversiones y productos para cada uno de los componentes. El PRONADER occidente presentó

resultados limitados en cuanto a su primer objetivo de promover una participación efectiva de las organizaciones de base en la planificación y toma de decisiones del desarrollo local y la descentralización. Además, sólo logró algunos resultados aislados respecto a la mejora de la capacidad de generación de ingresos de algunos grupos de beneficiarios a través de los proyectos de infraestructura productiva y otras actividades de poco calado (objetivo específico 2).

7. La misión de evaluación consiguió identificar 63 inversiones sobre el terreno (USD 5,9 millones), principalmente proyectos de riego y agrícolas, y distinguirlas de 57 planificadas y no realizadas (ver anexos VII y VIII). Estas cifras están muy por debajo del número de proyectos financiados con los dos préstamos anteriores del FIDA en Guatemala, que contaron con otra agencia ejecutora (Fondo Nacional para la Paz [FONAPAZ]) y se circunscribieron a un área geográfica más limitada. El objetivo de mejorar las condiciones y oportunidades económicas de las mujeres rurales (tercer objetivo específico) fue totalmente desatendido y no hubo ningún avance remarcable al respecto. El último objetivo específico, que pretendía realizar reformas y mejoras en los procedimientos para fortalecer las capacidades del MAGA para contribuir al desarrollo rural, tampoco consiguió ninguna contribución significativa.
8. **Eficiencia.** Tras seis años de implementación, el PRONADER occidente sólo logró desembolsar un 21 % de sus fondos. Sólo se utilizaron un 28,5 % de los 30 millones disponibles a través del préstamo del FIDA. La partida dedicada a la gestión del programa (gastos de funcionamiento) supuso un 45,7 %, muy por encima del ratio de los dos préstamos FIDA anteriores en Guatemala. Entre los principales factores que explican su ineficiencia, la ERP destaca los constantes cambios del personal de coordinación del programa y la falta de funcionamiento de un órgano de orientación estratégica (Comité Directivo), aunados a la debilidad institucional del MAGA como agencia ejecutora, los cambios en la legislación nacional para la aprobación de pagos con fondos públicos, el requerimiento de disposiciones de pari passu complejas para la financiación de las actividades del préstamo, y el cambio de agencia ejecutora sin previa autorización.
9. **El impacto en la pobreza rural del programa no pudo ser evaluado por falta de información clave.** La débil ejecución presupuestaria, la falta de coherencia de la ejecución programática por componentes y la distribución geográfica dispersa de inversiones de pequeña envergadura diluyó su efectividad y potencial impacto. No se realizó un estudio de base en la zona de intervención. Dado el limitado alcance de los productos del programa es probable que su impacto se haya circunscrito a nivel de algunas decenas de beneficiarios en los casos de proyectos de inversión catalíticos para grupos que contaban con un buen dinamismo (productores de café y grupos de mujeres transformadoras de fruta).
10. **Sostenibilidad.** El limitado impacto y la falta de inclusión de mecanismos para asegurar una estrategia de salida dificultaron la continuación de los beneficios del programa más allá de la fase de prestación de apoyo externo. Entre los mecanismos que podrían haber mejorado la sostenibilidad, la ERP destaca la necesidad de alinear sus acciones a la planificación del MAGA a nivel central y departamental, así como con los Planes de Desarrollo Local (incluso una vez realizada la inversión) y la mejora del sistema de documentación de sus resultados. Se identificaron algunos casos con mejores perspectivas de continuidad, como los grupos de caficultores y un grupo de mujeres transformadoras de fruta, gracias a la elección de proveedores de servicios con una continuidad de apoyo en la zona.
11. **Innovación y ampliación de escala.** El PRONADER occidente podría haber innovado si hubiera conseguido implementar su enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo procesos de planificación local participativa y coordinación interinstitucional con inversión en infraestructura social, productiva y comercial. Sin embargo, esto no fue así, y sus resultados fueron aislados y difícilmente

escalables. Es poco probable que esto suceda debido a los serios problemas de documentación de sus enfoques e inversiones.

12. **Equidad de género y empoderamiento de la mujer.** La consideración transversal de los aspectos de género en el diseño no logró materializarse y realizar una contribución significativa al objetivo específico de mejorar las condiciones y oportunidades para las mujeres rurales para desarrollar actividades económicas rentables y sostenibles. La estrategia de género nunca llegó a desarrollarse y las medidas para fortalecer la unidad encargada de estos aspectos en el MAGA tampoco. Las limitadas actividades que beneficiaron a algunos grupos de mujeres quedaron lejos de la consecución de los objetivos de inclusión del diseño del programa, más focalizados en el empoderamiento económico y la participación de las mujeres en las instituciones y organizaciones rurales que en lograr un equilibrio más equitativo de la carga de trabajo y una mejor distribución de los beneficios económicos y sociales entre mujeres y hombres.
13. **Medio ambiente, gestión de recursos naturales y adaptación al cambio climático.** El PRONADER occidente no dio suficiente atención a estos aspectos, pese a su importancia dada la alta vulnerabilidad ambiental y climática de esta zona de Guatemala. No se realizaron cambios para incluir estos temas en las actividades del programa pese a la cancelación del préstamo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con el que se pretendían crear sinergias. El PRONADER occidente no puede ser considerado como una intervención de desarrollo que haya contribuido a generar medios de vida y ecosistemas resilientes.
14. **Desempeño del FIDA.** El FIDA concibió un programa pertinente respecto a las necesidades de la población de los departamentos occidentales, pero demasiado ambicioso y complejo respecto al contexto institucional y local. La supervisión desde Roma no ayudó a solventar los varios desafíos que enfrentaba una intervención tan extensa y compleja. Esto ha supuesto costes reputacionales para el FIDA en la zona de intervención del programa.
15. **Desempeño del gobierno de Guatemala.** Tanto el marco legal para la ratificación del préstamo y la aprobación de los presupuestos anuales del MAGA como las limitaciones institucionales y operacionales de la propia agencia ejecutora afectaron la eficiencia y eficacia del programa. Los cambios de gobierno supusieron cambios constantes en la coordinación del programa que limitaron la estabilidad de las actividades y supusieron serios retrasos. La aprobación del decreto para delegar a FONAPAZ la ejecución del préstamo en agosto 2012, sin previa autorización a través del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala a fin de aprobar un Convenio Modificatorio, causó una incertidumbre institucional que hizo desestimar la extensión del programa.
16. **Conclusiones.** Pese a ser un programa relevante para las necesidades del país y de la población meta, el PRONADER occidente no consiguió sus objetivos específicos. El programa logró implementar algunas inversiones de poco alcance y aisladas, más focalizadas en infraestructura productiva que en el enfoque de desarrollo rural integral de su diseño y la política al respecto, aprobada en 2009. Sin embargo, es probable que haya beneficiado de forma catalítica a varias decenas de beneficiarios. La eficiencia del programa fue muy débil debido a los constantes cambios del personal de coordinación del programa y los lentos procesos de gestión de pagos a nivel del MAGA, empeorados con algunos cambios en la legislación nacional durante su ejecución. Pese a contar con un componente específico para el fortalecimiento de las capacidades del MAGA como agencia ejecutora, el PRONADER occidente no consiguió contribuir a la mejora de su desempeño, lo que podría haber coadyuvado a dar sostenibilidad a algunos de los resultados del programa.

17. **Recomendaciones.** Las siguientes recomendaciones pretenden mejorar el diseño y ejecución de las actuales y futuras operaciones del FIDA en Guatemala e identifican temas de interés estratégico que merecen más trabajo evaluativo.
18. Recomendación 1. Diseño de proyectos mejor enfocados geográfica y temáticamente para asegurar la consecución de objetivos de desarrollo significativos. Los diseños de nuevos préstamos deben ser menos complejos y ambiciosos, sobre la base de una nota conceptual que se pueda actualizar a los posibles cambios de prioridades nacionales.
19. Recomendación 2. Estrategia de focalización social clara a nivel de elección de beneficiarios y mecanismos de intervención. Los problemas estructurales subyacentes a la pobreza rural en Guatemala requieren mecanismos de intervención diferenciados con una especial atención a pueblos indígenas y grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los discapacitados. La ERP recomienda realizar un análisis de los grupos realmente beneficiados en los dos préstamos en ejecución en relación a sus estrategias iniciales de focalización y los mecanismos de intervención empleados.
20. Recomendación 3. Seguimiento participativo y auditoría social. Los programas deben establecer estrategias de participación de todos sus actores en las diferentes fases de su diseño e implementación, incluyendo mecanismos de auditoría social (veedurías) con una participación amplia de organizaciones sociales y económicas para fortalecer las capacidades locales de intervención y la sostenibilidad de las acciones.
21. Recomendación 4. Medidas de salvaguardia ambiental. La alta vulnerabilidad ambiental y climática de Guatemala y su población rural requiere la consideración desde el diseño de medidas para mitigar los impactos de las inversiones y la inclusión de intervenciones específicas para generar beneficios ambientales que contribuyan a la resiliencia de los medios de vida de la población rural.

Executive summary

1. **The Independent Office of Evaluation of IFAD carried out a project performance evaluation (PPE)** of the National Rural Development Programme – Phase I: The Western Region (PRONADER West) in the Republic of Guatemala with the following objectives: (i) to generate findings, recommendations and lessons learned to guide IFAD and the Government of Guatemala in implementing similar activities under way and in the future; and (ii) to support the ongoing development of the IFAD country strategy.
2. **The objectives of PRONADER West** were to significantly reduce poverty and prevent exclusion and discrimination among the poorest indigenous and non-indigenous populations of the Western region of Guatemala through the comprehensive, integrated and environmentally sustainable socio-economic development of rural areas. The programme was articulated through four strategic axes: decentralization, competitiveness, social investments and institutional ties with the Ministry of Agriculture, Livestock and Nutrition (MAGA), executing agency of the programme.
3. PRONADER West was approved in 2003 with a budget of US\$48 million, comprising US\$30 million (63 per cent) from IFAD, US\$10 million (21 per cent) from the OPEC Fund for International Development, US\$6 million (13 per cent) from the Government of Guatemala and US\$2 million (4 per cent) from the beneficiaries. The PRONADER West programme area comprised 56 municipalities in the six departments of the Western region (Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango and El Quiché), a vast area covering 22 per cent of the country. It aimed to reach 100,000 poor small farmers, landless farmers, microenterprises and craftspeople (of whom, 25,000 direct beneficiaries and 37 per cent women). Programme implementation began more than five years after it had been designed and following two changes of government.
4. **Relevance.** The programme was aligned with policy documents at the time of its conception, but in practice proved excessively complex and ambitious for the Guatemalan institutional context. PRONADER West design was aligned with the Government's priorities for 2000-2004 based on commitments under the Peace Agreement, considered the first phase of the National Rural Development Programme. It further assumed the implementation of decentralization laws. It sought to tackle the multiple causes of rural poverty in the west of the country simultaneously but underestimated the difficulty of the interinstitutional coordination required for its integrated development approach. It also proved difficult to link investments with municipality- and community development council-led local planning and to promote effective participation among vulnerable populations.
5. The programme applied social and geographical targeting mechanisms to select poor and extremely poor municipalities but carried out no targeting study of the characteristics and needs of beneficiary groups and families. The programme reached several types of beneficiaries without a clear intervention strategy from the design phase. On the one hand, it included subsistence and infra-subsistence farmers (poor and extremely poor populations) to help them improve their food security or generate modest income. On the other hand, it included female and male surplus producers, such as coffee producers organized into cooperatives and producers of vegetables linked to export markets, among others.
6. **Effectiveness.** The programme was ineffective in achieving its four development objectives and exhibited serious problems in documenting results. The assessment mission had difficulty in determining the real number of investments and outputs under each component. PRONADER West achieved limited results towards its first objective of promoting the effective participation of grass-roots organizations in

local development and decentralization planning and decision-making. Likewise, it attained only isolated results in enhancing income-generating capacity among some beneficiary groups through productive infrastructure projects and other activities of limited scope (specific objective 2).

7. The assessment mission succeeded in identifying 63 field investments (US\$5.9 million), primarily agricultural and irrigation projects, and 57 others that had been planned but never implemented (see annexes VII and VIII). These figures are well below the number of projects financed under the two earlier IFAD loans in Guatemala, which had a different executing agency (FONAPAZ [National Fund for Peace]) and covered a more limited geographic area. The objective of improving economic conditions and opportunities for rural women (specific objective 3) was completely neglected and no notable progress made in that regard. Nor was any significant progress made towards the final specific objective of strengthening, through reforms and procedural improvements, MAGA capacity to contribute to rural development.
8. **Efficiency.** After six years of implementation, PRONADER West had disbursed only 21 per cent of its funds. Only 28.5 per cent of the US\$30 million available under the IFAD loan was used. Programme management (operating costs) accounted for 45.7 per cent, a much higher proportion than for earlier IFAD loans in Guatemala. Among the main factors explaining this inefficiency, the PPE highlights the constant changes in programme coordination staff and the lack of a functioning strategic guidance body (Steering Committee) together with the institutional weaknesses of MAGA as executing agency, changes in national legislation regarding the approval of payments using public funds, the requirement of complex *pari passu* provisions for financing loan activities and the change of executing agency without prior authorization.
9. **Programme impact on rural poverty could not be assessed due to a lack of key information.** Poor budget execution, a lack of coherence in programme implementation by component and the sparse geographical distribution of small-scale investments decreased their effectiveness and potential impact. No baseline study was carried out in the programme area. Given the limited scope of the programme's outputs, its impact is likely to have been limited to a few dozen beneficiaries through catalytic investment projects in groups that exhibited strong engagement (coffee producers and groups of women fruit processors).
10. **Sustainability.** The programme's limited impact and lack of exit strategy hampered the continuation of its benefits beyond the phase of active external assistance. Among measures that could have improved sustainability, the PPE underscores the need to align activities with planning in MAGA at the central and department levels as well as with Local Development Plans (even after an investment is made), and the need to improve the system for documenting results. Some cases with better prospects for continuity were identified, such as groups of coffee producers and a group of women fruit processors, thanks to the selection of service providers with ongoing local support.
11. **Innovation and scaling up.** PRONADER West could have innovated had it succeeded in implementing its integrated rural development approach, including with local participatory planning processes and interinstitutional coordination with investments in social, productive and commercial infrastructure. However, this was not the case, and results were isolated and difficult to scale. It is unlikely to occur owing to the serious problems in the documentation of approaches and investments.
12. **Gender equality and women's empowerment.** The design's cross-cutting consideration of gender did not materialize in implementation and made no significant contribution to the specific objective of improving conditions and opportunities for rural women to engage in profitable and sustainable economic

activities. The gender strategy and measures intended to strengthen the MAGA unit responsible for gender issues were never developed. The limited activities that benefited some women's groups fell far short of the programme design's objectives in terms of inclusion, focusing more on the economic empowerment and participation of women in rural institutions and organizations than on achieving a more equitable balance in terms of workload and better distribution of economic and social benefits among women and men.

13. **Environment, natural resource management and climate change adaptation.** PRONADER West paid insufficient attention to these elements, despite their importance in this highly environmentally and climatically vulnerable region of Guatemala. No changes were made to incorporate these elements into programme activities despite the cancellation of a World Bank and International Development Bank loan that had been intended to create synergies. As a development intervention, PRONADER West cannot be said to have helped build resilient livelihoods and ecosystems.
14. **Performance of IFAD.** Though the programme designed by IFAD was relevant to the needs of the population in the western departments, it was overly ambitious and complex for the local institutional context. Supervision being based in Rome did not help to overcome the various challenges that arose in such an extensive and complex programme. This resulted in reputational costs for IFAD in the programme area.
15. **Performance of the Government of Guatemala.** The legal framework for ratifying the loan and approving MAGA annual budgets, together with the institutional and operational limitations of the executing agency itself, affected the efficiency and effectiveness of the programme. Changes of government led to constant changes in programme coordination, limiting the stability of activities and resulting in serious delays. The approval of the decree delegating loan implementation to FONAPAZ in August 2012, without prior authorization through the Ministry of Finance for the approval of a Modification Agreement, led to institutional uncertainty that jeopardized programme implementation.
16. **Conclusions.** Despite its relevance to the needs of the country and the target population, PRONADER West did not achieve its specific objectives. The programme succeeded in implementing a number of isolated investments of limited scope, more focused on productive infrastructure than forming an integrated rural development approach as envisioned in its design and the related policy approved in 2009. Nonetheless, it is likely to have had catalytic benefits for several dozen beneficiaries. Programme efficiency was very weak owing to frequent changes in programme coordination staff and slow payment management processes in MAGA, which further deteriorated with some changes in national legislation during implementation. Despite including a specific capacity-building component for MAGA as the executing agency, PRONADER West did not successfully contribute to improving its performance, which could have enhanced the sustainability of some programme results.
17. **Recommendations.** The following recommendations seek to improve the design and implementation of ongoing and future IFAD operations in Guatemala and identify strategic issues that should be the object of further evaluation work.
18. Recommendation 1. Geographically and thematically better-focused project design to ensure that meaningful development objectives are achieved. The design of future loans should be less complex and ambitious and based on a concept note that can be updated to reflect any changes in national priorities.
19. Recommendation 2. Clear social targeting strategy for beneficiary and intervention mechanism selection. The structural problems underlying rural poverty in Guatemala call for differentiated intervention mechanisms and particular attention

to indigenous peoples and vulnerable groups such as women, young people and people with disabilities. The PPE recommends further analysis to determine which groups truly benefited from the two loans in implementation in relation to their initial targeting strategies and the implementation mechanisms used.

20. Recommendation 3. Participatory monitoring and social auditing. Programmes should establish strategies for the participation of all stakeholders in the various phases of design and implementation, including mechanisms for social auditing (oversight committees) with broad participation by social and economic organizations to strengthen local implementation capacities and the sustainability of activities.
21. Recommendation 4. Environmental safeguards. The high environmental and climatic vulnerability of Guatemala and its rural population require the incorporation at the design phase of measures to mitigate the impact of investments, and the inclusion of specific interventions to generate environmental benefits to build the resilience of rural people's livelihoods.

Respuesta de la gerencia del FIDA¹

1. La dirección acoge con agrado la evaluación de los resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I: la Región Occidental (PRONADER occidente) realizada por la Oficina de Evaluación Independiente (IOE) y desea recalcar la buena calidad del informe.
2. La dirección está de acuerdo con las conclusiones de la evaluación en que, si bien el programa era pertinente a las necesidades del país y la población objetivo, no consiguió alcanzar sus objetivos específicos. El programa logró poner en marcha algunas inversiones de poco alcance y aisladas, más centradas en la infraestructura productiva que en el enfoque de desarrollo rural integral que se preveía en su diseño.
3. La dirección desea destacar algunas de las razones por las que el programa ha tenido una escasa eficiencia: i) los constantes cambios del personal técnico y las autoridades políticas locales; ii) los incómodos procedimientos administrativos y financieros del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, iii) un diseño del programa demasiado ambicioso y complejo, y iv) el alcance geográfico demasiado amplio. Así pues, la dirección se compromete a abordar estas dificultades en las intervenciones actuales y futuras en Guatemala.
4. La dirección está de acuerdo con todas las recomendaciones de la evaluación, las cuales ya se han tenido en cuenta en el diseño del nuevo programa del FIDA en Guatemala. Se presentan a continuación respuestas detalladas de la dirección a cada una de las recomendaciones propuestas:
 - *Recomendación 1. Diseño de proyectos mejor enfocados geográfica y temáticamente.*
De acuerdo. El diseño inicial de la nueva iniciativa “Territorios Productivos: Programa de Inclusión Económica” es menos complejo y ambicioso, y se centra específicamente en la inclusión productiva en tan solo cinco municipios de dos regiones colindantes: Huehuetenango y Quiché en el noroeste del país, que son las regiones más pobres. Se espera que esta focalización geográfica permita alcanzar objetivos de desarrollo importantes.
 - *Recomendación 2. Estrategia de focalización social clara.*
De acuerdo. La población objetivo de la nueva iniciativa “Territorios Productivos: Programa de Inclusión Económica” comprende a mujeres y hombres de hogares pobres o extremadamente pobres que viven en localidades rurales donde la mayor parte de los pobladores son beneficiarios del Programa de Transferencias Condicionadas que gestiona el Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala. El Programa de Transferencias Condicionadas que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social se dirige a las personas más pobres del país y los beneficiarios de la iniciativa serán personas que se acogen a ese programa.
 - *Recomendación 3. Mejoras en la capacidad operacional de las agencias nacionales.*
De acuerdo. Los proyectos de préstamos y donaciones del FIDA en curso o previstos comprenden componentes que refuerzan las habilidades institucionales de las contrapartes nacionales (p. ej., los ministerios de agricultura y alimentación, y de desarrollo social) con el objeto de mejorar los resultados globales de los organismos de ejecución. La donación actual proporciona apoyo al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) para el fortalecimiento de las capacidades en materia de administración financiera, gestión de proyectos, informática, adquisiciones y contrataciones, etc. Está previsto que una nueva donación aporte un apoyo similar para el fortalecimiento

¹ La Respuesta de la Gerencia del FIDA fue enviada por el Departamento de Administración de Programas a la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA el 12 de abril de 2017.

de las capacidades del Ministerio de Desarrollo Social. Ambas donaciones tienen por objeto fortalecer las capacidades de los ministerios con el fin de establecer una unidad centralizada que administre proyectos financiados por donantes.

- Recomendación 4. *Seguimiento participativo y auditoría social.*

De acuerdo. Los componentes de la nueva iniciativa "Territorios Productivos: Programa de Inclusión Económica" se centrarán en las auditorías sociales (veedurías) a fin de asegurar que las comunidades y los participantes en el programa estén empoderados para examinar y controlar las actividades, y de esta manera supervisar y resolver problemas que surjan durante la ejecución. La nueva iniciativa tiene un componente específico de auditoría social, que cumple un papel importante a la hora de contribuir al uso transparente y eficiente de los recursos públicos.

- Recomendación 5. *Medidas de salvaguardia ambiental.*

De acuerdo. La vulnerabilidad climática y ambiental cada vez más grande de Guatemala hace necesario diseñar y aplicar enfoques nuevos y mejorados de adaptación al cambio climático y gestión sostenible de los recursos naturales que permitan a los participantes en proyectos reducir y prevenir los daños originados por la deforestación, las sequías, las inundaciones y otros fenómenos. Se prevé que durante la misión de diseño de la nueva iniciativa "Territorios Productivos: Programa de Inclusión Económica" puedan definirse medidas para incorporar actividades climáticamente inteligentes en todos los componentes del programa.

5. La dirección se compromete a asimilar las enseñanzas generadas por esta evaluación con el fin de seguir mejorando los resultados y el impacto del programa del FIDA en Guatemala y la región. La dirección desea también agradecer a la IOE su productiva colaboración durante el proceso de evaluación.

IFAD Management's response¹

1. Management welcomes the Project Performance Evaluation (PPE) of the National Rural Development Programme – Phase I: The Western Region (PRONADER West) conducted by the Independent Office of Evaluation (IOE), and would like to highlight the good quality of the report.
2. Management concurs with the findings of the PPE, that despite being a relevant programme to the needs of the country and the target population, PRONADER West did not achieve its specific objectives. The programme managed to implement some small-scale and isolated investments, more focused on productive infrastructure than on integral rural development approaches, as anticipated during its design.
3. Management would like to highlight some reasons for the low efficiency of PRONADER West, (i) high turnover among local technical staff and political authorities; (ii) cumbersome administrative and financial procedures at the Ministry of Agriculture's level; (iii) complex and over ambitious design of the programme; and (iv) excessive extension of the geographical coverage. Going forward, Management is committed to addressing these challenges in ongoing and new interventions in Guatemala.
4. Management agrees with all the PPE recommendations which have already been internalized in the design of IFAD's new programme in Guatemala. Management's detailed responses on the proposed recommendations are presented below:
 - Recommendation 1. *Better project designs in terms of geographic and thematic focus.*

Agreed. The initial design of the upcoming project, "*Productive Territories: Economic Inclusion Programme*", is less complex and ambitious, and is specifically focused on productive inclusion in only five municipalities in two neighboring regions; Huehuetenango and Quiché in the North west of the country which are the poorest regions. This targeted geographic focus is expected to ensure the achievement of significant development objectives.
 - Recommendation 2. *Clear social targeting strategy.*

Agreed. The targeted population in the upcoming project "*Productive Territories: Economic Inclusion Programme*" includes women and men from poor or extremely poor households who live in rural localities where the majority of the population are beneficiaries of the Conditional Cash Transfer Program managed by the Ministry of Social Development of Guatemala. The Conditional Cash Transfer Program implemented by the Ministry of Social Development targets the poorest population in the country and the project beneficiaries will be recipients of the same.
 - Recommendation 3. *Improvements in the operational capacity of national agencies.*

Agreed. Ongoing and future IFAD loans and grants include specific components to strengthen institutional skills of national counterparts (e.g. Ministries of Agriculture and Food, and Social Development) in order to improve their global performance as executing agencies. The current grant provides capacity building support for the Ministry of Agriculture (MAGA) on financial management, project management, IT, procurement, etc. A new grant is planned to provide similar capacity building support to the Ministry of Social Development. The intention of both grants is to build capacity in the ministries with the aim at setting up a centralized unit to manage donor funded projects.

¹ The final Management response was sent from the Programme Management Department to the Independent Office of Evaluation of IFAD on 12 April 2017.

- Recommendation 4. *Participatory monitoring and social audit.*
Agreed. The components in the "*Productive Territories: Economic Inclusion Programme*" will focus on social auditing to ensure that communities and project participants are empowered to review and monitor the activities of the programmes in order to supervise and solve problems that arise during the implementation of the project. A specific component of the new project is on social auditing, which plays an important role in contributing to the transparent and efficient use of public resources.
 - Recommendation 5. *Environmental safeguard measures.*
Agreed. Due to the increasing environmental and climatic vulnerability of Guatemala, new and better approaches on adaptation to climate change and sustainable management of natural resources need to be designed and implemented for enabling project participants to reduce and prevent damages from deforestation, droughts, floods, etc. The detailed design mission for the upcoming "*Productive Territories: Economic Inclusion Programme*" is expected to identify measures that will mainstream climate smart activities across the project components.
5. Management is committed to internalizing the learning generated from the PPE with the aim to further improve results and impact of the IFAD-funded programme in Guatemala and the region. Management would also like to thank IOE for the productive collaboration during the evaluation process.

Invernadero en el municipio de San Andrés Xecul, Totonacapan.

©FIDA/Mónica Lomeña-Gelis



República de Guatemala

Programa Nacional de Desarrollo Rural –Fase I: la Región Occidental (PRONADER occidente)

Evaluación de los Resultados de un Proyecto

I. Objetivos, metodología y proceso de evaluación

Objetivos

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) lleva a cabo unas 10 evaluaciones de los resultados de un proyecto (ERP) al año de operaciones de inversión por el FIDA, las cuales se seleccionan siguiendo una serie de criterios¹. El PRONADER fue seleccionado para una ERP en el 2016. Los principales objetivos de la ERP son: (i) evaluar los resultados del proyecto; (ii) generar conclusiones y recomendaciones para el diseño y ejecución de las actuales y futuras operaciones en el país; e (iii) identificar temas de interés operativo o estratégico que merecen más trabajo evaluativo. Una ERP se lleva a cabo después de un estudio preliminar del Informe Final de Proyecto (IFP) y otros documentos con el objetivo de proporcionar evidencia sobre los logros del proyecto y la validación de las conclusiones del IFP a través de una misión de terreno.
2. El PRONADER occidente fue seleccionado para una ERP para generar hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras. La ERP también apoyará el actual proceso de elaboración de la Estrategia País del FIDA (que debería finalizarse a finales de 2017). El alcance de la ERP fue identificado en base a: (i) una revisión documental, (ii) temas de importancia estratégica para el FIDA en Guatemala, y (iii) limitaciones derivadas del tiempo, presupuesto y disponibilidad de datos.
3. Tras esta introducción, el informe presenta el alcance, la metodología, proceso y limitaciones de la ERP (sección I). Se presenta un resumen del contexto del programa y e información clave sobre su diseño e implementación (sección II). En la siguiente sección se presentan los principales hallazgos de la evaluación por criterios, los logros generales del proyecto y el desempeño de los asociados, incluyendo una valoración de la calidad del IFP (sección III). El informe termina con las conclusiones y recomendaciones de IOE. Varios anexos complementan los datos y el análisis presentado en el texto principal, entre ellos, los datos básicos del PRONADER occidente, la definición de los criterios de evaluación y la comparación de las calificaciones del Departamento de Programas del FIDA (PMD) y de la ERP realizada por la IOE.

Metodología y proceso de evaluación

4. Los principales criterios de evaluación que se aplicaron a la ERP están en conformidad con la Política de Evaluación y los procedimientos establecidos en el Manual de Evaluación del FIDA (ver anexos II y III). La ERP utilizó la metodología expuesta en el documento conceptual (anexo IV). La poca base documental del PRONADER occidente, la dificultad de encontrar a los principales actores, y el poco tiempo transcurrido entre algunos de los resultados y el cierre del programa, obligaron a focalizar la evaluación en una serie de criterios evaluativos y de temas clave.
 - a. Entre los criterios de evaluación del anexo II, sólo se encontró suficiente evidencia para analizar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, así

¹ Los criterios de selección para la ERP incluyen: (i) vacíos de información en los informes finales de un proyecto; (ii) proyectos de estrategias relevantes que ofrecen mejores oportunidades para el aprendizaje; (iii) la necesidad de construir evidencia para futuras evaluaciones a nivel corporativo, estrategia de país y evaluaciones de un programa o síntesis de evaluación; y (iv) un balance regional de las evaluaciones de programas de IOE.

como el desempeño de los asociados. La ERP también presenta un análisis más limitado sobre los aspectos relacionados la innovación, la equidad de género y la protección ambiental y el cambio climático. El criterio de impacto sobre la pobreza rural no pudo ser evaluado y calificado en la ERP.

- b. Como tema claves de la evaluación, se analizan: (i) los factores que dificultaron la implementación del PRONADER occidente y aquellos que todavía persisten; (ii) medidas que se podrían haber tomado durante la implementación del PRONADER para mitigar dichos factores; (iii) estrategias concretas que el FIDA puede promover para realizar cambios estratégicos durante la implementación.
5. La evaluación del PRONADER fue desarrollada en tres fases. Primeramente, se revisó la documentación técnica y contextual, se seleccionó un consultor nacional y se realizaron entrevistas preliminares con personal del FIDA en la sede. Con esta información se elaboró un documento conceptual que fue compartido con la División de América Latina y el Caribe (LAC) y la Oficina de País del FIDA, así como con representantes del Gobierno. Posteriormente se realizó una misión en Guatemala (28 de noviembre - 9 de diciembre del 2016) que finalizó con una sesión de restitución de los resultados preliminares en Ciudad de Guatemala con representantes de la agencia ejecutora, FIDA Guatemala y otras autoridades. Finalmente, se preparó el informe preliminar de la evaluación, el cual, después de un examen inter pares realizado en IOE, fue compartido simultáneamente con LAC y el Gobierno para revisión y aportación de comentarios para finalizar el presente informe.
6. La misión de evaluación entrevistó a un total de 59 personas, representantes del gobierno, miembros de las Unidades de Coordinación del Programa (UCP), otras instituciones, oficiales de la Oficina del FIDA en Guatemala, investigadores, miembros de la sociedad civil, representantes de agencias ejecutoras y otros donantes. Se visitaron 9 inversiones sobre el terreno en tres de los seis departamentos del programa, entrevistando a beneficiarios e informantes claves del Ministerio de Agricultura (MAGA) a nivel departamental.
7. El equipo de evaluación estuvo conformado por la consultora de IOE Mónica Lomeña y el consultor nacional Henry Morales, con el apoyo de Shaun Ryan, asistente de evaluación de IOE.
8. Limitaciones. Una de las principales limitaciones encontradas fue la poca disponibilidad de datos de monitoreo generados durante la ejecución del programa. Según los entrevistados, esto se explica por las deficiencias en el traspaso de documentación entre los diferentes equipos de la UCP y el cambio de la unidad ejecutora.
9. El hecho de que la agencia ejecutora del PRONADER occidente desde 2012 (FONAPAZ) cerrara un año después dificultó el acceso de la misión a la documentación física sobre el programa en el país que podría haber complementado la encontrada a nivel del intranet del FIDA. La evaluación pudo mitigar esta limitación gracias a la colaboración de algunos informantes clave que facilitaron la información de sus archivos electrónicos personales, pese a una inicial reserva para compartirla.
10. La ERP fue realizada casi cuatro años después de la finalización del programa. Directivos y personas técnicas participantes clave en las diferentes fases de desarrollo del PRONADER occidente no pudieron ser localizados. Sin embargo, la evaluación pudo entrevistar a los tres gerentes de país consecutivos y utilizó toda la información disponible en el intranet del FIDA, sobre todo algunos documentos

agregados². No se encontraron otros documentos técnicos clave como los relacionados con la selección de inversiones, listados certificados de proyectos ejecutados y otros datos estadísticos sobre la población beneficiaria y sus organizaciones.

11. Los responsables departamentales del MAGA en Quetzaltenango, Huehuetenango y en Sololá, tras la petición del actual viceministro de Agricultura a colaborar con la misión de evaluación, fueron clave para poder realizar las visitas de terreno. Las visitas permitieron entender el procedimiento que se llevó a cabo con las organizaciones beneficiarias, así como encontrar listados preliminares de inversiones planificadas y ejecutadas, que fueron finalmente consolidadas por la misión (anexos VII y VIII).

² Documento de diseño y evaluaciones ex ante, acuerdo de préstamo, informes de supervisión, enmiendas al préstamo, informe de revisión a medio término, informes de desembolso y de estado (*Project Status Reports*), solicitud de extensión y plan de trabajo, plan de cierre, informe de terminación y su validación por parte de IOE. Documentos similares pudieron ser consultados sobre los préstamos terminados y en curso.

II. El programa

A. Contexto del programa

12. Esta ERP presenta un análisis detallado sobre los antecedentes del país y del programa, así como sobre otras operaciones de FIDA en Guatemala, ya que no se ha realizado anteriormente una Evaluación de la Estrategia y el Programa País y esta información resulta primordial para el análisis de los temas clave de la ERP.

Pasado y presente del desarrollo rural en Guatemala

13. Guatemala es un país con una población mayormente joven, indígena y rural, creciendo a una tasa del 2,5 % anual. El 70 % de la población es menor de 25 años, 41 % son indígenas³ y 49 % viven en zonas rurales. Dividida administrativamente en 22 departamentos y 340 municipios, se distinguen siete regiones geográficas.
14. Aproximadamente el 70 % de la superficie agrícola cultivada se dedica a granos básicos (maíz, sorgo y frijoles). Los productos agrícolas tradicionales son el café, caña de azúcar, banano y la ganadería. Entre los productos no tradicionales se cuenta con cardamomo, cacao, frutas y vegetales frescos y plantas ornamentales, varios de ellos con producción comercial e incluso exportación⁴.
15. La distribución de la tierra en Guatemala continúa siendo una de las más desiguales a nivel mundial. Según el último censo agrario de 2003, mencionado en la Agenda rural del gobierno (2016), el índice GINI sobre la tenencia de la tierra es de 0,840, lo que refleja una alta concentración de este factor de producción. Por un lado, los pequeños productores (infrasubsistencia y subsistencia), que representan el 91,8 % del total de propietarios agrícolas, poseen tan sólo el 21,7 % de la tierra. En el otro extremo, los productores excedentarios (6 %) poseen el 12,6 % de la tierra y los grandes latifundistas (1,9 %) poseen el 65,4 % de la mejor tierra cultivable del país⁵. La región occidental muestra más minifundio que la media nacional⁶.
16. Los productos que son comunes en el Occidente del país son el café, el frijol negro, el maíz amarillo y el maíz blanco. La región produce cultivos de exportación como café, cardamomo, caña de azúcar, hule; así como hortalizas. También existe una buena producción pecuaria (bovino, caprino, ovino y porcino). En esta zona, el Estado ha pretendido mejorar la competitividad rural a través de la diversificación de la producción e inversiones en infraestructura económica. Se han aplicado políticas diferenciadas, promoviendo la agricultura de agro-exportación con los medianos y pequeños productores excedentarios y dinamizando la economía de los campesinos de infrasubsistencia y subsistencia a través de la búsqueda de mejoras de competitividad productiva para aumentar sus ingresos.
17. Se han promovido diversas estrategias: investigación y extensión agropecuaria, construcción y rehabilitación de infraestructura productiva (riego y carreteras), organización productiva y acceso a mercados, uso de tecnologías de conservación de suelos y acceso a asistencia técnica⁷. Entre 2000 a 2008 se aplicaron diversos programas en Occidente, en algunos casos con apoyo internacional, como Guate

³ En el país conviven cuatro pueblos: Maya, Xinca, Garífuna y ladinos (mestizos) Wikipedia.

⁴ Durante los últimos 15 años, el número de empresas envasadoras que trabajan en la exportación de frutas y hortalizas ha ido en aumento. Pequeños agricultores y comunidades indígenas disponen de contratos de producción con estas empresas, que han favorecido el aumento de sus ingresos (Documento de diseño de PRODERQUI II).

⁵ Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, se consideran pequeños/as productores/as en situación de infra-subsistencia aquellos con un promedio de tierra menor a una manzana; productores de subsistencia con una extensión de 2 a 10 manzanas; productores/as excedentarios/as poseen con 10 a 32 manzanas; y los productores comerciales con propiedades mayores a 32 manzanas. Para más información sobre esta clasificación de infra subsistencia, subsistencia y excedentarios realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 1982: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/amr/Tipificacion%20de%20productores%20>.

⁶ Diagnóstico de la región de occidente de Guatemala (2011), p. 2, p. 13, p. 51, 53, 74.

⁷ Documento de evaluación ex ante del PRONADER, 2003.

solidaria rural, Estrategia de reducción de la desnutrición crónica, programa de transferencias condicionadas, y el propio PRONADER⁸.

Evolución institucional y datos socioeconómicos clave del país

18. Durante los últimos 20 años surgieron diversas iniciativas para promover un desarrollo rural integral, participativo y orientado a buscar mayor bienestar de la población más vulnerable. La propuesta más estructurada fueron los Acuerdos de Paz, y especialmente el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y sobre la situación agraria, firmados en diciembre de 1996⁹. En este acuerdo se establecieron criterios y propuestas para incidir en la problemática nacional en los aspectos como reformas legales, acceso y regularización de la tierra, los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, la resolución de conflictos agrarios, catastro, registro de propiedad¹⁰. El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y sobre la situación agraria fue la base para el surgimiento de nuevas instituciones (Fondo de Tierras, Secretaria de Asuntos Agrarios, Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Fondo de Inversión Social, iniciativas sectoriales) que conjuntamente con el MAGA, deberían buscar coordinar acciones de desarrollo rural.
19. Los Acuerdos de Paz fueron asumidos como referente teórico para la elaboración de las propuestas sectoriales y temáticas de diferentes gobiernos (SAA, 2014). Uno de los propósitos del PRONADER occidente fue contribuir a la planificación multi-institucional en el marco de los Acuerdos de Paz, con el MAGA como referente. El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y sobre la situación agraria no logró implementarse de acuerdo a su cronograma. A la fecha, 20 años después, se ha implementado un 25 % de su contenido, y sobre todo en temas no sustantivos¹¹. Esta situación se aprecia con la comparación de los indicadores socioeconómicos en 2000 y 2015 (ver cuadro 1). Pese a la mejora sensible en algunos, los índices se mantienen bajos, y se observan retrocesos en cuanto a la pobreza. Guatemala es un país predominantemente pobre y rural caracterizado por una distribución de riqueza y activos desigual. Entre 2000 y 2014, la pobreza rural se incrementó de 74,5 a 76,1 %, mientras que la pobreza rural extrema se incrementó de 23,8 a 35,3 % (Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014).

⁸ Monterroso, 2009.

⁹ Documento de Política Agraria de la Secretaria de Asuntos Agrarios (SAA, 2014).

¹⁰ <http://old.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20SOBRE%20ASPECTOS%20SOCIOECON%20MICOS%20Y%20>

¹¹ <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2016/03/04/una-iniciativa-urgente-ley-de-desarrollo-rural-integral.html>.

Cuadro 1

Comparación de indicadores socioeconómicos en Guatemala

	2000	2015	Fuente y comentario
Índice de Desarrollo Humano	0,555	0,628	2000: puesto 120 de 173 países 2015: puesto 125 de 187 países
Coeficiente de Gini (desigualdad)	0,603	0,531	2000: 3er lugar a nivel mundial en desigualdad en la distribución de ingresos según el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), 2003 2015: Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD.
Pobreza	56 %	59,3 %	2000: (8 de cada 10 pobres vivían en áreas rurales)
Desnutrición crónica infantil	50 %	46,5 %	Informe Nacional de Desarrollo Humano; PNUD, 2016.
Mortalidad infantil (cada 1 000 niños/as)	45	32	2000: 69 x 1 000 en el área rural
Alfabetismo (población mayor de 15 años)	68 %	79 %	Informe Nacional de Desarrollo Humano; PNUD, 2016.
Tasa de escolaridad	3,8	4,9	2000: una de las más bajas de América Latina y el Caribe (sólo superada por Haití y Honduras) según informe de evaluación PNDR, 2003 y del Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2016.

PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas.

20. La región occidental del país presentaba y presenta peores indicadores de pobreza y de Índice de Desarrollo Humano respecto a la media nacional (ver cuadro 2). Además, contaba con los municipios más pobres a nivel nacional (en su mayoría en el Departamento de San Marcos, Totonicapán y Huehuetenango)¹². En los últimos 15 años, la pobreza se ha agudizado en esta zona, con algunas excepciones en algunos departamentos.

Cuadro 2

Comparación de indicadores socioeconómicos en el Occidente del país

	2000	2015	Fuentes y comentario
Índice de Desarrollo Humano (promedio regional)	0,39	0,47	Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2016.
Pobreza Multidimensional	78,9 %	75,9 %	2014: Cuatro de cada cinco indígenas vive en pobreza extrema; 68,2 % de las niñas, niños y adolescentes habitan en hogares pobres; 39,8 % de la población indígena vive en pobreza extrema. El promedio de ingresos mensuales de las familias pobres no supera los 115 dólares mensuales; Instituto Nacional de Estadísticas, 2015*.
Personas en pobreza (millones)	2,7	2,9	La desnutrición crónica afecta a la mayoría de departamentos de la región. En la actualidad, Totonicapán es el más afectado con el 70 % (en el 2008 era de 82,2); Sololá con el 65,6 % (2008= 72,3); El Quiché con el 68,7 % (2008=72,2 %), PNUD, 2016.
Analfabetismo población de 15 años y más (ponderado 6 departamentos)	34,4 %	26,9 %	Índice de Desarrollo Humano, 2016 y 2002. 2014, Analfabetismo por Departamento: Huehue 28,1 %, Quiché 37,1 %, Quetz. 16,7 %, San Marcos 20,4 %, Sololá 30,9 % y Totonicapán 28,6 %.

* Para mayor información consultar: <http://odn.ciprodeni.org/principales-resultados-encovi-2014-2/>, Instituto Nacional de Estadísticas, Guatemala, 2015.

PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Fuente: elaboración propia en base a las fuentes citadas.

21. Desde el año 2000, varios gobiernos impulsaron mesas intersectoriales de diálogo sobre desarrollo rural, que desembocaron en la aprobación en 2009 de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDR I)¹³. En enero de 2013 la política fue

¹² Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia/URL, 2005.

¹³ Documento de Política Agraria de la Secretaría de Asuntos Agrarios, 2014.

declarada como apta para ser trasformada en Ley, aunque continúa pendiente de aprobación en el Congreso. La PNDRI ha logrado mantenerse como referencia principal y base para el abordaje del desarrollo rural¹⁴.

22. La limitada participación ciudadana en el debate sobre el desarrollo rural en el país se vio fortalecida con la aprobación en el 2002 de la Ley de consejos de desarrollo, la Ley de fortalecimiento municipal y la Ley de descentralización. Tras más de una década con fuertes inversiones, se ha avanzado poco. Entre los principales problemas encontrados se citan la debilidad de los recursos técnicos y financieros a los Departamentos y a las Municipalidades para fortalecer su capacidad institucional y de intervención territorial. Existen algunas experiencias en las que las Municipalidades han asumido un mayor protagonismo en iniciativas locales (educación, salud, ambiente, desarrollo rural), pero con una sostenibilidad limitada. Se ha avanzado más en el proceso de desconcentración manteniendo el control desde las instituciones centrales¹⁵.

Inversión en desarrollo rural en Guatemala

23. En el 2015 Guatemala era el país con el menor porcentaje (8 %) en inversión social con relación al PIB a nivel centroamericano y se situaba en el puesto 135 de 151 a nivel global. El nivel promedio de gasto público en desarrollo rural fue de 2 000 millones de dólares anuales (2007-2012), un 0,32 % del PIB en 2016¹⁶.
24. Según datos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2015), en términos de flujos financieros durante el período 2008-2014, la cooperación reembolsable ascendió a USD 3 932,69 millones. La principal fuente fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Centroamericano de Integración Económica, con USD 1 399,50 millones, USD 1 129,30 millones y USD 788,90 millones respectivamente, seguidos muy de lejos por el FIDA, pero con un puesto preponderante respecto a la financiación del desarrollo rural.
25. Según datos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (p. 27 y 28), durante el 2008 y 2009, se tenía estimado desembolsar un total de USD 106 millones en cooperación, menos del 2 % del gasto público rural, pero de importancia debido a la asistencia técnica suministrada y a la influencia de políticas públicas (p. 6). El mayor porcentaje del rubro social se refería a proyectos de seguridad alimentaria.
26. El presupuesto público destinado por el gobierno central al MAGA ha sufrido disminuciones considerables en los últimos diez años¹⁷, con un promedio de presupuesto de USD 206 millones en los últimos cuatro años, y una ejecución promedio del 85 %¹⁸. Esta disminución se explica por la existencia de nuevos ministerios o fondos que ejecutan presupuesto para temas rurales, problemas de capacidad de ejecución del MAGA y priorización del gasto en otros temas.
27. Un mapeo de proyectos de cooperación realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional identificó 55 proyectos en ejecución en el Altiplano Occidental entre 2008 al 2014¹⁹. La mayoría de proyectos tenían componentes directamente vinculados a temas de desarrollo rural, especialmente en seguridad alimentaria y nutricional. Según estos datos, el FIDA se situaba en

¹⁴ La PNDRI cuenta con 11 políticas: agraria, agrícola, económica, social, laboral, participación social y desarrollo político, de reducción de vulnerabilidad y gestión de riegos, de soberanía alimentaria y nutrición, cultural, socio ambiental y de equidad de género (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

¹⁵ Ottoniel, 2009.

¹⁶ ICEFI, FIDA, 2016.

¹⁷ USD 164 millones en 2008, USD 95 millones en 2009, USD 110 millones en 2010, de USD 85 millones en 2011 y USD 234 millones en 2012, <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/divergen-criterios-por-presupuesto-2011/>.

¹⁸ http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaeb367.pdf.

¹⁹ Ejecutados por 19 cooperantes bilaterales (10 entidades) y multilaterales (9 entidades), así como organizaciones no gubernamentales, academia, organizaciones locales, entre otros. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2012.

tercer lugar en cuanto a montos comprometidos, tras Estados Unidos y el BID, seguidos del Banco Mundial²⁰.

28. El FIDA es un socio clave del Gobierno de Guatemala, y ha sido y continúa siendo el mayor financiador de programas de reducción de la pobreza rural. La presencia del FIDA en Guatemala se remonta a 1986 con iniciativas focalizadas en las poblaciones afectadas por el conflicto armado interno. En total se han financiado 8 proyectos de inversión por un total de USD 114,7 millones y costos totales de USD 231,3 millones²¹.
29. Entre 1995 y el 2003 el FIDA ejecutó diversos proyectos a través del FONAPAZ como agencia ejecutora²²: Proyecto Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas, Cuchumatanes; el Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula; el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en el Quiché (PRODERQUI) y el Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER). El PRODERQUI (1998-2007) y PRODEVER (2001-2011) contaron con un enfoque de proyecto, se focalizaron en menos departamentos y menos municipios y una población meta más acotada. Ambos consiguieron una tasa de desembolso elevada y la ejecución de 316 y 568 proyectos respectivamente, aunque no queda claro en sus documentos de cierre la envergadura de los mismos.
30. El programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) entre el IFAD y Guatemala en 2003 se focalizaba en la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas de la población rural vulnerable, especialmente los grupos indígenas, continuando el trabajo previo con pequeños productores, campesinos sin tierra y mujeres rurales. También apostaba por acompañar el fortalecimiento del MAGA para avanzar la agenda de desarrollo rural y lucha contra la pobreza. El segundo COSOP en 2008 introdujo la orientación al mercado, el desarrollo de negocios y microempresas rurales, además de continuar con la promoción del capital social y humano de los productores. También pretendía fomentar un diálogo de políticas de desarrollo rural incluyente tanto a nivel nacional como a nivel comunal y municipal. El mismo COSOP 2008-2012 fue extendido hasta 2016.
31. El PRONADER occidente respondió a la decisión gubernamental de trabajar a través de programas de inversión desde un enfoque integral de desarrollo rural. El programa fue la primera fase del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), con una cobertura geográfica que cuadruplicaba el número de municipios, doblaba el número de beneficiarios meta y contaba un financiamiento total de más del doble de los préstamos anteriores. Otro cambio mayor del PRONADER occidente fue la agencia ejecutora, que pasó a ser el Ministerio de Agricultura (MAGA), y no el FONAPAZ²³.
32. El anexo VI presenta un resumen comparativo de los últimos préstamos FIDA en Guatemala, incluyendo los dos que siguen en ejecución: PNDR oriente y el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte, que suponen la segunda y tercera fase del PNDR. En 2010 se aprobó otro proyecto, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible en el Quiché II (PRODERQUI II), que fue cancelado en 2013 puesto que el acuerdo de préstamo no fue firmado por Guatemala después de dos años desde su aprobación.

²⁰ El Banco Mundial y BID están ejecutando desde 2008 el Programa de Desarrollo Económico. Por otro lado, Estados Unidos ha financiado un gran Programa de encadenamientos de valor rural con Agexport y Anacafe durante 2008-2010; (Documento de Terminación del proyecto del Banco Mundial y PRODERQUI II, 2008) y la Unión Europea ejecutó entre 2008 y 2013 el Programa de Desarrollo Rural Local en la zona occidental.

²¹ Informe ex ante del PNDR/Occidente, 2003 y Documento de diseño del PRODERQUI II.

²² El FONAPAZ fue creado en 1991 para focalizar intervenciones en "zonapaz", en las zonas noroccidentales que habían sido fuertemente afectadas por la guerra civil.

²³ FONAPAZ fue la agencia ejecutora de PRODERQUI y PRODEVER y ejecutó cientos de otros proyectos de desarrollo cubriendo un amplio espectro de sectores, a través de organizaciones no gubernamentales, municipalidades, organizaciones de beneficiarios, empresas consultoras e instituciones públicas (IFP PRODERQUI, p. 19).

33. El FIDA también ha apoyado actividades de reconstrucción productiva en el departamento de Sololá después del huracán Stan (USD 0,5 millones, ejecutado por FONAPAZ en 2006). Además, recientemente ha terminado actividades basadas en donaciones puntuales de bajo monto de asistencia técnica y para la generación de aprendizajes, incluyendo: (i) desarrollo de capacidades para el acceso a mercados de productos tradicionales y no-tradicionales de los pequeños productores (Asociación Guatemalteca de Exportadores; 2006, USD 200 millones); y, (ii) transferencia de mecanismos y tecnologías de gestión para la competitividad de los pequeños productores de café y cacao en Las Verapaces (Fundación de la Caficultura para el Desarrollo Rural; 2008, USD 200 millones).
34. En la actualidad, los dos préstamos FIDA en el país son ejecutados por la contraparte natural a nivel sectorial, por el MAGA. El FIDA también aprobó en 2014 una pequeña donación para fortalecer las capacidades del MAGA que, tras una ampliación del término, debería finalizar en 2017.

B. Ejecución del programa

35. **El objetivo del programa** fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres – indígenas y no indígenas – de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible (documento de diseño, 2003).
36. **El programa se articuló en cuatro ejes estratégicos** (descentralización, competitividad, inversiones sociales y lazos institucionales con el MAGA) ligados a cuatro objetivos específicos. El primer objetivo pretendía promover la participación efectiva de las organizaciones de base en la planificación y toma de decisiones del desarrollo local y la descentralización; el segundo mejorar la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios; el tercero mejorar las condiciones y oportunidades de las mujeres rurales para desarrollar actividades económicas rentables y sostenibles; y el último se focalizaba en el fortalecimiento de las capacidades del MAGA para contribuir al desarrollo rural. Estos objetivos debían ser atendidos a través de cinco componentes, incluyendo la gestión del programa con un monto asignado del 12 % del total.
 - a. **Componente 1. Participación y descentralización para el desarrollo local (21 % del presupuesto inicial).** Incluía actividades para el fortalecimiento de las capacidades de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) y de las organizaciones económicas locales, la capacitación laboral de jóvenes, inversiones sociales y comunicación-difusión del programa.
 - b. **Componente 2. Comercialización y negocios rurales orientados a una agricultura moderna con enfoque de cadenas agro-productivas e industriales (25 %)**²⁴. Se pretendía aumentar la producción y productividad agropecuaria y no agropecuaria por medio de la construcción de infraestructura productiva y comercial (invernaderos, sistemas de riego, centros de comercialización). Dicho componente preveía el establecimiento de un Fondo de Inversión para la infraestructura y la comercialización, así como actividades de inteligencia de mercados y de desarrollo comercial²⁵.
 - c. **Componente 3. Servicios técnicos rurales (30 %).** El objetivo era proveer a las organizaciones de beneficiarios un acceso sistemático a los servicios rurales de apoyo técnico guiado por la demanda y orientado al mercado. También se pretendía apoyar a los productores a acceder a los servicios financieros a nivel nacional y local, así como apoyar al manejo y conservación

²⁴ El marco lógico actualizado del Informe de Revisión de Medio Término (2011) incluía bajo este componente infraestructura social, y no el tipo de infraestructura mencionada en el diseño y finalmente implementada. La misión de evaluación asume que esto fue un error.

²⁵ Apoyo a los productores agrícolas y no agrícolas en su participación en ferias nacionales e internacionales y el establecimiento de alianzas estratégicas, la provisión de servicios de apoyo a la comercialización, incluyendo la inteligencia de mercados, la identificación de cadenas de producción, y el fomento de proyectos productivos.

de los recursos naturales renovables. Dicho componente también incluía el establecimiento de un Fondo de desarrollo productivo (Fondo de capitalización productiva).

- d. **Componente 4. Fortalecimiento de las capacidades del MAGA (4 %).** En concreto, pretendía apoyar el MAGA en la actualización de la Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica, así como en el diseño y la operacionalización de un plan estratégico de desarrollo rural agropecuario. Por último, el MAGA debía crear vínculos con el nivel local y reactivar su unidad de género y juventud.

37. **Financiamiento del programa.** El presupuesto inicial preveía que el programa fuese financiado por el FIDA y la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), junto al Gobierno de Guatemala y los beneficiarios por un total de 48 millones de dólares (cuadro 3). Según el IFP, sólo un 21 % del total previsto fue desembolsado (un 26 % del préstamo FIDA, un 25 % de los fondos de contrapartida gubernamentales y sólo 9 % de los fondos OPEP). Dicho documento no incluye ninguna información sobre la contribución agregada de los beneficiarios. Estas cifras no corresponden con los desembolsos totales, según cifras del FIDA y del Ministerio de Finanzas. Para el préstamo FIDA, el desembolso final ascendió a USD 8,54 millones, un 28,47 % (cuadro 4).

Cuadro 3

Financiamiento por financiador

<i>Financiador</i>	<i>Planificado en diseño 2006</i>	<i>Porcentaje del total (%) 2006</i>	<i>Desembolso 2013</i>
FIDA	30	63	7,74
OPEP	10	21	0,85
Gobierno de Guatemala	6	13	1,47
Beneficiarios	2	4	0,00
Total	48	100	10,06

Cantidades expresadas en millones de dólares de Estados Unidos.

38. A nivel de componentes, el mayor desembolso se obtuvo en la gestión del programa, seguido del componente 3 de servicios técnicos rurales, con un desembolso alrededor del 11-13 % para el resto de componentes.

Cuadro 4

Financiamiento por componente

<i>Componente</i>	<i>Planificado en diseño (según IFP, 2013)*</i>	<i>Costo real (IFP) 2013</i>	<i>Tasa de desembolso</i>
Participación y descentralización para el desarrollo local	10,4	1,32	13 %
Comercialización y negocios rurales	12,6	1,40	11 %
Servicios rurales	15,7	3,64	23 %
Fortalecimiento institucional del MAGA	2,2	0,27	12 %
Gestión del programa	7,1	3,43	48 %
Contingencias	0	0,00	0 %
Total	48	10,06	21 %

Cantidades expresadas en millones de dólares de Estados Unidos.

39. **La reconstrucción de la teoría de cambio,** las vías de impacto y los supuestos del programa se encuentran en el anexo V. El PRONADER occidente tenía la pretensión de ser el primer programa regional con un enfoque de desarrollo rural integral que debía institucionalizarse y extenderse a otras regiones. Para ello, proponía reforzar las capacidades del MAGA para promover un entorno de políticas favorable a la reducción de la pobreza que incidieran en la generación de ingresos y la mejora de las condiciones de vida de la población vulnerable de la zona rural.

El programa asumía que existía la voluntad política suficiente para realizar una reforma institucional profunda y los recursos disponibles para ponerla en marcha.

40. El programa también realizaba una fuerte apuesta por utilizar la planificación local y los recursos de la descentralización para promover la participación efectiva de la población beneficiaria. Pretendía apoyarse en el proceso de devolución de competencias y recursos reforzado en Guatemala unos años antes con las Leyes de Concejos Municipales y Descentralización y asumía que con un acompañamiento adecuado por parte de proveedores de servicios se formularían Planes de Desarrollo Local con una fuerte implicación de la población y sus representantes locales (COCODES, Consejos Municipales de Desarrollo y municipalidades).
41. El segundo objetivo específico estaba relacionado con la capacidad de los beneficiarios y beneficiarias para generar sus propios ingresos. Los componentes 2 y 3, ligados a infraestructura de producción, comercialización, negocios rurales y acceso a servicios técnicos, incluyendo servicios financieros y manejo de recursos naturales debían contribuir a su consecución. Los proyectos financiados a través de los fondos del programa debían alinearse con el proceso de planificación local gracias a un proceso de selección transparente. Este supuesto no se materializó y las inversiones fueron aprobadas en un proceso paralelo dominado por el equipo de coordinación del PRONADER occidente.
42. El objetivo específico relacionado con el empoderamiento económico de las mujeres fue contemplado de una forma transversal, a través del desarrollo de una Estrategia de género desde el primer componente, el refuerzo de la unidad de género de la unidad ejecutora y el financiamiento de proyectos productivos liderados por mujeres. Como se analiza en las secciones de eficacia y eficiencia, la mayoría de los supuestos de esta teoría de cambio no se materializaron, y la mayor parte de actividades y resultados no se consiguieron.
43. **El área de intervención del PRONADER occidente** comprendía inicialmente 53 municipios pobres de 5 departamentos. El gobierno solicitó una ampliación del programa a un departamento adicional²⁶. El proyecto abarcó finalmente 56 municipios de 6 departamentos (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché). El área total de esta región de 23 644 km², un 21,7 % de la extensión total del país²⁷. La población objetivo del PRONADER occidente estaba compuesta por unos 100 000 pequeños productores pobres que residían en el área de influencia del Programa, 25 000 directos (37 % mujeres)²⁸. Como grupos meta detallaba pequeños productores pobres, agricultores sin tierra y microempresarios y artesanos.
44. El siguiente cuadro resume los principales momentos de la ejecución del programa, desde su ratificación hasta la parálisis a causa del cambio de agencia ejecutora.

²⁶ La enmienda al convenio de préstamo en abril 2009 solicitaba la expansión del programa a los tres municipios más pobres del departamento del Quiché. Dicha enmienda no tenía implicaciones presupuestarias y fue aprobada con fecha retroactiva de mayo 2009 (IFP, p.19).

²⁷ <https://es.wikipedia.org/wiki/Guatemala>.

²⁸ Indígenas; pequeños productores agropecuarios, productores marginales, productores de subsistencia; familias rurales sin tierra; jefas de horas productoras; microempresarios(as); asalariados agrícolas; asalariados no agrícolas; artesanos(as); y jóvenes, (hombres y mujeres). El informe ex ante situaba esta cifra en 130 000 productores en 2003.

Cuadro 5

Cronología de eventos relacionados con la ejecución del PRONADER occidente

2003 Junio: misión de evaluación ex ante del PRONADER occidente Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas como institución cooperante
2006 Marzo: aprobación y firma de préstamos de FIDA y OPEP Octubre: inicio de actividades
2007 Julio: lanzamiento del programa y problemas con el primer desembolso ^a Cooperación Andina de Fomento como institución cooperante Primer Director Ejecutivo del programa (6 meses en el cargo)
2008 Cambio de gobierno: consolidación del préstamo bajo un PNDR que se denominó ProRural Febrero: Misión de supervisión Centro de Cooperación Internacional para la Pre-inversión Agrícola como institución cooperante Segundo Director Ejecutivo del programa Parálisis del programa por nuevas regulaciones nacionales (cuenta única y Guatecompras) ^b .
2009 Enmienda al préstamo para adaptarse a Guatecompras y Plan de Contingencia en 2009 Supervisión directa del FIDA Septiembre: Misión de supervisión
2010 Enmienda para facilitar la financiación de las inversiones ^c Octubre: Misión de supervisión Cancelación del ProRural, programa pasa a depender del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural
2011 Misión de revisión a medio término, recomienda extender el tiempo de ejecución Diciembre: Misión de supervisión
2012 Cambio de gobierno, 5o cambio del equipo directivo del programa, sin contrapartida hasta mayor. Mayo: Apertura de oficina FIDA en Guatemala Junio: el gobierno solicitó una extensión de dos años del PRONADER occidente Junio: cambio de gerente de país FIDA. Agosto: aprobación de decreto para delegar a FONAPAZ la ejecución del préstamo sin previa autorización a través del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala a fin de aprobar un Convenio Modificatorio. Septiembre: recepción de la justificación técnica y el Plan de Trabajo para la extensión Octubre: misión especial de FIDA en octubre 2012 para valorar la extensión Noviembre: recepción por parte del FIDA del convenio modificatorio del préstamo Diciembre: Misión de supervisión y rechazo por parte del FIDA de la ampliación
2013 Enero: FONAPAZ comienza el proceso de liquidación y extinción del préstamo Agosto: FONAPAZ finalizó el IFP, posteriormente es clausurado

^a La cuenta del préstamo en la Tesorería Nacional fue cancelada y no contaba con espacio presupuestario (Informe de supervisión, 2008, p.3). Además, se solicitaron sólo USD 500 000, en vez de los USD 2,5 millones, insuficientes para poner en marcha el programa.

^b GUATECOMPRA es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas, creado para brindar mayor transparencia a las compras públicas. La Cuenta Única es una estructura unificada de las cuentas bancarias del gobierno que facilita la consolidación y la utilización óptima de los recursos de efectivo del gobierno. Según esta legislación, todos los fondos de ayuda externa y los préstamos deben ser canalizados a través de una cuenta única del Tesoro Nacional.

^c Anterior a esta enmienda, las inversiones bajo el Fondo de Capitalización Productiva (componente 3) requerían tres fuentes de financiamiento (fondos de FIDA, de OPEP-Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID) y contrapartida de los beneficiarios). La dificultad para sincronizar las solicitudes de desembolso estaba retrasando el avance de los pagos sobre el terreno. La propuesta hacía que este fondo sólo fuera financiado por FIDA, utilizándose los fondos OPEP-OFID para los otros dos fondos.

Observaciones principales

- El PRONADER occidente fue el primer préstamo del FIDA con un enfoque de programa más ambicioso que las intervenciones previas, y con el MAGA como agencia ejecutora. Incluyó en su diseño actividades para reforzar el proceso de descentralización y participación a nivel local, así como para fortalecer la infraestructura productiva y comercial, mejorar el acceso a los servicios financieros de los pequeños productores y consolidar el mandato del MAGA como ente rector del desarrollo rural en el país.
- La implementación del programa estuvo plagada de dificultades operacionales e institucionales, con cambios constantes en el equipo de dirección y coordinación.

III. Principales hallazgos de la evaluación

A. Desempeño del programa e impacto en la pobreza rural Pertinencia

45. La ERP ha analizado en qué medida el enfoque del programa en su diseño y durante su implementación es congruente respecto a las prioridades institucionales y las políticas de Guatemala y los departamentos occidentales, así como la pertinencia de la focalización del programa respecto a las necesidades de los beneficiarios.
46. **Programa coherente con los documentos de política.** Una de las prioridades establecidas por el MAGA dentro de los compromisos de los Acuerdos de Paz y las prioridades del gobierno 2000-2004 fue la construcción de un programa nacional de desarrollo rural. FIDA respondió a esta orientación en su COSOP de 2003, y con el PRONADER occidente como primera fase del PNDR. Según datos nacionales, de las 41 políticas públicas existentes en Guatemala en 2012, el FIDA se alineaba con dos de ellas, incluyendo la política de desarrollo rural (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2013). El programa se alineó a las leyes relacionadas con la descentralización a través de su primer componente, mientras que el resto de componentes respondían a demandas efectuadas en las diferentes mesas intersectoriales de diálogo. Por otro lado, la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y estratégicas del MAGA eran también reconocidas ampliamente y se incluyeron en el componente 4.
47. **Retos añadidos a causa de la gran envergadura geográfica y la visión integrada de PNDR.** El diseño no consideró la dificultad de servir una extensa cobertura geográfica (56 municipios de 6 departamentos) y coordinar un equipo de trabajo que debía atender más de 20 000 km². El planteamiento programático del PRONADER occidente fue muy ambicioso sectorialmente y complejo en términos de coordinación, dificultado aún más por la debilidad de la agencia ejecutora para coordinar varias instituciones del Estado. Varias de las actividades incluidas en el diseño del programa recaen fuera de la competencia del MAGA²⁹. La evaluación ha confirmado (ver capítulo sobre la eficacia) que la implementación del programa se focalizó en infraestructura productiva (componente 3), pese a las reiteradas recomendaciones de las misiones de supervisión (2010, 2011) sobre la necesidad de ampliar el tipo de inversiones e incluir aspectos de fortalecimiento organizacional, proyectos sociales y apoyo a la comercialización (Fondos de inversión bajo los componentes 1 y 2). Por tanto, el enfoque de desarrollo rural integral no fue respetado durante la implementación.
48. **Diseño complejo y difícil coordinación entre componentes.** Las inversiones del componente 2 y 3 debían realizarse después de elaborar y aprobar los Planes de Desarrollo Local en cada municipio (componente 1), pero esto no se consiguió. Tampoco se realizaron las medidas de fortalecimiento técnico y operacional que darían al MAGA (componente 4) que debían impulsar la descentralización, la participación y el empoderamiento de la población, las Municipalidades, los Consejos de Desarrollo y una coordinación en terreno con las demás instituciones del Estado (componente 1).
49. **Una actualización del diseño del programa hubiera sido necesaria.** El PRONADER occidente comenzó a implementarse de forma efectiva más de cinco años después de su diseño y después de dos cambios de gobierno³⁰. No se realizó

²⁹ Por ejemplo, no parece realista el planteamiento de que fuera el MAGA quien ejecutara las actividades relacionadas con el desarrollo local y la descentralización. La Secretaría Ejecutiva de Presidencia (SCEP) es el ente encargado de estos temas, junto a la Segeplan. Del mismo modo, otros ministerios son los encargados de ejecutar inversiones sociales como escuelas y caminos rurales derivados de los Planes de Desarrollo Local.

³⁰ El diseño del PRONADER occidente se terminó en 2003 y en enero de 2004 entró un nuevo gobierno. Este nuevo gobierno continuó con el trabajo de las mesas intersectoriales de diálogo, pero no priorizó el tema del desarrollo rural. Entre la firma del préstamo en el Congreso (2006) y el inicio real de la ejecución (2008-2009), volvió a haber otro

una misión de arranque y reprogramación para ajustar el marco lógico, sin esperar a la revisión de medio término que llegó demasiado tarde. Tampoco se ha encontrado evidencia de la adecuación del programa a los lineamientos de la PNDRI en 2009.

50. **Participación de los beneficiarios y de los COCODES lejos de la esperada en el diseño.** La participación fue meramente funcional y el programa no logró alinearse con la Ley General de Descentralización. El comité de selección de proyectos no contó con una representación amplia de actores territoriales. Según varios informes de seguimiento del programa, se intentaron crear ventanas de auditoría social, pero no se encontró ninguna otra evidencia al respecto ni los entrevistados mencionaron haber participado o haber fomentado un mecanismo similar.
51. **El PRONADER occidente era especialmente pertinente como respuesta a la alta incidencia de la pobreza y pobreza extrema en los departamentos occidentales.** La concepción de programa de desarrollo rural integral respondía oportunamente a las necesidades multidimensionales de los beneficiarios (inversión social, productiva y comercial), tanto en 2003 como en 2013 (ver datos en II.A. Contexto del programa), pero resultó difícil de ejecutar.
52. **Buena focalización de la población objetivo en el diseño, pero falta de estrategia y claridad en su implementación.** Los grupos meta estaban alineados con las prioridades de los Acuerdos de Paz y también por la Estrategia del FIDA para Guatemala (ver II. B. Características del programa). Sin embargo, no se encontró evidencia sobre el procedimiento para garantizar que efectivamente los beneficiarios priorizados estuvieran en condición de marginación social y económica. El programa aplicó mecanismos de focalización social y geográfica, seleccionando municipios en situación de pobreza y pobreza extrema³¹. El Informe de Supervisión en 2010 alertó que las organizaciones de usuarios fueron seleccionadas sin contar con un estudio de focalización sobre sus características, niveles de desarrollo y necesidades³². Se realizaron a posteriori algunos ejercicios de estratificación de las organizaciones de usuarios y las misiones de supervisión posteriores constataron que los usuario/as del programa se ubicaban en las características del grupo objetivo meta priorizado, pese a que no se promovió suficientemente la inclusión de las mujeres y jóvenes indígenas. Según la evaluación, y pese a no contar con datos desagregados sobre los beneficiarios reales, el programa promovió de facto una estrategia dual de intervención. Por un lado, incluyendo productores de infrasubsistencia y subsistencia (población en pobreza y extrema pobreza) con fines de mejora de seguridad alimentaria o generación de pequeños ingresos. Por otro lado, con productores/as excedentarios y medianos productores/as, como productores de café asociados en cooperativas, productores de hortalizas vinculados a mercados de exportación, entre otros. El programa facilitó la modernización rural orientada a facilitar el acceso a activos según el grado de capitalización alcanzado por familias y comunidades.
53. **El comité de selección de las inversiones estuvo controlado por el personal multidisciplinar de la UCP y no consiguió transmitir transparencia en todos los casos.** Los proyectos consensuados con las comunidades eran incluidos en los Planes Operativos Anuales (POAs) tras una revisión técnica de un consultor del

cambio de gobierno (2008), con nuevas prioridades políticas. <http://opinionpraxis.blogspot.com.es/2008/04/balance-del-gobierno-de-oscar-berger.html>.

³¹ Uno de los criterios de selección fue que las organizaciones contaran con personería jurídica, aunque en algunos casos la UCP realizó también esfuerzos para ayudar a formalizar varios grupos. Este está siendo discutido en el proceso de elaboración de la nueva Estrategia de País como un impedimento para impactar a los más pobres, ya que los programas no permiten a los grupos sin identidad legal acceder a financiamiento. Para solventar este problema, se utilizan organizaciones sponsor y se acompaña a los grupos en su formalización legal.

³² La misión de evaluación tuvo problemas para acceder a datos sobre el proceso de selección de proyectos de inversión, así como sobre las características de sus beneficiarios directos e indirectos. Según la información recabada, como primera etapa, el programa fue presentado a las diferentes alcaldías y concejos municipales de los seis departamentos y los usuario/as fueron seleccionados a la demanda según sus propuestas de proyectos.

FIDA³³, y entraban en el circuito de aprobación de fondos por parte del MAGA. Pese a este mecanismo de selección, varios de los entrevistados coincidieron en señalar ciertos casos de politización en la selección de proyectos de inversión, sin que se tuviera constancia de la aplicación de criterios y prioridades objetivas.

54. **Calificación.** Pese a que el enfoque del programa en su diseño fue congruente respecto a las prioridades institucionales y políticas del gobierno de Guatemala (enfoque programático de alcance nacional), y los documentos estratégicos del FIDA durante su formulación, éste resultó demasiado ambicioso respecto a las capacidades institucionales de la agencia ejecutora y su mandato. El programa no fue adaptado a los cambios institucionales, ni en las primeras etapas de su diseño ni durante su ejecución. El enfoque de desarrollo integral para atender las necesidades multidimensionales de la población beneficiaria, considerado relevante y adecuado, no fue implementado, ni tampoco su lógica participativa. El mecanismo de selección de las inversiones sólo consideró aspectos técnicos y tuvo una limitada participación de los beneficiarios y sus representantes, careciendo de estudios de focalización para ajustar los mecanismos de intervención y medir impactos. Por estos motivos, la ERP evalúa el criterio de pertinencia como *moderadamente insatisfactorio* (3), un punto por debajo de la calificación de PMD³⁴.

Eficacia

55. **La información de monitoreo sobre las inversiones no es clara en los documentos.** Resulta difícil hacer corresponder la información entre los documentos de diseño (2003), la reformulación a medio término (2011) y la información en el IFP (2013). El IFP establece que se planificaron 109 proyectos de inversión. La misión de evaluación comparó la información sobre las inversiones incluida en los POAs, los Informes anuales de avance y los Informes de Supervisión (2009, 2010, 2011 y 2012), así como en el IFP y el Plan de Cierre de 2013. Esto permitió identificar 63 inversiones sobre el terreno (ver anexo VII) y distinguir las de aquellas planificadas y no realizadas (ver anexo VIII). A continuación, se resumen los principales hallazgos sobre la eficacia del programa en base a la teoría del cambio (anexo V).
56. **Objetivo específico 1 (promoción de una participación efectiva de las organizaciones de base en la planificación y toma de decisiones del desarrollo local y la descentralización) con resultados muy limitados.** La estrategia para reforzar la participación efectiva y la capacidad de toma de decisiones de las organizaciones de base en la planificación de la descentralización local, municipal y departamental del desarrollo económico y social, a través de un proceso de empoderamiento de las poblaciones rurales pobres y con enfoque de género, se basó en el levantamiento de 240 diagnósticos rurales participativos y 24 Planes de desarrollo municipal, con el apoyo de prestadores de servicio externos³⁵. Los proyectos de inversión del resto de componentes debían derivarse de los Planes de Desarrollo a nivel local. Según el informe de supervisión de 2010 (p. 4), esto sólo fue el caso de forma excepcional ya que la elaboración de los planes de desarrollo fue tardía (IFP, p. 46).
57. El proyecto logró realizar algunas actividades aisladas respecto a su resultado esperado de mejorar las capacidades organizacionales, administrativas, contables y

³³ Este realizaba una evaluación cualitativa sobre la base de los documentos recibidos considerando (1) Aspectos organizativos (y jurídicos) del grupo de beneficiarios solicitante; (2) experiencia previa en proyectos del grupo de beneficiarios solicitante; (3) identificación de los beneficiarios directos (y su conformidad con los criterios de focalización); (4) aspectos tecnológicos del proyecto; (5) costos y rentabilidad del proyecto (incluyendo el costo por familia beneficiaria); (6) inclusión de actividades de capacitación y asistencia técnica; (7) acceso a mercados; (8) aspectos o impacto ambiental; (9) participación de grupos vulnerables, incluyendo mujeres, (10) evaluación del impacto del proyecto (y su temporalidad: corto, mediano o largo plazo). La misión de evaluación pudo acceder a las hojas Excel en las que se evaluaron 176 proyectos de inversión, algunos de ellos evaluados varias veces tras ser reformulados.

³⁴ La escala de calificación oscila entre 1 (muy insatisfactorio) y 6 (muy satisfactorio), ver anexo III.

³⁵ Ver proyecto número 3 en anexo VII (56-2009) por un total de USD 420,000.

empresariales de 100 organizaciones económicas, con el apoyo de la dirección de fortalecimiento para la organización productiva y comercialización del MAGA (IRMT, 2011). Según los informes de cierre del programa, sólo se caracterizaron y estratificaron 42 organizaciones, pero se incluyeron ejecutoras de proyectos de inversión, organizaciones de base y mancomunidades de municipios (IFP, p. 46). Según la información que pudo recabar la misión de evaluación, sí que se ejecutaron parte de los fondos previstos para tres intervenciones de fortalecimiento y asistencia técnica a grupos de productores³⁶:

- a. Establecimiento de una escuela de negocios en caficultura del occidente (con un desembolso real de menos de USD 47 000);
 - b. Fortalecimiento de la Federación de paperos de occidente (USD 6 000), y
 - c. Formación y capacitación de grupos de productores (USD 92 000). Se capacitaron unas 2 400 personas, menos de las 5 400 previstas³⁷.
58. Dicho componente también incluyó resultados sobre la capacitación laboral de jóvenes orientada a las cadenas productivas y a la demanda laboral en la región occidental. También en este caso sólo se realizaron actividades aisladas:
- a. Formación tecnológica de jóvenes del área rural, incluyendo la asignación de becas a alumnos (Instituto Técnico Maya en Recursos Naturales)³⁸. Según el IFP, no se utilizaron las prioridades del mercado laboral de los municipios para desarrollar microempresas rentables, sino el listado de cursos disponibles. Además, no se mantuvo la priorización inicial, ya que la capacitación fue dirigida a grupos de productores adultos.
 - b. El fortalecimiento de las Escuelas de Formación Agrícola en tres de los departamentos de occidente³⁹, sin que se tenga más información que el número de alumnos y el tipo de carreras que realizaron.
59. Este componente también preveía la conformación de un Fondo de Inversión Social (para proyectos de educación, salud y servicios básicos) y estudios de pre-inversión con el fin de fortalecer los COCODES a través del financiamiento de proyectos con beneficios para mujeres y familias pobres y mejorar las condiciones de infraestructura social familiar. Este Fondo contaba con un presupuesto de unos 3 millones de dólares⁴⁰. El IFP sólo incluye la compra de láminas para la construcción de 3 336 silos metálicos para el almacenamiento de granos básicos en 31 municipios del área del Programa⁴¹. No se ha encontrado ninguna información sobre el número de beneficiarios de este proyecto, sólo el IRMT (2011) menciona 8 009 familias beneficiadas, lejos de las 30 000 familias que pretendía beneficiar⁴².
60. El IFP también menciona un proyecto formulado (y no ejecutado) bajo este Fondo de Inversión (el proyecto de estufas ahorradoras de leña por USD 126 000). La misión de evaluación revisó la información sobre los proyectos de inversión incluidos en los POA 2010 y 2011 e identificó nueve proyectos adicionales, también planificados y no ejecutados: cinco de agua por un total planificado de casi

³⁶ Ver proyectos 1 (9-2011), 4 (57-2009) y 7 (68-2010) en anexo VII.

³⁷ Plan de Trabajo de la solicitud de prórroga del programa presentada en septiembre 2012.

³⁸ Ver proyecto 5, 59-2009 en anexo VII.

³⁹ Ver proyectos 6 (66-2010) y 8 (69-2010) en anexo VII.

⁴⁰ El cuadro 1 de la página 6 menciona 2 987 millones de USD y el cuadro 2, 3 226 millones de USD. Por su parte, el convenio de préstamo, en su página 13, establece un total de 560 000 Derechos Especiales de Giro (DEG). El documento de evaluación ex ante en 2003 proponía financiar un máximo de dos proyectos por comunidad, con un techo de 12 000 dólares por comunidad. Además los recursos de este fondo pretendían financiar un máximo de 300 proyectos de pre-inversión por un monto de 1500-3000 dólares cada uno y un total de 514 500 dólares para esta línea de pre-inversión (página 14). No queda claro por qué el Informe de Revisión de Medio Término (2011) menciona las inversiones sociales bajo el componente 2, y no bajo el componente 1 como hace el resto de documentos.

⁴¹ Proyecto 2, 37-2009, por unos USD 300 000 en anexo VII.

⁴² Según el IRMT, 2011, las metas eran las siguientes: 4000 silos de almacenamiento, 1 083 aljibes para cosecha de agua, 1000 pilas, 2200 eco-estufas ahorradoras de leña, 60 guarderías comunitarias, 1 600 mujeres alfabetizadas con conocimientos productivos, 24 jornadas de salud reproductiva. El informe de supervisión 2011 algunos meses después, añade 3 puentes y rehabilitación de 25 sistemas de agua potable y Equipamiento y perímetro para 25 escuelas.

USD 300 000 y cuatro de construcción y equipamiento de escuelas o centros de capacitación por unos USD 90 000⁴³. El detalle de estos proyectos, planificados pero no ejecutados, se encuentra en el anexo VIII. Como se ha mencionado en la sección sobre la pertinencia del diseño, la ejecución sobre terreno de este tipo de infraestructuras sociales quedaba y queda fuera del mandato del MAGA y esta fue una de las razones por las que no se ejecutaron, según las entrevistas durante la misión de evaluación.

61. **Objetivo específico 2 (mejora de la capacidad de generación de ingresos de los beneficiarios) con resultados aislados.** La construcción de infraestructura productiva y comercial (invernaderos, sistemas de riego, centros de comercialización), acompañada de capacitación organizativa, asistencia técnica y financiera, debía contribuir a aumentar la producción y productividad agropecuaria y no agropecuaria. El PRONADER occidente establecía tres áreas temáticas: infraestructura de comercialización, inteligencia de mercados y desarrollo de pequeños negocios rurales.
62. En el documento de diseño se asignaron USD 9 millones⁴⁴ al Fondo de Infraestructura y comercialización, también llamado en algunos documentos Fondo Negocios Rurales. La misión de evaluación logró confirmar una inversión de sólo USD 439 290 divididos en tres proyectos: un puente vehicular para facilitar la comercialización en Huehuetenango y dos centros de acopio (uno de ellos fue visitado en Quetzaltenango, ver anexo IX). Se pudieron identificar otros cuatro centros de acopio (tres de ellos en Quiché), mencionados en el POA 2010 y 2011, que fueron planificados pero no financiados (ver anexo VIII).
63. Dentro de la temática de inteligencia de mercados, según el IFP (p. 48 y 49), se realizaron 5 eventos comerciales, 2 encuentros y una gira y se contribuyó a la organización de tres mesas de negocios para la comercialización. También se organizaron tres mercados cantonales con ventas significativas. Finalmente, en relación a las actividades de desarrollo comercial, según el informe de supervisión 2011 (p. 9), se priorizaron 6 cadenas de valor (tomate, papa, hortalizas, café, miel, cardamomo) y se realizaron varias actividades de capacitación y asistencia técnica⁴⁵. La misión de evaluación no ha encontrado evidencia sobre el seguimiento a estas actividades y sus resultados.
64. Este objetivo específico también fue apoyado por el componente 3, de Servicios Técnicos Rurales. El Informe ex-ante (2003) incluyó cuatro grandes tipos de actividades bajo este componente: servicio de asistencia técnica no rembolsable para las organizaciones económicas de los beneficiarios, un Fondo de Desarrollo Productivo, apoyo para acceder a servicios financieros rurales y actividades de manejo de los recursos naturales.
65. El Fondo de Garantía para el acceso a servicios financieros previsto en el diseño finalmente no fue constituido (IFP p. 7) para evitar duplicación con la instancia de crédito del MAGA. El programa también desatendió las actividades de manejo de los recursos naturales que no obtuvieron una asignación presupuestaria en el préstamo bajo la hipótesis de sinergia con el programa financiado por el BID y el Banco Mundial en los departamentos occidentales (Informe ex-ante, 2003: p. 33-34). Dicha intervención se canceló y el PRONADER occidente no se actualizó para cubrir estos aspectos. Sobre la asistencia técnica, la misión de evaluación solo encontró la información mencionada en el IFP: asistencia técnica a 52 proyectos de

⁴³ El anexo 2 (Plan de Trabajo) de la solicitud de prórroga del Programa (Sept 2012) menciona la meta de construir 1083 aljibes bajo el componente 1, y dice que ningún aljibe de cosecha de agua fue realizado.

⁴⁴ Según el cuadro 1 de la página 7 del documento de diseño (2003) y 0,950 millones de DEG según la página 13 del convenio de préstamo (2006).

⁴⁵ Según la p. 49 del IFP: organización y capacitación de 14 comités de comercialización de tomate y papa con 58 usuarios (12 mujeres); acercamiento incipiente a encadenamientos empresariales con 8 empresas compradoras de seis cadenas de valor, beneficiando a 1565 productores (491 mujeres) de 14 organizaciones; dos estudios de mercado (tomate y miel) y elaboración de manuales sobre mercadeo y comercialización sobre buenas prácticas agrícolas y de manufactura.

riego e invernaderos y el apoyo a la perfilación de proyectos para grupos de beneficiarios.

66. El Fondo para el desarrollo productivo (también llamado en varios documentos Fondo de capitalización productiva), tenía una asignación en el documento de diseño de USD 6 828 millones⁴⁶. Fue el que acumuló la mayor parte de inversiones, tanto en número como en monto. Según el IFP (p. 51), se financiaron 44 proyectos por un total de USD 3,64 millones. Según la información recabada por la evaluación, este número es superior: 52 proyectos por USD 4 074 millones (ver cuadro 4)⁴⁷. Según el IFP, se beneficiaron unas 5 550 familias de productores (52 % mujeres). Este dato no pudo ser confirmado por la misión de evaluación que no encontró información sistemática sobre el número de beneficiarios de los proyectos.

Cuadro 6

Proyectos financiados a través del Fondo de capitalización productiva

	<i>Total número de proyectos</i>	<i>Monto en Quetzales</i>	<i>Monto en USD</i>	<i>Media por proyecto en USD</i>
Riego	7	12 422 443,80	1 632 384,20	233 197,74
Agrícola	9	4 769 206,19	626 702,52	69 633,61
Café	6	4 347 464,62	571 283,13	95 213,86
Invernaderos	12	3 285 963,30	431 795,44	35 982,95
Transformación	4	3 042 125,00	399 753,61	99 938,40
Textiles	4	1 642 869,68	215 883,01	53 970,75
Ambiental	6	846 095,00	111 182,00	18 530,33
Pecuario	4	651 138,60	85 563,55	21 390,89
	52	31 007 306,19	4 074 547,46	

67. Los tipos de proyectos que acumularon las inversiones fueron los de riego, proyectos de frutales, papa y hongo ostra (clasificados como agrícolas) café y los invernaderos. Considerando el número de proyectos, la distribución de la tipología de inversiones es más equilibrada, con 12 proyectos de invernaderos en primer lugar, 9 agrícolas, seguidos de proyectos de riego, café y ambientales (viveros forestales), y con menor representación de proyectos pecuarios, de transformación de productos agrícolas y proyectos textiles.
68. En total, el PRONADER occidente, logró ejecutar un total de 63 proyectos: Ocho bajo el componente 1, tres bajo el componente 2 y 52 bajo el componente 3. Considerando el presupuesto mencionado en el documento de diseño, los tres Fondos previstos tuvieron desembolsos bajos, especialmente el segundo (ver cuadro 7).

⁴⁶ Según el cuadro 1 de la página 7 del documento de diseño (2003) y 1 310 millones de DEG según la página 13 del convenio de préstamo (2006).

⁴⁷ Además, 43 proyectos fueron planificados pero no ejecutados, ascendiendo a un monto de 2,7 millones de USD. La mayoría de ellos fueron de riego (14), invernaderos (9) y frutales (8) (ver anexo VIII).

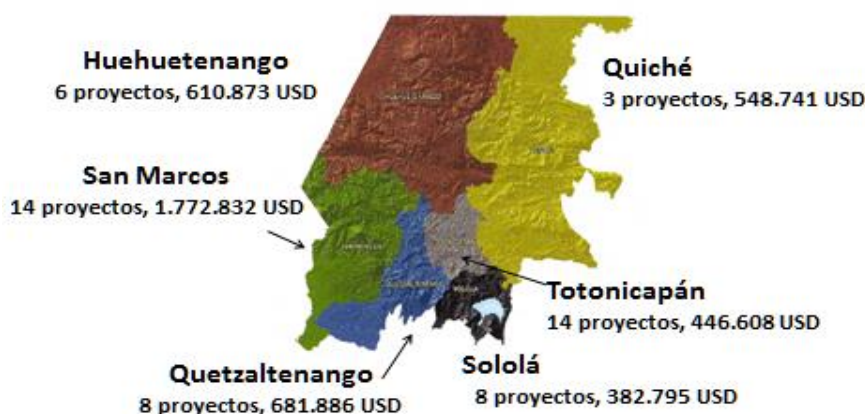
Cuadro 7

Nivel de desembolso de los fondos de los componentes 1, 2 y 3

	<i>Presupuesto inicial (documento de diseño 2003) (millones de USD)</i>	<i>Inversión efectiva (cálculo ERP) (millones de USD)</i>	<i>Porcentaje (%) desembolso</i>
Fondo de Inversión Social (componente 1)	2 987	1 381	46
Fondo de Infraestructura y comercialización (componente 2)	9 172	0 439	5
Fondo de capitalización productiva (componente 3)	6 828	4 074	60
	18 987	5 894	31

69. En relación a la distribución geográfica de las inversiones bajo los componentes 2 y 3 en los seis departamentos occidentales del PRONADER occidente, sobresale el departamento de San Marcos por monto (39 %) y número (26 %) de proyectos financiados. El departamento de Totonicapán también contó con el mismo número de proyectos, pero con un monto tres veces inferior, por tanto con proyectos de menor envergadura. Una situación similar se dio con los proyectos financiados en Quetzaltenango y Sololá, 8 proyectos cada uno, pero con casi el doble de inversión en el primer caso, probablemente por la financiación del centro de acopio. Huehuetenango contó con 6 proyectos, pero por un monto similar al de Quetzaltenango. Finalmente, sólo se financiaron 3 proyectos en Quiché por 0,55 millones de dólares. Esta distribución geográfica puede explicarse por la capacidad de los grupos de beneficiarios y los equipos departamentales de la UCP para formular proyectos de inversión. Entre los documentos de supervisión del consultor FIDA en 2009 se menciona la mejor calidad promedio de las propuestas recibidas de las subsedes del Programa en Totonicapán, Huehuetenango y Quetzaltenango.

Ilustración 1

Distribución geográfica de las inversiones del PRONADER occidente

Fuente: elaboración propia en base a anexo VII.

70. La misión de evaluación visitó nueve proyectos en cuatro de los seis departamentos. El centro de acopio, el invernadero familiar para la plantación de tomate y el vivero forestal visitados presentaban serios signos de degradación y subutilización. En el caso del invernadero, el material elegido (bambú) no permitió su utilización a largo plazo, pero los beneficiarios consideran que los beneficios obtenidos gracias a este apoyo les permitieron mejorar la instalación con un material más duradero. En la mayoría de casos, una vez concluido el apoyo financiero a los proyectos, éstos ya no tuvieron seguimiento ni acompañamiento

técnico por parte del MAGA ni ninguna de las organizaciones intermediarias. Como excepción cabe destacar los dos proyectos con caficultores, apoyados por Funcafé (Fundación de Anacafé)⁴⁸. Ninguno de los dos grupos de mujeres que se beneficiaron de proyectos textiles continúa con esta actividad, cuyo apoyo fue considerado como insuficiente. El grupo de mujeres procesadoras de fruta consiguió continuar sus actividades gracias a otros apoyos complementarios. Para más información, ver el anexo IX.

71. La limitada eficacia del PRONADER occidente queda patente comparando el número y monto de proyectos de inversión con los préstamos anteriores, que fueron ejecutados a través de FONAPAZ y con un enfoque de proyecto más focalizado geográficamente (ver el anexo VI). No se encontraron suficientes datos para comparar la envergadura y tipo de proyectos de inversión para asegurar la comparabilidad de estos datos.
72. **Con respecto al objetivo específico 3 (mejorar las condiciones y oportunidades de las mujeres rurales para desarrollar actividades económicas rentables y sostenibles)**, no se encontró evidencia de esfuerzos congruente para crear condiciones y oportunidades para las mujeres rurales con el fin de que pudieran desarrollar actividades económicas rentables y sostenibles. La estrategia de género bajo el componente 1 no fue desarrollada, y las actividades previstas para reforzar la Unidad de Género del MAGA no fueron finalmente realizadas. Tampoco queda constancia de que se promoviera la inclusión de la mujer de forma sistemática en la selección de los proyectos de inversión, como se discute en el criterio de evaluación de género.
73. **Objetivo específico 4 (fortalecimiento de las capacidades del MAGA para contribuir al desarrollo rural a nivel regional, departamental y municipal)**. Este componente debía apoyar al MAGA a adaptar sus esquemas de planificación y operación al nuevo modelo institucional descentralizado. Otro reto añadido era la articulación y coordinación multi-sectorial de todos los planes de desarrollo e inversión a nivel municipal y departamental. Tras un diagnóstico institucional del MAGA, el componente debía apoyar y fortalecer la formulación de políticas del MAGA y proponer un diseño institucional del PNDR sobre la base de las discusiones de la mesa multi-sectorial. Según los entrevistados, la reestructuración del MAGA propuesta en los documentos de diseño no pudo realizarse por la falta de voluntad política, probablemente por los cambios de gobierno y de prioridades.
74. No se ha encontrado evidencia de ningún avance sobre los proyectos de fortalecimiento del MAGA: unidad de normas y regulaciones, comunicación social institucional, sedes de las coordinaciones departamentales del MAGA, unidad desconcentrada de administración financiera (UDAF) y equipamiento de unidad de planificación geográfica y gestión de riesgos (p. 11). Entre los documentos revisados por el consultor internacional de FIDA, se encontraron referencias a varias propuestas en el marco del Fortalecimiento Institucional al MAGA⁴⁹. Sin embargo, la no se ha encontrado otra información sobre su financiación efectiva.
75. En complemento al componente 4 del PRONADER occidente, el FIDA aprobó una pequeña donación para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del MAGA en 2014 (USD 500 000) por un periodo esperado de 18 meses. Según el documento de diseño de la donación, partiendo de un diagnóstico de las debilidades institucionales del MAGA, se debían proponer medidas concretas. Dichas actividades están dirigidas a los mandos medios del MAGA y a las unidades implementadoras del FIDA con el fin de mejorar la gestión técnica y administrativa de los programas, así como fortalecer la capacidad institucional y los sistemas

⁴⁸ Funcafé apoyó a cinco grupos en 2011, por un valor total de USD 450 000 y 1 096 beneficiarios Acmi, Assuvm, Assfro, La voz que clama en el desierto y Adiesto.
14-2011-OCC Fortalecimiento CONADEA MAGA, 16-2011-OCC, Fortalecimiento UDAF del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural.

operativos del MAGA. Según las entrevistas, en 2016 se consiguieron planificar actividades en cuatro áreas, que todavía no se han implementado⁵⁰.

76. **Calificación.** Pese a los problemas de documentación del programa en relación a los productos de sus componentes, la ERP consiguió detallar los limitados avances respecto a los objetivos específicos. La falta de coordinación entre la planificación local y las inversiones, el enfoque a la demanda, y la subejecución de los fondos disponibles impidieron la implementación real del enfoque territorial y de desarrollo rural integral propuesto por el PRONADER occidente como primera fase del PNDR. Las inversiones realizadas parecen más esfuerzos aislados por parte de organizaciones de productores, en muchos casos con una envergadura demasiado limitada para haber podido impactar en los indicadores socioeconómicos de los/as beneficiarios/as. La comparación con los productos conseguidos por los préstamos precedentes evidencia la oportunidad perdida por este programa que contaba con más del doble del presupuesto de los proyectos anteriores. Otros resultados clave para consolidar la eficacia de las inversiones y asegurar su sostenibilidad, como el acceso a servicios financieros y el manejo de recursos naturales en la zona, fueron obviados por la UCP. El programa tampoco consiguió realizar contribuciones significativas al fortalecimiento institucional del MAGA para asumir su mandato respecto al desarrollo rural del país y mejorar sus capacidades operacionales para gestionar este tipo de préstamos. Por estas razones, la ERP coincide con la calificación de PMD sobre la eficacia del programa como *insatisfactoria* (2).

Eficiencia

77. El IFP no ofrece un análisis detallado sobre la eficiencia del programa ni sobre la administración del préstamo FIDA. La ERP realiza un análisis de los factores que dificultaron la implementación del programa, considerando las restricciones institucionales y legales de Guatemala.
78. **El desembolso total del programa fue bajo para todas las fuentes** (ver Sección II. B). Los mayores desembolsos para el préstamo del FIDA ocurrieron en 2008, 2010 y 2011, concentrando estos dos últimos años la mayor parte de las pocas inversiones. La única información sobre los desembolsos anuales de las otras fuentes se encontró en los informes de supervisión. Mientras que el desembolso total en 2010 era de 16,3 % (15,3 % de fondos FIDA y 12,33 % de recursos del gobierno de Guatemala), éste ascendió a 24,56 % en 2011 (28,48 % de fondos FIDA y 29,24 % de recursos de Guatemala). El desembolso de los fondos OPEC-OFID se mantuvo en el 10 % en 2010 y 2011. No hubo más desembolsos en 2012.
79. **El programa fue muy ineficiente en su relación insumo-producto.** El IFP detalla que un 48 % de los costos totales reales del PRONADER occidente se utilizaron para costes de operación. La ERP, tomando en desembolso real del préstamo FIDA, concluye que los costes de operación fueron del 45,72 %⁵¹, muy por encima de las referencias comparables (33 % para PRODERQUI y 21,4 % para el PRODEVER, según sus IFP). No se pudo calcular el coste por familia ni las tasas de retorno de las inversiones por falta de información. No se encontró evidencia de un sistema para monitorear los aportes reales de las organizaciones apoyadas. Esta falta de datos de monitoreo clave continúa sucediendo para el PNDR oriente (Informe de supervisión 2016, p. 12).

⁵⁰ (i) diálogo de políticas para homogenizar la información sobre políticas, iniciativas, fondos y programas al interior del MAGA. Entre las acciones, la elaboración de una guía de planificación para las unidades de ejecución y avanzar sobre la política de género para el MAGA y aliados; (ii) Apoyo institucional y formación para mejorar el rendimiento del personal (fijos y de nuevo ingreso), incluyendo los procesos internos administrativos y la actualización de manuales de funcionamiento; (iii) Gestión de conocimiento a través del intercambio de información y experiencias con otros países; (iv) Funcionamiento de la donación (elaboración de informes, auditorías).

⁵¹ Considerando los USD 5 895 000 de inversión bajo los tres componentes (cuadro 5) y un desembolso total del programa de 10,860,000.

80. **Varias causas de ineficiencia, así como factores que dificultaron la ejecución del préstamo, fueron validadas por la evaluación:**
- a. El marco legal para la aprobación y la ratificación de los préstamos en el Congreso de la República suele retrasar la efectividad de los programas. La media es de 36 meses para los últimos 4 préstamos del FIDA en Guatemala, 37,8 meses pasaron desde la aprobación de PRONADER occidente hasta su efectividad. El cambio de gobierno justo después de la finalización del diseño pudo haber influido en este retraso. En otros países centroamericanos (El Salvador, Costa Rica, Honduras) este promedio se sitúa en 24 meses.
 - b. Los cambios de gobierno en 2004 y 2008 también supusieron cambios en la organización funcional del MAGA, además de dos reformas en el sector de la política agrícola. Esto conllevó una alta rotación de las autoridades de MAGA y 6 cambios de Director de Programa entre 2006 al 2012, y varios meses de transición sin director⁵². Estos conllevaron también cambios del personal operativo, e incluso el cambio de la sede departamental del programa (basada en San Marcos con el primer director, y en Quetzaltenango con el último). La inexistencia en Guatemala de una ley de servicio civil (en discusión en el Congreso) fue citada en varias entrevistas como la principal causa limitando la continuidad del personal.
 - c. La misión de evaluación pudo constatar a través de las entrevistas a varios miembros de los equipos de la UCP los serios problemas de transmisión de información entre ellos. En contraposición, la estabilidad del equipo del PRODEVER de 2000 a 2007 fue mencionada en su evaluación intermedia (2009) como una de los principales factores explicativos de su buen desempeño. La continuidad de la curva de aprendizaje y la confianza generada a nivel de los actores sobre el territorio son claves.
 - d. El cambio de personal directivo y operativo del programa en el PRONADER occidente supuso cambios de enfoque y prioridades según varios entrevistados. El PRONADER debía conformar un Comité Directivo a los 60 días después de la fecha de efectividad del préstamo. No se ha encontrado evidencia de su funcionamiento, el cual podría haber mitigado la falta de continuación de la estrategia causa da por los constantes cambios de Directores ejecutivos del programa. Los intentos por parte de la gerencia del FIDA para agilizar la ejecución a través de un seguimiento más cercano de los compromisos adquiridos limitados y tardíos. (reuniones bimensuales con el viceministro del MAGA y su equipo administrativo en 2010 y establecimiento de un comité en 2011).
 - e. Durante todo el periodo de implementación del programa se constató una lentitud general en la implementación de proyectos del sector público, así como tasas bajas de implementación. En el caso del PRONADER occidente, las estructuras internas de MAGA no permitieron utilizar los procedimientos de FIDA como se había realizado en los anteriores préstamos ejecutados por el FONAPAZ. Según los entrevistados, la coexistencia de los dos sistemas dificultó gravemente la ejecución. La comparación entre el MAGA y el FONAPAZ como agencias ejecutoras es claramente positiva para el FONAPAZ en cuestión de eficiencia, ya que FONAPAZ (que cerró en 2013) no estaba sujeto a los requerimientos legales, financieros, administrativos y de informes del MAGA.
 - f. Además los responsables operativos del MAGA y de la UCP cometieron varios errores durante las primeras etapas de implementación, probablemente por

⁵² Por ejemplo, de mayo a septiembre 2010 no hubo director, el nuevo director comenzó en octubre 2010 y renunció en septiembre 2011. De nuevo el programa estuvo sin director hasta noviembre 2011, y éste volvió a cambiar en febrero 2012.

el poco conocimiento de manejo de convenciones internacionales⁵³. Varios donantes en el país han confrontado problemas similares⁵⁴. Por ello han desarrollado estrategias de atención más personalizada con el fin de detectar cuellos de botella y encontrar soluciones. Desde mediados de 2016, el nuevo gerente de FIDA en Guatemala ha iniciado reuniones semanales con responsables del MAGA, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y la Unidad Ejecutora del proyecto con este propósito.

- g. La lentitud del MAGA para revisar y aprobar proyectos fue mencionada en varias entrevistas y documentos de supervisión. La comunicación limitada entre las unidades de coordinación del programa y los servicios jurídicos y contables del MAGA a nivel de la capital afectaron la eficiencia del préstamo.
 - h. Las disposiciones *pari passu* complejas en materia de desembolso en el PRONADER occidente también fueron una fuente de bloqueos durante la implementación del PRONADER occidente. Pese a contar con los recursos del préstamo, se requiere un porcentaje de contrapartida nacional para cada acción y que el MAGA asigne de forma individual una cofinanciación para cada gasto del programa. Se lograron algunos avances, como que ciertas partidas (consultores, personal) no necesitaran la contrapartida nacional, pero esto continuó dificultando la ejecución. Según varios entrevistados, por ejemplo, el BID no está solicitando *pari passu* desde 2007 para evitar este problema.
 - i. El cambio de la unidad ejecutora por parte del gobierno de Guatemala en agosto 2012 sin previa aprobación del convenio de préstamo conllevó la parálisis del programa sobre el terreno y disminuyó todavía más su eficiencia.
81. **Calificación.** Tanto PMD como la ERP coinciden en considerar la eficiencia del programa como *muy insatisfactoria* (1), debido al bajo nivel de desembolso en todos sus componentes y un porcentaje de costes de funcionamiento extremadamente alto en comparación a intervenciones similares. El FIDA y MAGA podrían haber puesto en marcha varias medidas de mitigación de las varias causas identificadas por la ERP.

Impacto en la pobreza rural

82. **La ERP no encontró suficiente información para poder evaluar** el impacto del programa sobre la pobreza rural, pese a que el objetivo del programa fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres (indígenas y no indígenas). No existen datos que permitan realizar una evaluación de los resultados en términos de ingreso, mejora del capital humano y social, seguridad alimentaria y productividad agrícola, generación de empleo o mejora de rendimientos de las pocas inversiones del Proyecto. Además, el estudio de base no fue ejecutado por lo que no se cuenta con un parámetro de comparación.
83. La gran inversión que suponía el PRONADER occidente en los departamentos occidentales podría haber realizado una contribución significativa a nivel de los indicadores socioeconómicos de la región. Sin embargo, dado el limitado alcance de los productos del programa es probable que su impacto se haya circunscrito a nivel de algunas decenas de beneficiarios en los casos de proyectos de inversión catalíticos para grupos que contaban con un buen dinamismo (productores de café y grupos de mujeres transformadoras de fruta). Por ejemplo, los documentos de

⁵³ Por ejemplo, hubo problemas con el tipo de cuenta necesaria que dificultaron los primeros desembolsos, la UCP solicitó solo 0,5 millones de USD en el primer año. También se encontraron dificultades operativas al descentralizar las unidades administrativas y financieras (Informe de supervisión 2011, p. 59).

⁵⁴ Por ejemplo, el Banco Mundial decidió recientemente cancelar anticipadamente los fondos de su programa para apoyar la productividad de las pequeñas y medianas empresas, implementado entre 2011 y 2016 debido a sus resultados insatisfactorios (Informe del status de implementación, 2016). También el Proyecto de gestión de recursos naturales en el altiplano occidental de Guatemala financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (55,6 millones de dólares) y ejecutado por el Banco Mundial fue cancelado en 2005, cuatro años antes de su fecha prevista (Nota de cancelación de la operación, 2005). Según la entrevista con representantes del BID, su cartera en el país ha disminuido en la última década por las bajas tasas de ejecución y las limitaciones estructurales y coyunturales.

avance o de supervisión ofrecen información sobre aumento de ventas con mayores niveles de producción y uso de los ingresos obtenidos en algunos casos aislados. No se encontró ninguna información financiera para analizar el retorno de las inversiones.

84. El engranaje de la planificación local y la transferencia de recursos a las municipalidades tampoco favorecieron el alcance de los resultados del PRONADER occidente. La ERP considera que no existen suficientes elementos para otorgar una calificación a este criterio.

Sostenibilidad de los beneficios

85. La ERP considera improbable que los beneficios netos producidos por el PRONADER occidente continuaran más allá de la fase de prestación de apoyo externo debido al limitado alcance de sus resultados y la no inclusión de mecanismos para asegurar una estrategia de salida.
86. **El PRONADER occidente no se alineó suficientemente con la planificación operativa de la agencia ejecutora.** El programa fue diseñado y ejecutado siguiendo los procedimientos FIDA, y sus acciones no contaron con suficiente visibilidad respecto a las prioridades del Ministerio, lo que podría haber aumentado las probabilidades de asignación de recursos una vez terminado el apoyo externo. La falta de avance en el fortalecimiento del MAGA (componente 4) también jugó en contra de la continuación de algunos de los beneficios esperados del programa.
87. **Los problemas de documentación de los resultados del programa dificultaron el seguimiento y posterior apoyo por parte de otros actores.** Durante la misión de evaluación se constató el problema de transferencia de información clave sobre la ejecución de los préstamos del FIDA. Por ejemplo, ni el personal del MAGA en Ciudad de Guatemala ni en los departamentos disponía de los listados de los anexos VII y VII por lo que difícilmente podrían realizar ningún acompañamiento a los proyectos de inversión, ni tan sólo a nivel de asistencia técnica a través del sistema de extensión en funcionamiento desde 2008.
88. **La desconexión de las inversiones del PRONADER occidente con el ciclo de planificación local limitó la posibilidad de cofinanciamiento y posterior mantenimiento de las infraestructuras.** Otra oportunidad perdida para aumentar la probabilidad de la continuidad de los beneficios de las inversiones del programa fue su falta de alineamiento con la planificación local y los recursos transferidos a los municipios a través de la descentralización. Según los entrevistados, las inversiones no se incluyeron de forma sistemática en los PDL para asignar fondos para su continuidad.
89. **Se encontraron algunos casos exitosos de continuidad gracias a proveedores de servicios u organizaciones con un fuerte dinamismo.** En algunos casos, los beneficiarios o las asociaciones intermediarias fueron capaces de continuar las actividades apoyadas por el PRONADER occidente. Por ejemplo, la asociación intermediaria de los grupos de caficultores (Funcafé) siguió apoyando a estos grupos y les ayudó a encontrar apoyos complementarios. También las beneficiarias del proyecto de transformación de mermelada también consiguieron el apoyo de otros donantes para consolidar su actividad. Sin embargo, otros grupos con capacidades más débiles tuvieron problemas para continuar, o incluso finalizar, las actividades (proyectos de textiles y de melocotón visitados).
90. **Algunos tipos de inversiones presentaron problemas de sostenibilidad ligados a las opciones técnicas elegidas.** Por ejemplo, las visitas de terreno constataron la fragilidad de los invernaderos de bambú. En 2012, la supervisión técnica del FIDA recomendaba que se construyeran con estructuras de hierro⁵⁵.

⁵⁵ Las razones aducidas eran que el bambú comenzaba a escasear y era de peor calidad y los invernaderos de madera también se deterioraban fácilmente, tenían un costo elevado y propiciaban la deforestación. Para terminar este análisis, se comparaban los costos (incluyendo estructura, materiales plásticos y sistema de riego), siendo de 22 500 Quetzales los de madera, de 18 225 Quetzales los de bambú y 18 270 Quetzales los de hierro.

Sin embargo, esto fue demasiado tarde y no se tuvieron en cuenta para la construcción de los 12 proyectos de invernaderos. Por estos motivos, la ERP propone una calificación de *insatisfactorio* (2) para el criterio de sostenibilidad, la misma asignada por PMD.

B. Otros criterios relativos a los resultados

Innovación y ampliación de escala

91. El diseño del PRONADER occidente intentó innovar con el fortalecimiento de los procesos de descentralización y desarrollo local para reducir la pobreza a través de un enfoque participativo e inclusivo. Sin embargo, no logró ejecutar dicho enfoque, ni la coordinación interinstitucional necesaria para avanzar hacia un desarrollo rural integral, incluyendo infraestructura social, productiva y comercial. Tampoco consiguió ningún resultado que pudiera ser ampliado de escala ni durante su ejecución ni después, debido a los serios problemas de documentación de sus inversiones y enfoques. El escalamiento del programa a la región centro, oriente y norte se realizó sin conocer los resultados de este programa. Por tanto, la ERP coincide con PMD en considerar estos criterios como *muy insatisfactorios* (1).

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

92. **El documento de diseño del PRONADER realiza un buen análisis** sobre la problemática de exclusión y marginación de la mujer rural e indígena en Guatemala. Las mujeres fueron las más vulnerables al conflicto armado interno y fueron excluidas de los medios de producción (tierra, créditos, otros factores económicos) pese a encabezar las estrategias de sobrevivencia familiar. El IFP no incluyó una sección analizando este criterio, sino sólo información descriptiva sobre las actividades realizadas.
93. **El diseño del PRONADER occidente consideraba los aspectos de género como un tema transversal, pero no se consiguió implementar.** El programa pretendía implementar una estrategia de género en la cual se promovería equidad en el acceso a las oportunidades productivas, de capacitación e inversión; se reduciría la brecha educacional entre hombres y mujeres rurales; motivaría la participación de las mujeres en las actividades económicas; fortalecería la unidad de género del MAGA, entre otras. Según las entrevistas, esta estrategia no se logró desarrollar. Por ejemplo, el diagnóstico de la situación laboral de la mujer previsto o la generación de espacios de participación de las mujeres bajo el componente 1 (formación de lideresas y sensibilización a los/as socios de organizaciones económicas) (IFP, p. 46-47). Pese a la participación directa de algunas organizaciones de mujeres en proyectos de invernaderos, miel y hongos ostra, en muchos otros casos su rol seguía siendo concebido como mero apoyo a los hombres, y no como actoras de desarrollo (Informe de supervisión 2011).
94. **La consecución de la meta de número de beneficiarias, es poco probable dado el limitado alcance de los resultados.** El diseño del programa estimaba en un 34,4 % las beneficiarias directas serían mujeres (11 220 mujeres)⁵⁶. Según el IFP, 2013 (p. 54), la participación de mujeres en los proyectos de inversión y en las organizaciones económicas y sociales fue alta (52 %). La ERP no pudo corroborar estas cifras por falta de un sistema de monitoreo. La información parcial sobre el número de beneficiarias en algunos proyectos de inversión está muy alejada de estas ambiciosas cifras. Los logros alcanzados parecen estar relacionados con el beneficio puntual que grupos de mujeres (y mixtos) obtuvieron por medio de pequeñas ayudas financieras para dinamizar iniciativas productivas. Así por ejemplo, a través de 9 proyectos mixtos se benefició a 1 303. De los 52 proyectos ejecutados del componente 3 que pudieron ser identificados por la misión de evaluación, sólo 10 se dirigieron específicamente a grupos de mujeres (beneficiando a 208 mujeres), perpetuando en algunos casos los roles típicamente

⁵⁶ Informe de evaluación ex ante del PRONADER, julio 2003.

asignados a las mujeres (confección y costura), y algunos casos interesantes de apoyo a la transformación de productos (cuadro 8).

Cuadro 3
Distribución de proyectos dirigidos a grupos de mujeres

Tipo proyecto	Núm.pys.	Núm. benef.	Monto Qz	Monto USD
Textiles (*)	4	90	1 642 869	215 882,92
Invernaderos (*)	3	28	858 254	112 779,76
Transformación (**)	2	75	491 200	64 546,65
pecuario	1	15	200 000	26 281,21
	10	208	3 192 323	419 490,54

(*) Sin información sobre número de beneficiarios en dos casos.

(**) Producción agroindustrial de miel, cereales y mermelada.

95. Debido a este limitado respecto a las actividades previstas y resultados en cuanto a equidad de género y empoderamiento de las mujeres, la ERP coincide con la calificación de PMD sobre la eficacia del programa como *insatisfactoria* (2).

Medio ambiente y gestión de los recursos naturales

96. La misión de evaluación encontró sólo información parcial sobre este criterio de evaluación. El Informe ex -ante del PRONADER occidente (2003) clasificaba el programa como categoría B en cuanto a su impacto ambiental ya que los impactos potenciales podían ser tratados a través de intervenciones ambientales. El programa pretendía recuperar algunas áreas con riesgo de degradación, y las actividades de asistencia técnica debían utilizar prácticas de conservación de tierras, aguas y bosques, así como promover un manejo equilibrado en el uso de pesticidas y productos químicos (p. 57). La evaluación no encontró ninguna información sobre el cumplimiento de la normativa nacional ambiental⁵⁷. El diseño no incluyó apoyo financiero para inversiones en manejo de recursos naturales esperando coordinarse con el Proyecto de gestión de recursos naturales en el altiplano occidental, financiado por el Banco Mundial y el BID en la misma área geográfica. Dicha intervención fue cancelada en 2005 porque no fue aprobada por el Congreso. El PRONADER occidente no realizó ningún cambio frente a esta circunstancia.
97. Los aspectos ambientales y de gestión de los recursos naturales no fueron incluidos en el IFP. El resumen del IFP (o *PCR Digest*) sólo lo menciona como una de las dimensiones para evaluar el impacto en la pobreza rural. Dicho documento no encontró ninguna evidencia sobre la contribución del programa en la protección o la rehabilitación de recursos naturales.
98. Como se ha analizado en la sección sobre la pertinencia del programa respecto a las necesidades de la población beneficiaria, los aspectos ambientales sólo se consideraron durante la ejecución de forma cualitativa como uno de los diez criterios en la revisión técnica del FIDA de los proyectos de inversión. Según los proyectos identificados como ejecutados por la misión de evaluación, sólo 6 de los 52 fueron clasificados como ambientales, bajo el componente 3. Todos son proyectos de pequeña envergadura geográfica y económica (USD 8 000-40 000)⁵⁸.
99. El PRONADER occidente no puede ser considerado como una intervención de desarrollo que haya contribuido a medios de vida y ecosistemas resilientes. La

⁵⁷ Por ejemplo, el último informe de supervisión del PNDR oriente (noviembre 2016), considera que todos los proyectos de inversión financiados (similares a los del PRONADER occidente) se clasifican con bajo impacto ambiental, salvo los de procesamiento de café que son de moderado impacto. El mismo documento considera de impacto positivo la rehabilitación de unidades de riego comunitario en el corredor seco (p. 8).

⁵⁸ Se trata de un proyecto de mantenimiento de bosques comunales y viveros forestales, dos de reforestación de zonas de pinabete y su explotación sostenible, uno de cultivo de tul (planta nativa de las orillas del lago Atitlán que contribuye a su oxigenación y es usada por artesanos) y otro de sistemas agroforestales para la mejora de la fertilidad de los suelos.

consideración de los aspectos ambientales y la gestión de los recursos naturales no fue suficientemente sistemática para minimizar impactos negativos y maximizar sus posibles beneficios en el entorno natural. PMD no ofreció una calificación a este criterio. La ERP lo considera como *insatisfactorio* (2).

Adaptación al cambio climático

100. Entre los documentos revisados técnicamente por el consultor internacional de FIDA, se encontraron referencias a una propuesta de Proyecto sobre cambio climático (01-2011), que debía realizarse en las alcaldías donde se financiaron proyectos de inversión, en colaboración con los COCODES. La misión de evaluación no ha encontrado ninguna otra información sobre su financiación efectiva y el IFP dice que no se llegó a realizar.
101. Guatemala es uno de los países más vulnerables al cambio climático y sufre de una degradación de la base de recursos naturales significativa. La alta vulnerabilidad de los grupos meta de los préstamos del FIDA a estos factores, incluyendo los frecuentes desastres naturales causados por huracanes, tormentas, sequías e inundaciones, hubiera necesitado que se integraran de forma transversal en todas las inversiones previstas.
102. El programa no desarrolló ninguna medida específica para reducir los riesgos ligados al cambio climático en el altiplano de Guatemala. PMD no ofreció una calificación a este criterio, la ERP también lo considera como *insatisfactorio* (2).

C. Logros generales del programa

103. **Pese a ser un programa relevante para las necesidades del país y de la población meta, el PRONADER occidente no consiguió sus objetivos específicos.** Con un diseño demasiado ambicioso, tanto a nivel sectorial como geográfico, encontró muchas trabas tanto institucionales como operacionales para su ejecución, situación empeorada por la falta de funcionamiento del Comité Directivo del Proyecto, la alta rotación de su personal directivo y una supervisión de FIDA realizada desde Roma durante la mayor parte de su ejecución. El largo periodo entre su diseño y los primeros desembolsos erosionó su pertinencia, eficiencia y potencial eficacia. Se utilizaron un 21 % de los fondos previstos con altos costes de funcionamiento en comparación a otros préstamos FIDA en el país.
104. El programa logró sólo implementar algunas inversiones de poco alcance y aisladas, más focalizadas en infraestructura productiva que en el enfoque de desarrollo rural integral de su diseño y la PNDRI. El programa no consiguió implementar una estrategia de focalización clara y benefició a diferentes tipos de beneficiarios sin desarrollar un mecanismo adaptado a sus necesidades para asegurar su impacto y la sostenibilidad de las inversiones.
105. El PRONADER occidente no fue capaz de fomentar el proceso de planificación local en su zona de intervención ni de involucrar a las alcaldías y a los COCODES para seleccionar las inversiones y asegurar la continuación de sus beneficios. La mayor parte de inversiones se acumularon a través de uno de los tres fondos de inversión, el de capitalización productiva, con un enfoque a la demanda que difícilmente pudo llegar a los grupos más vulnerables.
106. **El programa tuvo un desempeño muy inferior en comparación con los dos anteriores préstamos FIDA, tanto a nivel de eficacia como de eficiencia.** No realizó ninguna contribución significativa a la articulación de las acciones del MAGA a nivel descentralizado, ni a la mejora de las condiciones de comercialización de los pequeños productores, ni a su acceso a servicios financieros o la mejora de su capacidad para manejar la base de recursos naturales sobre la cual dependen la mayoría de los pequeños productores en el altiplano guatemalteco. Pese a contar con un componente específico para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y operacionales del MAGA, como agencia ejecutora, el PRONADER occidente no consiguió contribuir a la mejora de su desempeño. El intento del FIDA

por continuar estos esfuerzos a través de una donación específica está en una fase incipiente, pero no parece que tenga el suficiente calado y apropiación para hacerlo. Por estos motivos, la ERP considera el logro general del proyecto como *insatisfactorio* (2), coincidiendo con la calificación de PMD.

D. Desempeño de los asociados

FIDA

107. **Buen documento de diseño.** El esfuerzo del FIDA para el diseño de la intervención está reflejado en un buen documento inicial, que incluye 7 documentos de trabajo muy detallados. Sin embargo, este trabajo inicial subestimó las dificultades que la agencia ejecutora iba a encontrar para implementar un programa integral tan complejo y vasto geográficamente, con componentes fuera de su mandato. No se encontró evidencia de que el FIDA realizara ningún esfuerzo para adaptar el diseño inicial a los cambios institucionales ocurridos en Guatemala, pese a los más de cinco años entre su diseño y las primeras actividades.
108. **El FIDA subestimó el esfuerzo necesario para fomentar un enfoque participativo en base a los COCODES, Consejos Municipales de Desarrollo y alcaldías en un escenario de descentralización muy incipiente.** La selección y eventual financiación de inversiones sobre el terreno no fue utilizada para generar una verdadera dinámica de desarrollo comunitario, con una participación efectiva de la población beneficiaria. Según las entrevistas, la UCP y algunos representantes comunales controlaron la elección de los beneficiarios, sin estudios de focalización previos.
109. No existe evidencia de que el FIDA presionara para que se realizase la línea de base, con el fin de comparar la situación antes y después del programa. Tampoco quedaron documentados los esfuerzos para asegurar transparencia y gestión estratégica (Comité de Políticas de Desarrollo) y democratización de la elección de asociaciones intermediarias y beneficiarios (Comité de Selección de Proyectos).
110. **Dificultades en la supervisión de la cartera FIDA en el país hasta mediados de 2012.** El programa fue supervisado por FIDA a través de un gerente país basado en Roma hasta 2012. Dicho gerente gestionaba una extensa cartera, incluyendo toda América Central, Panamá y República Dominicana y se apoyó en un consultor internacional. Pese a que realizaba frecuentes misiones a Guatemala y se realizaron misiones de supervisión anuales, no consiguieron solventar los cuellos de botella en la implementación por parte del FIDA.
111. **La revisión a medio término en 2011 llegó tarde y no ofreció elementos claros para reorientar el programa.** Todos los entrevistados felicitaron la apertura de la oficina subregional del FIDA en Guatemala a mediados de 2012, y la llegada de un gerente de país con presencia continua, aunque el cambio de agencia ejecutora conllevó al cierre del préstamo unos meses después de su llegada (Ver Sección II.B).
112. Por parte de los representantes del gobierno a nivel de la capital se reconoce el aporte del FIDA como principal financiador del sector rural y la colaboración de los gerentes del FIDA en el país desde 2012. Al mismo tiempo, por parte de representantes de instituciones y organizaciones en los departamentos occidentales existen valoraciones más críticas por la forma en la cual se ejecutó el programa y el seguimiento no suficiente dado a algunos aspectos de la implementación (elección de directores ejecutivos, la falta de competencias técnicas de algunos cuadros técnicos y la elección de algunas inversiones cooptadas por élites locales).
113. En general, la ERP considera que la calificación para este criterio dada por PMD (5) es demasiado optimista, y propone disminuirla a *moderadamente insatisfactoria* (3) por los motivos expresados anteriormente.

Gobierno de Guatemala

114. **La ratificación del PRONADER occidente tomó más tiempo de la media de la cartera de FIDA.** El tiempo promedio que el Congreso de la República utiliza para revisar, aprobar o rechazar cualquier propuesta de préstamo que se canalice por medio del presupuesto público es de entre uno a tres años. La coyuntura política en el país durante el diseño del programa afectó su ratificación.
115. **Problemas de celeridad en la aprobación de la contrapartida anual y de los POA.** La baja relevancia política del desarrollo rural en un espacio fiscal limitado es de las principales causas para limitar la asignación presupuestaria del gobierno de Guatemala al MAGA⁵⁹. De hecho, la asignación tardía del presupuesto del MAGA por parte del Congreso, y de la contrapartida del programa dentro del presupuesto del MAGA, conllevó serios retrasos en la ejecución del PRONADER occidente. Según los datos proporcionados por el MAGA a la misión de evaluación, entre 2006 y 2011 el Gobierno de Guatemala asignó un monto acumulado de contrapartida para el PRONADER occidente de 4 782 366,76 Quetzales (unos 628 000 dólares), por debajo de lo programado. En 2012 el espacio presupuestario del gobierno central fue de nuevo insuficiente por lo que se modificó el POA de 2011. La contribución del gobierno de Guatemala fue finalmente de USD 1,47 millones (14,6 % del desembolso total), muy por debajo de los 6 millones previstos.
116. **El MAGA contaba con limitaciones institucionales y operacionales MAGA durante la ejecución del proyecto:**
- Limitaciones institucionales: multiplicidad de ministerios, secretarías e instituciones de Estado que generan acciones vinculadas a la problemática rural. El MAGA no logró aunar esfuerzos con ellas y no se generó una visión multi-institucional para responder a la lógica del programa. La inexistencia de un plan nacional de desarrollo rural de consenso, transformado en Ley y sostenible en el tiempo, limita la generación de estas sinergias.
 - Limitaciones operacionales: La instauración de la cuenta única y de Guatecompras en 2008 añadió más complejidad a la ya lenta gestión interna a nivel de procesos, con bloqueos de muchos de los expedientes a nivel de las oficinas jurídicas del MAGA⁶⁰. En la revisión a medio término se intentaron incluir ajustes para agilizar los procedimientos administrativos y financieros (conformación de la Unidad Desconcentrada de Administración Financiera (UDAF) para el programa en el seno del MAGA), pero no se ejecutaron totalmente. Resulta difícil valorar si las actividades previstas en la donación para fortalecer las capacidades del MAGA lograrán solventarlas.
117. La incertidumbre institucional ocasionada por el traslado de agencia ejecutora fue determinante para decidir la no extensión y afectó a la finalización de algunas actividades y el cierre del préstamo. Por ejemplo, los contratos del personal del programa estaban expedidos por el MAGA, que dejó de ser la agencia ejecutora por decreto en agosto 2012. Los entrevistados afectados por esta circunstancia comentaron a la misión que FONAPAZ y FIDA les solicitaron que continuaran trabajando, y muchos lo hicieron hasta finales de 2012, pero finalmente no fueron pagados. También algunas asociaciones intermediarias y beneficiarios no recibieron los últimos desembolsos o salarios.

⁵⁹ Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2009 (p. 23), la ejecución presupuestaria promedio del MAGA en el período 2000-2009 fue de 85 % y disminuyó en el primer año de gobierno (2004, 2008 y 2012). En 2009 el MAGA sufrió un primer recorte en su presupuesto, con apenas Q 827,5 millones de Quetzales (110,3 millones de USD).

⁶⁰ La misión de evaluación no ha conseguido acceder a datos sobre los tiempos de procesos administrativos-jurídicos para las aprobaciones de los convenios y contratos de compras o construcciones institucionales a nivel del MAGA, pero todo parece indicar que estos eran muy largos. La ejecución de los préstamos actuales conlleva hasta ocho meses desde el inicio de la perfilación de proyecto hasta su aprobación, a causa muchas veces de los servicios jurídicos del MAGA, que realizan una doble revisión después que los asesores jurídicos del programa hayan aprobado los procedimientos.

118. **El MAGA no encontró mecanismos para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones del PRONADER occidente**, probablemente por problemas de transmisión de documentación (falta de información sobre las inversiones FIDA sobre el terreno desde el año 2000) y falta de apropiación de las mismas. El MAGA, a través de la UCP, debería haber alimentado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que incluía un módulo de seguimiento sobre el avance físico, administrativo y financiero. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia no encontró ninguna información al respecto cuando la misión le solicitó esta información. El sistema de monitoreo de FIDA (RIMS) prevaleció, aunque su información también es parcial.
119. **Calificación.** Los entrevistados del MAGA en la capital, algunos en el cargo desde el diseño del PRONADER occidente, mostraron su desacuerdo con la valoración del IFP, que considera el desempeño del FIDA y OPEP como satisfactorio y el del MAGA como insatisfactorio. La institucionalidad del MAGA ha sido debilitada y vulnerada sistemáticamente debidos a la coyuntura geopolítica global y de la subregión, lo que ha limitado la posibilidad de desarrollar su mandato institucional. Los cambios de prioridades en cada gobierno han sido a menudo acompañados del remplazo de su personal generando parálisis o discontinuidad de procesos. Sin embargo, la ERP propone mantener la calificación del gobierno a *insatisfactoria (2)*, como le otorgó PMD.

E. Valoración de la calidad del informe final de proyecto

120. **El alcance del IFP es *insatisfactorio (2)* ya que no se incluyen todos los capítulos y anexos previstos en las directrices para la elaboración de IFP.** El IFP fue realizado por personal de FONAPAZ, mientras que la ejecución estuvo liderada por el MAGA. Esto puede explicar su baja calidad y la falta de coherencia con la planificación y los documentos de revisión intermedia. El informe no contiene un resumen ejecutivo con los principales logros del programa, así como un análisis de algunos criterios clave.
121. **La calidad de los métodos y datos utilizados es calificada como *moderadamente insatisfactoria (3)*** ya que no queda claro cuáles son las fuentes en todos los casos ni se detalla cual fue el proceso para realizar dicho informe. La información sobre los logros del programa por componente es meramente descriptiva (p. 45-56), no quedando claro cuáles fueron las inversiones reales que se realizaron y cómo pudieron contribuir a la consecución de los objetivos específicos asociados a cada uno de los componentes. La inclusión de un listado de proyectos de inversión para los que la Comisión Liquidadora de Programas FIDA encontró inconsistencias financieras, técnicas y legales (p. 59-62) no ayuda al lector a tener una idea de conjunto sobre las realizaciones reales. Con esta poca información parece difícil justificar el programa como parcialmente eficaz y su impacto como parcialmente satisfactorio (p. 57). Pese a que los datos de monitoreo de RIMS eran insuficientes, no se realizaron otros estudios o encuestas adicionales.
122. El análisis de la pertinencia es demasiado limitado y no analiza el contexto institucional y de política del desarrollo rural en Guatemala. El análisis de eficiencia presenta errores (ver sección III.A. Eficiencia) y no provee mayor información sobre las fuentes utilizadas. Por otro lado, el análisis sobre el desempeño institucional del FIDA y del gobierno y las instituciones participantes presenta un análisis insuficiente para entender los factores que mediaron en la baja eficiencia y efectividad del programa. La evaluación del desempeño del MAGA y del FONAPAZ (p. 74) no parece justificada con información clara sobre la distribución de roles entre ambas. El IFP no menciona la falta de pago de salarios del último equipo de la UCP ni otros factores que pudieron afectar al desempeño del MAGA como agencia ejecutora y la transmisión de la documentación al FONAPAZ para su cierre.
123. **Las recomendaciones y lecciones aprendidas incluidas en el IFP se consideran *moderadamente satisfactoria (4)*.** Pese a que presentan puntos

interesantes de forma aislada, algunos no están suficientemente justificados con datos en el resto del texto, por ejemplo, la necesidad de rediseñar la distribución geográfica de las zonas regionales o de realizar un estudio de capacidad institucional de la agencia ejecutora de los préstamos. La ERP considera que el IFP debería haber ahondado más en la sección de lecciones aprendidas dadas las tremendas dificultades de implementación el PRONADER occidente.

124. **También el nivel de franqueza del IFP es calificado como *moderadamente insatisfactorio (3)*** ya que varias de sus calificaciones son demasiados optimistas o no están suficientemente justificadas.

Observaciones principales

- Los objetivos del PRONADER occidente eran congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Sin embargo, su diseño fue demasiado ambicioso y difícil de implementar por una agencia ejecutora débil y una zona de intervención muy extensa y con múltiples desafíos de desarrollo.
- No se realizaron estudios de focalización ni se adaptaron mecanismos de intervención para atender las necesidades de diferentes grupos de beneficiarios. La lógica participativa del diseño se perdió y el enfoque a la demanda con una muy baja tasa de desembolso sólo permitió la financiación de muy pocas inversiones dispersas en el territorio y con un alcance demasiado limitado respecto a los ambiciosos objetivos.
- El programa no consiguió articular sus diferentes componentes para asociar inversiones sociales, productivas y de comercialización a la planificación local, con la participación de organizaciones económicas fortalecidas, bajo el liderazgo del MAGA. El programa tampoco hizo contribuciones significativas a la mejora de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, ni en cuanto a su acceso y propiedad a activos, recursos y servicios, ni a su participación en la toma de decisiones, y mucho menos al equilibrio de la carga de trabajo. Por tanto, los objetivos de la intervención quedaron lejos de ser logrados.
- Factores institucionales y operacionales por parte del Gobierno de Guatemala y la UCP del programa, así como carencias en la supervisión por parte del FIDA, llevaron a que el PRONADER occidente presentara un desempeño muy bajo en su relación recursos/insumos.
- La ERP constató la falta de continuidad de los limitados beneficios producidos por el programa después de su cierre, con algunas excepciones gracias al apoyo de otros actores.
- El programa no prestó una atención especial a la utilización y gestión del medio ambiente natural, incluidos los recursos naturales y la adaptación al cambio climático. Mientras el diseño delegaba estos aspectos a un programa financiado por BID y Banco Mundial, ni FIDA ni Gobierno de Guatemala propusieron ningún cambio en la implementación tras la cancelación de dicho programa en 2005.
- El mal desempeño del programa se explica por la limitada contribución de los asociados, especialmente durante la ejecución, el seguimiento y la supervisión. La complejidad y excesiva ambición de su diseño, que tampoco fue adecuado tras una gran demora entre su formulación y los desembolsos sobre el terreno, se aunó a una situación institucional muy inestable con alta rotación de personal y falta de continuidad en la orientación estratégica del programa.
- La supervisión del FIDA se realizó mayoritariamente desde Roma, y pese a que la valoración del FIDA como socio privilegiado de Guatemala en el sector de desarrollo rural a nivel gubernamental central es buena, hay valoraciones más críticas por parte de representantes de instituciones y organizaciones en los departamentos occidentales.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

125. **Diseño complejo y demasiado ambicioso para el contexto institucional.** El planteamiento de abordar de manera conjunta la participación local y la descentralización, la promoción de la comercialización y los negocios rurales, los servicios técnicos rurales y el fortalecimiento institucional del MAGA tenía coherencia lógica respecto a la perspectiva integral del PNDR. Sin embargo, se subestimó la dificultad de implementar un programa ambicioso que requería un fuerte esfuerzo de coordinación interinstitucional desde un Ministerio sectorial bastante débil.
126. Los cálculos de la ERP corroboran la descompensación en términos de ejecución de inversiones de los Fondos de los tres componentes del programa. Las pocas inversiones financiadas por el préstamo se focalizaron en infraestructura productiva, no se vincularon al proceso de planificación local y se encontraron bloqueos para fortalecer las capacidades del MAGA. No queda claro para la misión de evaluación si la donación del FIDA actualmente en ejecución conseguirá alguna mejora real de la capacidad del MAGA como agencia ejecutora de estos préstamos y ente rector del desarrollo rural, que sigue teniendo serias dificultades en la ejecución de los préstamos actuales⁶¹.
127. Los lentos procesos de ratificación y los cuatro cambios de gobierno desde el diseño hasta el cierre del PRONADER occidente no conllevaron ningún ejercicio de revisión o actualización de los ejes del préstamo ni en sus primeras etapas de implementación ni después de la aprobación de la PNDRI en 2009. La necesaria adaptación del diseño del programa, especialmente tras varios años para la ratificación del préstamo podría haber ayudado a focalizar mejor las acciones a nivel sectorial y geográfico.
128. **La estrategia de focalización fue vagamente implementada y prevaleció el enfoque a la demanda de grupos de productores acompañados por proveedores de servicios.** Pese a la falta de datos desagregados, los pocos proyectos de inversión financiados por el PRONADER occidente parecen haber beneficiado tanto a grupos de productores de infrasubsistencia, subsistencia y excedentarios, en base a la demanda de grupos de productores, sin contar con una estrategia de focalización con mecanismos de intervención diferenciados⁶².
129. **El programa fue poco eficaz respecto a sus objetivos de desarrollo y presentó serios problemas de documentación.** La misión de evaluación tuvo serios problemas para determinar el número real de inversiones y productos para cada uno de los componentes. La débil ejecución presupuestaria, la falta de coherencia de la ejecución programática por componentes y la imposibilidad de comprobar la exactitud de los datos encontrados, obliga a tomar los hallazgos sobre la eficacia del PRONADER occidente con prudencia. La comparación de las inversiones realizadas por los dos préstamos anteriores ejecutados por FONAPAZ

⁶¹ Por ejemplo, el informe de supervisión del PNDR oriente en noviembre 2016 resaltaba la larga lista de pasos, revisiones y aprobaciones entre el MAGA, el MINFIN y la Contraloría General de cuentas para tramitar los convenios con las organizaciones para las transferencias de recursos.

⁶² La misión de evaluación ha identificado, a través de la revisión de documentación y las entrevistas, varios modelos para dinamizar la economía campesina en Guatemala: (i) el modelo utilizado previamente por PRODERQUI, focalizado en realizar infraestructura productiva para vincular a pequeños campesinos con empresas para generar cadenas productivas, (ii) el modelo Agexport, apoyado fuertemente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y con fondos FIDA para su disseminación subregional, que promueve cadenas territoriales de valor, considerando a los campesinos como proveedores de empaques y exportadores, (iii) el modelo de Anacafé que ofrece asistencia técnica a pequeños productores y organizaciones comunitarias a través de cooperativas, (iv) estrategias más asistencialistas como la distribución gratuita de fertilizantes que ha realizado MAGA, o posteriormente las bolsas solidarias para compra de insumos agropecuarios, (v) el fortalecimiento de la extensión agrícola del MAGA a nivel municipal a través de los CADER (centros de aprendizaje y extensión rural).

que contaron con la mitad de presupuesto⁶³ corroboran la limitada eficacia del PRONADER occidente y su subejecución respecto a sus ambiciosos objetivos dentro del PNDR. El programa tampoco consiguió trabajar en la mejora del acceso de los productores a los servicios financieros.

130. **La lógica participativa del diseño del préstamo no fue respetada durante la implementación.** El programa contó con un involucramiento limitado de las alcaldías, los COCODES y los beneficiarios. El proceso de selección de los proyectos de inversión fue controlado en gran medida por el personal de las diferentes UCP, sin una mayor participación de actores sociales ni un estudio de focalización previo sobre los beneficiarios potenciales. FIDA se apoyó en los servicios de un consultor internacional para evaluar los documentos de los proyectos de inversión presentados por la UCP.
131. **El PRONADER occidente no atendió los aspectos de gestión y manejo de recursos naturales.** El diseño del PRONADER occidente proponía delegar estos aspectos a la implementación de un gran préstamo de Banco Mundial y BID que nunca se materializó. No se realizaron cambios para incluir estos temas en las actividades del programa. Las inversiones ambientales fueron aisladas y de poco alcance, y no se puso en marcha ninguna medida específica para mitigar los impactos de los riesgos ambientales en la zona, muchos de ellos vinculados al cambio climático.

B. Recomendaciones

132. El análisis de los factores que limitaron la pertinencia, eficacia, eficiencia y eventual impacto del PRONADER occidente evidenció la necesidad de considerar la debilidad de la institucionalidad en Guatemala, en especial en el sector de desarrollo rural, en las intervenciones FIDA. La ERP ofrece las siguientes recomendaciones con el fin de promover la aplicación de las lecciones aprendidas de este préstamo.
133. **Recomendación 1. Diseño de proyectos mejor enfocado geográficamente y temáticamente.** Mientras el FIDA debe continuar prestando su asistencia para la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo rural regional, los préstamos deben estar acotados sectorial y geográficamente para asegurar la consecución de objetivos de desarrollo significativos. Los diseños de nuevos préstamos deben ser menos complejos y ambiciosos, sobre la base de una nota conceptual que se pueda actualizar a las prioridades nacionales dado el largo tiempo en Guatemala entre la formulación y los primeros desembolsos.
134. **Recomendación 2. Estrategia de focalización social clara a nivel de elección de beneficiarios y mecanismos de intervención.** FIDA debería afinar las estrategias de focalización de sus préstamos, tanto a nivel de diseño como durante la implementación. Los problemas estructurales subyacentes a la pobreza rural en Guatemala requieren una focalización clara y mecanismos de intervención diferenciados, con una especial atención a pueblos indígenas y grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los discapacitados. La ERP recomienda realizar un análisis de los grupos realmente beneficiados en los dos préstamos en ejecución en relación a sus estrategias iniciales de focalización, así como sobre los mecanismos de intervención empleados para atenderlos.
135. **Recomendación 3. Mejoras en la capacidad operacional de las agencias nacionales.** Se recomienda que la actual donación de fortalecimiento del MAGA evalúe los resultados de las diferentes fórmulas utilizadas en los préstamos de Guatemala para aligerar los requerimientos de cofinanciación y que explore la opción de conformar una unidad de seguimiento específico de los préstamos FIDA en el seno del MAGA y la continuación del seguimiento periódico tripartito (MAGA, Ministerio de Finanzas, FIDA).

⁶³ PRODERQUI (1995-2007) con 316 proyectos por 9,87 millones de dólares en el departamento de Quiché, PRODEVER (1999-2012) con 568 proyectos en las Verapaces por 10,87 millones y PRONADER occidente (2003-2013) con apenas 63 proyectos y 5,89 millones de dólares (cuadro 5 y anexo V).

136. **Recomendación 4. Seguimiento participativo y auditoría social.** Los programas deben establecer estrategias de participación de todos sus actores en las diferentes fases de su diseño e implementación (selección de municipios y comunidades, grupos de beneficiarios, proyectos de inversión), incluyendo mecanismos de auditoría social (veedurías) con una participación amplia de organizaciones sociales y económicas para fortalecer las capacidades locales de intervención y la sostenibilidad de las acciones.
137. **Recomendación 5. Medidas de salvaguardia ambiental.** La alta vulnerabilidad ambiental y climática de Guatemala y su población rural requiere la consideración desde el diseño de medidas para mitigar los impactos de las inversiones y la inclusión de intervenciones específicas para generar beneficios ambientales que contribuyan a la resiliencia de los medios de vida de la población rural.

Datos básicos del programa

			Aprobado (en millones de USD)		Costo real (en millones de USD)	
Región	América Latina y el Caribe	Costo total del programa	48		10,06	
País	República de Guatemala	Préstamo del FIDA y porcentaje del total	30	63 %	7,74	26 %
Número del préstamo	614-GT y OPEP 1078-P	OPEP	10	21 %	0,85	9 %
Tipo de proyecto (subsector)	Desarrollo rural	Gobierno de Guatemala	6	13 %	1,47	25 %
Tipo de financiación	F (OFID)	Beneficiarios	2	4 %	0	0 %
Condición del préstamo	Condiciones intermedias	Gerentes del programa en el país	Pedro E. Murguía y Juan Diego Ruiz Cumplido			
Fecha de aprobación	23/2/2006	Directores regionales	Joaquin Lozano			
Fecha de la firma del préstamo	11/4/2006	Número de beneficiarios	130 000		125 000 (Validación del informe final de proyecto, p 3)	
Fecha de efectividad	20/10/2006					
Enmienda del préstamo	Oct. 2007, abril 2009, enero, mayo y julio 2010	Fecha de cierre del préstamo	30/6/2013			
Extensiones del cierre del préstamo	Ninguna	Revisión a mitad de período	2011			
Evaluador principal de la evaluación de los resultados del proyecto	Mónica Lomeña Gelis	Desembolso del préstamo del FIDA al finalizar el proyecto (porcentaje)	26 %			
Grupo de control de la calidad de la evaluación de los resultados del proyecto	Simona Somma	Fecha del informe final de proyecto	Agosto 2013			

Fuente: EB 2003 (página 7); IFP, 2013 (páginas 7 y 8).

Definición y calificación de criterios de evaluación utilizados por la IOE

criterio	Definición *	Obligatorio	¿Requiere una calificación?
Impacto en la pobreza rural	El impacto se define como los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de una intervención de desarrollo.	X	Sí
	<i>Cuatro esferas del impacto</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos y activos de los hogares. Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico. El análisis debe incluir una valoración de las tendencias en el ámbito de la igualdad a lo largo del tiempo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Capital humano y social y empoderamiento. Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, la capacidad colectiva e individual de la población pobre y, especialmente, la medida en que los grupos específicos (p. ej., los jóvenes) han resultado incluidos o excluidos del proceso de desarrollo. 		No
	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad alimentaria y productividad agrícola. Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad y la estabilidad de la oferta de alimentos; la capacidad de compra y el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso; los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos; la nutrición se mide por el valor nutricional de los alimentos y la malnutrición infantil. 		No
<ul style="list-style-type: none"> Instituciones y políticas. El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre. 		No	
Resultados del proyecto	Los resultados del proyecto se califican con un promedio de las calificaciones otorgadas a la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de los beneficios.	X	Sí
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención de desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación del diseño del proyecto y la coherencia para el logro de sus objetivos. Se deberá hacer también una valoración de la medida en que los objetivos y el diseño abordan las cuestiones de desigualdad, por ejemplo, considerando la pertinencia de las estrategias de focalización adoptadas.	X	Sí
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención de desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.	X	Sí
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.	X	Sí
Sostenibilidad de los beneficios	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.	X	Sí
Otros criterios relativos a los resultados			
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	Medida en que las intervenciones del FIDA han contribuido a mejorar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, por ejemplo, en cuanto al acceso y la propiedad de las mujeres con respecto a activos, recursos y servicios, la participación en la toma de decisiones, el equilibrio de la carga de trabajo y el impacto en los ingresos, la nutrición y los medios de vida propios de las mujeres.	X	Sí
Innovación y ampliación de escala	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) Han introducido enfoques innovadores para reducir la pobreza rural, y	X	Sí

<i>Criterio</i>	<i>Definición</i> *	<i>Obligatorio</i>	<i>¿Requiere una calificación?</i>
	ii) Han sido (o es muy probable que sean) objeto de ampliación de escala por parte de gobiernos, organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.		
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	Medida en que las intervenciones para el desarrollo del FIDA contribuyen a medios de vida y ecosistemas resilientes. Se presta especial atención a la utilización y gestión del medio ambiente natural, incluidos los recursos naturales —definidos como materias primas empleadas con propósitos socioeconómicos y culturales—, los ecosistemas y la diversidad biológica, con los bienes y servicios que suministran.	X	Sí
Adaptación al cambio climático	Contribución de un proyecto a la reducción del impacto negativo del cambio climático mediante medidas específicas de adaptación o reducción de los riesgos.	X	Sí
Logros generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis y las calificaciones concedidas al impacto en la pobreza rural, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad de los beneficiarios, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la innovación y ampliación de escala, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático.	X	Sí
Desempeño de los asociados			
• FIDA	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, la ejecución, el seguimiento y la presentación de informes, la supervisión y el apoyo a la ejecución y la evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.	X	Sí
• Gobierno		X	Sí

* Estas definiciones se basan en el Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el marco metodológico para la evaluación de proyectos acordado con el Comité de Evaluación en septiembre de 2003, la primera edición del Manual de evaluación examinada con el Comité de Evaluación en diciembre de 2008 y más debates sostenidos con el Comité de Evaluación en noviembre de 2010 sobre los criterios de evaluación y preguntas principales de la IOE.

Comparación de las calificaciones

<i>Criterios</i>	<i>Calificación del Departamento de Programas (PMD)</i>	<i>Calificación de la Evaluación de los resultados del proyecto</i>	<i>Divergencia de la calificación</i>
Impacto en la pobreza rural	NA	NA	NA
Desempeño del proyecto			
Pertinencia	4	3	-1
Eficacia	2	2	0
Eficiencia	1	1	0
Sostenibilidad de los beneficios	2	2	0
Desempeño del proyecto^b	2,25	2	-0,25
Otros criterios de desempeño			
Igualdad de género y empoderamiento de la mujer	2	2	0
Innovación y ampliación de alcance	1	1	0
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	NA	2	NA
Adaptación al cambio climático	NA	2	NA
Logros generales del proyecto^c	2	2	0
Desempeño de los asociados^d			
FIDA	5	3	-2
Gobierno	2	2	0
Promedio de la divergencia neta			-0,375

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

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

^c Este no es un promedio de las calificaciones asignadas a los criterios individuales de evaluación, sino una evaluación general del proyecto, basándose en las calificaciones de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad de los beneficios, impacto en la pobreza rural, género, innovación y ampliación de alcance, medio ambiente y gestión de los recursos naturales, y adaptación al cambio climático.

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

Calificaciones asignadas a la calidad informe final de proyecto

	<i>Calificación de PMD</i>	<i>Calificación de la IOE</i>	<i>Divergencia</i>
Alcance	4	2	-2
Calidad (métodos, datos, proceso participativo)	4	3	-1
Enseñanzas	6	4	2
Franqueza	5	3	-2

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

Documento conceptual

Introducción

1. La Oficina de Evaluación Independiente (IOE) lleva a cabo evaluaciones de los Resultados del Proyecto (ERP) para los proyectos de inversión completados y financiado por el FIDA. La ERP implica visitas a los países para una serie de proyectos seleccionados (aproximadamente 10 en un año)¹.
2. El Programa Nacional de Desarrollo Rural - Fase I: la Región Occidental (PRONADER o PNDR occidente) ha sido seleccionado para una ERP en el 2016. Una ERP se lleva a cabo después de un estudio preliminar del Informe Final de Proyecto (IFP) y otros documentos disponibles, con el objetivo de proporcionar evidencia adicional sobre los logros del proyecto y la validación de las conclusiones del IFP. En términos generales, los principales objetivos de la ERP son: (i) evaluar los resultados del proyecto; (ii) generar conclusiones y recomendaciones para el diseño y ejecución de las actuales y futuras operaciones en el país; e (iii) identificar temas de interés operativo o estratégico que merecen más trabajo evaluativo.
3. El PRONADER occidente en la República de Guatemala (implementado entre 2006 y 2013) fue seleccionado para una ERP, entre otros, para generar hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras. La ERP también apoyará el actual proceso de elaboración de la Estrategia País del FIDA.
4. Este documento conceptual presenta las principales características del diseño de la Evaluación de Resultados del PRONADER occidente. Contiene un resumen con la descripción del sector, la zona de intervención y población objetivo del programa, así como información clave sobre su implementación. Presenta el alcance, metodología, proceso y calendario de esta evaluación, así como una propuesta de los temas específicos a analizar. El anexo III presenta las personas clave que se pretende entrevistar, y la bibliografía revisada en el anexo IV.

Descripción del programa

5. **Área del programa.** El área de intervención del PRONADER occidente comprendía inicialmente 53 municipios pobres de 5 departamentos. El gobierno solicitó una ampliación del programa a un departamento adicional. Dicha enmienda fue efectiva a partir de mayo 2009 (IFP, pag.19²). Por tanto, el proyecto abarcó finalmente 56 municipios de 6 departamentos (Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, San Marcos, Huehuetenango y El Quiché). El área total de esta región de 22 442 km², un 20.6 % de la extensión total del país, está dividida en un total de 133 municipios, ver mapa en la figura 2. La topografía de la región es heterogénea, con la mayor parte de su territorio por encima de los 1,000 metros sobre el nivel del mar, posee altiplanos y las mayores elevaciones del país. El rango de precipitaciones también es muy amplio, debido a la topografía tan abrupta de esta región, con zonas semiáridas y otras muy húmedas.
6. San Marcos es el departamento con mayor producción agrícola y diversificación, seguido de Huehuetenango y Quetzaltenango. Los productos que son comunes en los 6 departamentos son el café, el frijol negro, el maíz amarillo y el maíz blanco. La región produce cultivos tradicionales de exportación tales como café,

¹ El criterio de selección para la ERP incluye: (i) vacíos de información en los informes finales de un proyecto; (ii) proyectos de estrategias relevantes que ofrecen mejores oportunidades para el aprendizaje; (iii) la necesidad de construir evidencia para futuras evaluaciones a nivel corporativo, estrategia de país y evaluaciones de un programa o síntesis de evaluación; y (iv) un balance regional de las evaluaciones de programas de IOE.

² La enmienda al convenio de préstamo en abril 2009 solicitaba la expansión del programa a los tres municipios más pobres del departamento del Quiché. Dicha enmienda no tenía implicaciones presupuestarias puesto que algunas actividades previstas en el resto de departamentos se eliminarían. La ampliación de la cobertura fue aprobada en enero 2010 con fecha retroactiva de mayo 2009.

cardamomo, caña de azúcar, hule y otros; así como otros cultivos como las hortalizas. La producción pecuaria de la región está integrada por un hato ganadero de los tipos bovino, caprino, ovino y porcino. La región muestra una leve mejor distribución de la tierra que la media nacional, ya que las fincas de tamaños pequeño y mediano ocupan más de dos tercios de la superficie total. Sin embargo, la región muestra más minifundio que el entorno nacional³. Los diagnósticos disponibles resaltan la alta tasa de desnutrición crónica en estos departamentos.⁴ La guerra civil tuvo una fuerte incidencia en el Occidente, donde se concentra una población plurilingüe y multicultural (65 % de la población indígena) con un alto nivel de pobreza (IFP, 2013, p. 6 y p. 17).

7. **El objetivo del programa** fue la reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres – indígenas y no indígenas – de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible (IFP, 2013, p. 7 y p. 18). El proyecto fue diseñado para completar las intervenciones de Desarrollo Rural en otros departamentos⁵. Con la posterior aprobación de un proyecto en el oriente y centro en 2004 y en el Norte en 2008, el portafolio del FIDA alcanzó una cobertura casi nacional y con un foco específico en alivio a la pobreza⁶.
8. **Población objetivo y método de focalización.** De acuerdo al IFP, la población objetivo del PRONADER occidente estaba compuesta por unos 100000 pequeños productores pobres que residían en el área de influencia del Programa, 25,000 directos (de los cuales, 37 % mujeres)⁷. Como grupos meta detalla un 40 % de pequeños productores pobres, 25 % de agricultores sin tierra y 30 % microempresarios y artesanos.
9. **Componentes del programa.** El programa se articuló en cuatro ejes estratégicos (descentralización, competitividad, inversiones sociales y lazos institucionales con el MAGA) y cinco componentes, incluyendo la gestión del mismo.
10. **Componente 1.** Participación y descentralización para el desarrollo local. El objetivo específico era desarrollar y reforzar la participación efectiva y la capacidad de toma de decisiones de las organizaciones de base en la planificación de la descentralización local, municipal y departamental del desarrollo económico y social, a través de un proceso de empoderamiento de las poblaciones rurales pobres y con enfoque de género. Las actividades realizadas fueron el fortalecimiento de las capacidades de los COCODES y de las organizaciones económicas locales, la capacitación laboral de jóvenes, inversiones sociales y comunicación-difusión del programa (IFP, 2013, p. 46).
11. **Componente 2.** Comercialización y negocios rurales orientados a una agricultura moderna con enfoque de cadenas agro-productivas e industriales⁸. Se pretendía aumentar la producción y la productividad de la actividad agropecuaria y no

³ Diagnóstico de la región de occidente de Guatemala (2011), p. 2, p. 13, p. 51, 53, 74.

⁴ Tercer Censo Nacional de talla en escolares del primer grado de educación primaria realizado en el año 2008 mencionado en el Diagnostico de la región de occidente de Guatemala (2011).

⁵ En los años 1980's el FIDA apoyó un proyecto en dos departamentos orientales (Zacapa y Chiquimula), otro proyecto cubriendo dos departamentos la región occidental (sierra de Cuchumatanes, en Huehuetenango y Quiché), un proyecto específico para el departamento de Quiché (PRODERQUI, 1996-2007) y en las Verapaces (PRODEVER, 1999-2011), (Informe de supervisión PRONADER occidente, 2008).

⁶ El PNDR oriente fue aprobado en 2004, entró en vigor en 2008 y su ejecución está prevista que termine en 2016, mientras que el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte fue aprobado en 2008, entró en vigor en 2012 y se espera que finalice en 2018. En 2010 se aprobó otro proyecto, el Programa de Desarrollo Rural Sustentable en el Quiché, que fue cancelado en 2013 puesto que el acuerdo de préstamo no fue firmado por Guatemala después de dos años desde su aprobación.

⁷ Indígenas; pequeños productores agropecuarios, productores marginales, productores de subsistencia; familias rurales sin tierra; jefas de horas productoras; microempresarios(as); asalariados agrícolas; asalariados no agrícolas; artesanos(as); y jóvenes, (hombres y mujeres).

⁸ El marco lógico actualizado del Informe de Revisión de Medio Término (2011) incluía infraestructura social, y no el tipo de infraestructura que finalmente se realizó, más orientada a la producción y comercialización.

agropecuaria por medio de la construcción de infraestructura productiva y comercial (invernaderos, sistemas de riego, centros de comercialización), mejorar el acceso a servicios técnicos y financieros, así como el acceso a mercados y los ingresos (IFP, p. 18-19)⁹. Dicho componente preveía el establecimiento de un Fondo de Inversión para la infraestructura y la comercialización, así como actividades de inteligencia de mercados y de desarrollo comercial (IFP, p 48-50).

12. **Componente 3. Servicios Técnicos Rurales.** El objetivo era proveer a las organizaciones de beneficiarios un acceso sistemático a los servicios rurales de apoyo técnico guiado por la demanda, participativa y orientada al mercado. También se pretendía apoyar a los productores a acceder a los servicios financieros a nivel nacional y local, así como apoyar al manejo y conservación de los recursos naturales renovables¹⁰ (IFP, p. 22). Dicho componente también incluía el establecimiento de un Fondo de desarrollo productivo, también llamada fondo de capitalización productiva (IFP, 2013, p. 58).
13. **Componente 4.** Este componente pretendía fortalecer la capacidad del MAGA para participar eficientemente en acciones orientadas al desarrollo rural, a la reducción de la pobreza y a la descentralización. En concreto, pretendía apoyar el MAGA en la actualización y validación de la Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica, así como en el diseño y la operacionalización de un plan estratégico prospectivo de desarrollo rural agropecuario (IFP, p23). Por último, pretendía ayudar al MAGA a crear vínculos con el nivel local, reforzar las escuelas de formación agrícola y reactivar su unidad de género, mujer y juventud (IFP, p 29)¹¹.
14. **Financiamiento del programa.** El presupuesto inicial preveía que el programa fuese financiado por el FIDA y la OPEP, junto al Gobierno de Guatemala y los beneficiarios por un total de 48 millones de dólares, ver el cuadro 1. Según las cifras del Informe de Terminación de proyecto, sólo un 21 % del total previsto fue desembolsado, con un 26 % del préstamo FIDA, un 25 % de los fondos de contrapartida gubernamentales y sólo 9 % de los fondos OPEP. Dicho documento no incluye ningún desembolso por parte de los beneficiarios.

Cuadro 1
Financiamiento por financiador

<i>Financiador</i>	<i>Planificado en diseño 2006</i>	<i>Porcentaje del total (%) 2006</i>	<i>Costo real 2013</i>	<i>Tasa de desembolso (%) 2013</i>
FIDA	30	63	7,74	26
OPEP	10	21	0,85	9
Gobierno de Guatemala	6	13	1,47	25
Beneficiarios	2	4	0,00	0
Total	48	100	10,06	21

Cantidades expresadas en millones de dólares de Estados Unidos.

15. A nivel de componentes, el mayor nivel de desembolso se obtuvo en la gestión del programa, seguido del componente 3 de servicios técnicos rurales (donde se computaron la mayor parte de los proyectos financiados), con un desembolso alrededor del 11-13 % para el resto de componentes (ver cuadro 2). El IFP

⁹ Entre el tipo de actividades previstas se encontraba el apoyo a los productos agrícolas y no agrícolas en su participación en ferias nacionales e internacionales y el establecimiento de alianzas estratégicas, la provisión de servicios de apoyo a la comercialización, incluyendo la inteligencia de mercados, la identificación de cadenas de producción, y el fomento de proyectos productivos (IFP, p. 21).

¹⁰ IFP, 2013, p. 28. Los servicios debían cubrir aspectos ligados a la agricultura, ganadería, forestal, hidrobiológico, seguridad alimentaria, microempresas y actividades artesanales.

¹¹ Cabe destacar que el MAGA es actualmente la unidad ejecutora de los dos proyectos en ejecución en el país financiados por el FIDA. Una pequeña donación para fortalecer sus capacidades institucionales fue aprobada en junio 2014 por un periodo de 18 meses. Transcurridos casi dos años y medio, no ha habido por el momento ningún desembolso.

también desglosa el monto ejecutado pro categoría, donde se observa que un 48 % de los costos totales reales del PRONADER occidente se utilizaron para costos de operación. Por su parte, la nota del Gerente de Programa de País en el resumen del IFP (o *PCR Digest*) (2014) sitúa este porcentaje en 65 %, con sólo un 35 % de los fondos utilizados para inversión.

Cuadro 2
Financiamiento por componente

<i>Componente</i>	<i>Planificado en diseño (según IFP, 2013)*</i>	<i>Costo real (IFP) 2013</i>	<i>Tasa de desembolso (%)</i>
Participación y descentralización para el desarrollo local	10,4	1,32	13
Comercialización y negocios rurales	12,6	1,40	11
Servicios rurales	15,7	3,64	23
Fortalecimiento institucional del MAGA	2,2	0,27	12
Gestión del programa	7,1	3,43	48
Contingencias	0	0,00	0
<i>Total</i>	48	10,06	21

Cantidades expresadas en millones de dólares de Estados Unidos.

16. **Principales hitos de la implementación del programa y ajustes durante la ejecución.** La misión de evaluación ex ante del PRONADER occidente se llevó a cabo en junio 2003 y los préstamos de FIDA y OPEP se aprobaron y firmaron en el primer trimestre de 2006, con el MAGA como unidad ejecutora (IFP p. 25). El PRONADER debía conformar un Comité Directivo a los 60 días después de la fecha de efectividad del Préstamo. Dicho Comité no se estableció.
17. El lanzamiento del programa se produjo en julio 2007. Durante los años 2007-2008 la presencia del programa en el campo fue mínima, así como la inversión en productos y servicios y el avance de los indicadores. Gran parte de los desembolsos cubrieron gatos de funcionamiento y operación (IRTM, 2011 par. 9).
18. Durante 2008-2010 se consideró la ejecución bajo la imagen de un programa nacional de desarrollo rural y se denominó ProRural (Programa Nacional para el Desarrollo Rural). El PRONADER fue adscrito al Fondo Nacional de Desarrollo y dependía de la Dirección ejecutiva del ProRural, aunque la aprobación de las inversiones y la gestión presupuestaria continuó dependiendo del MAGA (IFP p. 25). De facto esto transfirió la implementación del MAGA a la Comisión Nacional para el Desarrollo Rural. A finales de 2010, ProRural fue cancelado (MTR p. 10) y el programa pasó a depender del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural creado en el marco de la reestructuración del MAGA con el objetivo de implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.
19. Desde 2009 a 2011 se formularon 109 proyectos de inversión, sobre todo a través del Fondo de Capitalización Productiva bajo el componente 3 de servicios técnicos rurales (IFP p 33)¹². Desde 2010 las misiones de supervisión alertaron sobre el énfasis desmesurado en el financiamiento de proyectos de desarrollo productivo agropecuario en detrimento de proyectos de desarrollo rural, incluyendo el fortalecimiento organizacional para asegurar la sostenibilidad de las acciones, así como proyectos sociales y de comercialización¹³.
20. En 2011 se realizó la misión de evaluación a medio término, dos años más tarde de lo previsto y a un año del cierre oficial del programa. El marco lógico del programa se actualizó y la misión reportó actividades en 32 de los 56 municipios del área de

¹² Según el informe de supervisión de octubre 2010: 86 correspondían al componente 3 (servicios técnicos rurales), 15 al componente 1 (descentralización) y 8 al componente 2 (comercialización y negocios rurales).

¹³ Informes de supervisión, 2010 y 2011.

cobertura del programa y recomendó priorizar la mejora de su impacto y sostenibilidad, antes de aumentar la cobertura territorial (p. 3 de la ayuda memoria). También recomendó ampliar el periodo de ejecución.

21. En junio 2012, el gobierno de Guatemala solicitó una extensión de dos años del PRONADER occidente, que debía finalizar el 31 de diciembre 2012 según el acuerdo de préstamo. En agosto 2012 se aprobó un decreto para delegar a FONAPAZ la ejecución del proyecto (Decreto Legislativo No. 17-2012). Sin embargo, no se comunicó previamente dicho cambio al FIDA por medio del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala a fin de aprobar un Convenio Modificatorio (IFP, p. 47).
22. La justificación técnica y el Plan de Trabajo para la extensión solicitada por el gobierno fue recibida por el FIDA a principios de septiembre. FIDA realizó una misión especial de supervisión en octubre 2012 para decidir sobre la extensión. El FIDA solicitó un documento de justificación de los retrasos en la ejecución, así como una nota del MAGA sobre la experiencia y las lecciones aprendidas de la implementación de PNDR occidente y oriente, y otra de FONAPAZ sobre PRODEVER y el Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte, incluyendo información cuantitativa. El FIDA también solicitó información sobre los hitos, responsables y tiempos para dicha transición.¹⁴ Dichos documentos no han sido encontrados por parte del equipo de evaluación en los archivos internos del FIDA.
23. La ampliación de plazo del programa fue finalmente rechazada por el FIDA a finales de 2012 (IFP p47). FONAPAZ comenzó el proceso de liquidación y extinción en enero 2013 a través de un Plan de cierre acordado con FIDA (p. 33) y no fue hasta agosto 2013 que el MAGA trasladó la totalidad del programa (IFP p. 25-26). Según el IFP, el FONAPAZ tuvo dificultades para recibir por parte del MAGA la documentación de soporte que amparara los compromisos pendientes (IFP, p. 48). El Informe de Terminación del Proyecto (agosto 2013) presenta serias carencias de información e incluye una lista sobre inconsistencias encontradas en los expedientes recibidos del MAGA (IFP, p. 33-46).
24. **Acuerdo de supervisión.** Inicialmente, la institución cooperante era la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, y la agencia ejecutora gubernamental el MAGA¹⁵. La enmienda al préstamo en 2007 proponía la Cooperación Andina de Fomento como institución cooperante, y posteriormente el Centro de Cooperación Internacional para la Pre-inversión Agrícola cumplió dicha función (IFP, 2013, p 32). FIDA realizó varias misiones de supervisión durante la vida del proyecto.¹⁶ A finales de 2008 el FIDA contrato un consultor a largo plazo como oficial de enlace¹⁷ y posteriormente abrió una oficina en Guatemala que provee servicios a otros países vecinos¹⁸.

Alcance y metodología de la ERP

25. **Objetivos de la ERP.** La ERP generará hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras. La ERP también apoyará el actual proceso de elaboración de la Estrategia País del FIDA en Guatemala.
26. **Alcance.** El alcance de la ERP ha sido identificado en base a los siguientes criterios: (i) áreas identificadas a través de la revisión documental - la ERP revisará evidencia adicional recogida durante las entrevistas y la misión de terreno, (ii) temas seleccionados de importancia estratégica para el FIDA en Guatemala - el

¹⁴ informe supervisión especial, oct 2012.

¹⁵ Informe de Recomendación al Presidente del FIDA (2003) y convenio de préstamo (2006).

¹⁶ Febrero 2008, septiembre 2009, octubre 2010, diciembre 2011, misión especial en octubre 2012 para valorar la extensión del programa, diciembre 2012.

¹⁷ COSOP, EB 2008/95/R.12: p. 14.

¹⁸ Informe de Evaluación a nivel institucional (*corporate-level evaluation*) del proceso de descentralización del FIDA (borrador de octubre 2016).

análisis de la ERP pretende alimentar la actual discusión sobre la nueva Estrategia País, y (iii) limitaciones derivadas del tiempo, presupuesto y disponibilidad de datos – la ERP será selectiva y se centrará en temas clave donde se pueda añadir valor.

27. **Metodología.** La elaboración de la ERP se llevará a cabo de conformidad con la Política de Evaluación¹⁹ y los procedimientos establecidos en el Manual de Evaluación (segunda edición 2015) del FIDA. De acuerdo a estos documentos, los principales criterios de evaluación que se aplicarán a la ERP serán los siguientes (ver anexo II con la definición general de cada uno de los criterios):

(i) **Impacto en la pobreza rural:** Ninguno de los documentos de cierre del programa ofrece información cuantitativa o cualitativa para evaluar dicho criterio. Debido al bajo nivel de desembolso y la inexistencia de un sistema de Monitoreo y Evaluación, este criterio no podrá ser evaluado en esta ERP.

(ii) **Pertinencia.** El IFP incluyó aspectos sobre la pertinencia del programa a nivel de diseño y de su implementación. Tomando como base la definición de este criterio en el anexo II, la ERP analizará en qué medida los actores involucrados en el cierre del PRONADER occidente y los programas FIDA en ejecución actualmente consideran pertinente el enfoque del programa. También analizará qué tipo de disposiciones hubieran podido incluirse para asegurar que este tipo de programas pudiera adaptarse a cambios institucionales profundos como los que ocurrieron durante la implementación del PRONADER occidente, así como la pertinencia de la focalización del programa durante su diseño e implementación.

(iii) **Eficacia.** Dado el bajo nivel de desembolso del PRONADER occidente y el número limitado de intervenciones sobre el terreno, la evaluación sólo confirmará la coherencia de los datos incluidos en los diferentes documentos del programa y proveerá información adicional sobre su importancia relativa según los actores entrevistados. Si los datos lo permiten, la evaluación realizará un análisis comparativo con la eficacia del PRODERQUI, ejecutado en uno de los departamentos del PRONADER occidente hasta 2007.

(iv) **Eficiencia.** Este será uno de los principales focos de atención de la ERP, principalmente en relación a las cuestiones asociadas a la gestión del programa. El IFP no ofrece un análisis detallado sobre la eficiencia del programa ni sobre la administración del préstamo FIDA²⁰. La ERP realizará un análisis profundo de los factores que dificultaron la implementación del programa, comparándolo cuando sea posible con intervenciones similares de otros donantes y del FIDA, y teniendo en cuenta las restricciones institucionales y legales de Guatemala. También se explorará bajo este criterio el nivel de armonización entre el programa y las intervenciones de otros actores de la cooperación internacional en el sector y en el área de intervención (departamentos occidentales).

(v) **Sostenibilidad de los beneficios.** El IFP la considera improbable debido a su limitado alcance. La ERP analizará cualquier información adicional sobre la continuación de actividades similares a las propuestas por el programa por parte de las organizaciones de productores, las municipalidades y/o las autoridades nacionales asociadas.

(vi) **Igualdad de género y empoderamiento a la mujer.** El IFP no incluyó una sección analizando este criterio, sino sólo información descriptiva sobre las actividades realizadas. La ERP confirmará y contrastará dicha información, incluyendo cualquier información adicional durante las visitas de campo.

(vii) **Innovación y ampliación de escala.** Tampoco el IFP incluyó una sección específica sobre estos temas. Es poco probable que el programa haya

¹⁹ <http://www.ifad.org/pub/policy/oe.pdf>.

²⁰ Informe de validación del IFP, 2014, página 7.

conseguido mostrar innovaciones debido al bajo nivel de desembolso del programa y sus resultados limitados. Dicho criterio no será prioritario en la ERP.

(viii) **Medio ambiente y gestión de recursos naturales.** Los documentos revisados no presentan información relevante sobre este criterio. La ERP intentará recabar información sobre el proceso de selección de los proyectos de inversión, para analizar si se tuvieron en cuenta medidas de salvaguardia ambiental y social.

(ix) **Adaptación al cambio climático.** Se analizará a través del anterior.

(x) **Desempeño de los asociados.** Además del criterio de eficiencia, éste será otro de los criterios importantes de la ERP. El IFP evaluó el desempeño del FIDA y del OPEP como muy satisfactorio y el del gobierno, y su unidad ejecutora, el MAGA, como insatisfactorio. La ERP intentará recabar información clave para valorar la viabilidad y la capacidad de las unidades ejecutoras del Gobierno de Guatemala, así como el rol de la Dirección del Crédito Público del Ministerio de Finanzas. La ERP evaluará la contribución de cada uno de los asociados durante el diseño, la ejecución y la supervisión, la evaluación y su cierre, en referencia al contexto institucional del desarrollo rural y agrícola del país.

28. **Recopilación y análisis de datos.** La ERP tomará en cuenta el IFP y otros documentos (ver anexo IV) y realizará entrevistas a actores clave del proyecto en la sede del FIDA y en el país (ver lista propuesta en anexo III). Durante la misión de la ERP, se recopilarán pruebas y datos adicionales para verificar la información disponible y se realizará una evaluación independiente para generar recomendaciones y lecciones aprendidas que servirán para guiar al FIDA y al Gobierno de Guatemala en la implementación de experiencias similares actuales y futuras. Se combinarán métodos cuantitativos y cualitativos con un enfoque participativo. Se aplicarán las siguientes técnicas: entrevistas individuales con actores clave, grupos de discusión con hombres y mujeres protagonistas (beneficiarios) representantes de grupos constituidos por el proyecto (si se logran localizar), organizaciones y cooperativas, otros informantes clave y especialistas, así como observaciones directas. La triangulación se aplicará para verificar los resultados que surjan de distintas fuentes de información.
29. **Participación de las partes interesadas.** En cumplimiento con la política de evaluación de IOE, las partes interesadas del proyecto serán involucradas durante las fases principales de la ERP. Esto asegurará que las principales inquietudes de las partes sean tomadas en consideración, que los evaluadores entiendan completamente el contexto en el que se ejecutó el proyecto y que se identifiquen las oportunidades y limitaciones que enfrentan las instituciones de desarrollo. Se establecerá comunicación e interacción habitual con LAC, la Oficina de País, así como con el Gobierno. Se explorarán oportunidades formales e informales durante el proceso de evaluación con el fin de discutir las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.

Proceso de evaluación

30. La ERP se llevará a cabo a través de los siguientes pasos:
- (i) **Revisión documental.** Se analizarán los documentos disponibles sobre el proyecto, principalmente los que se mencionan en el anexo IV.
 - (ii) **Entrevistas con personal del FIDA** en la sede de Roma. Se realizarán entrevistas con personal de LAC.
 - (iii) **Elaboración y discusión del Documento Conceptual de la evaluación.** Se elaborará el documento conceptual y se discutirá con el personal de la IOE y de otras divisiones pertinentes. Los comentarios del Gobierno también serán incluidos en este documento.

(iv) **Misión en el terreno.** La misión de la ERP se realizará del 28 de noviembre al 9 de diciembre del 2016. Se interactuará con los representantes del gobierno, otras instituciones, beneficiarios e informantes claves en Ciudad de Guatemala y en el campo. Al final de la misión, se llevará a cabo una sesión de recapitulación en Ciudad de Guatemala con la contraparte y otras autoridades intervinientes para discutir los resultados preliminares y discutir cuestiones estratégicas y operacionales clave. También, se contará con la presencia del Gerente de País para Guatemala del FIDA en esta sesión.

(v) **Procesamiento y Análisis de la información.** Se realizarán diversos cuadros para procesar y consolidar la información obtenida para las preguntas de evaluación definidas en cada uno de los temas y criterios propuestas a evaluar.

(vi) **Redacción de la versión preliminar y revisión interna.** Después de la visita de campo, una versión preliminar de la ERP será preparada y sometida a revisión interna de IOE para control de calidad.

(vii) **Comentarios por LAC y el Gobierno.** La versión preliminar del informe de la ERP será compartida simultáneamente con LAC y el Gobierno para revisión y aportación de comentarios. IOE finalizará el informe tomando en cuenta los comentarios aportados por LAC y el Gobierno.

(viii) **Respuesta de la administración por LAC.** Al final del informe de la ERP, se preparará una respuesta escrita por parte del Departamento de Administración de Programas (PMD). Ésta será incluida en el Informe final de la ERP.

(ix) **Comunicación y difusión.** El informe final de la ERP será difundido entre las principales partes interesadas y publicado por IOE, en línea e impreso.

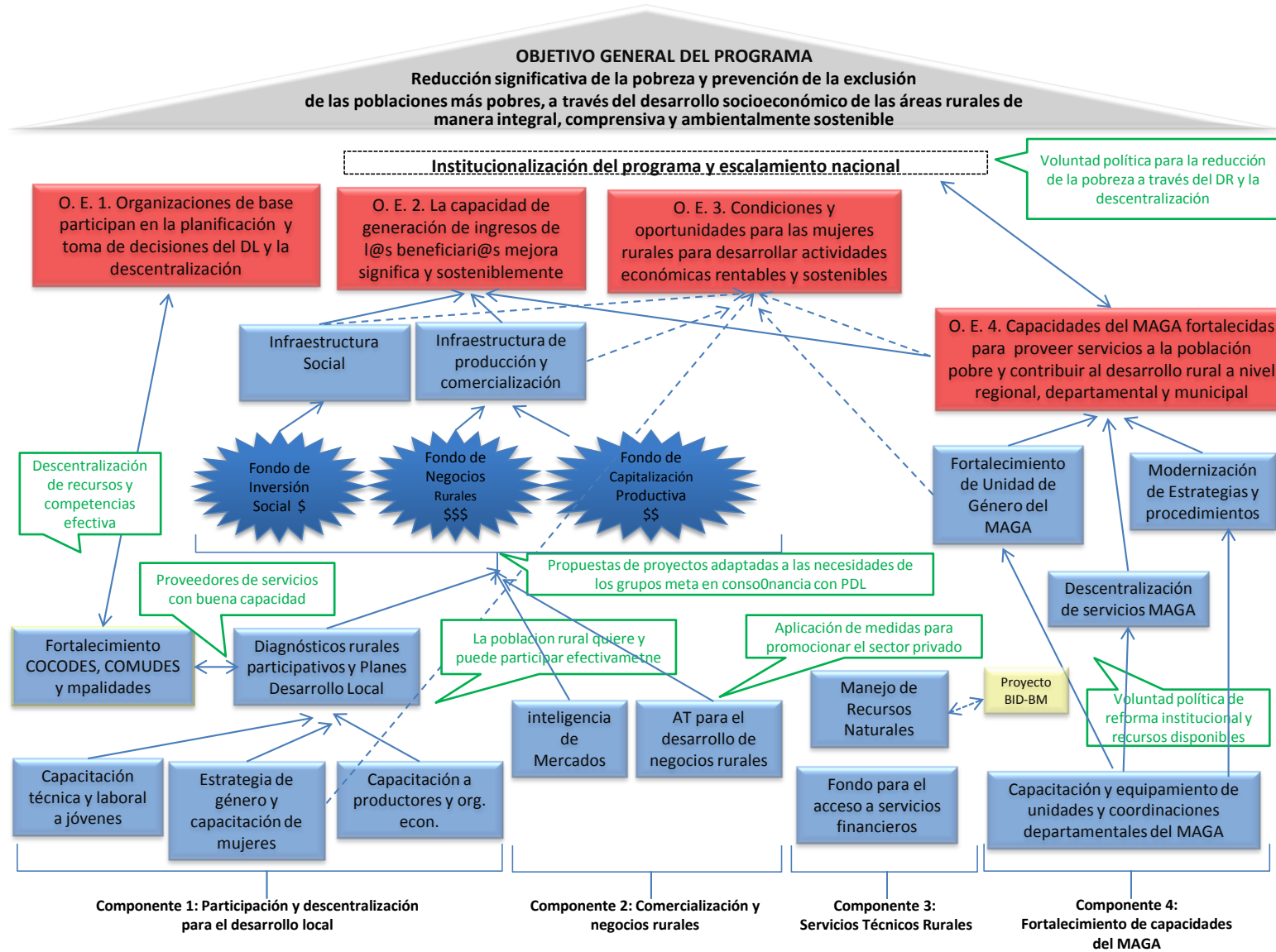
Temas específicos para esta ERP

31. **Temas clave para la investigación de la ERP.** Una ERP es una evaluación de un proyecto con recursos y alcance limitado. Como tal, no se espera que la ERP investigue los resultados de todas las actividades financiadas en este proyecto para llevar a cabo la evaluación de impacto en profundidad. La poca base documental del PRONADER occidente, que no contó con un sistema de M&E efectivo, y las dificultades del traspaso entre las agencias nacionales de ejecución, dificultan seriamente la ERP. A continuación, se presentan los temas clave para ser analizados a mayor profundidad basándose en el estudio documental inicial. Estos pueden ser ajustados en base a otras consideraciones o información disponible y consultas con la División de LAC, la oficina de país y el Gobierno de Guatemala.
- (i) Análisis de los factores que dificultaron la implementación del PRONADER occidente y aquellos que todavía persisten en el MAGA;
 - (ii) Medidas que se podrían haber tomado durante la implementación del PRONADER para mitigar dichos factores
 - (iii) Estrategias concretas que el FIDA puede promover para identificar la necesidad de realizar cambios estratégicos durante la implementación del programa
32. **Selección de criterios específicos.** Entre los criterios de evaluación estándar mencionados en el párrafo 25 y luego de la revisión de los documentos del proyecto y el IFP, la ERP priorizará los criterios de eficiencia y desempeño de los asociados. También validará y ampliará la información disponible sobre la pertinencia, eficacia y protección ambiental, y en menor medida los aspectos ligados a la sostenibilidad, inclusión de la equidad de género y la innovación. El criterio de impacto sobre la pobreza rural parece muy improbable que pueda ser utilizado y calificado en la ERP.

Equipo de evaluación

33. La Sra. Mónica Lomeña ha sido asignada como Evaluadora Principal IOE para esta ERP y será responsable de la entrega del informe final. Será asistida por el Sr Henry Morales (Consultor senior nacional). El Sr Shaun Ryan, Asistente de Evaluación de IOE, proporcionara investigación y apoyo administrativo.

Reconstrucción de la teoría del cambio del programa



Características de los préstamos FIDA

	<i>PRODERQUI^a</i>	<i>PRODEVER^b</i>	<i>PRONADER OCCIDENTE</i>	<i>PNDR ORIENTE^c</i>	<i>PRODENORTE^d</i>
Fecha de aprobación, efectividad, terminación y cierre	1995, 1998, 1999, 2004, 2007	1999, 2001, 2012	2003, 2006, 2012, 2013	2008, 2009, 2016	2008, 2012, 2018
Monto de financiamiento (USD)	19 millones (15 millones FIDA)	26 millones (15 millones FIDA) ^e	48 millones (30 millones FIDA)	24 millones (17 millones FIDA)	40,44 millones (18,42 millones FIDA)
Desembolso	78,8 %	98 %	26 %	56,29 % FIDA y 49 % OFID	13,58 % (18 % FIDA, 22,2 % donación FIDA, 10 % OPEP)
Cobertura geográfica	13 municipios de un departamento	13 municipios en 2 departamentos	56 municipios en 6 departamentos	43 municipios en 5 departamentos	43 municipios en 5 departamentos ^f
Población meta	40 000 familias rurales (17 899 familias beneficiarias directas)	53 700 familias rurales (16 000 beneficiarios directos)	100 000 pequeños productores (25 000 directos)	18 000 personas (3 600 hogares) ^g	8 390 personas indígenas
Agencia ejecutora	FONAPAZ	FONAPAZ	MAGA (FONAPAZ en 2012)	MAGA	MAGA
Objetivo general	Fin: Contribuir a establecer una base firme y duradera para la reconstrucción y desarrollo autogestionario sostenible de las economías campesinas y organizaciones locales a fin de mejorar las condiciones de vida del grupo objetivo, preservando el medio ambiente	Reducir la pobreza en las comunidades rurales que viven en ecosistemas frágiles en los municipios más pobres de las Verapaces y que han sido afectados por el enfrentamiento armado interno.	Reducción significativa de la pobreza, la prevención de la exclusión y discriminación de las poblaciones más pobres – indígenas y no indígenas – de la Región Occidental de Guatemala, a través del desarrollo socioeconómico de las áreas rurales de una manera integral, comprensiva y ambientalmente sostenible	La población rural pobres mejora sus capacidades locales para participar en las políticas y procesos de desarrollo económico y social, aumentando sus oportunidades de generación de ingresos por medio de actividades productivas y comerciales agropecuarias y no agropecuarias	Incrementar las oportunidades de ingresos y empleo de los usuarios a través de una mejor vinculación a las cadenas productivas y mayor acceso a los mercados.

	<i>PRODERQUI^a</i>	<i>PRODEVER^b</i>	<i>PRONADER OCCIDENTE</i>	<i>PNDR ORIENTE^c</i>	<i>PRODENORTE^d</i>
Componentes	Comp. 1. Inversiones productivas, 2. Inversiones sociocomunitarias, 3. Inversiones ambientales	Comp. 1. Fortalecimiento de capacidades locales asociativas, 2. Desarrollo productivo sostenible (producción agropecuaria, gestión sostenible de recursos naturales, apoyo a comercialización y microempresas rurales), 3. Servicios financieros rurales	Comp. 1. Apoyo al proceso de descentralización y formación laboral de jóvenes, 2. Comercialización / cadenas agroproductivas e industriales, 3. Inversiones sociales/servicios rurales, 4. Fortalecimiento del MAGA	Comp. 1. Ordenamiento territorial y descentralización, 2. Negocios rurales y comercialización, 3. Servicios rurales	Comp. 1. Desarrollo de capital humano y social, 2. Producción sustentable y gestión de recursos naturales, 3. Acceso a mercados y negocios rurales, 4. Caminos rurales e infraestructura social, 5. Gestión del programa y fort. institucional para el desarrollo rural
% costes recurrentes (funcionamiento) respecto a coste total	33 % ^h	21,4 %	48 % (IFP) 45,72 % (ERP)	Información no encontrada	Información no encontrada
Resultados	316 proyectos de riego, capacitación y asistencia técnica, estufas mejoradas, infraestructura vial y servicios financieros por un total de 9,87 millones, y superar la mayor parte de sus metas cuantitativas	568 proyectos ⁱ Estufas mejoradas para 418 familias Rehabilitación de 171 416 km de caminos rurales (57 proyectos) Formación de comités de mantenimiento Formación de habilidades ocupacionales para jóvenes	63 proyectos	43 proyectos de (2009-2016)	Información no encontrada

^a PRODERQUI IFP, 2009.

^b Evaluación Intermedia del PRODEVER (2009), Oficina Independiente de Evaluación del FIDA y resumen del IFP (o *PCR Digest*) (2013).

^c Informe de revisión a medio término (octubre 2014) e Informe de supervisión de abril 2015.

^d Informe seguimiento Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte, mayo 2016.

^e Bajo el mecanismo flexible de financiación. Duración de 10 años en dos ciclos: 2000-2005 (extendido un año más), revisión a medio término realizada en junio 2006, al comprobarse el cumplimiento de indicadores críticos se asignó el fondo de reserva del programa.

^f Diecinueve municipios con altos niveles de pobreza y pobreza extrema según supervisión, 2016.

^g Según el último informe de supervisión, el número de beneficiarios directos se ha duplicados (61 890, 29 332 mujeres y 32 558 hombres).

^h Costo por familia beneficiaria directa fue de USD 818, USD 665 incluyendo las beneficiarias indirectas. USD 0,48 por USD 1,00 de productos que entregó a los beneficiarios, debido al prolongado período de ejecución.

ⁱ Nuevas técnicas para manejo de cacao, café y cardamomo), diversificación con producción de frutas, introducción de animas y hortalizas, 56 microempresas (1892 familias).

	<i>PRONADER occidente (63 proyectos)</i>	<i>PRODERQUI (316 proyectos)</i>	<i>PRODEVER (568 proyectos)</i>
Riego	1 632 384	1 730 133	
Invernaderos	431 795		
Ambiental/viveros forestales	111 182	239 863	4 008 000
Agrícola	626 703		
Café	571 283		
Pecuario	85 564		
Transformación	399 754		
Textiles	215 883		
Silos (seguridad alimentaria)	290 376	39 474	
Infraestructura vial	131 406	1 367 802	4 530 000
Sistemas de agua potable		517 386	
Escuelas		405 089	
Infraestructura de comercialización	307 884	373 895	
Otros *	1 091 271	5 197 021	2 335 000
Total	5 895 485	9 870 663	10 873 000

* Capacitación y asistencia, técnica, estufas mejoradas, servicios financieros rurales, fortalecimiento a la organización, apoyo a la comercialización, fortalecimiento a los municipios, alfabetización.

Fuente: IFP del PRODERQUI, PRODEVER y cálculos de la ERP del PRONADER occidente.

Proyectos de inversión ejecutados

INVERSION - COMPONENTE 1: Fondo de inversión social/capacitación/fortalecimiento organizacional

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte real PNDR perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
1	9-2011-OCC	Escuela de negocios en la caficultura de occidente ENCO	Regional	Regional	Q357 074,00	Q892 685,40	POA 2011 sin monto, posible proyecto 38 en IFP, 2013, p. 70. Plan de cierre, 2013, p. 12, compromiso 2012: 892 685, 4. Solo recibieron 40 % de lo programado, adelantaron fondos, se podría realizar el segundo desembolso, p. 14.	Asistencia técnica
2	37-2009-UCP-OCC	Silos metálicos para el almacenamiento de granos básicos	Multimunicipal	Regional	Q2 209 762,50		En POA 2010, no monto en POA 2011, posible proyecto 58 mencionado en IFP, 2013: p. 72	Silos
3	56-2009-UCP-OCC	Fortalecimiento organizacional de los COCODES de comunidades en riesgo y vulnerables (rojas y naranjas), Sololá, Huehuetenango, Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, El Quiché	Varios	Regional	Q3 200 000,00		En POA 2011, info en informe de supervisión 2011 (p. 5), no en IFP	Fortalecimiento
4	57-2009-UCP-OCC	Fortalecimiento a la Federación de Paperos de Occidente	Varios	Regional	Q47 500,00	Q95 000,00	POA 2011, e info en informe de supervisión 2011 (p. 4 y p. 8), num. benef. en IFP p. 45; y Plan de cierre, 2013, p. 12, compromiso 2012: 47 500. Esperan segundo y último desembolso para asociación de segundo nivel (asociación), buena perspectiva de que terminen en tres meses	Fortalecimiento
5	59-2009-UCP-OCC	Fortalecimiento de formación tecnológica de jóvenes del área rural para el mejoramiento de la asociatividad, de la producción, la productividad y la comercialización (Apoyo al Instituto Técnico Maya en recursos naturales), San Miguel Uspantán, Quiché	Chicamán, Uspantán Sacapúlas	Quiché	Q2 000 000,00		En POA 2011 e info en informe de supervisión 2011 (p. 4), Visitado en misión supervisión 2011 (p. 1): aldea Baxil, San Miguel de Uspantan, El Quiche. En IFP: posible proyecto 15, p. 66; beneficiarios mencionados en p. 45	Fortalecimiento

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte real PNDR perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
6	66-2010-OCC	Fortalecimiento a escuelas de formación agrícola, Huehuetenango, San Marcos y Sololá	Varios	Regional	1 000 000		En POA 2010 y posible proyecto 34 en IFP, 2013: p. 69 y beneficiarios en p. 45.	Fortalecimiento
7	68-2010-OCC	Formación y capacitación a grupos productivos de los municipios priorizados para atención en el 2009 en cooperación con el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Sololá, Huehuetenango, Quetzaltenango, Totonicapán, San Marcos, El Quiché	Varios	Regional	Q700 000,00	Q1 000 000,00	POA 2011, e info en informe de supervisión 2011 (p. 4), posible proyecto 40 en IFP, 2013: p. 70 (num. benef. En p. 45 y 47) y Plan de cierre, 2013, p. 12, compromiso 2012: 300 000. Tercer desembolso factible según p. 13	Capacitaciones
8	69-2010-OCC	Fortalecimiento escuelas de formación agrícola: Huehuetenango, San Marcos y Sololá (becas)	Regional	Regional	Q1 000 000,00		En POA 2010, no monto en POA 2011, e info en informe de supervisión 2011 (p. 4), posible proyecto 43 en IFP, 2013, p. 69	Fortalecimiento
Componente 1. Inversión				Quetzales	Q10 514 336,50			
				USD	1 381 647			

INVERSION - COMPONENTE 2: Fondo de infraestructura y comercialización/negocios rurales

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
1	06-2009-UCP-OCC	Construcción puente vehicular, ocho comunidades de la Democracia, Huehuetenango	La Democracia	Huehuetenango	1 000 000		Mencionado en informe de supervisión 2011, p. 8; Informe Marzo 2012, p. 13. Convenio num. 20-2010 según Informe avance 2010, p. 9, foto en avance 2011, p. 39	Puente
2	65-2009-UCP-OCC	Adquisición e implementación de equipamiento y remodelación del Centro de acopio para la fomentación de la exportación de los cultivos no rradicionales, aldea Cholá	Uspantán	Quiché	1 624 998,1		Mencionado en Informe avance 2010, p. 8; Informe Marzo 2012, p. 13. Visitado en supervisión 2011 (remodelación y equipam.centro acopio hortalizas, San Miguel de Uspantan, Quiche) Posible proyecto 39 en IFP, 2013, p. 70	Centro acopio
3	48-2009-UCP-OCC	Construcción Centro de comercialización hortalizas del clima frio, San Martín Sacatepéquez, Quetzaltenango	San Martín Sacatepéquez	Quetzaltenango	718 000		Visitado en supervisión 2010, p. 31 (num. beneficiarios diferente a POA: 196 hombres y 52 mujeres). Mencionado en informe avance 2010, p. 8; informe Marzo 2012, p. 13. Convenio num. 34-2010 según informe avance 2010, p. 8	Centro acopio
Componente 2. Posible inversión				Quetzales	Q3 342 998,10			
				USD	439 290,2			

INVERSION - COMPONENTE 3: Fondo para desarrollo productivo/capitalización productiva

<i>Num</i>	<i>Código</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Depto.</i>	<i>Aporte PNDP perfil</i>	<i>Total</i>	<i>Fuente de la info</i>	<i>Tipo proyecto</i>
1	1-2009-UCP-OCC	Construcción sistema de mini riego del caserío La Estancia, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	4 472 425,6		Fotografía en avance 2009 (p. 21) e info en tab POA2010 y POA2011	Riego
2	01-2010-OCC	Producción y asistencia técnica del cultivo de café, San Antonio Huista, Huehuetenango	San Antonio Huista	Huehuetenango	400 000		Posible proyecto 51 mencionado en IFP, 2013, p. 71	Café
3	2-2009-UCP-OCC	Reconstrucción de sistemas de mini riego de los parajes, Pavil, Exnube, Chaclinan de la aldea Subchal y del paraje Tuisicabe, de aldea Sicabe, Bella Vista. Sn.M.I.	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	918 148,49		Posible proyecto 56 mencionado en IFP, 2013, p. 72	Riego
4	9-2009-UCP-OCC	Producción de tomate bajo condiciones de invernadero, de la comunidad de Chuatroj, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	853 384		Visitado en supervisión 2010, p. 30 (40 invernaderos); Posible proyecto 13 mencionado en IFP, 2013, p. 66	Invernaderos
5	11-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria ocho invernaderos, San Martín Sacatepéquez, Quetzaltenango	San Martín Sacatepéquez	Quetzaltenango	160 000		Posible proyecto 6 mencionado en IFP, 2013, p. 65	Invernaderos
6	12-2010-OCC	Reforestación de 25 hectáreas de pinabete, San Francisco La Unión, Quetzaltenango	San Francisco La Unión	Quetzaltenango	200 000		Visitado en supervisión 2010 (p. 31) fotografía en avance 2011 (p. 35) e info en tab POA2011	Ambiental
7	14-2010-OCC	Producción de bovinos, aldea El Rincón, Sibilia, Quetzaltenango	Sibilia	Quetzaltenango	100 000		Posible proyecto 11 mencionado en IFP, 2013, p. 66	Pecuario
8	16-2010-OCC	Producción frutales para 15 hectáreas de aguacate Hass, aldeas Quiquibaj y La Vega, Cabricán, Quetzaltenango	Cabricán	Quetzaltenango	150 000		Fotografía en avance 2011 (p. 34) e info en tab POA2011	Agrícola
9	18-2009-UCP-OCC	Construcción de sistema de mini riego por gravedad-goteo, aldea Tres Cruces, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	2 083 322,11		Posible proyecto 57 mencionado en IFP, 2013, p. 72	Riego
10	19-2009-UCP-OCC	Construcción de sistema de mini riego por gravedad-goteo, caserío Chilil, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	1 048 452,79		Posible proyecto 63 mencionado en IFP, 2013, p. 73	Riego

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
11	21-2009-UCP-OCC	Producción y comercialización bajo condiciones controladas cultivo de tomate, aldea Cuya, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	212 154,6		Posible proyecto 1 mencionado en IFP, 2013, p. 64	Agrícola
12	22-2009-UCP-OCC	Construcción de proyecto de mini riego del sector Tzanjay, Concepción, Sololá	Concepción	Sololá	220 111,06		Posible proyecto 61 mencionado en IFP, 2013, p. 73	Riego
13	23-2009-UCP-OCC	Producción de árboles frutales para disminuir la inseguridad alimentaria, La Democracia, Huehuetenango	Santa Bárbara	Huehuetenango	988 824,74		Informe marzo 2012, foto p. 40 (no mencionado en el texto: p. 13 y 14). Informe avance 2010, p. 9, fotografía en avance 2011, p. 37	Agrícola
14	24-2009-UCP-OCC	Construcción de sistema de riego por gravedad-goteo en comunidades de San Martín Chiquito, Toj Coman y Tuipic, S.M.Sac.	San Martín Sacatepéquez	Quetzaltenango	1 487 276		Visitado en supervisión 2010, p. 31 (5 ha de riego para hortalizas); posible proyecto 60 mencionado en IFP, 2013, p. 72	Riego
15	26-2009-UCP-OCC	Crianza de ovejas, en la aldea Chajabal, San Andrés Xecul, Totonicapán	San Andrés Xecul	Totonicapán	106 215		fotografía en avance 2009 (p. 19) e info en tab POA2010	Pecuario
16	28-2010-OCC	Producción y asistencia técnica semilla de papa registrada, variedad Loman 2da Fase, Aldea Ixcamal, San Lorenzo, San Marcos	San Lorenzo	San Marcos	2 300 000		Posible proyecto 3 y 35 (repetido?) mencionado en IFP, 2013, p. 65 y p. 69	Agrícola
17	29-2009-UCP-OCC	Siembra y fomento de cultivo aguacate Hass, Santa Cruz La Laguna, Sololá	Santa Cruz La Laguna	Sololá	140 010,35		Fotografía en avance 2009 (p. 17) con beneficiaria con plantación de frutales. Visitado en supervisión 2010 (p. 32). IFP, 2013, núm. 19, p. 67	Agrícola
18	29-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria ocho invernaderos, Cantón Tojchina, San Antonio Sacatepéquez, San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	San Marcos	160 000		Posible proyecto 47 mencionado en IFP, 2013, p. 71	Invernaderos
19	30-2009-UCP-OCC	Producción y comercialización de café en diez comunidades	La Democracia	Huehuetenango	1 015 000		Posible proyecto 52 mencionado en IFP, 2013, p. 71	Café

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
20	33-2009-UCP-OCC	Construcción de 27 invernaderos para la producción de tomate en condiciones controladas en aldea Quipambe, Aldea San Isidro, caserío El Chorro, 20 Palos, caserío California y caserío Los Frutales	Tejutla	San Marcos	297 016,44	424 309,2	Posible proyecto visitado en supervisión 2011 (27 invernaderos en 12 comunidades). Posible proyecto 4 mencionado en IFP, 2013, p. 65. Mencionado en anexo 1 de Plan de Cierre, compromiso 2012: 127 292,76 (tercer desembolso según p. 13 para recuperar fondos propios y hacer segunda cosecha)	Invernaderos
21	34-2009-UCP-OCC	Implementación de sistemas agroforestales para mejoramiento de la fertilidad de los suelos en las comunidades de Choqui y Tierra Blanca	San Bartolo Aguas Calientes	Totonicapán	53 750		Visitado en supervisión 2010, p: 31 (plantas de aliso como especie forestal en sistema de producción agrícola de maíz y frijol, fuente alterna de producción de leña). ; Posible proyecto 20 mencionado en IFP, 2013, p. 67	Ambiental
22	35-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria cinco viveros forestales, caserío Divinal, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	100 000		Posible proyecto 26 mencionado en IFP, 2013, p. 68	Ambiental
23	36-2010-OCC	Producción frutales para diez hectáreas de aguacate Hass, aldea Pie de la Cuesta, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	100 000		Posible proyecto 9 mencionado en IFP, 2013, p. 66	Agrícola
24	37-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria ocho invernaderos, aldea Pie de la Cuesta, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	160 000		Posible proyecto 42 mencionado en IFP, 2013, p. 70	Invernaderos
25	39-2009-UCP-OCC	Establecimiento de bosques comerciales de pinabete para venta navideña, Palestina de los Altos, Quetzaltenango	Palestina	Quetzaltenango	181 175		Posible proyecto 14 mencionado en IFP, 2013, p. 66	Ambiental
26	41-2009-UCP-OCC	Construcción sistema de riego, La Vega, El Centro, caserío El Plan, Nueva Reforma, Loma Linda, Huirán, Queta.	Huirán	Quetzaltenango	2 192 707,75		Visitado en supervisión 2010 (p. 31): 13 ha de riego. Posible proyecto 59 mencionado en IFP, 2013, p. 72, pero en IFP dice solo Huirán centro	Riego

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
27	44-2009-UCP-OCC	Construcción de invernaderos para la producción de tomate en aldea Pacana y Pataca, San Cristóbal Totonicapán	San Cristóbal	Totonicapán	340 398,40		POA 2010. Visitado en supervisión 2010 (p. 30): 14 invernaderos	Invernaderos
28	46-2009-UCP-OCC	Mejoramiento de la producción y comercialización de café, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	960 000		Posible proyecto 2 mencionado en IFP, 2013, p. 64	Café
29	47-2009-UCP-OCC	Reconstrucción y ampliación de granjas de pollo de engorde y aves de postura en cinco comunidades, La Demacra cita, He.	La Democracia	Huehuetenango	244 923,6		Posible proyecto 21 mencionado en IFP, 2013, p. 67	Pecuario
30	47-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria 11 invernaderos y asistencia técnica al grupo de mujeres para la producción de tomate, Nahual, Sololá	Nahual	Sololá	129 320	190 000	En plan de cierre 2013, p. 12, compromiso 2012: 60 680 (pero problemas con liquidación del segundo desembolso), p. 14)	Invernaderos
31	50-2010-OCC	Desarrollo asistencia técnica cultivo de Tul, Cuenca del Lago de Atitlán, Sololá	Cuenca del Lago de Atitlán	Sololá	311 170		Visitado en supervisión 2010 (p. 32), tul es planta nativa que crece en las orillas del lago y contribuye a su oxigenación y es usada por artesanos. Posible proyecto 55 mencionado en IFP, 2013, p. 72	Ambiental
32	52-2009-UCP-OCC	Desarrollo de la caficultura de siete comunidades: Tierra Santa, El Porvenir, Totolya, Panimaquip, San Martín, Xejuyu y Parcelamiento Papmojila,	San Lucas Tolimán	Sololá	894 800		Posible proyecto 54 mencionado en IFP, 2013, p. 72	Café
33	52-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria un taller de tintorería y producción de hilos teñidos con tintes naturales, Santiago Atitlán, Sololá	Santiago Atitlán	Sololá	140 000	200 000	Posible proyecto 27 mencionado en IFP, 2013, p. 68. En Plan de cierre, 2013, p. 12, compromiso 2012: 60 000 (p. 13 decía que no habían realizado inversiones adicionales esperando tercer desembolso, entrevistados dijeron lo contrario).	Textiles

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
34	53-2009-UCP-OCC	Implementación de un vivero de café para la Asociación Integral Unidos para Vivir Mejor, en La aldea de Paquip, Sta. Clara La Laguna, Sololá	Santa Clara La Laguna	Sololá	185 877,57		Visitado en supervisión 2010 (p. 32). Posible proyecto 18 mencionado en IFP, 2013, p. 67	Café
35	55-2009-UCP-OCC	Manejo agronómico de plantaciones y transformación de café en pequeños productores de la Cooperativa La Voz que Clama en el Desierto,	San Juan La Laguna	Sololá	891 787,05		Visitado en supervisión 2010 (p. 32), Posible proyecto 17 mencionado en IFP, 2013, p. 67	Café
36	57-2010-OCC	Producción y comercialización de telas típicas, aldeas Chocanuleu, Parrazchaj Paxboch, Pachuchup, Xeabaj y Pitzal, San Bartolo Aguas Calientes, Totonicapán	San Bartolo Aguas Calientes	Totonicapán	103 029,68	250 000	Posible proyecto visitado en supervisión 2010 (p. 31): aldea Chajabal y barrio Choquis de Toto (40 máquinas industriales); posible proyecto 37 en IFP, 2013: p. 70. En plan de cierre 2013, p. 12, compromiso 2012: 146 970,32 (no capaces de culminar proyecto en seis meses, p. 14)	Textiles
37	58-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria ocho invernaderos, cantón San Ramón, San Cristóbal Totonicapán, Totonicapán	San Cristóbal Totonicapán	Totonicapán	160 000		Posible proyecto 45 mencionado en IFP, 2013, p. 71 (para tomate)	Invernaderos
38	59-2010-OCC	Producción y comercialización de cortes típicos, cantón Chuanoj, Totonicapán, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	399 840		POA 2010 y posible proyecto 33 en IFP, 2013, p. 65	Textiles
39	60-2009-UCP-OCC	Construcción y equipamiento beneficio de cardamomo, aldea La Parroquia Lancetillo, San Miguel Uspantán, Quiché	San Miguel Uspantán	Quiché	1 606 350		Mencionado en Informe avance 2011, p. 8; Informe Marzo 2012, p. 13. Convenio num. 14-2010 según Informe avance 2010, p. 9. planta de procesamiento según IFP, p. 48	Transformación
40	60-2010-OCC	Producción asistencia técnica y comercialización de mermeladas, cantón Poxlajuj, Totonicapán, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	200 000		Posible proyecto 30 mencionado en IFP, 2013, p. 69	Transformación

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
41	61-2009-UCP-OCC	Construcción y equipamiento beneficio cardamomo, La Nueva Esperanza, San Miguel Uspantán, Quiché	San Miguel Uspantán	Quiché	944 575	1 392 250	Informe Marzo 2012, p. 13. Convenio num. 37-2010 según informe avance 2010, p. 9, cifra algo diferente: Q 1 492 250, planta de procesamiento según IFP, p. 48. Mencionado en anexo 1, plan de cierre 2013, compromiso 2012: 447675 (para recuperar fondos propios, p. 13)	Transformación
42	61-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria diez invernaderos, cantones Patzarajmac, Nimapá, Juchanep y Aldea Chimente, Totonicapán, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	140 000	200 000	Posible proyecto 16 mencionado en IFP, 2013, p. 67. Mencionado en anexo 1, Plan de cierre 2013, compromiso 2012: 60 000 (tercer desembolso para devolver préstamo y poder realizar segundo ciclo productivo, p. 13)	Invernaderos
43	62-2009-UCP-OCC	Producción de hortalizas en ambiente controlado en los cantones Coxliquel y Xecanchavox, San Cristobal, Totonicapán	San Cristóbal	Totonicapán	244 814		Posible proyecto 22 mencionado en IFP, 2013, p. 68	Agrícola
44	62-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria siete invernaderos forestales, cantón Chuipachec, Totonicapán, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	392 308,7	560 000	Posible proyecto 31 en IFP, 2013, p. 69. En plan de cierre 2013, p. 12, compromiso 2012: 167691.3 (problemas para finalizar el 70 % de avance con los dos desembolsos recibidos).	Invernaderos
45	63-2009-UCP-OCC	Fortalecimiento a la producción agroindustrial del grupo de mujeres – ADICTA-, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	291 200		Proyecto visitado en supervisión 2011 (fort. producción agroindustrial de miel, carotines y harina de cereales). Informe Marzo 2012, p. 14 y foto p. 39. Convenio num. 97-2009 según Informe avance 2010, p. 10; foto en avance 2011, p. 36. IFP, 2012 num.25, p. 68	Transformación
46	63-2010-OCC	Producción apicultura, cantón Cacuben, Santa Lucía La Reforma, Totonicapán	Santa Lucía La Reforma	Totonicapán	200 000		Mencionado en informe supervisión 2011, p. 8; Informe Marzo 2012, p. 14. Convenio num. 49-2010 según Informe avance 2010, p. 12. IFP, 2013, num. 24, p. 68	Pecuario

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Total	Fuente de la info	Tipo proyecto
47	64-2009-UCP-OCC	Desarrollo de la producción y comercialización del hongo Ostra para comunidades del altiplano del país (Primera etapa)	Varios	Regional	533 452,5	762 075	Posible proyecto 48 mencionado en IFP, 2013, p. 71. Mencionado en anexo 1, Plan de cierre 2013, compromiso 2012: 228 622,5 (para recuperar fondos propios, p. 13)	Agrícola
48	64-2010-OCC	Producción frutales para diez hectáreas de aguacate Hass, cantones San Luis Sibilia, Patulup, Chiguan, Gualtux, Ichomchaj, Sacasiguan, Oxlajuj, Aldea Pamaría, Santa Lucía La Reforma, Totonicapán	Santa Lucía La Reforma	Totonicapán	99 950		Posible proyecto 44 mencionado en IFP, 2013, p. 70	Agrícola
49	65-2010-OCC	Construcción infraestructura agropecuaria ocho invernaderos, aldea Xejuyup, Santa María Chiquimula, Totonicapán	Santa María Chiquimula	Totonicapán	105 000	150 000	Posible proyecto 53 mencionado en IFP, 2013, p. 72. En Plan de cierre 2013, p. 12, compromiso 2012: 45 000. Problemas con el avance con los dos desembolsos ya recibidos.	Invernaderos
50	58-2009-UCP-OCC	Construcción de 18 invernaderos, ejecutado por la Asociación de Mujeres Tejutlecas, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	388 535,76		POA 2010 y POA 2011. Visitado en supervisión 2011, caserío el Mirador.	Invernaderos
51		Dotación maquinas para el confeccionamiento de textiles en el municipio de Malacatancito, Huehuetenango.	Malacatancito	Huehuetenango	1 000 000		No encontrado en ningún POA, pero visitado durante misión de evaluación	Textiles
52		Bosque comunal y viveros forestales de los 48 cantones, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán			No encontrado en ningún POA, pero visitado durante misión de evaluación	Ambiental
Componente 3. Posible inversión				Quetzales	Q31 007 306,19			
				USD	4 074 547			

Proyectos de inversión sólo planificados (no ejecutados)

PLANIFICADOS - COMPONENTE 1: Fondo de inversión social/capacitación/fortalecimiento organizacional

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Fuente de la info	Tipo proyecto
1	07-2009-UCP-OCC	Introducción de agua potable, Caserío San Vicente Chojil, La Democracia, Huehuetenango	La Democracia	Huehuetenango	373 259,74	En POA 2010, no en 2011	Agua
2	8-2009-UCP-OCC	Construcción de un tanque de distribución de agua, 12,30 hectáreas, del Caserío Pasiguán, Concepción, Sololá	Concepción	Sololá	113 988,85	POA 2011	Agua
3	08-2010-OCC	Construcción sistema de agua potable, Aldea Tojchum, Santa Bárbara, Huehuetenango	Santa Bárbara	Huehuetenango	751 612	POA 2010	Agua
4	13-2010-OCC	Construcción Centro de Capacitación, grupo de mujeres de San Miguel Siguilá, Quetzaltenango	San Miguel Siguilá	Quetzaltenango	300 000	POA 2010	Educación
5	17-2010-OCC	Construcción sistema de agua potable, Sector Los Méndez, Huitán Quetzaltenango	Huitán	Quetzaltenango	536 214,77	POA 2010	Agua
6	19-2010-OCC	Construcción y Equipamiento Escuela Primaria, Caserío Santa Elena, San Carlos Sija, Quetzaltenango	San Carlos Sija	Quetzaltenango	50 000	POA 2010	Educación
7	20-2010-OCC	Construcción y Equipamiento Escuela Primaria, Caserío Los Cifuentes, San Carlos Sija, Quetzaltenango	San Carlos Sija	Quetzaltenango	50 000	POA 2010	Educación
8	24-2010-OCC	Fortalecimiento a la Educación básica y diversificada a jóvenes indígenas de la Zona Reyna, Aldea San Antonio La Nueva Esperanza, Uspantán, Quiché	San Miguel Uspantán	Quiché	300 000	En POA 2011, no en IFP	Educación
9	35-2009-UCP-OCC	Dotación de estufas ahorradoras de leña en los Departamentos de Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Quiché	Varios Mpios.	Regional	960 000	En POA 2011, no en IFP	Estufas
10	46-2010-OCC	Construcción sistema de agua potable, Aldea Chininguitz, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	451 612	POA 2010	Agua
Componente 1. Planificado				Quetzales	3 886 687,36		
				USD	510 734,21		

PLANIFICADOS - COMPONENTE 2: Fondo de infraestructura y comercialización/negocios rurales

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDR perfil	Fuente de la info	Tipo proyecto
1	21-2010-OCC	Construcción Centro de Acopio, para la Comercialización de la Papa, Caserío Los Alonso, San Juan Ostuncalco, Quetzaltenango	San Juan Ostuncalco	Quetzaltenango	500 000	POA 2010	Centro de acopio
2	25-2010-OCC	Construcción y Equipamiento Centro de Acopio, para ejote francés, Aldea Guantajau, Sacapulas, Quiché	Sacapulas	Quiché	700 000	POA 2010	Centro de acopio
3	26-2010-OCC	Construcción de bodega de almacenamiento de cebolla, Magdalena la Abundancia, Sacapulas, Quiché	Sacapulas	Quiché		POA 2011	Centro de acopio
4	27-2010-OCC	Construcción y Equipamiento Centro de Acopio, para ejote francés, Aldea Tierra Blanca Pericón, Uspantán, Quiché	Uspantán	Quiché	350 000	POA 2010	Centro de acopio
5	67-2010-OCC	Equipamiento e Implementación de Mercados Cantonales	Varios Mpios.	Regional	700 000	POA 2010	Equipamiento
Componente 2. Planificado				Quetzales	2 250 000,00		
				USD	295 663,60		

PLANIFICADOS - COMPONENTE 3: Fondo para desarrollo productivo/capitalización productiva

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDR perfil	Fuente de la info	Tipo proyecto
1	02-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 2 Invernaderos, Aldea Chamuxu, La Democracia, Huehuetenango	Malacatancito	Huehuetenango	50 000	POA 2010	invernaderos
2	03-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 2 Invernaderos, Caserío Dos Ceibas, La Democracia, Huehuetenango	Malacatancito	Huehuetenango	50 000	POA 2010	invernaderos
3	4-2009-UCP-OCC	Construcción de un tanque de distribución de mini riego para 11,47 hectáreas, sector Paxicón, Concepción, Sololá	Concepción	Sololá	142 665,85	POA 2011	riego
4	04-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 2 Invernaderos, Aldea Guaila, La Democracia, Huehuetenango	Malacatancito	Huehuetenango	50 000	POA 2010	invernaderos
5	05-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 47 hectáreas, Aldea Guaila, La Democracia, Huehuetenango	La Democracia	Huehuetenango	500 000	POA 2010	riego
6	06-2010-OCC	Producción 10 hectáreas de aguacate Hass y Mandarina, Aldea Nueva Esperanza, La Democracia, Huehuetenango	La Democracia	Huehuetenango		POA 2011	frutales

Num	Código	Nombre del proyecto	Municipio	Depto.	Aporte PNDP perfil	Fuente de la info	Tipo proyecto
7	07-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 9 Invernaderos, Aldea Concepción La Cal, Aldea Cacum, Aldea Tojochan, Aldea Llano de la Tejas, Caserío Zalpatzan, Barrio San Joaquin, Caserío Xemop, Malacatancito, Huehue	Malacatancito	Huehuetenango	271 074,78	POA 2011	invernaderos
8	09-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 8 hectáreas, Comunidades Tojmeche y La Estancia, San Martín Sacatepéquez, Quetzaltenango.	San Martín Sacatepéquez	Quetzaltenango	500 000	POA 2011	Riego
9	10-2009-UCP-OCC	Sistema de mini riego, aldea Armenia, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	1 757 870	POA 2011	Riego
10	10-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 10 hectáreas, Aldeas Tuipic y La Barranca, Concepción Chiquirichapa, Quetzaltenango	Concepción Chiquirichapa	Quetzaltenango	300 000	POA 2011	Riego
	15-2010-OCC	Producción de bovinos, Aldea Pachute, San Carlos Sija, Quetzaltenango	San Carlos Sija	Quetzaltenango	200 000	POA 2010	Pecuario
11	20-2009-UCP-OCC	Construcción de sistema de Miniriego por gravedad-goteo, Aldea Pie de la Cuesta, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	1 383 160	POA 2011	Riego
12	22-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 11 hectáreas, Segundo Centro Chaoj, Sacapúlas, Quiché	Uspantán	Quiché	300 000	POA 2010	Riego
13	23-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 6,84 hectáreas, Aldea Pacan, Sacapúlas, Quiché	Uspantán	Quiché	300 000	POA 2010	Riego
14	27-2009-UCP-OCC	Producción de plantas de pinabete, aldea Chipuac, Totonicapán, Totonicapán	Totonicapán	Totonicapán	85 800	POA 2010	Ambiental
15	28-2009-UCP-OCC	Producción de plantas de pinabete, en el Caserío Choquis, Aldea Chipuac, Toto.	Totonicapán	Totonicapán	45 000	POA 2010	Ambiental
16	30-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 8 Manzanas, Caserío La Esmeralda, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	750 000	POA 2011	Riego
17	31-2009-UCP-OCC	Capacitación y producción de semilla de papa certificada (Solanum aficultu T) Variedad Loman, Aldea Ixcamal	San Lorenzo	San Marcos	1 689 521,52	POA 2010	Agrícola
18	31-2010-OCC	Producción Frutales para 5 Hectáreas de Melocotón Salcajá, Aldea Subchal, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	45 000	POA 2011	Frutales
19	32-2009-UCP-OCC	Implementación de dos invernaderos en la Escuela de Formación Agrícola, Jacaltenango,	Jacaltenango	Huehuetenango	588 739,71	En POA 2010, no en 2011	Invernaderos
20	32-2010-OCC	Producción Frutales Para 6,3 Hectáreas de Melocotón Salcajá, Aldea Las Escobas, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	70 000	POA 2010	Frutales
21	33-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 5 Invernaderos, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos	San Miguel Ixtahuacán	San Marcos	100 000	POA 2010	Invernaderos

<i>Num</i>	<i>Código</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Depto.</i>	<i>Aporte PNDP perfil</i>	<i>Fuente de la info</i>	<i>Tipo proyecto</i>
22	34-2010-OCC	Producción Frutales Para 8 Hectáreas de Melocotón Salcajá, Aldea San Isidro, Sipacapa, San Marcos	Sipacapa	San Marcos	80 000	POA 2010	Frutales
23	36-2009-UCP-OCC	Construcción Infraestructura agropecuaria Aljibes en Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Quiché	Varios Mpios.	Regional	5 956 500	POA 2010	Aljibes
24	38-2009-UCP-OCC	Fortalecimiento de organizaciones de mujeres para la producción de bordados, Cabricán, Quetzaltenango	Cabricán	Quetzaltenango	195 000	POA 2011	Textiles
25	38-2010-OCC	Producción Frutales Para 5 Hectáreas de Ciruela Santa Rosa y Melocotón Salcajá, Caserío Villa Flor, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	66 000	POA 2010	Frutales
26	39-2010-OCC	Producción Frutales Para 6 Hectáreas de Melocotón Salcajá, Caserío La Florida, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	54 000	POA 2011	Frutales
27	40-2010-OCC	Producción Frutales Para 5 Hectáreas de Melocotón Salcaja y Diamante, Aldea Culvilla, Tejutla, San Marcos	Tejutla	San Marcos	50 000	POA 2010	Frutales
28	41-2010-OCC	Producción Frutales Para 1,4 Hectáreas de Aguacate Hass, Cantón San Ramón, San Antonio Sacatepéquez, San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	San Marcos	15 000	POA 2010	Frutales
29	42-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 18,02 hectáreas, Aldea Las Barrancas, San Antonio Sacatepéquez, San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	San Marcos	750 000	POA 2011	Riego
30	43-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 4,86 hectáreas, Caserío La Loma, Río Blanco, San Marcos	Río Blanco	San Marcos	500 000	POA 2011	Riego
32	44-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 8 Invernaderos, Aldeas Las Manzanas, Río Hondo y el Durazno, Río Blanco, San Marcos	Río Blanco	San Marcos	160 000	POA 2011	Invernaderos
33	45-2009-UCP-OCC	Producción de plantas para el establecimiento de 78 hectáreas de café, para el año 2010, San Lucas Tolimán, Sololá	San Lucas Tolimán	Sololá	443 834	POA 2010 y POA 2011	Café
34	45-2010-OCC	Producción Frutales Para 4 Hectáreas de Melocotón Salcajá y Manzana Red Delicius, Caseríos La Loma, El Durazno, Río Hondo y Las Manzanas, Río Blanco, San Marcos	Río Blanco	San Marcos	40 000	POA 2010	Frutales
35	48-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 1 taller de tintorería y producción de hilos teñidos con tintes naturales, San Juan La Laguna. Sololá	San Juan La Laguna	Sololá	150 000	POA 2010	Textiles
36	49-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria 1 Invernadero para la Producción de plantas medicinales, San Juan La Laguna, Sololá	San Juan La Laguna	Sololá	140 000	POA 2010	Invernaderos
37	51-2010-OCC	Construcción Infraestructura Agropecuaria producción de hortalizas, para mercados del sector turístico de la Cuenca del Lago de Atitlán, Sololá	San Juan La Laguna	Sololá	390 000	POA 2010	Invernaderos
38	53-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 7,6 hectáreas, Cantón María Tecún, Sololá, Sololá	Sololá	Sololá	849 817	POA 2011	Riego

<i>Num</i>	<i>Código</i>	<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Depto.</i>	<i>Aporte PNDP perfil</i>	<i>Fuente de la info</i>	<i>Tipo proyecto</i>
39	54-2009-UCP-OCC	Implementación de un vivero para el desarrollo del café, Santiago Atitlán. Sololá	Santiago Atitlán	Sololá	254 375,42	POA 2010	Café
40	54-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 11,9, hectáreas, Sololá, Sololá	Sololá	Sololá	30 0000	POA 2010	Riego
41	55-2010-OCC	Construcción sistema de riego para 5,42 hectáreas, Caserío Los Par, Cantón Xajaxac, Sololá, Sololá	Sololá	Sololá	424 458	POA 2011	Riego
42	56-2010-OCC	Construcción de Centro de Artesanías, Santiago Atitlán, Sololá	Santiago Atitlán	Sololá	300 000	POA 2010	Artesanías
Componente 3. Planificado				Quetzales	20 297 816,28		
				USD	2 667 255,75		

Visitas de terreno a inversiones realizadas

Jueves 1 de diciembre 2016

1. Visita del centro de acopio de San Martín Sacatepequez, Quetzaltenango

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
Total inversión: 3 808 000 Quetzales FIDA: 718 000 Quetzales Mancomunidad: 1 381 000 Quetzales Municipalidad: 790 000 Quetzales Inversión previa de AECID: 700 000 Quetzales Centro de comercialización de hortalizas	FIDA: 1 000 000 Quetzales Proyecto núm. 3 (48-2009) del componente 2 (construcción de centro de comercialización de hortalizas de clima frío)
Beneficiarios directos: 480 beneficiarios	100 mujeres y 100 hombres (en POA 2010: 196 hombres y 52 mujeres)

Según el responsable de la alcaldía que nos acompaña, el centro se utiliza especialmente en la noche y madrugada, cuando los pequeños productores traen sus productos. La misión llega a las 10h y sólo encuentra los productos en la fotografía. La alcaldía recibe un pequeño impuesto por cada vehículo que ingresa al centro. Calcula unos 5,00 Quetzales por vehículo y unos 124 vehículos por día de mercado (miércoles por la tarde y jueves todo el día). Los productos que habitualmente llegan al centro son: papa, repollo, zanahorias, apios, coliflores y tomates. El edificio de oficinas se encuentra en muy mal estado y está infrutilizado. Según la alcaldía, fue muy afectado por un temblor en 2012. Se pretendía alquilar sus oficinas para los productores y comerciantes. Solo el tercer nivel puede ser utilizado. El centro de acopio tiene un acceso difícil a través de una pequeña carretera secundaria. Por ello, en 2012 se planificó una nueva inversión (4-2012, Mejoramiento del acceso vial al centro de comercialización de San Martín Sacatepéquez), aunque no se llegó a financiar y lo está realizando la alcaldía con sus propios medios. En la ruta desde Quetzaltenango a San Martín, existe otro centro de acopio (Concepción Chiquirichapa), especializado en papas, con una infraestructura mucho más grande y moderna. Según entrevistados, fue financiado totalmente con los recursos de la alcaldía.

2. Visita a invernaderos en el Municipio de San Andrés Xecul, Totonicapán

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
Sin datos	Construcción 10 invernaderos en Totonicapán, 140 000 Quetzales
Beneficiarios directos: 10 familias	Sin datos

Según una beneficiaria entrevistada, unas 10 familias recibieron apoyo para construir un invernadero (de 16 x 20 m). Los invernaderos construidos, al ser de bambú no aguantaron el granizo y se deterioraron. En su caso, pudo utilizarlos dos años para producir tomate (en la primera fotografía se encuentra en mal estado después de la cosecha, la 2ª fotografía es el invernadero de su vecino que ahora utiliza como vivero forestal y para flores). Ella tuvo buen retorno (a través de un intermediario que exporta el tomate a El Salvador), por lo que pudo reparar una parte e invertir en realizar otro con sus propios recursos, en lámina policarbonato para el techo y mallas antiáfidas (fotografía 3). Dice tener unas cuatro cuerdas de tierra. La entrevistada comenta haber recibido el apoyo a través de la organización no gubernamental religiosa APS, asociación de Totonicapán, que previamente les facilitó formación sobre agricultura orgánica. Comenta que cerca existen otros invernaderos más grandes construidos con el apoyo de Intervida de España y la asociación El Buen Camino, pero ellos trabajan con agroquímicos.

3. Visita a centro de procesamiento de frutas (producción de mermeladas) en la Aldea Poxlajuj, Totonicapán

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
Total inversión: 3 808 000 Quetzales FIDA: 200 000 Quetzales Beneficiarias: 84 200 Quetzales	FIDA: 200 000 Quetzales Aporte de beneficiarias: 40 000 Quetzales
Beneficiarios directos: 30 productoras	Sin información

Asociación ADINEP, Casa Doña Flor. FIDA les apoyó con equipo (ollas, mesas, licuadora, tablas) para la producción de mermelada. Además, les ayudó para mejorar el suelo y las paredes para higienizar la producción. En la actualidad, solo 15 mujeres trabajan a tiempo casi completo porque no hay trabajo para todas. Han recibido otros apoyos de organización no gubernamental (INKOTA, Adam-Helvetas para la producción de salsa de tomate. También la organización no gubernamental FUNDAP (a través de financiamiento de la Unión Europea) les ha apoyado con capacitación y promoción de ventas y con Agexport (buenas prácticas de manufactura). Durante la visita de la misión de evaluación estaban trabajando en un pedido de banano deshidratado para una empresa de la capital.

4. Visita a viveros forestales con la alcaldía de los 48 cantones, Totonicapán

La organización no gubernamental ambiental Ecologic Development Fund instaló los primeros viveros en 2003. Según el especialista del MAGA departamental en Quetzaltenango, quien trabajó aquí previamente, también Intervida y Rainforest Alliance (con fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) han invertido mucho para el desarrollo forestal comunal, y para la reforestación debido a la plaga de gorgojo en el bosque. FIDA construyó dos viveros pero no están utilizándose (son los viveros sin el nylon en la fotografía) por una causa judicial, según el guardián del lugar.

Viernes 2 de diciembre 2016

5. Visita a asociación adinfom, beneficiaria de proyecto de textiles, Malacatancito, Huehuetenango

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
Sin datos	FIDA: 1 000 000 Quetzales
25 mujeres	Sin información

Las 25 beneficiarias recibieron apoyo para organizarse legalmente. Recibieron capacitación por parte de INTECAP y máquinas de coser. Después de tres años, las máquinas necesitaban mantenimiento y no pudieron pagarlo, por lo que hoy ya no funcionan. Solo algunas mujeres continúan realizando algunas labores de arreglos de ropa desde su casa con sus propios medios.

Las beneficiarias cuentan que formularon un nuevo proyecto para construir nueve invernaderos, buscaron las tierras, pero al final no se hicieron. Comentaron que creen que el primer desembolso se realizó, pero los beneficiarios no lo recibieron. No recibieron más información de la UCP.

6. Visita a plantación de melocotones, Santa Bárbara, Huehuetenango

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
Según llamada telefónica al encargada de la zona de la UCP (Dr. Huerner), se sembraron un total de 15ha por un total de 1,4 millones de Quetzales para 900 productores/as que sembraron melocotones y aguacate.	FIDA: 988 824,74 Quetzales
Sin información	Sin información

Visita previa al alcalde de Santa Bárbara, que menciona la poca asistencia que recibe su municipio siendo uno de los más pobres del país. Su mayor problema es el acceso al agua, ya que deben comprarla de camiones cisterna. Parece que el sistema de plantación de los melocotones fue disperso adaptándose al minifundio imperante en la zona. Según los expertos del MAGA, se pueden plantar hasta 12 plantas de melocotón por cuerda. Considerando que una hectárea son 20 cuerdas, se necesitarían unas 300 cuerdas, 300 familias. La misión de evaluación no pudo corroborar esta extensión.

Según los entrevistados, recibieron 2-5 árboles por familia (creen recordar que fueron unas 20-25 familias), aunque puede haber otros grupos que no conozcan. Recibieron algo de capacitación y abono. Algunas familias todavía tienen algunos árboles, a veces venden los frutos, aunque sobretodo son para consumo familiar.

Dos primeras fotos: arboles de melocotón y los nietos de una de las familias.

Sabado 3 de diciembre 2016

7. Visita a la Cooperativa Cafetalera Asuvim, Santa Clara La Laguna, Solola

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
FIDA: no saben Financiamiento anterior (2000): Organización no gubernamental Vivamos mejor: 150 000 Quetzales FONAPAZ: 118 000 Quetzales COCODES: 75 000 Quetzales	FIDA: 185 877,57 Quetzales
65 pequeños productores	Sin información

Asisten a la reunión, el secretario de ASUVIM, tesorero y otro miembro de la Junta Directiva. Recibieron el apoyo del FIDA para la reforestación de café y aguacate en otras zonas (a través de la Fundación de Anacafé, según pudo saber la misión de evaluación posteriormente). Creen que cada persona recibió unas 300 plantas y algunos frutales para diversificar. El proyecto les ayudó por los desastres ocasionados por la tormenta Agatha en mayo 2010. Son unos 65 asociados y todos participaron de este apoyo de FIDA que les sirvió para renovar sus plantas de café. Continúan recibiendo las orientaciones y asistencia técnica de Anacafé. Están trabajando para utilizar abono foliar y evitar los agroquímicos. Han recibido asistencia de la organización no gubernamental Vivamos Mejor y entregan el café a Manos campesinas. Colaboran en la comisión de medio ambiente y reforestación del Consejo Municipal de Desarrollo de Santa Clara. Recibieron el premio del mejor café regional de Anacafé en 2016. Están intentando expandir sus instalaciones con una escuela, un centro de computación, pero no tienen personal ni equipamiento. También están realizando mejoras para el suministro de agua a la planta de procesamiento de café.

8. Visita a la cooperativa La Voz Que Clama en el Desierto, San Juan La Laguna, Solola

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
FIDA: 891 787 Quetzales	FIDA: 891 787,05 Quetzales
110 beneficiarios (actualmente son 162 socios, 100 hombres y 62 mujeres, 128 familias)	Sin información

Nos entrevistamos con el gerente, el Presidente de administración, el presidente de vigilancia, la contadora y dos socias tostadoras. La cooperativa comenzó en 1979 pero tuvo muchos problemas a causa del conflicto armado hasta 2005. En 2005 tuvieron un serio problema con el contador. En 2007 obtuvieron ayuda de la organización no gubernamental española Intermón Oxfam (unos 360 000 Quetzales, 40 000 euros aprox.).

En 2008 fueron invitados por el alcalde de San Juan la Laguna y Prorural les presentó el programa. El alcalde sugirió esta cooperativa. El apoyo del FIDA (según conversaciones

con Anacafé fue a través de ellos), incluyó asistencia técnica para la producción de abono orgánico para capitalizar la cooperativa, manejo agronómico, transformación del café-uva y tostaduría. Los fondos también les sirvieron para la mejorar el edificio de la bodega, comprar dos despulsaderos y ampliar el tanque de agua. Debían recibir tres desembolsos, pero finalmente fueron seis desembolsos, según los entrevistados, no por problemas con FIDA, sino por la burocracia y los problemas del MAGA.

Desde 2013, la cooperación italiana, también gracias al apoyo con Anacafé, les está apoyando para crear un centro de atención a mujeres y en la promoción de tours turísticos en torno al café en la zona.

9. Visita a la asociación Aseva, proyecto de textiles, Santiago Atitlán, Solola

Inversión según visita/panel	Inversión según archivos de proyecto
FIDA (PNDR): 200 000 Quetzales Organización no gubernamental Aseva: 53 600 Quetzales	FIDA: 140 000 Q
50 mujeres	Sin información

La Asociación de servicios varios de Atitlán (ASEVA) fue apoyada por la fundación alemana KAS a través de la Federación Maya en 2007. El programa les apoyó para realizar un programa de tintes naturales para cinco grupos de diez mujeres. Les dieron capacitación, materia prima y equipos (ollas, estufas). Recibieron solo los dos primeros desembolsos (90 000 y 60 000Q), pero no el tercero como esperaban (60 000 Q). Esto les causó serios problemas puesto que pagaron a la capacitadora todo el periodo y se tuvieron que endeudar. La misión de evaluación intentó hablar con algunas beneficiarias, que parecieron no entender la capacitación, que entendieron que les hacían trabajar por la comida recibida a mediodía. Ninguna de las mujeres capacitadas continúa con esta actividad.

Personas clave entrevistadas

Unidad Gerencial del PRONADER occidente

Hans Sandoval, asistente de M&E (2007-2008)

Percy González, contador hasta 2013.

Laureano Figueroa, Director ejecutivo (2007-2008)

Orlando Queme, Director ejecutivo (2012)

Flavio Arreada, Seguimiento y evaluación (2012)

Miguel Chavarría, Unidad de Ejecución del Proyecto (2012)

FIDA Guatemala

Pedro Enrique Murguía Oropeza, Gerente de País (2002-2012)

Jorge Piña, consultor FIDA (1990-2012)

Gabriela Aguilar, especialista supervisión y aspectos fiduciarios, FIDA Guatemala

Oscar Grajeda Solórzano, Consultor en Análisis e Investigación, FIDA Guatemala

Juan Diego Cumplido, Gerente de País (desde julio 2016), FIDA Guatemala

René Solís, consultor del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del MAGA

José Arturo Lemus, Director Ejecutivo PNDR-Oriente

Gustavo Pereira, Director Ejecutivo, Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte

Carlos Uriza, Director de PRODERQUI

FIDA Roma

Joaquín Lozano, Director, División de América Latina y el Caribe, gerente país Guatemala (2012-2016)

Tomás Rosada, economista regional y gerente de país México

Puri Tola, Oficial del Departamento Legal

Luisa Migliaccio, Asesora de Portafolio

Pietro Simoni, consultor, diseño de PRODEVER

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

Rosa María Ortega, Directora de Crédito Público

Luis Javier Ortiz, Subdirector de Crédito Público

Susana Ramírez, Jefe de Ejecución y Seguimiento Préstamos

Haroldo López, Analista de Proyectos

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

José Felipe Orellana, Viceministro de Agricultura (2016)

Daniilo González, Dirección de Cooperación, Proyectos y Fideicomisos MAGA (2002-hoy)

Héctor Villeda, jefatura de proyectos MAGA

Ingrid Quevedo, Directora de Cooperación Internacional MAGA en 2012

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Roberto Mancilla, Sistema Nacional de Inversión Pública

Nancy Rodríguez, Directora de Gestión de la Cooperación Internacional

Ekaterina Parrilla, Secretaria Ejecutiva (2013-2016)

Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala

Carlos Rosenberg, asesor del Ministro de Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala

Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia

Juan Antonio Fernández Gamarro, Director de Planificación y Programación
Erick de León, Subdirector de Planificación y Programación

Otros

Enrique Álvarez, investigador social y politólogo

Byron Garoz, ADRI (Alianza para el Desarrollo Rural Integral)

José Luis Siguil, Centro Experimental para el Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (CEDEPEM), Quetzaltenango

Ottoniel Monterosso, Facultad de Ciencias Amb. y Agrícolas de la Univ. Rafael Landívar

Carmen Rosa de León, Presidenta Banrural

Sandra Moran, Diputada por Convergencia de la Revolución Democrática

Leonardo Escalante, Coordinador de Proyectos de AGAII (Asociación Guatemalteca de Autoridades y Alcaldes Indígenas)

Luisa Fernanda Correa, Subgerente General, Anacafé

Beatriz Moreno de Romero, Coordinadora de Proyectos, Anacafé

Iván Buitrón, Director de la División de Desarrollo, Agexport

José Villatoro, Jefe de Operaciones de la Oficina del BID en Guatemala

Beatrice Bussi, Jefa Adjunta de Cooperación, Unión Europea, delegación en Guatemala

Iván Murillo Ronveaux, Agregado de Cooperación y Desarrollo (salud, desarrollo rural y seguridad alimentaria), Unión Europea, delegación en Guatemala

Carlos Javier Acosta, oficial de la Cooperación Andina de Fomento (2003-2008)

Julio Martínez, Oficial de Programa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Visitas de campo

Iván Lemus, técnico MAGA Quetzaltenango

Dante Quiñonez, técnico MAGA, Quetzaltenango

Armando de León, técnico MAGA, Quetzaltenango

Andrés López, alcaldía - Centro de acopio de San Martín Sacatepéquez,

María Luis Ajucum, propietaria (proyecto de Invernaderos de San Andrés Xécul).

Agustín Par Velásquez, guardián del invernadero (asociación 48 Cantones: Invernaderos. Totonicapán)

Asociación ADINEP "Casa Doña Flor": Comercialización de mermelada, cantón Poxlajuj, Totonicapán.

Tulio Villatoro, Director MAGA Huehuetenango

Grupo Asociación de Desarrollo Integral de Fomento a las Mujeres: Dotación maquinaria para el perfeccionamiento de textiles, Malacatancito, Huehuetenango.

Enrique Pérez Ruiz, Alcalde Santa Bárbara, Huehuetenango (proyecto de dotación de Plantas de Melocotón y Limón).

Bibliografía

Documentos consultados sobre PRONADER occidente

- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 2003. EB 2003/79/R.24/Rev. 1. *Report and recommendation of the President to the Executive Board on a proposed loan to the Republic of Guatemala for the National Rural Development Programme – Phase I: the Western Region*. Septiembre 2003.
- _____. 2003. Informe de evaluación ex ante del PNDR/Occidente.
- _____. 2006 Convenio de préstamo PRONADER occidente.
- _____. 2006. "Los estudios de base Fundamentos de una gestión por resultados".
- _____. 2007. Enmienda de préstamo PRONADER occidente.
- _____. 2008. Informe de supervisión PRONADER occidente.
- _____. 2008. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2009. Informe de supervisión PRONADER occidente.
- _____. 2009. Enmienda de préstamo PRONADER occidente.
- _____. 2009. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2010. Informe de supervisión PRONADER occidente.
- _____. 2010. Enmienda de préstamo PRONADER occidente.
- _____. 2010. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2011. Informe de Revisión de medio término (IRMT) del PRONADER occidente.
- _____. 2011. Informe de supervisión PRONADER occidente.
- _____. 2011. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2012. informe supervisión especial PRONADER occidente, oct 2012.
- _____. 2012. informe supervisión especial PRONADER occidente, diciembre 2012.
- _____. 2012. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2013. Informe Final de Proyecto (IFP) del PRONADER occidente, agosto 2013.
- _____. 2013. *Project Status Report* of PRONADER occidente.
- _____. 2014. *Project Completion Report Digest*, sept. 2014.
- _____. 2014. Validación del Informe de Terminación del Proyecto, nov. 2014. Oficina de Evaluación Independiente del FIDA.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2012. Solicitud de prórroga del préstamo, septiembre 2012.
- _____. 2012. Plan de Trabajo, Extensión del Programa FIDA Occidente, sept. 2012.
- _____. 2012. Propuesta de convenio modificadorio del préstamo, noviembre 2012.

Documentos de la Unidad de Ejecución de Proyecto consultados sobre PRONADER occidente

- Informes de avance: 2008, 2009, 2010, 2011.
- Informes de valoración de las propuestas de proyectos de inversión por el consultor internacional FIDA.
- Listados de proyectos de seguimiento del encargado de M&E.
- Plan de cierre del préstamo, enero 2013.
- Planes Operativos Anuales: 2009, 2010, 2011 (hojas Excel).

Documentos FIDA consultados sobre otras intervenciones FIDA

- 2006. Informe de Revisión de medio término del PRODEVER.
- 2009. Documento de diseño del PRODERQUI II
- 2009. Informe de Terminación de Proyecto del PRODERQUI.
- 2009. Evaluación Intermedia del PRODEVER. Oficina de Evaluación Independiente.
- 2011. Política de Evaluación FIDA. Oficina de Evaluación Independiente.
- 2013. Informe Final de Proyecto (IFP) del PRODEVER.
- 2014. Documento de diseño de la pequeña donación de fortalecimiento institucional del MAGA.
- 2014. Informe de Revisión a medio término del PNDR oriente.
- 2015. Misión de supervisión del PNDR oriente
- 2015. Manual de Evaluación, 2ª edición. Oficina de Evaluación Independiente.
- 2016. Borrador de la Estrategia País- Guatemala (octubre 2016).
- 2016. Informe de Evaluación a nivel institucional (*corporate-level evaluation*) del proceso de descentralización del FIDA (borrador de octubre 2016). Oficina de Evaluación Independiente.
- 2016. Informe seguimiento Programa de Desarrollo Rural Sustentable para la Región Norte.
- 2016. Informe de seguimiento de PNDR oriente.

Otros

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2009. Seguridad alimentaria y agricultura en Guatemala. Evaluación rápida del sector agrícola guatemalteco y su estado para abordar los retos de seguridad alimentaria del país. Informe final.
- _____. 2012. Mapeo de proyectos de cooperación internacional que contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional del Altiplano Occidental.
- Banco Mundial, 2005. Informe de Terminación (y cancelación) del Proyecto de gestión de recursos naturales en el altiplano occidental
- Banco Mundial, 2016. Project Completion Report of the Rural economic Development Programme.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales - FIDA. 2016. Bases para el desarrollo rural en Centro América.
- Instituto Nacional de Estadística, 2014. República de Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Principales resultados.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. 2011. Diagnóstico de la región occidente de Guatemala.
- Monterroso, O. 2009. Institucionalidad y políticas públicas para el desarrollo rural en Guatemala. Revista Cepal 97.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2016. Informe de desarrollo humano 2015.
- Secretaría de Asuntos Agrarios (SSA). 2014. Documento de Política Agraria de la SSA.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia/URL. 2005. Mapas de pobreza y desigualdad en Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2013. Informe Ejecutivo de resultados de la aplicación Encuesta Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en Guatemala 2008-2012, Guatemala.
- _____. 2015. Tercer Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable para el Desarrollo "más allá del 2015: Guatemala y la Alianza Global" 2013-2014.

Sitios web consultados:

<http://lahora.gt/guatemala-ultimo-lugar-en-gasto-social-y-recaudacion/>

<http://odn.ciprodeni.org/principales-resultados-encovi-2014-2/>, INE, Guatemala, 2015

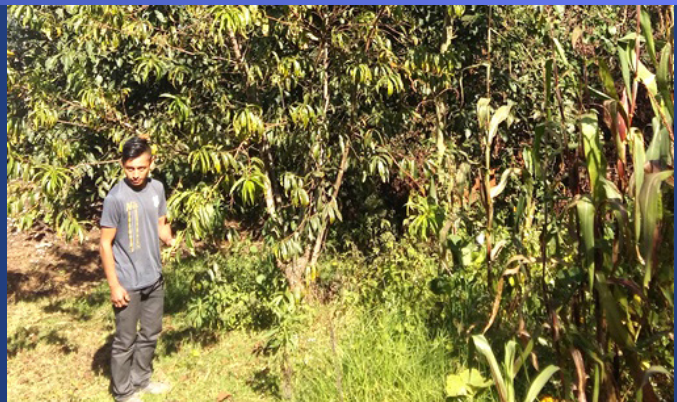
<http://old.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20SOBRE%20ASPECTOS%20SOCIOECONOMICOS%20Y%20>

<http://opinionpraxis.blogspot.com.es/2008/04/balance-del-gobierno-de-oscar-berger.html>

<http://www.congcoop.org.gt/noticias/643-la-ejecucion-presupuestaria-del-maga-denota-falta-de-atencion-a-las-y-los-pequenos-agricultores.html>

<http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2016/03/04/una-iniciativa-urgente-ley-de-desarrollo-rural-integral.html>

<https://accionciudadana.org.gt/presidente-anuncia-el-cierre-del-fonapaz-3/>



**Oficina de Evaluación
Independiente**



Invertir en la población rural

Oficina de Evaluación Independiente
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation

 www.twitter.com/IFADeval

 www.youtube.com/IFADevaluation



Servicios de impresión
internos del FIDA