República de Nicaragua Programa Nacional de Tecnología y Formación Agropecuaria: Fondo de Asistencia Técnica Evaluación de los Resultados de un Proyecto Resumen ejecutivo

Antecedentes

- 1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de los resultados de un proyecto (ERP) para el Programa Nacional de Tecnología Agropecuaria: Fondo de Asistencia Técnica (FAT) en Nicaragua. Los objetivos principales de esta evaluación eran: (i) realizar una evaluación independiente de los resultados globales y el impacto del proyecto, a efectos de rendición de cuentas y la gestión; (ii) extraer lecciones aprendidas a través de generación de conclusiones y recomendaciones, identificando los principales factores explicativos del desempeño del proyecto y los resultados de reducción de la pobreza, con fines de aprendizaje y autoevaluación.
- 2. Esta evaluación se basó en una revisión de datos disponibles, documentos relacionados al proyecto y una misión a Nicaragua que se realizó del 8 al 17 de marzo de 2016. Además de la revisión de documentos, se utilizaron métodos de recopilación de datos incluyendo entrevistas con varias partes interesadas (personal de gobierno, personal del FIDA, socios del programa y beneficiarios), grupos de discusión y observaciones directas. Los sitios para las visitas de campo en Managua, León y Chinandega fueron seleccionados en base a la revisión de datos disponibles y en consultación con el FIDA y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de recolectar información y evidencia de actividades, logros y retos en diferentes contextos.

El programa

- 3. El FAT (1999-2013) fue uno de los 20 proyectos bajo el Mecanismo Flexible de Financiación presentado en la Junta Ejecutiva del FIDA de septiembre de 1998. El 9 de diciembre de 1999, la Junta Ejecutiva aprobó un préstamo por la cantidad de Derechos Especiales de Giro (DEG) 10,15 millones (equivalente a USD 14 millones) y una donación de DEG 150 000 (equivalentes a USD 200 mil) para el financiamiento del FAT. El convenio de financiamiento (para ambos, préstamo y donación) fue firmado el 29 de mayo del 2000. El préstamo y la donación se hicieron efectivos el 20 de junio del 2001. El programa fue completado el 10 de junio de 2013 y tanto el préstamo como la donación fueron cerrados el 31 de diciembre de 2013.
- 4. El proyecto se dividió en tres fases y tenía como objetivo de desarrollo "mejorar la capacidad productiva y de mercado de las empresas rurales de pequeños y medianos productores (PMP) y microempresarios rurales, generando mejoras a la sostenibilidad y a la calidad de vida de los beneficiarios". Por otra parte, El objetivo específico del proyecto fue: "asegurar el acceso sostenido a los servicios de asistencia técnica a las familias de PMP y microempresarios rurales, a través de una oferta competitiva y ajustado a sus necesidades". Sin embargo, debido al cambio en las políticas públicas al final de la fase II, un nuevo elemento fue incluido en el objetivo específico para la fase III: "la capitalización de las familias beneficiadas a través de la entrega del Bono Productivo Alimentario (BPA) con la finalidad de mejorar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria". El BPA fue un programa que sirvió para impulsar el tema de empoderamiento y la igualdad de género dentro del proyecto. El FAT abarcó un total de 25 municipios en la zona clasificada como tropical-seca, caracterizada por las bajas precipitaciones anuales.
- 5. Durante la fase I y II del proyecto, la Fundación de Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal (FUNICA) fue la entidad ejecutora bajo la rectoría del

Ministerio Agropecuario (MAG). En la fase III, el MAG desempeñó el rol de entidad ejecutora y rectora del proyecto, y el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) se incorpora al FAT como entidad co-ejecutora de acuerdo a la enmienda realizada en el 2010.

Principales hallazgos

- 6. **Pertinencia.** El principio de flexibilidad con que fue diseñado el FAT le permitió adaptar sus estrategias y actividades a los cambios que se fueron operando en las estrategias, políticas y programas en el sector agropecuario. De igual manera, Los objetivos de desarrollo y específico del FAT resultaron pertinentes con los propósitos del FIDA y los objetivos y estrategia que se definieron en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales del 2005. Sin embargo, el diseño no contempló en su totalidad ciertos elementos pertinentes al momento del diseño como la complejidad de la operación para alcanzar un nivel apropiado de aprendizaje, las estrategias diferenciadas para llevar los servicios de asistencia técnica (SAT) y las distancias entre las comunidades objetivos como una limitante importante para proyectos asociativos. Por esta razón, el diseño del proyecto requirió un mayor esfuerzo en definir estrategias adecuadas a las características de los productores que integraban la población objetivo de tal manera que los SAT fueran a la medida y lograran un mayor impacto.
- 7. La inclusión del BPA a finales de la fase II y toda la fase III, logró incorporar de manera transversal los enfoques de equidad de género y seguridad alimentaria dentro del proyecto, ya que éstos no presentaban estrategias o métodos específicos al momento del diseño. Asimismo, dicha inclusión se encontraba en línea con las políticas definidas por parte del Gobierno y el FIDA.
- Eficacia. Los objetivos específicos y resultados del proyecto fueron alcanzados y 8. en la mayoría de los casos fueron superados. De acuerdo a su demanda y capacidad de pago, 18 909 productores recibieron servicios de asistencia técnica superando la meta propuesta al momento del diseño en un 23 %. El proyecto realizó un gran esfuerzo en cuanto a la creación de asociaciones momentáneas (142) y núcleos del BPA (139), que en algunos casos llegaron a constituirse como cooperativas. Esto demandó un esfuerzo mayor ya que para constituirse como cooperativas, éstas tenían que cumplir ciertos requisitos para adquirir un status legal. Se ofertaron 34 tecnologías de 3 tecnologías sobre manejo post cosecha, manejo integrado de plagas, uso de semillas certificadas, barreras vivas, barreras muertas, incorporación de rastrojos, zanjas de infiltración, uso de encimas, sistemas de riego por goteo, entre otras. La participación de la mujer fue muy importante en el proyecto, el 48 % de los beneficiarios fueron mujeres, excediendo en un 60 % la meta prevista (30 %) en la etapa de diseño. Esta meta fue posible gracias a la incorporación de los grupos y organizaciones de mujeres beneficiarias del BPA.
- 9. Sin embargo, es importante destacar que no todos los productores contados como beneficiarios tuvieron una participación plena en el proyecto; en la fase I, algunos productores solamente participaron en acciones muy puntuales (charlas, capacitaciones), que posiblemente no les generaron importantes cambios en sus sistemas de producción. Otros solamente entregaron sus propuestas y no las ejecutaron. El proyecto careció de un marco de evaluación detallado que orientara a los responsables del seguimiento y evaluación sobre el tipo de información que debía recolectarse sobre la marcha, que sirviera de insumo en los procesos de evaluación.
- 10. **Eficiencia.** El proceso de la aprobación a la efectividad del préstamo fue muy lento y muy por arriba de la media del FIDA. El proyecto experimento un inicio de implementación muy lento y asimismo un bajo nivel de desembolso en los primeros cinco años del proyecto. Sin embargo, muchos procesos fiduciarios se mejoraron a lo largo de los años, resultando en una mejor y mayor implementación del

- proyecto. La implementación del BPA tuvo como resultado una ejecución masiva de inversiones. El costo de la gestión estuvo ligeramente por encima de la media del FIDA, tomando en cuenta la naturaleza peculiar de este proyecto.
- 11. **Impacto en la pobreza rural.** Entre las esferas de impacto más sobresaliente del proyecto se encuentran el ingreso y el activo de las familias; productividad y seguridad alimentaria; y con mayor énfasis en el capital humano y empoderamiento. Se destaca la participación de la mujer y su empoderamiento en los diferentes grupos asociativos formados por el proyecto. Los productores mejoraron los rendimientos (hasta un 50 % en algunos casos) en la producción y cosecha de cultivos como ajonjolí, frijol, maíz; así como en la producción de productos lácteos. En algunos casos, incluso incursionaron en nuevos mercados y mejoraron los precios obtenidos de sus productos.
- 12. El 100 % de las familias beneficiarias mejoraron su dieta y consumo en base a su propia producción. Los/as productores/as (con tierra) beneficiarios del FAT-BPA presentan un mayor consumo per cápita de leche y huevo, con respecto al grupo de comparación; pero en los rubros maíz, frijol y carne de pollo su consumo es menor. El proyecto contribuyó a crear una capacidad de asistencia técnica a los productores/as, pero dos años después no se ha logrado desarrollar un mercado de SAT en toda su magnitud. Es por eso que es importante para el desarrollo y sostenibilidad de un mercado de tecnología que se creen políticas o estrategias que integren mecanismos que dinamicen el mercado, tanto por el lado de los oferentes como el de los demandantes.
- 13. **Sostenibilidad de los beneficios.** Aquellos productores que pertenecen a organizaciones cooperativas de PMP que ya existían antes del FAT, presentan mayores posibilidades de sostenibilidad en cuanto a los ingresos y seguridad alimentaria. Fue notable como los productores que todavía pertenecen a este tipo de organizaciones continúan produciendo y aplicando las tecnologías incorporadas con apoyo del FAT, mantienen la calidad y los rendimientos de sus productos agrícolas y continúan recibiendo SAT para la producción y la comercialización de sus productos, facilitados por los técnicos de sus cooperativas.
- 14. Existe viabilidad de que un importante número de productores/as (miembros de cooperativas de PMP y de familias beneficiarias del BPA), sostengan los cambios que el proyecto produjo en sus medios de vida: ingresos, seguridad alimentaria, rendimientos productivos, capital humano y social. Por otra parte, se conoció que desde las entidades rectoras del sector agropecuario (Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunitaria y Asociativa, INTA, INATEC, MAG, entre otras), se están desarrollando importantes iniciativas a nivel nacional para brindar asistencia técnica y otros servicios a los productores con menos posibilidades de contratar asistencia técnica.
- 15. **Innovación y ampliación de escala.** En el FAT, se reconocieron principalmente tres aspectos innovadores: i) la decisión de los PMP en la definición de la demanda de los SAT y en el control de la calidad de los servicios recibidos; ii) el establecimiento de vínculos económicos entre demandantes y oferentes de asistencia técnica para la realización de negocios entre ellos; y iii) la creación de FUNICA, integrada por actores de entidades del sector público y privado y la academia. En cuanto a la ampliación de escala, el FAT se extendió a las Segovias con apoyo del Servicio de la Cooperación Danesa y su ejecución estuvo a cargo de FUNICA.
- 16. **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer.** Al momento del diseño el proyecto no contenía una estrategia enfocada en la igualdad de género y empoderamiento de la mujer. El FAT solo incluyó en el diseño una meta de participación de mujeres del 35 %. Sin embargo, La participación de las mujeres excedió la meta del total de beneficiarios establecida en el diseño. Se benefició un total de 7 000 mujeres que constituye el 48 % del total de beneficiarios del

proyecto, esto se logró por la inclusión plena del BPA como un resultado del FAT. Las mujeres tuvieron una participación destacada en el programa de promotoría rural, el 80 % del total de promotores formados eran mujeres. La implementación de la Red de Promotoría Solidaria inicia con el Programa Productivo Alimentario y fue potenciada por el FAT en la última fase.

17. **Medio ambiente y gestión de los recursos naturales.** En la evaluación ex ante se consideraron algunas medidas que se debían tener en cuenta para la protección del medio ambiente y manejo de recursos naturales, por ejemplo, el fortalecimiento de conocimiento de los productores/as sobre la conservación del medio ambiente, acciones de desarrollo medio ambiental mediante técnicas de intercambio. Sin embargo, es crucial para este tipo de proyectos en las zonas trópico secas que existan estrategias y políticas concretas que integren prácticas agrícolas inteligentes, de tal manera que las familias sean capaces de disminuir riesgos provenientes del cambio climático.

Recomendaciones

- 18. Recomendación #1: Servicios de asistencia técnica integrales y a la medida. Los proyectos de desarrollo dirigidos a la provisión de servicios de asistencia técnica a productores pobres del medio rural deberían destinar, durante la etapa de diseño, mayor tiempo para la caracterización y conocimiento de los diferentes tipos de productores que integran la población objetivo, sus sistemas de producción, sus limitantes y potencialidades y los insumos y procesos requeridos para mejorar su participación en los eslabones de las cadenas de valor, y su posición con respecto al mercado. Un mejor conocimiento de todos estos aspectos constituye un insumo importante para ajustar o definir enfoques y estrategias más integrales y adecuados a las particularidades de cada tipo/grupo de productores (ej. ganaderos, criadores de animales y sembradores de cultivos básicos), de manera que los servicios de asistencia técnica puedan crear un mayor impacto en los productores en situaciones particulares (ej. extrema pobreza o productores sin tierra).
- 19. **Recomendación #2: Mercado de tecnología.** El desarrollo y sostenibilidad de un mercado de tecnología, además de asegurar la oferta y demanda, requiere de instrumentos de políticas de incentivos que contribuyan a dinamizar el mercado tecnológico. La IOE recomienda al FIDA, en conjunto con el Gobierno, que estos incentivos se consideren de la siguiente manera: (i) para los oferentes de tecnología (empresas, organizaciones no-gubernamentales, universidades, profesionales individuales), fortalecimiento de las capacidades empresariales y técnicas, apoyo en facilidades y el acceso a servicios financieros y; (ii) para los productores/as (demanda), incentivos técnicos y financieros para que accedan a los productos tecnológicos, y el fortalecimiento de capacidades para que puedan realizar la aplicación de las tecnologías de manera sostenible.
- 20. Recomendación #3: Medio ambiente y gestión de recursos naturales, y adaptación al cambio climático. Los proyectos de desarrollo rural que se implementan en áreas del trópico seco deben combinar estrategias para incrementar la resiliencia de los medios de vida de las familias y disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático: tecnologías apropiados al entorno, implementando prácticas agrícolas inteligentes, uso diversificado y apropiado de recursos hídricos, uso racional de los suelos, cadenas de valor agrícolas ecoeficientes, acceso a mercados competitivos, entre otros. Estas estrategias deben alinearse con las políticas y estrategias nacionales, municipales y comunales.
- 21. **Recomendación #4: Los métodos de evaluación.** Es recomendable que el FIDA elabore un plan de evaluación detallado desde la etapa de diseño, o en los primeros meses de implementación. En el plan se debe especificar los indicadores, las preguntas de evaluación, las fuentes; el tipo de evaluación que se aplicará, el

tipo de diseño (con sus elementos), los métodos de recolección de información y los diferentes momentos en que se tienen que realizar cada una de estas acciones.