



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible

País: Costa Rica

Sector/Subsector: Agricultura y Desarrollo Rural

Equipo de Proyecto Original: Trond Norheim (RE2/EN2) Jefe del Equipo de Proyecto; George Alexandrou, Walter Gómez y Kleber Machado (RE2/EN2); William Armstrong (RE2/FI2); Javier Jiménez (LEG/OPR); Miguel Rosales (COF/CCR), Andrés Solórzano (consultor) y Asunción Galdón (RE2/EN2)

Número de Proyecto: CR0142

Número de Préstamo: 1436/OC-CR

Fecha del QRR: 3 de junio de 2011

Fecha de Aprobación Final del PCR: 15 de junio 2011

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Luis Hernando Hintze (RND/CEC), Isabel Marín (PDP/CCR), Willy Bendix (PDP/CCR), Emilia Fallas (CID/CCR)



Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA.....	4
II.	EL PROYECTO	4
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO	4
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	5
III.	RESULTADOS.....	9
	A. EFECTOS DIRECTOS.....	10
	B. EXTERNALIDADES.....	11
	C. PRODUCTOS	12
	D. COSTOS DEL PROYECTO	14
IV.	IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	14
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	14
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	16
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO	17
V.	SOSTENIBILIDAD.....	17
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	17
	B. RIESGOS POTENCIALES	17
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	17
VI.	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	18
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	18
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	18
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	19

Anexos

1. Actas del Taller de Cierre.
2. Evaluación del Prestatario.
3. Informe Final de la Consultoría: Evaluación Final del Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria Sostenible .
4. Presentaciones – Taller de Cierre
 - Presentación - BID
 - Presentación - Ejecutor

Abreviaturas y Acrónimos

AEA	Agencia Especializada Administradora
ASA	Agencias de Servicios Agropecuarios
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CND	Consejo Nacional Directivo
CNP	Consejo Nacional de Producción
CRM	Comité Regional Mixto
DSOREA	Dirección Superior de Operaciones Regionales y Extensión Agropecuaria
FID	Fincas Integrales Didácticas
INFOAGRO	Sistema de Información Agropecuaria
ROP	Reglamento Operativo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)	
NO. PROYECTO: CR0142	TITULO: Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible
Prestatario: República de Costa Rica Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Fecha aprobación Directorio: 27 noviembre 2002 Fecha efectividad contrato préstamo: 27 abril 2004 Fecha elegibilidad primer desembolso: 9 agosto 2004
Préstamo: 1436/OC-CR Sector: Agricultura y Desarrollo Rural	<u>Meses en ejecución</u> * desde aprobación: 97 * desde efectividad del contrato: 80
Instrumento de préstamo: Inversión específico	<u>Períodos de desembolso</u> Fecha original desembolso final: 27 abril 2008 Fecha actual desembolso final: 18 diciembre 2010 Extensión acumulativa (meses): 32 Extensión especial (meses): 0
	<u>Monto préstamo</u> * Monto original: 14.400.000,00 * Monto actual: 11.068.895,31 * Pari Passu (si aplica): 24/76 (actual)
	<u>Desembolsos</u> Monto a la fecha: 100%
	<u>Costo Total del Proyecto</u> (Estimado Original): 17.600.000
	<u>Redireccionamiento</u> Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? <input type="checkbox"/> - Envió fondos a otro proyecto? <input type="checkbox"/> - N/A <input checked="" type="checkbox"/>
Reducción de Pobreza (PTI): Si Equidad Social (SEQ): Si Clasificación ambiental: N/A	
	<u>En estado de "Alerta"</u> Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El contexto en el cual se diseñó el proyecto se caracterizó por tendencias poco alentadoras en los niveles de productividad agropecuarios; identificándose como factores contribuyentes el deficiente acceso del sector a servicios de información, a tecnologías adecuadas, y a servicios de apoyo a la producción; así como por la prevalencia de prácticas productivas ambientalmente

insostenibles. Este conjunto de factores redundaba en bajos niveles de productividad, especialmente en los terrenos donde se aplican esas prácticas. Todo ello se dio en un entorno de caídas de precios internacionales de los principales productos tradicionales de exportación (café, banano y azúcar).

Además del lento crecimiento, existía una preocupación por los potenciales efectos de la apertura externa y desgravación arancelaria, proceso que a inicios de la década del 2000 estaba en consolidación, en un sector tradicionalmente protegido.

Se constató que, frente a la situación de altos costos de producción de los cultivos tradicionales y tomando en cuenta los desafíos de la apertura externa, las organizaciones de productores habían tomado conciencia de la necesidad de adoptar nuevas tecnologías productivas y diversificar su producción, junto con la introducción de prácticas de conservación de los recursos naturales para asegurar su sostenibilidad.

La pequeña y mediana agricultura ha sido tradicionalmente la base de la economía costarricense y la fuente de su identidad nacional. Si bien en el contexto que se vivía en ese momento se observaba la existencia de ciertas desventajas de los pequeños y medianos productores para competir, también se constataba la presencia de una oportunidad ante la existencia de tecnologías viables.

Desde 1999 el Gobierno de Costa Rica impulsó una Estrategia de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario. El énfasis de esta Estrategia se concentró en la promoción de nuevas tecnologías de bajo costo y de fácil acceso para los productores, y el desarrollo del capital humano a través de servicios de capacitación y asistencia técnica a los productores.

Para enfrentar la reducción de la competitividad de los productos agropecuarios tradicionales y el agotamiento de la frontera agrícola, los esfuerzos para incrementar los ingresos de los productores rurales tienen que concentrarse en aumentar la rentabilidad por unidad de área. Esto supone cambiar las técnicas de producción usadas para reducir los costos, y buscar la diversificación de rubros productivos. El Programa propuso mejorar la eficiencia y calidad de la producción agropecuaria, promoviendo mayor valor agregado, nuevos cultivos y aumento de la productividad por medio de un uso racional y sostenible de los recursos naturales agua y suelo.

El proyecto reflejó también un contexto en el que, como parte de los programas de reforma estructural prevalentes en América Latina, se produjeron ajustes en el alcance de los servicios tradicionalmente prestados por los sectores públicos agropecuarios. En ese contexto, la asistencia técnica agropecuaria privada es vista como una alternativa, ante la poca capacidad del Estado de continuar financiando sistemas de extensión agropecuaria de calidad y cobertura adecuada. El Programa recoge la preocupación por dinamizar el acceso de asistencia técnica privada, al ofrecer incentivos financieros a que las organizaciones de productores contraten esa asistencia. En CR los años noventa se caracterizaron por una reducción en la intervención estatal en la agricultura. A medida que el tema de la asistencia técnica privada dejó de ser prioritario, y de ahí el poco impulso y demanda que, en la práctica, obtuvo la asistencia técnica provista por privados, al mantenerse la visión entre los productores de que esa tarea correspondía al sector público.

Los actores involucrados en el Programa de Fomento de la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS) comparten la visión de que el Programa mantuvo su pertinencia, a pesar del tiempo transcurrido entre su diseño y su ejecución.

b. Descripción del Proyecto

Objetivos del Desarrollo. El objetivo general del Programa fue incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través del fomento de la competitividad de los sistemas de producción agropecuaria sobre una base económica y ambientalmente sostenible. Los objetivos específicos fueron: (i) elevar la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios por medio de tecnologías

y rubros que generan oportunidades económicas sostenibles por el aumento de la productividad y mejor acceso a las oportunidades del mercado; y (ii) mejorar la gestión ambiental por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios a través de asistencia técnica y el reconocimiento de beneficios ambientales externos. El proyecto incluyó tres componentes;

Componente 1: Inversiones y asistencia técnica en producción agropecuaria sostenible.

El Programa se planteó promover la introducción de tecnologías en rubros agrícolas, pecuarios, agroforestales y silvopastoriles rentables y con experiencias probadas en el país, mediante el apoyo a proyectos locales de asistencia técnica e inversiones, presentados por organizaciones de pequeños y medianos productores agropecuarios. Los proyectos debían ser superiores en el manejo ambiental respecto a las prácticas existentes en las fincas. Por ejemplo, se planteó que las formas de producción se combinaran con medidas eficientes de conservación de suelos y aguas. El apoyo se dio mediante una modalidad denominada reconocimiento de beneficio ambiental (RBA). La justificación conceptual del RBA es que aquellos productores que realizan las prácticas identificadas en el PFPAS producen, además de los bienes privados transados en el mercado, también bienes ambientales que no tienen precio en el mercado (externalidades positivas) pero que la sociedad valora y reconoce por medio de los RBA.

Como RBA, el ejecutor ofreció como incentivo entre el 20% y 30% de los costos de inversión (excluyendo la mano de obra) de cada agricultor para todos los proyectos aprobados (con el mayor porcentaje a los proyectos con mayor beneficio ambiental). El menú de tecnologías y proyectos elegibles fue bastante amplio y cubrió alternativas para los pequeños y medianos preproductores de todo el país.

En el caso de proyectos de asistencia técnica, el Programa apoyó a los productores con el 50% del costo total.

El PFPAS apoyó 105 proyectos de producción sostenible. Los proyectos que tuvieron mayor demanda y concentraron el grueso del aporte del financiamiento fueron: (i) Inversiones para introducir o expandir prácticas sostenibles en la ganadería, incluyendo el semi-estabulado del ganado, tratamiento de excretas y su utilización para biodigestores y producción de abono orgánico, sistemas de apartos, pastos mejorados, bancos forrajeros, cercas vivas, sistemas silvopastoriles, etc.; (ii) introducción de mejoras ambientales en las tecnologías para el beneficio del café (especialmente de microbeneficios ahorradores de agua y energía), secado solar, así como el aprovechamiento de los residuos de dicho beneficio (broza y agua) para la producción de abono orgánico; (iii) mejoras prácticas productivas en diferentes cultivos como la caña de azúcar y en su procesamiento, producción de hortalizas y frutas en ambientes protegidos; (iv) mejoras ambientales en fincas, como protección de cuerpos de agua.

Durante el diseño se estimó que se apoyarían entre 160 a 220 proyectos, aunque dicho estimado asumía montos de RBA por productor inferiores a los efectivamente utilizados en el Programa, por lo que el número de proyectos que potencialmente pudieran ser aprobados fue inferior a lo previsto.

Adicionalmente, el Programa apoyó, durante el 2008, planes de finca para la recuperación de la capacidad productiva de agricultores afectados seriamente por el Estado de Emergencia ocasionado por las lluvias de septiembre y octubre de 2007, en las regiones Central Sur y Chorotega. Este apoyo, que asistió en mantener un grupo importante de productores en la continuación de sus actividades de producción luego de la interrupción ocasionada por el desastre; logró también que los mismos experimentaran una serie de tecnologías ambiental y económicamente sostenibles (el apoyo estaba sujeto a las elaboraciones y seguimiento de un plan de finca que incluía esas prácticas).

Durante el diseño del PFPAS, se contempló también el apoyo a proyectos de asistencia técnica, en el entendido que muchas de las organizaciones requerirían también de asistencia técnica privada para poder llevar adelante sus proyectos de inversión. Sin embargo, en la práctica, el número solicitados de estos proyectos fue muy limitado, comparado con la demanda de proyectos para RBA. Las razones probables son la limitada capacidad de las organizaciones de financiar, así sea parcialmente, la asistencia técnica; la inexistencia de una cultura de pago por este servicio, al haber sido tradicionalmente provisto por instituciones del Estado; así como la limitada difusión de este subcomponente por los propios funcionarios encargados de promover el Programa (pues habría generado en funcionarios institucionales, la idea de ser relegados de sus funciones habituales. Cabe notar que, en el caso de las organizaciones indígenas, que solo requerían cubrir el 10% del costo total de la AT, no se ejecutó ni un solo proyecto como parte del Programa, (aunque sí se aprobó uno de ellos, la organización beneficiaria no lo pudo ejecutar dentro los tiempos disponibles por el Programa), a pesar de que la UCP difundió la operación con organizaciones representante de las comunidades indígenas del país.¹

Componente 2: Capacitación e información

Este componente tuvo tres objetivos: (i) fortalecer la capacidad de las organizaciones de pequeños y medianos productores (incluyendo mujeres y la juventud rural), para que éstas puedan operar en forma empresarial y gradualmente independizarse de la asistencia técnica por parte del gobierno; (ii) capacitar a los extensionistas del MAG, organizaciones de pequeños y medianos productores, los proveedores de servicios (estos últimos para cursos de inducción solamente) con la finalidad que hagan frente a las nuevas exigencias de las organizaciones descritas anteriormente en temas no tradicionales y de competitividad; y (iii) adecuar el Sistema de Información Agropecuaria –Infoagro- interconectando el sistema central con todas las redes de las Agencias de Servicios Agropecuarios (ASA), para ofrecer a los productores la información necesaria para sus operaciones particulares. Para alcanzar sus objetivos se contó con subcomponentes: (a) Capacitación e (b) información.

(a) Subcomponente de capacitación. Este subcomponente contempló tres líneas de acción: (i) capacitación a las organizaciones de productores en temas empresariales y técnicos; (ii) capacitación a los extensionistas de las ASA y otros funcionarios del MAG; y (iii) cursos de inducción para profesionales que son potenciales proveedores de servicios. De estas, se trabajó efectivamente con las primeras dos, pues el Programa no utilizó un conjunto definido de proveedores de servicios para los proyectos de AT, dado que la escala requerida de dichos servicios no lo justificó. Como medios para la capacitación se previó la realización de talleres, seminarios, reuniones, días de campo, giras técnicas de observación, encuentros, talleres de análisis y evaluación de resultados, boletines, programas de radio, videos, y demostraciones de método y ensayos en Fincas Integrales Didácticas (FID) y en parcelas de agricultores.

En la implementación del subcomponente, el eje central fueron las FID. Las FID se definen como una finca cuyo manejo es amigable con el ambiente, cuyo plan de acción productivo se aplica tanto con el propósito de mejorar la disponibilidad y calidad de los alimentos; como maximizando el uso de los recursos y energías del sistema; y en donde sus diversas actividades se encuentran integradas y que cuenta con condiciones para recibir e intercambiar experiencias con grupos de agricultores interesados en el desarrollo de sistemas de producción sostenible.

¹ Los factores que limitaron la posibilidad de organizaciones de productores de proponer y ejecutar proyectos a un programa como el PFPAS, están particularmente presentes en las organizaciones indígenas de CR. Así, existen limitaciones en la experiencia en formulación de proyectos, la capacidad para la ejecución de los mismos, los recursos financieros para el aporte respectivo (si bien en asistencia técnica era solo el 10%, en el caso de proyectos de RBA se mantuvo el 70-80%), el acceso a información y servicios. Por tener dichas limitaciones, una participación activa en una operación como ésta habría requerido un acompañamiento y apoyo técnico más intensivo, una planificación más adecuada y metas específicas a las que se dieran seguimiento continuo,

Las FID fueron replicadas a nivel nacional. De las 85 ASAs del país, 80 cuentan con FID por medio de las cuales se realizan actividades de capacitación y difusión de experiencias. El total de FID financiadas con el Programa fue de 133. El tamaño promedio de la FID es de 0.9 ha, en las cuales se utilizaron una importante cantidad de tecnologías probadas, orientadas principalmente a la conservación de los recursos naturales de la agricultura familiar, así como a una reducción de los insumos producidos fuera de las fincas. La evaluación final halló que uno de los aciertos del Programa fue concentrarse en las FID como herramienta que se constituye en eje articulador del trabajo de extensión del MAG. En el marco de dichos logros es posible mejorar su efectividad, para lo cual se requeriría una mayor vinculación con las actividades de investigación agropecuaria y con una mejor atención a aspectos de mercado y comercialización al momento de plantear los planes de finca respectivos.

Con relación a las actividades de capacitación diferentes a las FID, fueron manejadas con base en la demanda, tanto para productores, como para funcionarios del MAG, y sin responder al plan de capacitación definido con apoyo de un consultor contratado por el Programa. Adicionalmente, al darse cambios en los responsables del subcomponente, se recurrió a una serie de actividades que respondían al método tradicional ya aplicado por el Ministerio, sin considerar los procedimientos o propuestas que generó la Consultoría. En el 2008, el componente de capacitación del Plan Nacional de Alimentos (propuesto por el Gobierno en respuesta a la Crisis de Precios de los Alimentos) se convirtió temporalmente en el eje central de las actividades de capacitación, respondiendo a una situación apremiante y prioritaria.

Entre los temas de capacitación impartidos en respuesta a la demanda de los productores, destacaron el manejo de plantaciones y buenas prácticas agrícolas en el cultivo de café y en su beneficio. En las capacitaciones impartidas a funcionarios del MAG, se trataron temas de producción agropecuaria y sistemas de información (relacionada con el subcomponente 2.2).

El Programa planteó que los productores capacitados posteriormente actuarían a su vez como capacitadores al interior de sus organizaciones, cosa que se llevó a la práctica por medio de las FID, en un proceso que continúa luego de la finalización del Programa.

La evaluación final señala que fue un acierto del programa enfocarse en las FID, al representar la agricultura familiar un segmento importante del sector rural. Además, se señala que se ha observado una buena asimilación por parte de los productores y funcionarios del MAG de las tecnologías propuestas, aunque identificó que es necesario trabajo adicional para fortalecer la interrelación de las FID con su entorno y el mercado y, de esa forma, mejorar su relevancia y sostenibilidad.

(b) Subcomponente de información. El objetivo de este subcomponente fue el de mejorar y adecuar el Sistema de Información Agropecuaria (Infoagro), por medio del cual, bajo la dirección de la Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), el sistema se interconecte a todas las ASA, de manera que la información pueda difundirse en el ámbito de los agricultores.

Con los recursos del Programa se financió la adquisición de computadoras, módems, GPS, software, y la instalación de líneas telefónicas. También se contrató servicios de consultoría en sistemas de información y redes, para mejorar la plataforma de Infoagro. Además se capacitó al personal de MAG vinculado a la extensión agropecuaria en el manejo de los métodos y técnicas de información y comunicación basada en los medios electrónicos, especialmente en la suministrada por medio de Infoagro y de otras redes y sistemas relacionados con el sector agropecuario.

Para la ejecución de este componente el PFPAS diseñó una estrategia compuesta de tres elementos fundamentales: un Plan Nacional de infoagro, ocho Programas de Información por cada una de las regiones del MAG y 88 Proyectos de Centros de Información en cada una de las ASA del MAG.

Aparte de servir de medio de difusión de información a productores y extensionistas, se esperaba también que el subcomponente permitiera establecer las bases para la generación y procesa-

miento de información referente al Programa. Sin embargo, esto último no sucedió por la falta de un adecuado plan de monitoreo y evaluación.

Según la evaluación final del Programa, la introducción de los CI ha inducido a la realización de una serie de actividades que previamente no hacían parte del ejercicio de la extensión agropecuaria en el MAG. Cada una de esas actividades es importante para la gestión de la información y el conocimiento orientada al incremento de los niveles de productividad y sostenibilidad de la agricultura y al desarrollo rural. “Si las actividades señaladas se reproducen y afinan en sus métodos y procedimientos de operación, indudablemente su contribución a la eficiencia de los servicios de extensión sería de gran trascendencia para el fortalecimiento institucional”. Sin embargo, la capacitación a los productores para aprovechar mejor los CI fue un aspecto que, según la evaluación final, no recibió suficiente atención.

Componente 3: Estudios para apoyar la competitividad del sector agropecuario

Este componente tenía como objetivo proveer al MAG los instrumentos necesarios para desarrollar su política en el sector frente a nuevos retos de competitividad, e incentivar el desarrollo de actividades agropecuarias dentro de un marco de sostenibilidad ambiental.

A pesar de la existencia de una serie de temas relevantes que lideraron las discusiones del sector durante el período de ejecución del Programa (crisis de precios de alimentos, costos de fertilizantes, biocombustibles, cambio climático) así como de otros temas cuya importancia fueron evidentes desde el diseño, para los cuales este componente podría haber otorgado insumos oportunos para la toma de decisiones, no fue sino hasta la etapa final de la ejecución que se realizaron los estudios, en muchos casos, en respuesta a demandas de sectores o gremios específicos ante la posibilidad de ser financiadas por el Programa y no como respuesta a una propuesta institucional del MAG.

El programa apoyó la realización de 21 estudios. De ellos, nueve estuvieron relacionados con un sector específico (café, aguacate, frutales, hortalizas, ganadería), mientras que el resto trató sobre temas transversales (producción sostenible, producción orgánica, buenas prácticas agropecuarias, etc.). A pesar de que el calendario de ejecución de las actividades estuvo altamente concentrado en el último año del Programa, en opinión de la evaluación final, la asignación de esfuerzos en los sectores mencionados fue adecuada y los temas relevantes.

I. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
Objetivos de Desarrollo (Propósito)	
<p>Objetivo general: Incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de las familias de los pequeños y medianos productores agropecuarios sobre una base económica y ambientalmente sostenible.</p> <p>Objetivos específicos: (i) elevar la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios por medio de tecnologías y rubros que generan oportunidades económicas sostenibles por el aumento de la productividad y mejor acceso a las oportunidades del mercado y (ii) mejorar la gestión ambiental por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios a través de asistencia técnica y el reconocimiento de beneficios ambientales externos.</p> <p>Clasificación: Probable</p>	
Indicadores Claves de Efectos Directos	
<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>1.1 Indicador: Ingresos agrícolas esperados de los productores participantes incrementados Unidad de medida: Valor presente del incremento en los beneficios netos (VPBN) que las inversiones apoyadas por el proyecto aportan al ingreso de la familia beneficiaria sobre la vida útil de la inversión (US\$) Meta fin de proyecto: US\$2000</p> <p>1.2 El aporte de los productores participantes en la contaminación hídrica disminuido en un 50% al completarse el Programa Indicador: Reducción promedio de la contaminación hídrica por parte de los beneficiarios del Programa.</p> <p>1.3 El aporte de los productores participantes a la erosión de los suelos disminuido en al menos 80% de las fincas beneficiarias al completarse el Programa. Indicador: % de beneficiarios que incorporó alguna innovación dirigida a la conservación de suelos.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>1.1 La evaluación final realizó un análisis costo beneficio de los impactos futuros de las innovaciones apoyadas por el PFPAS, mediante el análisis de una muestra (de 15 proyectos) estratificada por actividad y región. El resultado del análisis indica que, en promedio, el VPBN por familia participante en los proyectos de reconocimiento de beneficios ambientales del Componente I, fue de US\$2.263. El VPBN fue particularmente alto para los proyectos de ganadería (US\$3.424).</p> <p>1.2 El resultado del análisis muestra que el indicador obtenido es de 66%, superando así la meta del 50%. Esto se debe, en gran medida, al impacto que han tenido los proyectos de café del Programa, que han invertido en microbeneficios, los que reducen significativamente el uso de agua.</p> <p>1.3 La proporción en la muestra de proyectos de la evaluación final que ha implementado innovaciones en las fincas dirigidas a reducir las pérdidas de suelo por erosión alcanza el 80%. Entre estas innovaciones se encuentran las cercas vivas, reforestación, protección de nacientes, pastos mejorados, cortinas rompevientos, mejoras en riego, entre otras.</p> <p>Otros resultados no previstos, pero observados por la evaluación final, incluyen la reducción de emisiones de CO2 de los participantes que invirtieron en biodigestores, las cuales se estimaron en 136 t/año, y que podrían incrementar por el efecto demostración de la innovación.</p> <p>Adicionalmente, la evaluación realizó un análisis cualitativo de los aspectos ambientales, hallando que las innovaciones promovidas tienen el potencial de mejorar los niveles de sostenibilidad de las fincas beneficiarias, si estas innovaciones se mantienen en el tiempo. Evidencia de ello se podrá observar recién varios años después del cierre de la operación, por lo que un análisis de los mismos requeriría de compromisos institucionales y financieros importantes.</p>
Reformulación. [X]N/A	

Reajuste ISDP: Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. [X]N/A			
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):			
[] Muy Probable(MP)	[X] Probable (S)	[] Poco Probable (PP)	[] Improbable (MI)
<p>A pesar de las demoras en la ejecución y de ciertas debilidades observadas al momento de la ejecución, se considera que el Programa abrió un espacio de trabajo novedoso para la agricultura familiar sostenible de Costa Rica e introdujo en el Programa de Extensión Agropecuaria del MAG una estrategia de carácter integral a los sistemas de producción que sustentan dicha agricultura. Las inversiones realizadas por el Programa están todavía en una etapa temprana de desarrollo, por lo que la consolidación de sus resultados se podrán apreciar plenamente en los años siguientes.</p>			
<p>Estrategia de País: El Programa fue preparado para articularse y ser consistentes con el Documento de País 2000-2002 (GN-1982-3), el cual se encaminaba principalmente a apoyar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano del Gobierno de Costa Rica. El objetivo central de dicho plan era el de acelerar el crecimiento económico con efectos sociales y ambientales positivos. Si bien el Programa no se ejecutó durante el período de vigencia de dicha estrategia, sí contribuyó a apoyar líneas estratégicas de los planes nacionales de desarrollo 2002-06 y 2006-10. En este último caso, que coincide con el período de mayor intensidad de ejecución del Programa, se apoyó la línea estratégica de "promoción e incorporación de prácticas productivas que permitan el uso racional y la conservación de los recursos naturales" ; así como la del "estímulo a la competitividad sostenible y generación de valor agregado".</p>			
<p>Evaluación Final del Programa. La UCP contrató con la firma EPYPSA, en el año 2010, para realizar la evaluación final del Programa. Esta consultoría analizó el desempeño general de la operación, así como los factores institucionales y del entorno que afectaron su desempeño. Se hizo especial énfasis en los componentes I y II del Programa, al haber éstos concentrado el grueso de los recursos y contribuir directamente al logro de los indicadores de efecto directo del Programa.</p> <p>En el caso del Componente I, se evaluó el desempeño desde el punto de vista económico y ambiental. En el caso del Componente II, se analizó los dos subcomponentes: en el primero de ellos, (Capacitación), se realizó un análisis crítico de las FID y una valoración de la capacitación ofrecida por el Programa, mientras que en el segundo (Información) se realizó una encuesta a los Centros de Información, entrevistas y análisis del Portal Infoagro.</p> <p>La evaluación encontró que el PFPAS cumplió con los resultados previstos. El análisis de la eficiencia económica del componente I usó un análisis de costo beneficio de los impactos potenciales, es decir a impactos futuros, de las innovaciones que fueron apoyadas por el PFPAS a través del RBA. Dado el hecho de la gran mayoría de las inversiones analizadas finalizaron en el 2009 o en el 2010, el análisis tiene una naturaleza ex ante, y como tal los resultados en el mediano plazo dependen de la sostenibilidad de las inversiones y de factores externos. El análisis se enfocó en la estimación de los indicadores señalados en el marco lógico del Proyecto procediendo a extraer una muestra aleatoria estratificada por actividad y región de 15 proyectos sobre una población de 104 proyectos que recibieron apoyo de RBA. La información analizada permite afirmar al evaluador con un cierto nivel de confianza que el PFPAS ha alcanzado y ampliamente sobrepasado los indicadores de cumplimiento del Componente I especificados en el Marco Lógico. Los ingresos adicionales (beneficio neto de costos) por la inversión en mejorar y ampliar la infraestructura productiva no solo es rentable sino que alcanza un Valor Presente de más de \$2.500 por finca beneficiada.</p> <p>La evaluación consideró también que se cumplieron con los indicadores ambientales del marco lógico. Además, en términos de la evaluación cualitativa de otros indicadores ambientales relacionados con las innovaciones promovidas, la opinión de la comisión evaluadora fue que las innovaciones promovidas tienen el potencial de mejorar los niveles de sostenibilidad de las familias beneficiarias si estas innovaciones y sus efectos sobre los recursos naturales se mantienen en el tiempo.</p> <p>En cuanto a las FID, la evaluación encontró que, a pesar de problemas observados en la fase preparatoria de las mismas, los resultados observados en ellas, indican una buena asimilación por parte de los productores y técnicos de las tecnologías propuestas, y que debe ser reforzado el carácter integral de las fincas, especialmente en su relación con el entorno y el mercado.</p> <p>La evaluación encontró que el Subcomponente de Información logró establecer los Centros de Información (CI) programados, con la dotación de equipo y la capacitación a sus futuros operadores. Mediante la operación de estos CI, los técnicos han logrado mejorar su nivel de información, así como también se les ha facilitado el diseño y edición de boletines informativos para los agricultores. Existe, sin embargo, espacio para mejorar su operación y potencial impacto. El análisis de Infoagro, por su parte, indica que tiene un diseño con una temática pertinente y altamente correspondiente con la dinámica del sector agropecuario.</p>			

b. Externalidades

Las FID, promovidas por medio del Componente II del PFPAS, pasaron a convertirse en un elemento muy importante para el sistema de extensión agropecuaria del MAG frente a la agricultura familiar y en una herramienta que sirvió para consolidar y estructurar mejor dicho trabajo, apoyando la eficiencia de la DSOREA.

El trabajo del Ministerio se ha visto fortalecido con el Programa. Según funcionarios involucrados en la ejecución, uno de los temas que tuvo que enfrentar el MAG en la fase inicial de la ejecución de la operación (sobre todo luego de los retrasos observados para lograr el arranque efectivo), fue la falta de credibilidad de la institución frente a las organizaciones. Ello fue una de las posibles razones por la poca respuesta a los llamados iniciales a presentar proyectos. Eso cambió una vez que los primeros proyectos empezaron a ser aprobados y a recibir el apoyo financiero. Se espera que esta situación se mantenga y permita una mayor efectividad en el trabajo del Ministerio.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)				
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto			
1. Asistencia técnica e inversiones Costo total Componente 1: US\$8.565.897,47 Contrapartida: US\$2.561.190 BID: US\$6.004.707,47* * Cifras del WLMS	<u>Productos Planeados</u> 1.1. Sistemas agropecuarios y forestales sostenibles introducidos al final de la ejecución del Programa. Unidad de medida: Hectáreas Línea de Base: No aplica Meta Intermedia: No se planteó meta intermedia Fin del Proyecto: 11.000 ha. 1.2. Sistemas productivos agropecuarios y forestales sostenibles introducidos para al menos 4.000 familias de productores directamente beneficiadas al final de la ejecución del Programa. Unidad de medida: Familias directamente beneficiadas Línea de Base: No aplica Meta Intermedia: No se planteó meta intermedia Fin del Proyecto: 4.000 familias.		<u>Productos alcanzados al fin de Proyecto</u> 1.1: 61.542 ha. 1.2: 18.707 familias El Programa apoyó proyectos de agricultura sostenible a organizaciones de pequeños y medianos productores en todo el país. Los tipo de proyectos más comunes estuvieron relacionados con mejoras en el beneficio y producción de café; prácticas de ganadería sostenible (carne y leche), prácticas sostenibles en producción de caña de azúcar, hortalizas, y otros cultivos. Los proyectos incluyeron una serie de innovaciones, entre las que destacan: microbeneficios de café, biodigestores, infraestructura para el manejo del ganado, cercas vivas, barreras rompevientos, pasturas mejoradas, bancos forrajeros, tratamiento de residuos orgánicos y producción de abono.	
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). <input type="checkbox"/> N/A				
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. N/A				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	
<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)				
2. Capacitación en información Costo total Componente 2: US\$3.013.516,71 Contrapartida: US\$2.561.190 BID: US\$2.482.889,71 * * Cifras del WLMS	<u>Productos Planeados</u> 2.1 Productores capacitados en temas técnicos complementarios a las tecnologías promovidas por el Programa. Unidad de medida: Número de productores Línea de base: No aplica Metas (acumulado): 1.200 al año 1; 3.600 año 2; 6.000 año 3 2.2 Fincas integrales didácticas montadas con el apoyo del Programa Unidad de medida: Número de fincas integrales didácticas Línea de base: No aplica Fin de proyecto: 88 2.3 Giras de intercambio de información. Unidad de medida: número de giras Línea de base: No aplica		<u>Productos alcanzados al fin de Proyecto</u> 2.1: 4.214 productores 2.2: 133 Fincas integrales didácticas 2.3: 31 giras	

	<p>Fin de proyecto: 40 giras</p> <p>2.4 Sistemas de información instalados en las Agencias de Servicios Agropecuarios del MAG e interconexión con la red InfoAgro. Unidad de medida: Número de ASAs con centros de información instalados Línea de base: 0 Meta: 89 ASAs al fin del año 2.</p> <p>2.5 Días demostrativos y días de campo prestados por Fincas Integrales Didácticas (FID) a productores interesados. Unidad de medida: Días de campo y demostrativos Meta: 176 días</p>	<p>2.4 81 ASAs</p> <p>2.5 95 días. Debido a la demora en realizar las inversiones en las FID y a que la posibilidad de realizar los días demostrativos está vinculada a la maduración de las inversiones (que dependen del ciclo agropecuario) muchas de los días se realizarían luego del cierre de la operación. Por la dinámica observada con las FID es muy probable que se supere la meta, pero en un plazo más largo al esperado.</p>	
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica). La diferencia entre el número de giras programadas y las ejecutadas se debería a que se priorizó, dentro del subcomponente de capacitación, a las FID. Muchas de ellas terminaron de ser establecidas cerca de la finalización del período de ejecución, por lo que no alcanzó el tiempo para realizar muchas de las actividades de capacitación asociadas a las FID.</p>			
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado. N/A</p>			
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/>] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/>] Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)
<p>3. Estudios para apoyar la competitividad del sector agropecuario Costo total Componente 3: Contrapartida: 0 BID: 1.063.540* * Cifras del WLMS</p>	<p>3.1 Estudio sectorial sobre la economía rural completado al final del segundo año de ejecución del Programa Línea de base: No aplica</p> <p>3.2 Al menos seis estudios sobre producción agropecuaria, mercadeo y agroindustria para identificar factores que inhiben el desarrollo del sector agropecuario Línea de base: No aplica</p> <p>3.3 Estudios de competitividad completados al final del primer año de ejecución del Programa Línea de base: No aplica Meta: No se planteó meta de número de estudios</p> <p>3.4 Estudio sobre mecanismos de pago de servicios ambientales completado al final del tercer año de ejecución del Programa. Línea de base: No aplica Meta: 1 estudio</p>	<p>3.1. El estudio no se realizó</p> <p>3.2. 6 estudios Relacionados con productos importantes para la pequeña agricultura costarricense, como el chayote, aguacate y el ganado vacuno, entre otros.</p> <p>3.3. 5 estudios Relacionados con la competitividad de ciertos productos (cebolla, cítricos, chayote, ganadería) y aspectos claves para del sector como manejo de agua y riego.</p> <p>3.4. 1 estudio Se incluyó el tema como parte del estudio Estado de la Producción Sostenible.</p>	
<p>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). El estudio 3.1 no se llegó a realizar, al concentrarse el organismo ejecutor durante los primeros años, en tratar de superar los problemas vinculados al arranque de la operación. Este producto habría sido también un elemento para la línea de base del proyecto, que nunca llegó a realizarse.</p>			
<p>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. <input checked="" type="checkbox"/> X] N/A</p>			
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/>] Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> x] Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)
<p>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</p>			
<input type="checkbox"/>] Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> x] Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/>] Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/>] Muy Insatisfactorio (MI)

d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$000)					Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)				Diferencia aporte BID (US\$000)
Categoría presupuestaria	BID	Local	Total	%	BID	Local	Total	%	
Administración, supervisión y auditoría	1,800	300	2,100	12	875	396	1,271	8.7	925
Componentes	9,970	2,780	12,750	72	9,551	3,092	12,643	86.9	419
1. Asistencia técnica e inversiones	6,300	2,500	8,800	50	6,004	2,561	8,565	58.8	296
2. Capacitación e Información	2,070	280	2,350	13	2,483	531	3,014	20.7	(413)
3. Estudios	1,600	-	1,600	9	1,064	-	1,064	7.3	536
Sub total	11,770	3,080	14,850	84	10,426	3,488	13,914	95.6	1,344
Sin asignación específica	819	-	819	5	305		305	2.1	514
Imprevistos	635	-	635	-	-		-	0	635
Escalamiento	184	-	184	-	305		305	2.1	(121)
Gastos financieros	1,811	120	1,931	11	338	-	338	2.3	1,473
Intereses	1,667	-	1,667	-	338		338	2.3	1,329
Comisión de Crédito	-	120	120	-	-		-	0	-
F.I.V. 1%	144	-	144	-	-		-	0	144
Total	14,400	3,200	17,600	100	11,069	3,488	14,557	100.0	3,331

Explique brevemente diferencias.

En los costos relacionados con los componentes, la principal diferencia entre lo efectivamente realizado y lo planificado se debe a una menor ejecución en el Componente III, debido a que la magnitud de los estudios requeridos por el MAG fue menor a lo inicialmente previsto. Del mismo modo el monto ejecutado en el Componente I es menor a lo programado, como consecuencia de que la capacidad de las organizaciones y la demanda efectiva no alcanzó lo esperado. En el caso del componente II, la mayor utilización de recursos se debió principalmente a que la iniciativa de contar con FIDs a nivel nacional tuvo una prioridad en el MAG y esta implicó un cantidad considerable de recursos.

Los costos administrativos, por su parte, fueron bastante menores a lo programado, a pesar de que el tiempo de ejecución fue mayor al previsto. Ello se debió a que una parte importante de las tareas administrativas fue cubierta por personal del MAG, en la mayor parte de los casos como sobrecargo a sus tareas habituales. La diferencia de costos más significativa se debe a que los gastos financieros durante el período de ejecución de la operación, en lugar de ser cubiertos con recursos del financiamiento, fueron pagados con recursos del Tesoro, cosa que sucedió no solo para esta operación sino también para otros préstamos.

III. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Capacidad de las organizaciones de productores. Un supuesto central de la operación es que existía un número importante de organizaciones de productores que, con el apoyo adecuado de asistencia técnica y capacitación, serían los demandantes de proyectos a ser financiados por el Programa. Desde inicios de la ejecución, los funcionarios del MAG involucrados identificaron la falta de esa capacidad como uno de los limitantes más importantes para la ejecución del PFPAS. Esto fue especialmente cierto en el caso de las zonas más pobres del país, que a pesar de haber sido inicialmente señaladas como zonas prioritarias, a su vez fueron las que mostraron la mayor

debilidad al momento de presentar proyectos viables y elegibles.

Equipo para la ejecución del Programa. El diseño del proyecto propuso como elemento central en la ejecución, la participación de funcionarios del MAG, especialmente aquéllos de la DSOREA para el trabajo en las regiones y, de SEPSA para el Componente II. A su vez se planteó la necesidad de un grupo de expertos en la UCP con dedicación exclusiva al PFPAS. En la práctica, los funcionarios del MAG en las regiones (principalmente de la DSOREA) tuvieron que compartir las nuevas demandas impuestas por la ejecución del PFPAS con sus labores habituales como agentes de extensión. En el caso de la UCP, a pesar de contarse con los recursos presupuestados para contratar una serie de expertos a tiempo completo, la institución decidió asumir las responsabilidades asignando a funcionarios de carrera para llevar adelante las labores clave del Programa². En algunos casos, ello fue llevado a cabo gracias al esfuerzo de los funcionarios, pero en otros su ausencia limitó la capacidad y velocidad de respuesta ante demandas de trabajo, altamente concentradas en el tiempo de mayor actividad de ejecución. Según la evaluación intermedia del Programa, "...la contratación de personal externo resultaba cuestionada a lo interno y externo del cuerpo ministerial, lo que de alguna manera creó condiciones de desventaja para una Programa que requería de un equipo dedicado a tiempo completo a su ejecución". Esta desventaja fue especialmente palpable en lo que respecta a los asuntos relacionados con el monitoreo y evaluación del Programa, el cual nunca contó con el especialista previsto y presupuestado en el diseño de la operación. Muchas de las carencias de información adecuada para la gestión, así como de la información de resultados (en lugar de insumos) se debieron a la ausencia de dicho especialista y de un plan debidamente diseñado y ejecutado para ello.

Obstáculos iniciales y ritmo de ejecución. Demoras para lograr la elegibilidad del Programa (por ejemplo, debido a problemas para la contratación de AEA, lo cual requirió incluso la intervención de la Contraloría y la Procuraduría) demandaron un esfuerzo considerable que distrajo la atención sobre otros temas relevantes. La elegibilidad total se logra ejecución recién en marzo de 2006 (aunque ese año se ejecutó solo el 1.15% del financiamiento) y el Componente I recién inició desembolsos en 2008. Así, se inicia el 2008, a solo tres meses de plazo original de último desembolso, con una ejecución acumulada de apenas 5.69% del financiamiento. Ello generó una sensación de urgencia para iniciar una ejecución significativa de los recursos por medio de proyectos de inversión del Componente I, que tenía el grueso de los recursos, en lugar de buscar cubrir de manera más armónica los diferentes aspectos del proyecto (asistencia técnica, capacitaciones y estudios).

Accionar reactivo frente a los retrasos. Entre los temas relevantes que fueron desplazados en el tiempo por concentrar los esfuerzos en lograr el arranque efectivo del Programa, se pueden mencionar la preparación del sistema de monitoreo y de una línea de base; preparación de guías operativas específicas para las FID y los proyectos de RBA, adopción de un programa de capacitación articulado a los objetivos del programa, definición de estudios a ser financiados con el Componente III, aclaración de los roles de las diferentes instancias participantes en el PFPAS (en las regiones frente al nivel central). Temas como estos eran especialmente importantes para un proyecto de tipo piloto como éste, que requería que el ente ejecutor trabajara en temas específicos en los cuales no siempre tenía experiencia previa en la escala requerida por el Programa. Todos estos problemas fueron solucionándose a medida que la urgencia los hacía impostergables.

Diferencias de opinión sobre temas administrativos legales al interior del Gobierno para poder dar inicio a la ejecución. Discusiones internas sobre la modalidad y

² Durante el diseño de la operación, la visión predominante en el país era que los programas y proyectos deberían desarrollarse a partir de estructuras existentes en las instituciones públicas y no por medio de unidades ejecutoras, las cuales eran consideradas como "estructuras paralelas" no deseables.

responsabilidades para la ejecución del Componente I caracterizaron el inicio del Programa, que recién se define en mayo de 2006, para que sea ejecutado directamente por el MAG. La AEA, por su parte, recién pudo iniciar la ejecución de recursos para el resto de componentes en julio de 2006. Adicionalmente, se observaron casos de discrepancias sobre la interpretación de los reglamentos entre el nivel regional (CRM) y la UCP, ocasionando atrasos en la preparación y aprobación de proyectos.

Esquema de apoyos. Según la evaluación final, el esquema de apoyo ofrecido en los proyectos de RBA (definido por la combinación de porcentaje de apoyo sobre el costo de la inversión y el límite monetario máximo por agricultor) no resultó atractivo en su etapa inicial. Con un cambio realizado en el ROP en 2008, mediante el cual se elevó el monto máximo, se logró atraer una mayor demanda, sin embargo, ésta se concentró en sectores con mayor capacidad productiva y organizacional. El elevado nivel de aporte de los productores (70-80%) habría sido un obstáculo para lograr interesar al segmento de productores más pobres pero con activos suficientes para tener viabilidad en sus actividades, considerando que carecían de los recursos para invertir y, a su vez, no habrían estado dispuestos a endeudarse para financiar el grueso de la inversión.

Tema ambiental en Costa Rica. Un aspecto positivo del contexto del sector agropecuario en Costa Rica, es la consolidación del tema de la sostenibilidad ambiental como uno de los ejes del desarrollo en el país. Como ejemplo de ello, está la promulgación de la Ley de Agricultura Orgánica. Entre las disposiciones de dicha Ley se encuentra la provisión de recursos del Presupuesto para la promoción de la agricultura orgánica. Ello, por un lado, se benefició de las experiencias del PFPAS, pero a su vez permitió continuar con el apoyo institucional del MAG a proyectos de agricultura orgánica una vez que el PFPAS culminó.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Durante el período de ejecución del PFPAS, el MAG atravesó por un proceso truncado de cambio institucional. En la administración del Presidente Arias (2006-2010), se propuso la creación de un Ministerio de la Producción, el cual fusionaría varios ministerios, entre ellos el MAG. Si bien esa fusión no se llegó a dar oficialmente, ese anunciado proceso de cambio y la indefinición de sus eventuales resultados afectaron el contexto institucional para la ejecución de proyectos. Asimismo, durante la ejecución de la operación, ésta contó con tres directores diferentes, afectando también la continuidad.

La Unidad Coordinadora del Programa careció, durante momentos extensos de la ejecución, con el personal previsto, así como con las guías operativas detalladas para su implementación. Esto es especialmente importante tratándose de un proyecto innovador en el sector. Un ejemplo claro de ello es que el Programa no contó en ningún momento con un especialista en monitoreo y evaluación, en capacitación, o en seguimiento de estudios. Entre las consecuencias de ello, se tiene que el PFPAS no fue capaz de generar un sistema de monitoreo y evaluación adecuado que permitiera reportar adecuadamente el progreso en los resultados ni apoyar la toma de decisiones de gestión en tiempo adecuado. En muchos casos, y debido a la escasez de personal en el MAG, los funcionarios clave asignados tuvieron que cumplir sus tareas en el Programa como complemento a otras tareas dentro del Ministerio.

En el caso de los funcionarios en las regiones, que jugaron el papel crítico en la promoción del PFPAS y el impulso a la generación de los proyectos, tuvieron que asumir esas tareas en adición a todas sus otras obligaciones habituales. La posibilidad de promover el proyecto dependió, así en gran medida, en el compromiso personal y la disponibilidad de tiempo para ello. No existió un sistema de incentivos a ese nivel, a pesar de lo cual cabe destacar la dedicación de algunos funcionarios en las regiones más dinámicas en lo que respecta a la ejecución del Programa.

Aspectos políticos del país, generaron resistencia a la contratación de consultores con recursos de financiamiento externo. Ello habría sido un factor para no contratar personal para la UCP a

pesar de las limitaciones de funcionarios del MAG con posibilidad de dedicarse a tiempo completo para las tareas requeridas.

No obstante los obstáculos y limitaciones, el MAG pudo asumir el reto de la ejecución, aunque en un calendario muy diferente al planeado y concentrándose sobre todo en las actividades claves para llevar adelante los proyectos y los desembolso. Como resultado del esfuerzo realizado por los diferentes participantes en la ejecución, tanto a nivel de la UCP, de funcionarios del MAG (incluyendo SEPSA y DSOREA), de los funcionarios asignados a las oficinas regionales y ASA, y a la AEA, se logró avanzar en los principales objetivos y alcanzar metas planteadas.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

IV. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

Entre los factores críticos en el mantenimiento de la adopción de prácticas o tecnologías se suelen contar la rentabilidad de las inversiones, disponibilidad de recursos necesarios para su mantenimiento (financieros y humanos), convencimiento por parte de los productores de la superioridad de la tecnología adoptada y condiciones del entorno favorables para lo anterior (mercados, información, etc.). Con respecto a la viabilidad económica y financiera de las inversiones del PFPAS, en el caso del Componente I, el apoyo del Programa ha sido de una fracción menor de la inversión total, lo que demuestra el compromiso de las organizaciones con los proyectos y, a su vez, dan importantes indicios de que las inversiones son financieramente sostenibles, lo cual fue corroborado por la evaluación final. Estos elementos permiten ser optimistas respecto a la sostenibilidad de las inversiones.

b. Riesgos Potenciales

Sostenibilidad de la inversión a nivel de finca: Si bien no se identifican riesgos importantes de sostenibilidad en las inversiones realizadas por las organizaciones de productores, en los casos de algunas de ellas, el riesgo puede ser mayor que en otros. En especial, se requiere el acompañamiento del servicio de extensión para que los beneficios de los proyectos de tipo más sensible (como los de ganadería sostenible) puedan mantenerse, pues se requiere de capacitación y asistencia técnica continua para mantener las innovaciones y garantizar que éstas rindan los frutos esperados.

Vinculación de FID con dinámica de mercado. Las FID pueden evolucionar hacia un espacio para pruebas de campo de tecnologías y prácticas, sin considerar de manera adecuada las demandas del mercado y/o la estructura de costos asociada a la implantación de esas tecnologías. Se requiere aprovechar el potencial de las FID, articulando esfuerzos de investigación, información, capacitación y extensión, para el fomento de la agricultura familiar sostenible.

c. Capacidad Institucional

Las principales líneas de trabajo del PFPAS, si bien responden a los objetivos institucionales, fueron ejecutadas por medio de herramientas innovadoras, en la cuales el MAG no tenía experiencia previa específica de gran escala. Por ello, existía el riesgo de que, sin un apoyo institucional adecuado, estas herramientas podrían ser abandonadas al culminar el Programa, a

raíz de otras prioridades emergentes. Sin embargo, lo observado durante el 2010 demuestra que se ha adoptado el compromiso institucional, mediante la respectiva asignación presupuestal, de mantener estas actividades. El incentivo de Reconocimiento de Beneficios Ambientales ha sido adoptado como uno de los incentivos para el fomento de la agricultura orgánica, por medio de la Ley 8591, de 2007, y su reglamento³. Asimismo, en el Presupuesto Nacional 2010, se incluye US\$ 875.000 para el Reconocimiento de Beneficios Ambientales, de los cuales el 77% se asigna mediante el mismo procedimiento utilizado en el PFPAS, para proyectos de producción sostenible que sean aprobados a organizaciones de productores.

El MAG también ha identificado las FID como un acierto que debe ser continuado con recursos propios. Así, en el 2010 se asignó, del Presupuesto Nacional, fondos para el desarrollo de 30 Fincas Integrales Didácticas en las zonas más pobres de la Región Huasteca Norte, como una medida que permita el desarrollo de sistemas productivos diversificados, con base en sus propios recursos. El Ministerio, por medio del DSOREA, tiene el reto de continuar con el desarrollo y efectiva utilización de las Fincas Integrales Didácticas para lograr los objetivos para los cuales fueron establecidas. Acciones recientes como la indicada arriba dan muestra de que el reto está siendo asumido por la institución.

Mediante los Centros de Información, la plataforma InfoAgro y la capacitación de personal técnico en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación se ha realizado un importante impulso el cual requiere ser continuado por parte de la Institución. El MAG por medio de la DSOREA y SEPSA deberán realizar esfuerzos para mantener la operación del sistema y fortalecer los Centros de Información, para lo cual se requiere fortalecer y mejorar la relación entre el sistema central de Infoagro y los centros de información ubicados en las ASAs.

El MAG ha salido fortalecido de la ejecución del PFPAS, específicamente la DSOREA, que ha logrado enfocar sus tareas en apoyo de los pequeños y medianos productores a través de los proyectos de RBA, y de la agricultura familiar por medio de las FID.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

La recopilación y sistematización de información sobre productos y resultados fue bastante limitada. El PFPAS no contó con un especialista en monitoreo y evaluación, ni tampoco con un sistema de seguimiento y evaluación o directrices claras para la recopilación de la información proveniente de las regiones. Los mecanismos y procesos específicos con ese fin no fueron establecidos y la sistematización de la información fue insuficiente para poder reportar insumos, productos y resultados, como elementos para la toma de decisiones. Con la evaluación final se pudo obtener información sobre los resultados del Programa, que demuestran que se lograron los principales objetivos planteados al inicio del mismo.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Gobierno no tiene previsto una evaluación ex-post. El seguimiento a los proyectos apoyados con el PFPAS se daría, en la práctica, a través de la continuación de las labores de la DSOREA con los productores beneficiarios del Programa, como parte de sus labores habituales. Ello se

³ Ley de Desarrollo Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica N° 8591; artículo 23.

hará, por lo menos si se considera la situación observada hasta el momento, sin contar para ello con un sistema de seguimiento o de recopilación de información que permita sistematizar dicho seguimiento. Sería recomendable poder planificar la preparación de una metodología para medir los impactos de las labores que serán continuadas por el MAG, como las actividades alrededor de las FID o el apoyo a proyectos de RBA.

VI. Lecciones Aprendidas

Creación de capacidades técnicas en los organismos ejecutores. Se reconoce que existe un *trade-off* entre las alternativas de tener una unidad ejecutora externa y la de asumir las responsabilidades desde la institución. La ejecución pudo haber sido más rápida de haber adoptado la primera alternativa. Sin embargo, lo positivo de la forma como se trabajó, es que ha quedado la experiencia en el Ministerio, lo que ha llevado a que se continúe con programas de apoyo a la producción sostenible y se busquen nuevas alianzas con otras instituciones. Los funcionarios, responsables de los procesos de extensión han interiorizado mejor las experiencias generadas que necesitan seguir atendiendo con las organizaciones. La definición inicial sobre el camino a seguir debe hacerse sobre un análisis detallado del ejecutor y su entorno.

Asignación de responsabilidades entre las diferentes instancias técnicas. En un esquema de aprobación de los proyectos que asigna rol importante a funcionarios a nivel local (que no están dedicados a tiempo completo al Programa), y que a su vez cuenta con un nivel decisorio a nivel central (UCP), los criterios y mecanismos para la toma de decisiones y las responsabilidades deben estar claramente definidas desde un inicio.

Priorización de tecnologías. En proyectos de demanda como éste, un menú de tecnologías elegibles de financiamiento que sea limitado, y un alcance geográfico con una priorización más clara desde el punto de vista operativo, permite enfocar los esfuerzos de los diferentes componentes e identificar impactos de manera más eficiente. Además, facilita la toma de decisiones, y reduce el nivel de discrepancias (así como las demoras usualmente asociadas a ellas) entre las diferentes instancias participantes.

Planificación de acciones frente a población objetivo. Asimismo, el dinamismo de la ejecución en las diferentes regiones fue bastante heterogéneo, dependiendo de la iniciativa o disponibilidad de tiempo de los funcionarios encargados de promover el Programa, del nivel tecnológico, económico y organizacional de las organizaciones. Si no se cuenta con una priorización clara, una planificación adecuada y el tiempo suficiente, los proyectos por demanda pueden terminar beneficiando desproporcionadamente a los productores de mejor situación relativa.

Capacidad de gestión para ejecución y supervisión de proyectos. Para garantizar una ejecución acorde con las expectativas, debe analizarse la disponibilidad de tiempo y los incentivos de los encargados de dar seguimiento a los proyectos, especialmente a nivel local.

Anexos

1. [Actas del Taller de Cierre.](#)
2. [Evaluación del Prestatario.](#)
3. [Informe Final de la Consultoría: Evaluación Final del Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria Sostenible .](#)
4. Presentaciones – Taller de Cierre
 - [Presentación - BID](#)
 - [Presentación - Ejecutor](#)