Evaluación de RUTA IV

Unidad Regional de Asistencia Técnica

en Centroamérica

Evaluación interinstitucional preterminal

BID, BM, DFID, FAO,FIDA, IICA

Junio, 2003
RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN. De acuerdo a lo establecido en el Documento del Proyecto se llevó a cabo una Evaluación Externa Preterminal de RUTA IV durante los meses de Mayo y Junio de 2003. El objetivo general de la Misión fue el de evaluar la actual etapa de RUTA analizando si se estaban alcanzando los objetivos planteados en el diseño original, revisando su pertinencia e identificando, en este contexto, las principales fortalezas y debilidades de la implementación. Sobre la base de los resultados de esta evaluación, se esperaba formular recomendaciones para lo que resta de la implementación del proyecto, identificando aspectos relevantes para la eventual preparación de futuras etapas. La misión visitó seis de los siete países participantes (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá) y entrevistó a aproximadamente 110 personas. La Misión discutió sus hallazgos preliminares en talleres celebrados con el personal de RUTA en San José. Este informe es el producto del consenso alcanzado entre los miembros de la Misión los cuales asumen similar responsabilidad en su autoría.

CONTEXTO Y ANTECEDENTES. La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) es un proyecto regional del PNUD ejecutado por el Banco Mundial. RUTA fue establecida en 1980 y ha existido durante 23 años, con una interrupción de tres años entre RUTA I y RUTA II a mediados de los 1980s. RUTA IV se inició en Julio de 2000 con un presupuesto de aproximadamente USD 12, 1 millones y la participación de BM, BID, DFID, FAO, FIDA, IICA y PNUD. En esta fase se plantearon cinco Objetivos Inmediatos (o áreas temáticas) a ser alcanzados con los Instrumentos (funciones operativas) de preparación de proyectos, apoyo a la implementación de proyectos, capacitación y asesoría en políticas, a saber: (a) Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria; (b) Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios; (c) Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos Naturales; (d) Institucionalidad Rural y (e) Temas especiales (Pueblos indígenas, Género y Prevención de desastres). En el periodo bajo análisis (2000-2003) las principales condiciones estructurales de los sectores agropecuarios y del medio rural en la región no variaron significativamente. En este sentido, se mantienen serias condiciones de pobreza rural, extrema desigualdad en la distribución de la tierra y otros activos productivos y marcada debilidad institucional tanto en el sector público como en buena parte de la sociedad civil. A escala regional, se ha registrado un positivo avance en la definición de estrategias comunes para el medio rural. Los acuerdos alcanzados por los Ministros de Agricultura se concretaron en la Agenda regional para la Agricultura en Octubre de 2001. Debe señalarse la particular tensión existente entre dos conjuntos de políticas vigentes en la región. Por un lado, la formulación y adopción de nuevas políticas de comercio internacional de productos agropecuarios. Por otra parte, la gravedad de la situación de pobreza rural y los impactos que las políticas mencionadas pueden tener sobre esta realidad, incluyendo la efectividad de las actuales políticas para aliviar la pobreza en el campo.

PRINCIPALES HALLAZGOS. La Misión trabajó con la información existente, partiendo del análisis del diseño del Proyecto e incluyendo la revisión de los informes técnicos, los registros financieros y otros datos producidos por RUTA IV. Asimismo, complementó esta información con los resultados de las entrevistas a unas 110 personas involucradas. Los principales hallazgos son:

♦ Las recomendaciones de orden operativo y gerencial, realizadas por la Misión de Evaluación de la anterior etapa de RUTA, no fueron esencialmente consideradas por el Diseño. Estas deficiencias en el diseño generaron un punto de partida relativamente confuso para las labores de RUTA IV.

♦ Se agregaron varios eventos no previstos, desde el comienzo de la implementación, que produjeron creciente disfuncionalidad en los labores e impactos esperados del Proyecto. El principal es que la Misión constató que casi desde el inicio de la etapa (Julio 2000) RUTA IV enfrentó serios problemas de dirección y gerencia. Esta situación fue inédita en la larga historia de RUTA en la cual hubo una sola (y muy eficaz) dirección por largos períodos asegurando continuidad de enfoques y relaciones. De hecho, el Proyecto habría transcurrido poco más de la mitad de su tiempo de ejecución sin Dirección efectiva. La designación del nuevo

1 Entre 1980 y 1993 un solo funcionario fungió como Director del Proyecto. Entre 1994 y 1995 fue sustituido por otro funcionario del Banco Mundial con extensas responsabilidades gerenciales previas en la región y a partir de entonces, el Director fue otro funcionario que ya pertenecía RUTA desde años atrás y naturalmente conocía su especial funcionamiento y a toda la región
Director es relativamente reciente, pues su efectiva integración a la función se remonta a principios del corriente año, y su desempeño está todavía signado por procesos de ajuste y adaptación a estas difíciles funciones.

- Hubo también cambios en el acceso y manejo a fondos previstos originalmente: el financiamiento de muchas actividades de RUTA IV estaba previsto mediante el uso de fondos de origen japonés, administrados por la Agencia Ejecutora (PHRD) cuyas reglas de acceso y utilización variaron significativamente pocos meses después de iniciada RUTA IV. Además, algunos donantes no cumplieron con sus compromisos totalmente. Por su lado, el contexto político y económico de varios países del área también influyó negativamente en la implementación del Proyecto pues se registraron importantes rotaciones de autoridades generando desconexiones con las labores de RUTA y además, hubo eventos desastrosos (terremoto en El Salvador y crisis de precios de café) que obligaron a cambios de agenda y prioridades en muchos países respecto a los objetivos iniciales.

- Al analizar la información disponible, la Misión encontró dificultades apreciables para acceder a información sustantiva sobre las actividades y trabajos del Proyecto y sobre todo para poder comparar la información recolectada con indicadores de logro de los resultados esperados y/o de los objetivos planteados en el DOCIPROY. Por un lado, la Misión encontró deficiencias conceptuales importantes en el sistema de registro de las labores del Proyecto; por otra parte, una serie de datos complementarios para poder medir intensidad de las tareas, costos y dedicación del personal no están procesados ni disponibles impidiendo extraer conclusiones sobre la eficacia y eficiencia del Proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, la Misión elaboró una serie de análisis cuantitativos y cualitativos sobre las actividades del Proyecto las cuales permitieron fundamentar, aunque con recaudos, la evaluación sobre la eficacia y eficiencia de las labores del Proyecto.

- Estas deficiencias en el registro de las labores del Proyecto no hacen justicia, en opinión de la Misión, a la extrema y elogiable dedicación e intensidad del trabajo de los profesionales que componen el Equipo Técnico de RUTA IV.

- La Misión encontró un consenso casi unánime en sus entrevistas con funcionarios de los Gobiernos y organismos regionales así como con funcionarios locales de las Agencias socias, sobre los siguientes aspectos: (i) Rol y naturaleza de RUTA: Importancia, relevancia y utilidad de un mecanismo “dónde están juntas” las principales instituciones de financiamiento internacional y de cooperación técnica internacional para temas relacionados con el desarrollo rural y los recursos naturales en una región como Centroamérica; Utilidad permanente de RUTA como “nexo” cercano y calificado para vincular a los países con las IFIs y las ACTIs; RUTA es costo-efectiva, RUTA está cerca de las demandas, RUTA es vehículo movilizador de capacidades de organismos internacionales, RUTA potencia buena parte de las actividades de las IFIs y ACTI; Convivencia de las Agencias trabajando en la misma región y en temas comunes da origen a una reflexión temática asociada, común y útil para todos (países y Agencias); RUTA es un proyecto o programa interagencial y no una institución. Su permanencia se justifica por su dinámica, los acuerdos de trabajo renovados entre las Agencias y la satisfacción de los demandantes. (ii) Desempeño general de RUTA IV: Creciente invisibilidad del Proyecto en sus actividades desde la UTR para las autoridades políticas y los organismos regionales; Visible desconexión del trabajo entre las distintas Agencias a nivel nacional; Ausencia de respuesta técnica a solicitudes de alta prioridad regional y nacional (en especial, negociaciones sobre comercio internacional); Excelente nivel y desempeño profesional de los expertos de la UTR en los temas de su competencia; Roles menos claros y desempeños diferentes de las UTNs.

- La Misión encontró una subejecución del presupuesto estimada en un 11% menos de lo programado con importantes consecuencias en la composición y dotación de personal calificado.

**Evaluación.** Ante la extremada generalidad de los objetivos y resultados esperados generales incluidos en el Diseño de RUTA IV, la Misión optó por evitar un juicio global y procedió a evaluar los siguientes aspectos del Proyecto: (a) Pertinencia del proyecto; (b) Calidad del diseño; (c) Eficacia del Proyecto según sus objetivos; (d) Aspectos organizativos y de gestión de la ejecución del Proyecto incluyendo los Aspectos financieros, y, (e) Eficiencia del Proyecto. Los resultados de la Evaluación se presentan en el Cuadro siguiente.

---

3 Cabe señalar que los excelentes antecedentes profesionales del funcionario designado no incluyen, sin embargo, experiencia de trabajo relevante en América Central ni labores de coordinación interagencial como las que caracterizan a RUTA, lo cual naturalmente implicaría un tiempo prolongado de adaptación y ajuste a las nuevas funciones.
La Naturaleza de RUTA: Pertinencia de sus Objetivos. La naturaleza y pertinencia de RUTA es la de un Proyecto interagencial e internacional que sólo mantiene su vigencia en el tiempo y su validez si consigue mantener la dinámica suficiente para movilizar capacidades de todos sus miembros (países y agencias) a satisfacción explícita de todas las partes involucradas.

Calidad del Diseño. El diseño de RUTA IV fue insatisfactorio y no se incorporaron varios aspectos recomendados en anteriores evaluaciones. Tales carencias se revelaron como críticas ante problemas en la implementación que no habían surgido en etapas anteriores del Proyecto, particularmente en lo que se refiere a la organización y gerencia.

Eficacia del Proyecto según los Objetivos Inmediatos. La calificación del desempeño global de RUTA IV en relación a los resultados esperados por “Objetivos Inmediatos” es satisfactoria cuando se aplican prioridades surgidas en las agendas de las Agencias donantes. La Misión señala como altamente satisfactorio los resultados obtenidos en los temas de Pueblos Indígenas, Género y Manejo de Recursos Naturales mientras que muy insatisfactoria es la calificación para los temas de Comercio Internacional y Producción Agropecuaria. Estos resultados son congruentes con el alto nivel profesional y dedicación del equipo técnico el cual enfocó sus esfuerzos a acciones ligadas a las operaciones principales de las agencias en la región. La ausencia de relaciones permanentes y de retroalimentación entre el Director y los Gobiernos generó una creciente insatisfacción por parte de estos últimos pues las principales y prioritarias demandas (Agenda Regional y Comercio Internacional) no fueron atendidas debidamente. Desde esta perspectiva, el desempeño de RUTA IV ha sido evaluado como insatisfactorio.

Eficacia del Proyecto según sus funciones operativas o instrumentos. RUTA sigue siendo, a pesar de las vicisitudes gerenciales de los últimos años, un Proyecto con grandes ventajas comparativas en la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación en las áreas de su competencia (políticas y proyectos). En particular, las funciones de Capacitación son evaluadas como de excelente nivel. La coherencia de estas intervenciones sigue, sin embargo, en tela de juicio. En efecto, las actividades de RUTA son el resultado del proceso de programación anual que se supone armoniza las demandas de las partes interesadas con la oferta de servicios disponible. Tal proceso requiere de condiciones particulares tanto en los Gobiernos como en las Agencias y de una especial labor de armonización por parte de la Dirección. Varias de estas condiciones no se han cumplido a cabalidad en los últimos ejercicios tanto por la creciente falta de coordinación y visibilidad del Proyecto en los países como por distimales enfoques en las sedes de las Agencias.

La Agenda Regional. El insatisfactorio desempeño de RUTA IV en la atención de la Agenda Regional es uno de los mayores déficits al juicio de los Gobiernos y organismos regionales. A juicio de la mayor parte de las partes involucradas (y del mismo diseño del Proyecto) esta etapa de RUTA debía estar signada por su focalización en tareas de alcance regional y tal cometido no fue logrado. Esta situación ha generado una interrupción y enfriamiento de relaciones orgánicas entre el Proyecto y los organismos regionales. De hecho, una cantidad de logros positivos conseguidos a nivel nacional quedan obscurcidos por esta falencia.

El Trabajo Interagencial. La “escasa interagencialidad” es aparentemente un falso problema, a juicio de la Misión. La permanencia conjunta de técnicos de alto nivel y gran compromiso profesional con las temáticas de RUTA ha generado sinergias interagenciales de alto valor, en todas las etapas de RUTA, inclusive en ésta signada por la ausencia de adecuada Dirección. Los beneficiarios de este proceso han sido las Agencias, los profesionales mismos y, por supuesto, los países beneficiarios de los productos finales. Estas sinergias se incrementan a los más altos niveles cuando existe un estilo de gerencia y de “espíritu de equipo” que favorece tales interacciones informales. Sin embargo, este valioso atributo de RUTA ha quedado “oculto” por los indicadores seleccionados para “medir interagencialidad” (p.ej., “productos interagenciales”).

Dirección del Proyecto. RUTA IV ha padecido durante la mayor parte de su ejecución de serias falencias gerenciales sea por ausencia del Director sea por procesos de transición y ajuste a la función. La vulnerabilidad del Proyecto a estas situaciones es muy alta y la Agencia Ejecutora y las demás sociedades no han reemplazado con acciones eficaces estas falencias. Las consecuencias son tanto la dispersión de esfuerzos internos, la pérdida del sentido de pertenencia y equipo de los profesionales, tendencias a la desreglamentación de los equipos, un desempeño por debajo del potencial y la creciente pérdida de visibilidad y legitimidad del Proyecto ante los países de la región.

Programación de los Trabajos. Persisten en RUTA IV los problemas ya señalados en anteriores evaluaciones sobre el proceso de planificación y programación de actividades. Parte importante de estas carencias encuentra su causa en la falta de coordinación entre las Agencias (en sede) y parte importante reside en carencias en las funciones gerenciales.

Rol de las UTNs. Es necesario reformular el rol de las UTNs (incluyendo opciones extremas de fortalecerlas o incluso de interrumpir su existencia) en el esquema organizacional de RUTA. La situación actual, en la cual los Coordinadores de las UTN han dejado de ser “embaajadores” de RUTA con costos nulos para los países, genera ambigüedades y tensiones y no asegura eficacia y eficiencia al Proyecto en el nivel local.

Aspectos financieros. La situación financiera de RUTA IV presenta crecientes problemas y restricciones. Esta situación tiene negativas repercusiones en el funcionamiento de todo el Proyecto en su etapa actual de ejecución y en las perspectivas para su implementación en el ejercicio siguiente. Las Agencias socias deben revisar sus compromisos y encontrar acuerdos novedosos para evitar una crisis financiera de mayor envergadura.

Eficiencia del Proyecto. La Misión de Evaluación de RUTA IV considera que la eficiencia del Proyecto solamente podría ser evaluada rigurosamente si existieran suficientes indicadores cuantitativos, que no están disponibles. La Misión de Evaluación considera, sin embargo, que existen indicios suficientes para suponer que las actividades de RUTA son más económicas que otras alternativas disponibles en la región para algunas de las Agencias socias. Además, la Misión estima que la eficiencia del Proyecto puede ser jugada aplicando un enfoque de “demanda revelada” representada por la voluntad de las Agencias financiadoras de seguir asignando recursos (suponiendo cálculos de beneficio/costo racionales en cada una de ellas).
CONCLUSIONES. La Misión de Evaluación de RUTA IV ha llegado a las siguientes conclusiones generales:

(a) Sobre el desempeño de RUTA IV:

RUTA está en crisis. De hecho, RUTA IV es la etapa del Proyecto con el desempeño menos satisfactorio de todas. Lamentablemente, este resultado se ha producido a pesar de formidables esfuerzos y gran dedicación de su equipo profesional de alto nivel. Esta situación se refleja en la pérdida de visibilidad del Proyecto al nivel de los Gobiernos y la pérdida de consenso sobre la utilidad del Proyecto, en la creciente pérdida de sus ventajas comparativas tradicionales (dinámica y eficaz capacidad de respuesta ante las demandas locales) y en las críticas severas sobre su desempeño en el ámbito de los organismos regionales.

RUTA IV también está en crisis interna. Se está en un momento en el cual los excelentes profesionales que la componen han perdido estímulos, se ha reducido el espíritu de equipo y se han incrementado las tendencias a la disgregación. La magnitud de la crisis no parece aún haber generado respuestas adecuadas por parte de las Agencias de la Sociedad de RUTA. Esta situación reconoce varias causas. La principal ha sido la ausencia de una Dirección eficaz durante la mayor parte del periodo y la naturaleza del Proyecto lo hace altamente vulnerable a esta situación. Las debilidades del diseño organizacional y financiero y la falta de cercanía de las Agencias han aumentado los efectos negativos del vacío de Dirección.

Finalmente, la pérdida de visión conjunta por parte de Agencias y Gobiernos sobre el carácter único de RUTA como Proyecto interagencial y regional ha influido sobre estos procesos. El futuro inmediato de RUTA IV depende de revertir en la manera más rápida y eficaz posible este proceso. Rápidas y oportunas acciones son necesarias para lograr rescatar y hacer permanecer este inédito Proyecto interagencial con altísimo potencial para servir a los intereses de la región.

(b) Sobre la Concepción y Naturaleza de RUTA:

La Misión de Evaluación de RUTA IV no puede dejar de manifestar que, a pesar de la crisis actual mencionada, se concluye que la Concepción y Misión de RUTA tienen una validez y vigencia permanente para los intereses de los países miembros y para las Agencias de RUTA. Así, se concluye que: (i) La concepción básica y original de RUTA como Proyecto Interagencial al servicio del desarrollo rural y agrícola de Centroamérica sigue siendo válida, valiosa y vigente. Dado el contexto regional y la historia del Proyecto, si RUTA no existiese, “habría que inventarla”; (ii) La interacción permanente de Instituciones Financieras Internacionales y de Agencias de Cooperación Técnica Internacional bajo un mismo Proyecto y atendiendo problemáticas y demandas comunes ha sido muy fructífera durante largo tiempo y sigue manteniendo un potencial formidable si se consigue un adecuado y armonioso gerenciamiento de todas las partes involucradas; (iii) Con adecuada gerencia y acuerdo de las partes, puede llegarse a decir nuevamente que: RUTA es costo-efectiva, RUTA está cerca de las demandas, RUTA es vehículo movilizador de capacidades de organismos internacionales, RUTA potencia buena parte de las actividades de las IFIs y ACTIs. (iv) La concepción de la naturaleza y rol de RUTA debe ser explícitamente asumida por todas las Agencias involucradas y por los países del área. Esta reafirmación de principios permitirá acotar y circunscribir sin ambigüedades el alcance y tipo de servicios que RUTA deberá proveer.

(c) Los principales aspectos positivos de RUTA IV:

Por cierto, la crisis de RUTA IV no debe oscurecer los principales logros y aspectos positivos que se registraron durante la ejecución del Proyecto. Por cierto, si RUTA IV ha perdido imagen y visibilidad ante los Gobiernos y organismos regionales ante la ausencia de una Dirección efectiva durante la mayor parte de su implementación, no puede afirmarse lo mismo cuando se revisa la apreciación de la cantidad y calidad de los trabajos de su Equipo Técnico durante el periodo. Al respecto, la Misión de Evaluación concluye: (i) El desempeño de RUTA IV ha sido fundamentalmente apreciado por el nivel profesional de excelencia y la enorme dedicación de los miembros del Equipo Técnico, a pesar de múltiples circunstancias adversas e institucionales. (ii) Sin la existencia de este grupo de profesionales, con un nivel técnico excepcional y con una dedicación personal al trabajo por encima de lo común, RUTA IV hubiera entrado en crisis severa hace ya bastante tiempo.
(d) Las principales cuestiones y tensiones pendientes:

Si efectivamente RUTA es tan valiosa como iniciativa para la región y para las Agencias asociadas, ha permanecido durante tanto tiempo en operación y sigue manteniendo un nivel de calidad técnica excelente, ¿Por qué se encuentra en una crisis de estas proporciones?

La Misión considera que atribuir todos los males a la ausencia de gerencia efectiva en el último período sería una respuesta simplista e incompleta. En todo caso, dichas falencias han hecho emerger una serie de problemas de mayor envergadura que es necesario poner en evidencia y explicitar.

La Misión de Evaluación de RUTA IV concluye que existe un número de cuestiones y tensiones pendientes, algunas de vieja data, que deben ser resueltas por todas las partes involucradas si se desea revertir la crisis actual del Proyecto y su vigencia posterior. En rigor, buena parte de las deficiencias que se revelaron en RUTA IV se arraigan desde hace mucho más tiempo y, en buena medida, fueron disimuladas por los excelentes desempeños de gerentes y técnicos anteriores y/o por contextos favorables. Estas serían:

**LA DIMENSIÓN INTERAGENCIAL: ACUERDOS BÁSICOS INCOMPLETOS**

La naturaleza interagencial de RUTA no es solamente una característica original sino también un desafío permanente. De hecho, su carácter casi único en el mundo es una prueba flagrante de las dificultades objetivas de llevar a cabo esquemas interagenciales con aceptables grados de permanencia y eficacia. Desde el diseño del Proyecto, pasando por las vicisitudes del financiamiento y la implementación, numerosos acuerdos surgieron de “compro misos incompletos” por parte de las Agencias los cuales, ante variaciones de contexto o problemas gerenciales, generaron situaciones críticas.

La Misión concluye que si las Agencias no coordinan sus visiones y acciones en el ámbito regional y temático de RUTA desde y entre sus sedes la capacidad de RUTA de continuar trabajando efectivamente se reducirá cada vez más. En rigor, RUTA se justifica si sirve para atender demandas de los países y de las Agencias que ni unos ni otros puedan satisfacer con medios más eficaces y eficientes. Esto implica que las Agencias deben “recortar” para RUTA acciones específicas, diferenciándolas de actividades que llevan a cabo en sus programas corrientes. Pero tal “recorte” debe ser explícito para todas las partes involucradas: países, gerentes en sede de las Agencias, Representantes locales de las Agencias, etc. De otra forma, la tensión permanente de competencia y superposición de funciones genera resultados negativos para todas las partes. El rol de RUTA de “centralizador” de informaciones sobre las estrategias de todas las Agencias en los países de la región ha sido siempre cumplido en manera parcial. A RUTA no se le facilita toda la información pertinente (desde las sedes) y los países buscan esta información en forma autónoma y por medios paralelos, y encuentran eco en las sedes de las Agencias para sus demandas. Esta situación permanece en el tiempo: o bien se le quita explícitamente a RUTA este “rol teórico” o bien se cambian las políticas de información de las Agencias en sede.

RUTA tiene una sola Agencia Ejecutora pero esta categoría (y responsabilidad) es discutida en casi todas las reuniones de las Agencias que, de hecho, no constituyen ni funcionan como una efectiva “Junta Directiva”. La necesidad de nuevos arreglos institucionales a nivel regional y de cada país para complacer a todas las partes debe ser finalmente enfrentada. La dimensión y sobre todo las formas que adoptan los aportes de recursos y financiamiento a RUTA muestran cabalmente estas tensiones. La capacidad operativa de todo el Proyecto está comprometida sino se encuentran arreglos interinstitucionales más eficaces y permanentes que aseguren entre otros, la dotación y reemplazo de profesionales de alto nivel y la distribución compartida de los costos operativos.

**LA DIMENSIÓN INTERAGENCIAL: LA ORGANIZACIÓN Y EL TRABAJO INTERNO**

La difícil tarea de coordinar y dirigir los trabajos de un grupo de profesionales de alto nivel profesional y pertenecientes a distintas agencias internacionales requiere una dedicación casi exclusiva, amén de cualidades gerenciales esenciales. Además, el Director debe ser un eficaz y dinámico “embajador” de las Agencias ante los Gobiernos y los órganos regionales y, también, un armonizador de relaciones con las gerencias en las sedes de
las Agencias socias. Sin embargo, cada vez más el Director de RUTA debe dedicar partes crecientes de su tiempo a tareas técnicas directamente relacionadas con operaciones de su Agencia. Esta contradicción debe resolverse so pena de incrementar las disfuncionalidades gerenciales que afectan al Proyecto.

En relación con el “trabajo interagencial”, la Misión concluye que la concepción defendible de RUTA no es compatible con un modelo de “hostería” donde cada pasajero ocupa un cuarto compartiendo todos el mismo techo, pero atendiendo cada uno sus propios asuntos. La analogía “ideal” sería la de un “hospital policlínico” donde cada especialista se ocupa de sus propias tareas pero todos interactúan profesionalmente para maximizar el bienestar de los pacientes. Cuando se producen fallas de coordinación y dirección, el funcionamiento del Proyecto se inclina más al primer modelo y lo contrario ocurre cuando se cuenta con una adecuada función directiva (no necesariamente circunscripta a la figura del Director). La ausencia de una “Junta Directiva”, conformada por las Agencias socias, impidió que rápidamente se reemplazarán las funciones gerenciales del Director por decisiones coordinadas e instrucciones precisas a los integrantes del equipo técnico para maximizar el trabajo integrado.

En forma similar, la coexistencia en los países de RUTA y de oficinas locales de varias de las Agencias socias debería implicar un permanente flujo de información y coordinación de acciones para potenciar las actividades de todas evitando superposiciones y aumentando las sinergias complementarias. Sin embargo, la Misión encontró muy pocos ejemplos en este sentido y, más bien, se registró indiferencia, falta de contactos y hasta contradicciones entre ambas partes. Nuevamente, no solamente parece explicarse esta situación por falencias en la gerencia del Proyecto pues en varias oportunidades se identificó que no existían instrucciones ni lineamientos claros hacia los Representantes por parte de sus superiores en las sedes de las Agencias.

A RUTA se le exige un Marco Lógico y un Plan de Trabajos cuadrienal pero también se le exige que sea “ágil”, “flexible” y brinde sus servicios “a demanda”. Esta contradicción puede resolverse con arreglos programáticos, organizativos y financieros adecuados que no son precisamente los actuales y que requieren “acuerdos explícitos y completos” entre todas las partes involucradas. Entre otros, la introducción de Fondos “de libre disponibilidad”, la construcción de indicadores operacionales, la vigencia de los mecanismos de consulta y retroalimentación con clientes y Agencias, son elementos ya recomendados previamente pero nunca introducidos a cabalidad en la ejecución del Proyecto.

**LA RELACIÓN CON LOS PAÍSES Y ORGANISMOS REGIONALES**

Los Gobiernos de los países miembros de RUTA son los beneficiarios de sus acciones y son la contraparte principal de las mismas. Naturalmente son también co-ejecutores de varias actividades pero no por ello se convierten en “socios” con las mismas características que las Agencias que conforman el Proyecto. Similares consideraciones se aplican al rol de los organismos regionales. Hasta la fecha, el CAC es el único organismo con participación formal en el Proyecto pero ya se ha señalado que otros organismos, con los cuales se está trabajando cada vez más, se incorporarán formalmente a RUTA (p.ej. el CCAD). Este rol de “clientes” y usuarios de los servicios de RUTA debe quedar explícito en el diseño del proyecto para evitar confusiones y asignar incorrectamente responsabilidades y para dar legimitidad permanente a los PATs y sus reformas eventuales. Desde este punto de vista, los Gobiernos y los organismos regionales son fundamentalmente los originadores de demandas y los supervisores de la calidad de los servicios recibidos. En este sentido, su participación es esencial en instancias de planificación de los trabajos, reuniones de supervisión de la marcha del Proyecto y reuniones de evaluación, junto a las Agencias socias. Estos roles no deben ser confundidos con la co-ejecución: de otra forma, las responsabilidades sobre logros y problemas del Proyecto aparecen difusas.

La problemática detectada en el funcionamiento actual de las UTNs es, en rigor, la versión a escala local de buena parte de las ambigüedades funcionales ya señaladas para RUTA en su carácter de proyecto interagencial. Este conjunto de problemas debe ser solucionado desde una perspectiva de fortalecimiento institucional nacional y de incremento de la coordinación interagencial en el ámbito de cada país. La ambigüedad en el rol de los Coordinadores y su financiamiento debe ser solucionada a la brevedad.
RECOMENDACIONES. La Misión de Evaluación de RUTA IV concluye que las características del Proyecto hacen necesario concluir la evaluación de su desempeño con dos horizontes de análisis; por un lado Recomendaciones de muy corto y corto plazo tendientes a mejorar el desempeño de RUTA IV en lo que resta de su ejecución. Por otra parte, recomendaciones dirigidas al futuro que podrán ser aprovechadas para la formulación de eventuales fases sucesivas del Proyecto.

Recomendaciones para el muy corto plazo (tercer trimestre de 2003)

**RECOMENDACIÓN 1: Recuperación de la visibilidad y credibilidad del Proyecto en la Región**

Se recomienda especialmente que se desarrollen una serie de acciones destinadas a recuperar la visibilidad y credibilidad del Proyecto en la región. Las principales acciones recomendadas son:

1.1. La Dirección de RUTA debe desarrollar un trabajo intenso de relaciones con los Ministros, el CAC y el CCAD orientado a obtener lo más pronto posible consenso explícito sobre la utilidad del Proyecto y apoyo a las labores de RUTA IV.

1.2. El actual proceso de programación 2003-2004 brinda la oportunidad para potenciar tales tareas. Se recomienda formular el PAT con los siguientes criterios: (a) Incluir actividades con la máxima prioridad por parte de los Gobiernos y de los Organismos regionales; (b) Priorizar aquéllas con mayor visibilidad nacional y regional; (c) Elegir actividades con mayor factibilidad de alcanzar logros en el corto plazo y poder mostrarios con adecuados indicadores de resultados; (d) Asegurar la capacidad de respuesta técnica con los recurso humanos disponibles; (e) Maximizar la inclusión de actividades con los mayores insumos y productos interagencias.

**RECOMENDACIÓN 2: Apoyo excepcional de la Agencia Ejecutora a la Dirección de RUTA IV**

Se recomienda a la Agencia Ejecutora, tomar las medidas necesarias para fortalecer las capacidades gerenciales en la Dirección del proyecto. Entre otras, deberían considerarse:

2.1. Apoyo excepcional a la Dirección mediante un asesor o "facilitador" con adecuada experiencia en el manejo de grupos profesionales interagencias y amplio conocimiento de la región;

2.2. Liberar al Director de tareas no relacionadas con sus funciones gerenciales;

2.3. Complementar el cuerpo directivo con un Vice-Director o Coordinador Técnico que asegure mayor eficacia gerencial al Proyecto en este período crítico.

2.4. Diseñar, adoptar e implementar con la Dirección y el equipo técnico un "Plan de Emergencia" de emergencia para asegurar los logros esperados en el último año de ejecución.

2.5. Organizar una Misión de supervisión "ad hoc" para producir un Informe operativo sobre los procesos anteriores a ser presentado a las demás Agencias sociales y al CAC (con información al CCAD).

**RECOMENDACIÓN 3: Acciones de apoyo excepcional por parte de las demás Agencias sociales.**

Se recomienda a las demás Agencias sociales de RUTA IV apoyar el actual proceso de recuperación de visibilidad, credibilidad y efectividad del Proyecto en la región. Se recomienda, en particular:

3.1. Emitir señales claras de apoyo a los técnicos de cada Agencia destinados al Proyecto, sobre el respaldo institucional para lograr recuperar la eficacia de RUTA IV, identificando áreas de trabajo interagencial y autorizando explícitamente a los técnicos a participar en éstas.

3.2. Instruir a los Representantes locales de las Agencias sobre este proceso y lograr su apoyo en acciones hacia los Gobiernos de la región;

3.3. Participar intensamente en las labores de formulación del PAT 2003-2004 incluyendo esfuerzos mayores de coordinación interagencial tanto a nivel de sedes como en el ámbito local.
**RECOMENDACIÓN 4: Recuperación de la cohesión interna del equipo técnico**

Se recomienda actuar rápidamente para lograr la recuperación del “espíritu de equipo” en la UTR y UTNs. En particular, se recomienda:

4.1. Establecer mecanismos operativos de coordinación e interacción entre los profesionales de RUTA y la Dirección, usando el apoyo del “facilitador” y enmarcados en el “Plan de Gerencia” mencionados anteriormente.

4.2. Demorar los cambios previstos de personal técnico para permitir que los nuevos técnicos tengan un periodo de transición adecuado junto a los que dejarían sus funciones, evitando la interrupción de enfoques técnicos vigentes, pérdidas de memoria institucional y potenciando sinergias en la transición.

**RECOMENDACIÓN 5: Flexibilización acuerdos actuales sobre UTNs**

Se recomienda una rápida flexibilización de los acuerdos vigentes sobre los roles y ubicación de las UTNs hasta, al menos, fines del corriente año. Con el objeto de facilitar las relaciones con los Gobiernos se recomienda una política “ad hoc” para cada país de la región, de acuerdo a las situaciones locales. Estas acciones deben incluir opciones tales como: (a) mantenimiento por un plazo determinado de la situación actual; (b) sustitución del Coordinador de la UTN por un “punto focal” nacional a ser designado por las autoridades con acuerdos con la Dirección de RUTA; (c) sustitución de los acuerdos de financiamiento permanentes por arreglos de financiamiento “ad hoc” justificados por actividades prioritarias; etc.

**RECOMENDACIÓN 6: Obtención de respaldo explícito a la vigencia del Proyecto por parte de Gobiernos y organismos regionales.**

Se recomienda especialmente la validación participativa del Plan de Trabajos 2003-2004 incluyendo acuerdos explícitos en cada país con participación de los representantes locales de las Agencias socias y validación del Plan a nivel regional en una Reunión del CAC a la cual se sugiere invitar representantes del CCAD y a los representantes de las sedes de las Agencias Socia. Estos eventos no deberían realizarse más allá de fines de Septiembre de 2003.

La exitosa terminación del período de ejecución de RUTA IV y las decisiones eventuales sobre el futuro de RUTA deben ser discutidas abiertamente en estas instancias a fin de que las Agencias socias obtengan una opinión clara de la vigencia de la demanda de los países miembros y se obtenga un consenso amplio sobre el PAT correspondiente al último año del Proyecto.
Recomendaciones para el último año de RUTA IV (a ser aplicadas antes del primer trimestre del 2004)

RECOMENDACIÓN 7: Establecimiento de Junta Directiva de RUTA IV
La naturaleza del Proyecto lo hace extremadamente vulnerable a la falta o a carencias en el desempeño de la Dirección por lo que se recomienda una participación más activa y orgánica de un Cuerpo Directivo Interagencial (“Junta Directiva”) a ser establecido durante la última etapa de RUTA IV para mejorar y apoyar a la gerencia del Proyecto (ayudando a la Agencia Ejecutora). La Junta Directiva debería estar conformada por los gerentes o funcionarios responsables del Proyecto en la sede de cada Agencia socias. Representantes del CAC y del CCAD deberían oficiar ya sea como observadores permanentes o como miembros de la Junta Directiva así como un representante regional de la sociedad civil.
Este organismo debería también monitorear situaciones de emergencia financiera y suplir los recursos oportunamente o, en su defecto, explícitamente reprogramar actividades negociando los acuerdos correspondientes con los Gobiernos.
Las Junta Directiva presentará sus decisiones, junto con la Dirección del Proyecto, para discusión y aprobación de los clientes a través de presentaciones oportunas ante el CAC y el CCAD (en reuniones plenarias).

RECOMENDACIÓN 8: Lograr una efectiva coordinación interagencial desde las sedes.
Se recomienda que la coordinación de las actividades de formulación y de apoyo a la implementación de programas y proyectos en marcha en la región sea realizada con mayor coherencia y coordinación por parte de las Agencias socias mediante flujos de información y acciones más oportunas y permanentes entre las sedes de las Agencias y la Dirección de RUTA que deberían plasmarse en el PAT 2003-2004 (últimos ocho meses de ejecución del Proyecto).
RUTA necesita actuar en forma consistente frente a los Gobiernos: el reparto de funciones así como el flujo de informaciones entre las Agencias y RUTA (incluyendo las actividades de las Representaciones locales de las Agencias) debe ser coordinado mucho más eficazmente para evitar confusiones frente a los Gobiernos y organismos regionales. Se recomienda utilizar el mecanismo de la Junta Directiva (ver Recomendación 7) como medio para efectivizar las anteriores recomendaciones: p.ej. con un Informe Interagencial sobre actividades en la región como producto de cada reunión de la Junta.

RECOMENDACIÓN 9: Mejorar los mecanismos de programación de trabajos de RUTA IV
Para mejorar la Programación de los Trabajos de RUTA IV, se recomienda:  
9.1. Formular y aplicar criterios explícitos de priorización de las demandas y obtener acuerdos al respecto por parte de los demandantes a nivel regional y en cada país.
9.2. Obtener aprobación explícita de los PAT por parte de los Gobiernos y organismos regionales en base a mejores mecanismos de consulta. A nivel regional, el CAC debería ser el organismo al cual se le daría la propuesta y en cada país se buscaría que además del MAG se sumen representantes de otros ministerios y de la sociedad civil.
9.3. Establecer mecanismos de actualización y validación de su vigencia con los clientes que permitan absorber contingencias (p.ej. falta de recursos humanos no prevista, cambios de prioridades políticas, etc.) en forma clara y consensuada. Para el PAT 2003-2004 se recomienda un mecanismo de validación semestral.
9.4. Se recomienda elaborar un diseño operativo y adecuado de los objetivos y metas a alcanzar el cual, junto a un eficaz sistema de seguimiento con indicadores de resultado adecuados permitirá una evaluación de los resultados más eficaz por parte de todos los involucrados.

RECOMENDACIÓN 10: La Agenda Regional
Se recomienda especialmente revitalizar las acciones de RUTA IV en relación a la Agenda Regional.
10.1. Se recomienda como urgente y necesario asignar recursos y esfuerzos a identificar aspectos de la Agenda Regional que puedan ser satisfechos por las actividades de RUTA IV en su PAT 2003-04.
10.2. Se recomienda una intensa acción de diálogo y negociación de la Dirección con el CAC y el CCAD para acordar la lista de temas prioritarios.
10.3. Se recomienda una especia atención de las Agencias socias para canalizar su cooperación en estos temas tomando en cuenta las acciones de RUTA IV y coordinando acciones con su Dirección.

RECOMENDACIÓN 11: Visibilidad del Trabajo Interagencial
Se recomienda aumentar la “visibilidad” de las sinergias interagenciales en RUTA. Este cometido puede lograrse mediante varios métodos: desde un cambio explícito en los métodos de registro de la asignación de tiempos de los expertos en todas y cada una de las Agencias donantes, pasando por el diseño de indicadores “ad hoc” para medir este fenómeno, hasta incluir la incorporación de Informes Cualitativos sobre experiencias de tareas interagenciales producidas periódicamente por la UTR y las UTNs. Para el periodo 2003/2004 se podría experimentar este último enfoque alternativo.
RECOMENDACIÓN 12: Acciones específicas en las actuales Operaciones de RUTA IV
Se recomienda tomar en cuenta las siguientes recomendaciones (las áreas no mencionadas se consideran operando adecuadamente):

12.1. En el Tema de Pobreza Rural, se recomienda aumentar el énfasis en acciones dirigidas a apoyar la implementación de estrategias y políticas de desarrollo rural pues ahora el énfasis parece muy concentrado en procesos de consulta y en proyectos individuales. Los estudios finalizados pueden servir para continuar impulsando desde RUTA la discusión de acciones a seguir.

12.2. En el Área de Comercio Internacional se recomienda que RUTA haga un esfuerzo excepcional para reclutar un experto a tiempo completo en estos temas para trabajar con el CAC y en los países. La posibilidad de reclutar tal experto va a influir en la capacidad de RUTA de responder a este tema estratégico pues, además de las negociaciones, ya surgen demandas relacionadas con los tratados en marcha.

12.3. Con respecto a mercadeo y agro-negocios, se recomienda un mayor esfuerzo en promover trabajos interagencias, usando los resultados de las actividades completadas. El proceso de terminar el PAT para el año 2003/04 debe tomar en cuenta la demanda de los clientes en estos sub-temas dado que todos los países tienen estrategias de desarrollo rural donde estos aspectos son componentes importantes.

12.4. En el Área de Institucionalidad Rural, dados los magnos y dispersos resultados obtenidos, se recomienda explorar la posibilidad de promover un estudio de reestructuración institucional (en un país a seleccionar) que tendría por objetivos la reorganización de las instituciones del sector público y la incorporación de otras del sector privado para proveer eficientes y sostenibles servicios de apoyo para la generación, comercialización y procesamiento de productos agropecuarios, de manera a obtener mayores ingresos y más empleo en el Sector y contribuir a aliviar la pobreza, con una mayor seguridad alimentaria. Este estudio podría servir para replicar en otros países y como base para acciones posteriores de diseño y discusión de políticas y proyectos.

12.5. Las actividades de Capacitación deben ampliarse dada la demanda excedente identificada y la excelente oferta de servicios. La búsqueda de fondos para financiar esta ampliación es recomendable y prioritaria. Se recomienda que RUTA desarrolle estrategias más efectivas de mercadeo de sus servicios de capacitación y que busque asegurar sostenibilidad institucional para estas capacidades adquiridas.

12.6. Se recomienda mejorar el entorno de trabajo del especialista en Manejo del conocimiento y documentación mediante acciones gerenciales que le permitan interactuar mejor con el equipo técnico, las UTNs y otras partes relacionadas con RUTA. Entre otras acciones, la difusión del boletín electrónico debe hacerse más dirigida a potenciales usuarios a nivel nacional. RUTA debe establecer criterios de prioridad para sus publicaciones, establecer acuerdos de interacción con la sociedad civil y otras partes involucradas y aumentar su poder de diseminación de información y conocimientos.

12.7. En las funciones de Preparación y Apoyo a la implementación de Proyectos se recomienda un esfuerzo de las Agencias en sede para armonizar los trabajos en curso y aprovechar al máximo las capacidades de RUTA. Las recomendaciones anteriores tienen implicaciones financieras que deben ser consideradas por las Agencias y por la Dirección de RUTA a fin de programar correctamente las necesidades presupuestarias para el último año de ejecución.

RECOMENDACIÓN 13: Reformulación del rol de las UTNs
Se recomienda analizar y reformular el esquema de inserción de las UTNs en los MAGs y en su relación con RUTA central y los representantes de las Agencias socias en cada país. Estas acciones deberían adoptarse en el primer semestre de 2004. Algunos principios generales a considerar serían: a) Independientemente de la consideración de la fuente de financiamiento, el Coordinador de la UTN (o “punto focal” de RUTA) debería fungir como Secretaría Técnica de un “directorio nacional” compuesto por las Agencias socias en cada país y los organismos de Gobierno involucrados en el desarrollo rural y medio ambiente (reemplazando el esquema regional de RUTA). Esta posición lo legitimizaría dentro de cada Gobierno y permitiría contar con un vehículo más eficaz de transmisión de las acciones del Proyecto tanto a nivel regional como nacional; b) Debería considerarse la posibilidad de cancelar las UTNs y reemplazarlas por la designación de “puntos focales” en cada Gobierno incluyendo no solamente a los MAG sino también a los Ministerios de recursos Naturales y Medio Ambiente; c) De continuar con el actual sistema (en todos o en algunos países) un principio general a negociarse sería el financiamiento de un tercio de sus gastos por parte de los Gobiernos, RUTA y las Agencias socias a nivel local.
RECOMENDACIÓN 14: Arreglos Financieros para el 2004

Se recomienda que, a la brevedad, las Agencias socias tomen decisiones para asegurar el financiamiento adecuado de RUTA IV durante su último año de ejecución. Dados los problemas de implementación registrados durante esta fase del Proyecto, toda posibilidad de revertir la imagen del Proyecto se vería comprometida por la falta de recursos.

14.1. Se recomienda que el Director de RUTA se comunique con el responsable en cada Agencia socia, y le informe sobre el monto de fondos pendientes de pago, solicitando una respuesta explícita a lo más pronto posible. Esta solicitud se puede basar en la discusión y acuerdos (p.ej. el aporte para gastos de operación) de la reunión de socios de febrero, 2003 y en el presupuesto que surja del PAT 2003-2004.

14.2. Se recomienda que todos los socios cumplan lo más pronto posible con sus compromisos financieros pendientes y hagan sus mejores esfuerzos para asegurar un financiamiento adecuado del PAT 2003-04.

14.3. RUTA, en colaboración con la gerencia en el Banco Mundial, debe aclarar con los funcionarios del Banco las reglas en el uso de los fondos PHRD, con el objetivo de permitir a RUTA ser elegible para el uso de estos fondos, en vista de la comunicación enviada a RUTA en Mayo de 2003.

14.4. RUTA, en coordinación con las Agencias socias, debe elaborar una estrategia de “venta de servicios” para el próximo ejercicio y privilegiando los requerimientos de las Agencias en la región.

14.5. La Agencia Ejecutora debe llevar a cabo lo antes posible las auditorías pendientes de RUTA IV.
Recomendaciones para el futuro de RUTA. La Misión de Evaluación de RUTA IV considera que RUTA ha generado un riquísimo acervo de experiencias y lecciones que deben ser incorporadas al capital de conocimiento institucional de todas las partes involucradas. En este sentido, las principales lecciones conforman un conjunto de recomendaciones para el futuro que podrán ser aprovechadas para la formulación de fases sucesivas del Proyecto o, en su defecto, para la preparación de iniciativas similares en otras circunstancias.

**RECOMENDACIÓN 1: Justificación del rol y naturaleza de RUTA**

Se recomienda que la concepción de la naturaleza y rol de RUTA deba ser explícitamente asumida por todas las Agencias involucradas y por los países del área.

- **RUTA NO ES UNA INSTITUCION. RUTA ES UN PROYECTO INTERAGENCIAL E INTERNACIONAL DINÁMICO Y SÓLO MANTIENE SU VIGENCIA EN EL TIEMPO Y SU VALOR SI MANTIENE LA DINÁMICA SUFICIENTE PARA MOVILIZAR CAPACIDADES DE TODOS SUS MIEMBROS (PAÍSES Y AGENCIAS).**

- **LA CONCEPCIÓN DE RUTA COMO PROYECTO INTERAGENCIAL AL SERVICIO DEL DESARROLLO RURAL, AGRÍCOLA Y AMBIENTAL DE CENTROAMÉRICA SIGUE SIENDO VÁLIDA, VALIOSA Y VIGENTE**

Esta reafirmación de principios permitirá acotar y circunscribir sin ambigüedades el alcance y tipo de servicios que RUTA deberá proveer. Se recomienda obtener de la Reunión de Donantes y del CAC y CCAD declaraciones coincidentes en este sentido como punto de partida para cualquier decisión positiva sobre etapas futuras del Proyecto.

**RECOMENDACIÓN 2: Compromiso efectivo de Coordinación Interagencial**

Se recomienda a las Agencias asumir efectivos compromisos de cooperación y coordinación:

- **2.1.** Las Agencias sociales deben coordinar sus visiones y acciones en el ámbito regional y temático de RUTA desde y entre sus sedes a fin de asegurar que el rol y las capacidades de RUTA se desarrollen consistientemente.

- **2.2.** Las Agencias deben “recortar” para RUTA acciones específicas, diferenciándolas de actividades que llevan a cabo en sus programas corrientes. Este “recorte” debe ser explícito para todas las partes involucradas: países, gerentes en sede de las Agencias, Representantes locales de las Agencias, Dirección de RUTA, etc.

- **2.3.** Las Agencias deben usar a RUTA como canalizador de la información sobre las estrategias, políticas y operaciones de todas y cada una de ellas en la región y en las temáticas pertinentes al Proyecto.

- **2.4.** Cada Agencia debe velar para que sus actividades redunden en beneficios que lleguen a todas o algunas de las otras Agencias participantes: el rol activo de los gerentes en sede es crucial para lograr este cometido.

**RECOMENDACIÓN 3: Principales lecciones sobre el diseño de RUTA**

La utilización de las lecciones aprendidas en anteriores etapas del Proyecto y en especial de las recomendaciones de las Evaluaciones de RUTA debe ser especialmente tomadas en cuenta para eventuales futuras formulaciones de otras etapas o de Proyectos con características parecidas. En particular, es recomendable tener en cuenta para el diseño de futuras operaciones, los siguientes puntos:

- **3.1.** Los objetivos del Proyecto deben ser operativos y alcanzables en el plazo previsto de ejecución.

- **3.2.** La definición correcta de jerarquías de objetivos y medios es parte crucial de la correcta definición de un Marco Lógico completo, que debe ser incorporado al diseño del Proyecto junto a un sistema compatible de seguimiento y evaluación con indicadores de resultados.

- **3.3.** El enfoque “a demanda” no es incompatible con la definición de un Marco Lógico, Planes de Trabajo e indicadores operativos si se incorporan mecanismos explícitos de negociación de los Planes, reglas para introducir cambios y sistemas de información adecuados para todas las partes involucradas.

- **3.4.** El Diseño debe incorporar explícitos “Arreglos Institucionales” que aseguren el carácter interagencial de la iniciativa (p.ej. Junta Directiva) y sirvan como reaseguro ante crisis gerenciales, financieras o de otro tipo.

- **3.5.** El Diseño debe incorporar mecanismos de emergencia para hacer frente a variaciones de contexto o situaciones imprevistas que cambian las condiciones iniciales y requieran decisiones y acciones oportunas.
RECOMENDACIÓN 4: Organización para la Ejecución
Se recomienda que el Proyecto refleje, en sus arreglos para la ejecución, una estructura compatible con su carácter interagencial y regional y diseñar un sistema que asegure menor vulnerabilidad de las acciones del Proyecto a crisis de gerencia. En particular:
4.1. Se recomienda el establecimiento permanente de una Junta Directiva conformada por los gerentes responsables del Proyecto en cada Agencia socias con funciones de supervisión de la dirección mucho más intensivas que las desarrolladas hasta el presente. Esta Junta puede integrar a Ministros representantes del CAC y CCAD y a representantes de la sociedad civil y sector privado.
4.2. Se recomienda que las decisiones sobre la selección, designación y supervisión del Director del proyecto sean tomadas en acuerdo por la Junta Directiva mencionada.
4.3. Se recomienda que el Director no necesariamente sea previamente un funcionario de una de las Agencias socias y que sus características profesionales y personales sean las más compatibles para las difíciles funciones a desarrollar (especial, conocimiento y manejo de la región y los países, conocimiento y manejo del funcionamiento de las agencias, gran capacidad de liderazgo intelectual y gerencial para manejar grupos de profesionales de alto nivel y diferentes características, etc.).
4.4. Se recomienda que las labores de Dirección ocupen el total del tiempo del funcionario designado y considerar la posibilidad de compartir los costos entre las Agencias.
4.5. Se recomienda complementar el cuerpo gerencial con un Vice Director o Coordinador Técnico cuyas funciones se concentren más en el manejo técnico interno, liberando al Director de la excesiva carga actual de trabajos. Sería recomendable que este funcionario perteneciera a una Agencia distinta a la del Director.
4.6. Se recomienda establecer mecanismos permanentes de consulta colectiva con los clientes del Proyecto. El CAC y el CCAD deberían ser informados periódicamente (con una Agenda fija) sobre las principales acciones del Proyecto y estos organismos deberían reaccionar oportunamente en la revisión y aprobación de los Planes y de los Informes de progreso.
4.7. Se recomienda repetir estos esquemas a nivel de cada país mediante la conformación de Comités interagenciales en los cuales RUTA (mediante la UTN u otro mecanismo alternativo) juegue el rol de secretaría técnica, con la supervisión y aprobación de cada Gobierno (p.ej. Comité interministerial MAG- Ministerios de Recursos Naturales).  
4.8. Se recomienda reformular el esquema existente de las UTNs sobre la base de los resultados a obtenerse en la etapa final de RUTA IV.

RECOMENDACIÓN 5: Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación
Se recomienda mejorar significativamente el sistema participativo de planificación de trabajos, seguimiento y evaluación del Proyecto. En particular:

5.1. Se recomienda el establecimiento de un mecanismo permanente de identificación de demandas de alcance regional, planificación negociada de acciones de RUTA y constante interacción entre el Proyecto y los organismos regionales.
5.2. Se recomienda aplicar o crear, cuando no existan, los mecanismos de preparación y consulta negociada de los PATs con las partes involucradas. En rigor, la negociación inicial debería ser llevada a cabo entre el Proyecto y los Gobiernos y organismos regionales y una vez concertada preliminarmente, presentada a las Agencias para su consideración y ajuste final. Probablemente, una programación bimensual sería más adecuada para permitir periodos funcionales de preparación de estos ejercicios.
5.3. Se recomienda implementar, en forma consistente y adecuada, un marco estratégico operacional como base para un sistema de seguimiento de las actividades del Proyecto que no solamente presente datos cuantitativos sobre “actividades” sino que incorpore otros indicadores que permitan apreciar el grado de contribución a la obtención de los distintos objetivos y metas de los PATs.
5.4. Se recomienda realizar: (a) encuestas a los clientes sobre las actividades de RUTA a fin de realizar evaluaciones sobre la marcha de los enfoques adoptados y actividades; y (b) evaluaciones de impacto periódicas sobre aspectos o temas estratégicos atendidos por el Proyecto.
5.5. Se recomienda que las labores de Sistematización en temas específicos se integren en forma orgánica a este sistema y se aseguren mejores medios de difusión de las experiencias.

vii
RECOMENDACIÓN 6: Composición del Personal y Demandas

Se recomienda que la composición y capacidades del Personal Técnico del Proyecto sea lo más compatible posible con las demandas y el Plan de Trabajo identificados en el momento del Diseño y en las sucesivas actualizaciones (bimanales). En particular:

6.1. Se recomienda que las Agencias socias hagan los mayores esfuerzos para asignar el personal adecuado a estos criterios.
6.2. Se recomienda que se amplíen los recursos de “libre disponibilidad” en el Proyecto para permitir la rápida y oportuna contratación de expertos cuando surjan demandas no previstas y no factibles de atender con el personal estable.
6.3. Se recomienda seguir manteniendo un personal “senior” de alto nivel y experiencia.

RECOMENDACIÓN 7: RUTA como foro Regional Interagencial

Se recomienda enfatizar el rol del Proyecto como foro regional e interagencial. En particular:

7.1. Se recomienda enfatizar la atención de la Agenda regional según los mecanismos de coordinación y planificación mencionados anteriormente con plena participación y supervisión de CAC y CCAD.
7.2. Se recomienda fortalecer las capacidades del proyecto como central de información unificada sobre las estrategias, políticas y programas de las distintas Agencias socias en la región.
7.3. Se recomienda una estrecha coordinación entre todas las acciones de los representantes locales de las Agencias socias y el Proyecto, mediante mecanismos y procedimientos explícitos de comunicación e interacción.
7.4. Se recomienda incrementar las actividades de RUTA como foro de reflexión y discusión sobre estrategias y políticas en los temas integrados a su Plan de Trabajos.
7.5. Se recomienda, en esta función, diseñar mecanismos que aseguren una participación orgánica de la sociedad civil en RUTA.

RECOMENDACIÓN 8: RUTA sostenible y sostenida

Se recomienda formular una estrategia de sostenibilidad del Proyecto que reconozca los siguientes elementos:

8.1. RUTA es sostenible sobre bases institucionales si todas las parte involucradas valorizan su rol y naturaleza en forma continua (ver Recomendación 1)

8.2. Las características de su estructura y funcionamiento generan beneficios tanto para las Agencias como para los países y organismos regionales. La sostenibilidad financiera de RUTA debe basarse en un equilibrado aporte de los beneficiarios: en este sentido, RUTA es sostenible si también es sostenida. Tanto las Agencias como los países deben aportar recursos en la medida de sus posibilidades e intereses.

8.3. RUTA debe elaborar una estrategia de financiamiento que incluya elementos de flexibilidad (p.ej. fondo de libre disponibilidad), sin dejar de respetar el rigor en el manejo y registro de sus movimientos financieros.

8.4. Sin perjuicio de lo anterior, RUTA puede “vender servicios” a usuarios compatibles con su mandato con especial preferencia a las Agencias socias. RUTA podría implementar una estructura diferenciada de tarifas por sus servicios de acuerdo a las capacidades de pago de clientes diferentes (p.ej ONGs). Se recomienda que la “venta de servicios” no genere sesgos hacia el uso del tiempo de sus expertos en tareas de promoción y mercadeo quitándoles de sus objetivos principales.

8.5. El presupuesto de RUTA en el futuro debe elaborarse sobre la base de la experiencia obtenida: debe estimar mejor las necesidades de costos operativos, debe incluir una porción mayor de “fondos financieros de libre disponibilidad” para atender con flexibilidad y dinámica demandas imprevistas y urgencias, los aportes prometidos deben ser cumplidos a tiempo y si no es posible, la reformulación presupuestaria debe ser responsabilidad de la Junta Directiva, etc.
CONTENIDO

CONTENIDO .......................................................................................................................... I

RESUMEN EJECUTIVO .................................................................................................................. ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

I. INTRODUCCIÓN ..................................................................................................................... 1
   A. OBJETIVOS DE LA MISIÓN .............................................................................................. 1
   B. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .......................................................................... 2
   C. EQUIPO EVALUADOR Y CONTRAPARTES ...................................................................... 3

II. CONTEXTO Y ANTECEDENTES ............................................................................................ 4
   A. EL MARCO REGIONAL ...................................................................................................... 4
   C. RUTA IV: EL DISEÑO DEL PROYECTO ........................................................................... 7

III. PRINCIPALES HALLAZGOS ................................................................................................. 9
   A. LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION DE RUTA III Y EL DISEÑO DEL PROYECTO ........................................................................................................ 9
   B. BREVE CRONOLOGÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE RUTA IV .................................. 10
   C. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES ..................................................... 11
   D. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS ............................................................................ 16
   E. ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL PROYECTO ............................. 18

IV. EVALUACIÓN ....................................................................................................................... 21
   A. LA NATURALEZA DE RUTA: EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DE SUS OBJETIVOS ........................................................................................................... 21
   B. CALIDAD DEL DISEÑO DE RUTA IV ................................................................................. 22
   C. EFICACIA DEL PROYECTO SEGÚN SUS OBJETIVOS ................................................... 24
   D. ASPECTOS ORGANIZATIVOS, FINANCIEROS Y DE GESTIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO ................................................................. 29
   E. EFICIENCIA DEL PROYECTO ......................................................................................... 32
   F. BENEFICIOS Y COSTOS DE RUTA PARA LAS PARTES INVOLUCRADAS .................. 33

V. CONCLUSIONES .................................................................................................................... 35
A. LA SITUACIÓN ACTUAL DE RUTA IV ................................................................. 35
B. LA CONCEPCIÓN Y MISIÓN DE RUTA ............................................................ 35
C. LOS PRINCIPALES VALORES DE RUTA IV: EL EQUIPO TÉCNICO ............ 36
D. LAS CUESTIONES Y TENSIONES PENDIENTES ........................................... 37

VI. RECOMENDACIONES ....................................................................................... 40
A. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE RUTA IV ........ 40
B. RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO DE RUTA ....................................... 46

Apéndices

Apéndice 1: Recomendaciones de la Evaluación de RUTA III (extensión) y Diseño del Proyecto.
Apéndice 2: Resumen de las opiniones recogidas en las Entrevistas.
Apéndice 3: Términos de Referencia de la Misión de Evaluación Preterminal de RUTA IV.
Apéndice 4: Datos sobre los aspectos financieros del Proyecto.

Anexos por Países

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Anexos Técnicos (Disponibles para consulta en Dirección de RUTA)

Anexos según Objetivos del Proyecto

Anexo 1: Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria
Anexo 2: Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios
Anexo 3: Producción Agropecuaria sostenible
Anexo 4: Manejo de Recursos Naturales
Anexo 5: Institucionalidad Rural
Anexo 6: Temas Transversales

Anexos según Instrumentos y Areas Operativas
ABREVIATURAS Y SIGLAS

ALCA  Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACTI  Agencia de Cooperación Técnica Internacional
BID   Banco Interamericano de Desarrollo
BM    Banco Mundial
CAC   Consejo Agropecuario Centroamericano
CCAD  Comité Centroamericano de Ambiente y Desarrollo
CIFOR Centro Internacional para la Investigación Forestal
DOCPROY Documento de Proyecto PNUD para RUTA IV
DFID  Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
FAO   Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA  Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IFI   Institución Financiera Internacional
IICA  Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MAG  Ministerio de Agricultura
OMC  Organización Mundial del Comercio
ONG  Organización No Gubernamental
PAT  Plan Anual de Trabajo
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA Sistema de Integración Centroamericana
USD  Dólar de EEUU
UTN  Unidad Técnica Nacional de RUTA
UTR  Unidad Técnica Regional
TLC  Tratado de Libre Comercio

ORGANISMOS EVALUADORES

BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BM – Banco Mundial
DFID- Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura