

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCIÓN

1.1. De acuerdo a lo establecido en el Documento del Proyecto del PNUD (“Proyecto de Asistencia Técnica para la agricultura y el desarrollo rural en Centroamérica -RUTA- Párrafo 127”) se llevó a cabo una Evaluación Externa Preterminal de RUTA IV durante los meses de Mayo y Junio de 2003. Este Informe resume el resultado de las labores de la Misión Interagencial de Evaluación.

A. OBJETIVOS DE LA MISIÓN

1.2. **OBJETIVO GENERAL.** 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 (ver Términos de Referencia en Apéndice 3).

1.3. **OBJETIVOS ESPECÍFICOS.** Consecuentemente, se plantearon los siguientes objetivos específicos para la Misión:

- ◆ Revisar y evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de RUTA IV.
- ◆ Revisar y evaluar detalladamente la pertinencia de los objetivos, estrategias, actividades y productos de RUTA IV a la luz del diseño original, de variaciones de contexto y de la información recolectada entre las agencias asociadas, los Gobiernos y demás beneficiarios, con el fin de llegar a conclusiones sobre su vigencia. Analizar, en particular, la inclusión de objetivos y/o actividades adicionales durante la ejecución del proyecto y su justificación en términos de la naturaleza de RUTA como organización.
- ◆ Evaluar las intervenciones de RUTA en términos de su eficacia para alcanzar los objetivos planteados, incluyendo el análisis de las demandas recibidas y su grado de satisfacción.
- ◆ Evaluar, en la medida de lo posible, los impactos alcanzados por RUTA IV tanto en relación con sus objetivos originales como a los objetivos surgidos durante su implementación a partir de demandas de distintas partes interesadas.
- ◆ Evaluar la eficiencia de las actividades de RUTA utilizando criterios de costo-eficacia de servicios e incluyendo en el análisis el examen de las ventajas comparativas de RUTA frente a los servicios ofrecidos por otras entidades.
- ◆ Analizar y evaluar la actual estructura de organización, los sistemas de gestión y los mecanismos de coordinación existentes para determinar si han sido los apropiados para el logro de los objetivos y el desarrollo y nivel de actividades requeridas.
- ◆ Evaluar la sostenibilidad funcional, institucional y financiera de RUTA con especial énfasis en los aportes nacionales y su utilización en las Unidades Técnicas Nacionales (UTNs).
- ◆ La Misión también revisaría el rol y responsabilidades de las agencias socias, la actual estructura organizativa interna, las responsabilidades de los expertos de las distintas agencias en relación con los objetivos y responsabilidades centrales de RUTA y evaluaría el cumplimiento de las

recomendaciones y acuerdos operativos alcanzados en las Reuniones Interagenciales realizadas durante el período de ejecución.

1.4 Cabe señalar que la definición de estos objetivos fue producto de la interacción entre las distintas Agencias durante el período que transcurrió entre la última Reunión Interagencial (Febrero 2003) y mediados del mes de Abril del mismo año. Como resultado, el equipo de Evaluación no encontró la necesidad de ajustar los Términos de Referencia a su llegada a la región.

B. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

1.5 **ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.** La evaluación de RUTA IV se planteó con un alcance metodológico acotado a la naturaleza del Proyecto. RUTA es un proyecto que produce servicios de asistencia técnica de distinto tipo dirigidos a un nivel definido de operadores los cuales, a su vez, se espera produzcan efectos de mayor orden sobre políticas, programas y proyectos vinculados a sus áreas temáticas (p.ej. pobreza rural, producción agropecuaria, manejo de recursos naturales, género, pueblos indígenas, etc.). La evaluación de los efectos de primer orden fue el alcance definido para esta Misión y no se pretendió incursionar mayormente en los efectos de segundo o mayor orden generados por las actividades y acciones de RUTA IV.

1.6 **COBERTURA DE LA EVALUACIÓN.** La Misión visitó seis de los siete países participantes en el Proyecto, a saber, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá. Belice no fue incluido por razones de orden coyuntural (cambios institucionales) y por la escasa cantidad de actividades en marcha en el país.

1.7. En todas las visitas, se solicitaron entrevistas con los ministros y viceministros de agricultura de cada país y los ministros y viceministros del ambiente y recursos naturales. En la mayor parte de los países estas solicitudes se concretaron en entrevistas. También se entrevistaron funcionarios de estas dependencias y de otras instituciones públicas y privadas involucradas en actividades emprendidas por RUTA. En todos los casos pertinentes se establecieron contactos y entrevistas con los representantes de las Agencias asociadas (Banco Mundial, BID, FAO, IICA y PNUD).

1.8. En el orden regional, la Misión se reunió más de una vez con el Secretario General y el personal de la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) y con el Secretario General del Comité Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Varias entrevistas fueron realizadas con personal y funcionarios del IICA, dada la localización de su sede continental en San José de Costa Rica.

1.9. **ORGANIZACIÓN DE LA MISIÓN.** Dadas las restricciones de tiempo y personal, la Misión organizó su trabajo mediante una distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros del equipo. De esta forma, tres integrantes de la Misión visitaron Costa Rica, El Salvador y Panamá y los otros tres realizaron visitas paralelas a Guatemala, Honduras y Nicaragua. Asimismo, sobre la base de acuerdos conjuntos, la responsabilidad principal para la preparación de documentos de análisis sobre los objetivos temáticos y las funciones operativas de RUTA fue repartida entre los integrantes de la Misión (ver Anexos correspondientes). Tales tareas fueron coordinadas permanentemente y este informe resume el consenso alcanzado por todos los miembros de la Misión.

1.10. **FUENTES DE INFORMACIÓN Y DATOS.** La Misión basó la mayor parte de sus análisis en fuentes de datos existentes y procesados a solicitud en la sede regional de RUTA y en varias de las UTNs. Además de revisar la información oficial, la Misión pudo acceder a información primaria y realizar procesamientos y análisis de estos datos con la colaboración de los técnicos del proyecto. Esta información, cualitativa y cuantitativa, fue complementada por la recolección de datos e información a partir de numerosas entrevistas en la sede y en los países recorridos. Se realizaron más de 120 entrevistas (ver Anexos correspondientes) en el curso de las tres semanas de visitas (5 al 23 de Mayo de 2003). Las

entrevistas se llevaron a cabo siguiendo pautas de cuestionarios estructurados por la Misión pero con el enfoque abierto de entrevistas semiestructuradas.

1.11. **TALLERES DE DISCUSIÓN.** En la sede de RUTA, la Misión realizó un taller inicial cuyo objetivo fue el de conocer y discutir las actividades de RUTA en el ámbito nacional y regional, analizar la documentación, solicitar trabajos adicionales y acordar aspectos logísticos y organizativos sobre las recorridas por países. En el transcurso de los viajes, también se realizaron talleres en algunos países (p.ej. El Salvador) alrededor de algunos temas sustantivos con la presencia de algunos miembros de la Misión. El 23 de Mayo, se realizó un taller especial para que la Misión presentase los hallazgos y recomendaciones preliminares de su trabajo a todo el personal de RUTA junto a representantes en Costa Rica de las Agencias Socias y el Secretario Técnico del CAC. La presentación dio origen a una serie de intervenciones que han sido tomadas en cuenta por el equipo evaluador para la redacción de los informes finales correspondientes. Asimismo, un resultado adicional de esta reunión fue la adopción, por parte de la Dirección de RUTA IV de un conjunto de medidas y acciones para el corto plazo.

C. EQUIPO EVALUADOR Y CONTRAPARTES

1.12. **EQUIPO EVALUADOR.** El equipo evaluador se integró con Charles Fortin, de la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quien participó la mitad del período en terreno, Richard Anson (Consultor por el Banco Mundial), John Lowe (Consultor por el DFID), José Luis Castilla (Consultor por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO), José Miguel Pérez de la Oficina de Evaluaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Ruy de Villalobos (Jefe de la Misión), Consultor del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹.

1.13. **AGRADECIMIENTOS.** Los integrantes de la Misión desean expresar su sincero agradecimiento a todas aquellas personas que colaboraron con sus tareas. En especial, un reconocimiento al personal de apoyo de RUTA por su extraordinaria dedicación. Se agradece el tiempo dedicado, la reflexión y contribuciones de numerosas personas de la Oficina Regional, en San José, de las Unidades Técnicas Nacionales y de los organismos y otras partes involucradas en cada país de la región.

¹ John Kellenberg, funcionario del Banco Mundial a cargo de la dirección interina de RUTA IV durante casi 16 meses se ofreció y fungió como personal de consulta desde su Oficina en México. Además, Pietro Simoni, Consultor de FIDA, colaboró con el procesamiento de datos y la revisión de los informes de trabajo durante dos semanas en San José, durante el mes de Junio.

II. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

A. EL MARCO REGIONAL

2.1. **TENDENCIAS RECIENTES.** En el período 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 (que sigue afectando a la mitad de la población en el campo), 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.

2.2. A escala regional, se registró un crecimiento positivo del sector agropecuario basado en el mantenimiento de tendencias favorables para algunos productos tradicionales así como en la diversificación de la producción hacia nuevos productos con alto dinamismo y mercados externos. Sin embargo, el sector agropecuario en su conjunto creció menos que el resto de las economías. De hecho, la dinámica del sector agropecuario se vio afectada seriamente por la crisis de los precios mundiales del café así como por desastres naturales en algunos de los países del área (p.ej. terremoto en El Salvador).

2.3. La seguridad alimentaria de algunos países presenta una vulnerabilidad alarmante y se registra un creciente flujo de migrantes rurales tanto entre los países del área como hacia el exterior de la región. En este sentido, se identifican a El Salvador y Nicaragua como los países con mayor grado de expulsión de población rural mientras que Costa Rica y Honduras son receptores netos de migrantes rurales.

2.4. **EL MARCO DE POLITICAS.** 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. Este Acuerdo establece las siguientes áreas principales para la adopción de políticas: (a) Conglomerados regionales y competitividad; (b) Políticas comerciales y negociaciones internacionales; (c) Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos; (d) Gestión de la innovación tecnológica; (e) gestión ambiental agropecuaria; (f) Reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales, y, (g) Desarrollo rural.

2.5. En los ámbitos nacionales, sin embargo, la prioridad asignada a las políticas de desarrollo agropecuario y desarrollo rural se ha reducido frente a otros objetivos, a pesar de las graves problemáticas identificadas. En particular, la institucionalidad rural pública se ha visto afectada por menores asignaciones relativas de recursos presupuestarios, los servicios financieros rurales se mantienen en crisis en varios países y los servicios de apoyo técnico rurales (agropecuarios y no agropecuarios) han reducido su cobertura y alcance. Además, se constata en el período una alta rotación de autoridades y funcionarios técnicos de nivel en casi todos los países de la región.

2.6. Ciertamente, el sector agropecuario y la población rural no han estado exentos de las consecuencias provocadas por otras reformas económicas ocurridas en el período. En particular, la amplia desregulación de los mercados financieros ha generado efectos notables sobre el acceso y el costo del crédito. Las políticas cambiarias y de apertura de la cuenta de capitales también han generado efectos sobre los precios de los activos productivos no transables y sobre los precios de insumos transables generando impactos sobre la competitividad de varias producciones.

2.7. **DOS CUESTIONES CLAVE: NUEVA INSERCIÓN EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES E IMPACTOS EN LA POBREZA RURAL.** A los anteriores elementos se debe agregar la 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 anteriores políticas pueden tener sobre esta realidad, incluyendo la efectividad de las actuales políticas para aliviar la pobreza en el campo.

2.8. En el período se consolidaron cinco negociaciones relativas al comercio internacional en forma casi simultánea y que afectan a todos los países de la región: (i) los impactos de los acuerdos de la reunión de la OMC (Noviembre 2001), (ii) el tratado de Libre Comercio (TLC) con los EEUU (negociaciones en marcha); (iii) las negociaciones previas y en marcha sobre el ALCA; (iv) el proceso de integración regional centroamericano, y, (v) las negociaciones para un Acuerdo de Comercio con la Unión Europea. Estos frentes simultáneos de negociación han generado un formidable movimiento de opiniones por parte de los principales involucrados tanto en los Gobiernos como en el sector privado. Frente a las oportunidades abiertas por las futuras reglas del juego, aparecen también fuertes prevenciones sobre los posibles impactos negativos sobre producciones locales y sobre las consecuencias de estos impactos en la sociedad.

2.9. En particular, la vulnerabilidad de los pequeños productores agropecuarios de alimentos ante la competencia externa es un tema que genera gran preocupación, dado el escenario actual de pobreza rural. Además, los eventuales efectos negativos sobre el empleo rural, ligado a empresas agropecuarias que podría perder competitividad, también se agregan a la lista de cuestiones a considerar. Estas preocupaciones se interrelacionan con la evaluación de la pertinencia y efectividad de las actuales políticas de desarrollo rural y de alivio a la pobreza rural ante un cambio abrupto en el marco de políticas comerciales.

2.10. **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** En el ámbito regional, el CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano) funge como mecanismo centralizador y coordinador de los aportes de cooperación internacional con la región. De hecho, el CAC es receptor directo de acciones de esta índole por parte de varios organismos y también presta apoyo político a los países miembros que necesiten negociar asistencia financiera. En los últimos años, el Comité Centroamericano de Ambiente y Desarrollo (CCAD) conformado por los Ministros del área ambiental y de recursos naturales de los países, coordina las políticas y actividades regionales en estos temas estrechamente relacionados con la sostenibilidad de la agricultura y la problemática de pobreza rural.

2.11. Por otra parte, casi todos los organismos internacionales y bilaterales establecen sus propios contactos con contrapartes nacionales para la identificación, preparación y ejecución de proyectos regionales y nacionales.

2.12. **RUTA IV Y EL CONTEXTO REGIONAL.** La coordinación de las acciones de las distintas Agencias en la región ha sido siempre y aún es una cuestión pendiente de solución. La concepción de RUTA se justificó, desde su inicio, como un medio para contribuir a una mayor eficacia en las actividades de las Agencias en cada país y en la región en su conjunto. Más allá de la evaluación del desempeño de RUTA IV, las principales características y problemática del contexto regional justifican un renovado esfuerzo por parte de los países y Agencias de financiamiento y cooperación técnica internacional para coordinar actividades y así incrementar la eficacia y eficiencia de sus operaciones.

B. BREVE HISTORIA DE RUTA (1980-2003)

2.13. La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) es un proyecto regional del PNUD ejecutado por el Banco Mundial. RUTA inició sus actividades en 1980, con una interrupción entre 1985 y 1989 y ha existido desde entonces. RUTA I (1980 – 1985), fue financiada por el PNUD, BM, BID, FIDA e IICA, y concentró sus esfuerzos en la preparación de proyectos para las agencias financieras internacionales.

2.14. A solicitud de los cinco Gobiernos centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, y El Salvador), RUTA volvió a establecerse en 1989, con financiamiento del PNUD, Fondos

de Fideicomiso del Japón, FIDA, BID, BM e IICA. Panamá ingresó al proyecto en 1992. Cuando se estableció RUTA II, el proceso de paz en Centroamérica se había iniciado, y se estaban haciendo grandes esfuerzos hacia la integración regional. En lo referente a la agricultura, se creó el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). En el contexto de un ambiente político y económico de cambio, RUTA II tuvo un fuerte mandato para asesorar a los Gobiernos en la definición y ajustes sectoriales, en políticas de estabilización y en la preparación de proyectos de inversión. Durante esta etapa se crearon las Unidades Técnicas Nacionales (UTNs), ubicadas en cada Ministerio de Agricultura.

2.15. RUTA III comenzó en mayo de 1994, cuando a las anteriores agencias y países se incorpora la FAO. Esta etapa concentró sus acciones en tres grandes temas: (a) desarrollo institucional; (b) manejo de los recursos naturales; y, (c) alivio de la pobreza rural. En la Extensión de RUTA III (1997 – 2000), se incorporó Belice y las acciones incorporaron, además de lo anterior, la integración regional y la liberación comercial, la descentralización del Estado y la provisión de servicios. Se enfocó el alivio a la pobreza rural y la producción competitiva internacionalmente, a través de acciones en tres áreas: (i) Políticas; (ii) Asistencia en la Implementación de Proyectos; y (iii) Asistencia en la Preparación de Proyectos.

2.16. A finales de 1999, las agencias socias cooperantes y el CAC aprobaron la cuarta etapa de RUTA y se produjo la incorporación como agencia socia del Gobierno del Reino Unido (DFID). Adicionalmente, se acordó asociar al Centro Internacional para la Investigación Forestal (CIFOR). Los cinco objetivos principales de RUTA IV son (ver Documento de Proyecto): (a) Combate a la Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria; (b) Comercio Internacional, Comercialización y Agronegocios; (c) Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos Naturales; (d) Institucionalidad Rural y, (e) Temas especiales (género, indígenas, catástrofes naturales). Estos objetivos se desagregaron en resultados esperados en el ámbito regional y nacional. Los mismos dieron lugar a tres líneas de actividad principales, a saber: (i) Capacitación; (ii) Asistencia a la Preparación de Programas y Proyectos y, (iii) Asistencia a la Implementación de Programas y Proyectos.

2.17. Durante su largo período de ejecución, el desempeño de RUTA ha sido evaluado periódicamente por equipos interagenciales coordinados por la agencia ejecutora (BM) de la Unidad. En Julio de 1999 se realizó el último ejercicio de esta naturaleza el cual dio lugar a recomendar la implementación de RUTA IV dados los positivos resultados obtenidos. Se señalaban como principales ventajas comparativas de RUTA: (i) la flexibilidad para responder a las demandas del sector; (ii) la capacidad para tomar iniciativas; y, (iii) las sinergias generadas para lograr objetivos comunes de la región a causa de la diversidad institucional de sus miembros, que incluían tanto agencias de financiamiento y asistencia técnica como autoridades nacionales y regionales.

2.18. Últimamente, la contribución de DFID a RUTA ha sido evaluada en forma independiente y siguiendo procedimientos internos de esta Agencia (Febrero 2003). Asimismo se han realizado recientes ejercicios de evaluación interna que incluyen aspectos específicos, como el desempeño de las UTNs, y talleres de reflexión del personal de la Unidad Regional².

2.19. La creciente diversidad de sus objetivos, el consecuente crecimiento de sus actividades y la intervención de cada vez más agencias participantes han generado un conjunto de interrogantes y cuestiones que preocupan a las distintas Agencias involucradas. De hecho, las últimas reuniones interagenciales así como los resultados de los ejercicios independientes de evaluación mencionados han producido una lista de cuestiones y recomendaciones que han sido consideradas como antecedentes e insumos principales para el diseño y ejecución de esta Evaluación.

² Ver Actas del Taller Interno de RUTA (Febrero 2003) e Informes del Consultor Carlos Pomareda sobre las UTNs de seis países del área

C. RUTA IV: EL DISEÑO DEL PROYECTO

2.20. El Diseño del Proyecto RUTA IV se resume en el Documento de Proyecto (DOCPROY) del PNUD "Proyecto de Asistencia Técnica para la agricultura y el desarrollo rural en Centroamérica – RUTA", Mayo de 2000.

2.21. El Documento explícitamente indica que el diseño de RUTA IV tomaba en consideración las principales recomendaciones de la Misión de Evaluación de RUTA III (Extensión). Este ejercicio evaluó positivamente el trabajo que RUTA había desempeñado en la región, y señaló la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada, para introducir mejoras en los temas de enfoque y en algunos temas clave. Las conclusiones y recomendaciones de la Misión de evaluación de RUTA III fueron discutidas y aprobadas en la reunión de donantes de RUTA, realizada entre el 21 y 22 de octubre de 1999, en Roma y en la Reunión de Ministros de Agricultura de Centroamérica (CAC), realizada entre el 1 y 2 de diciembre de 1999, en Ciudad de Guatemala. En la reunión de Roma, los donantes solicitaron incluir los siguientes aspectos en la formulación de la etapa siguiente:

- Dar un mayor énfasis y prioridad al desarrollo de una agenda de actividades regionales para fortalecer la agenda interagencial, y los funcionarios deben dedicar por lo menos el 20% de su tiempo a actividades de interés común contando con fondos asignados.
- Contar con supervisiones multiagenciales ocasionalmente, contra objetivos y metas determinados
- Reservar recursos (no atados), en medida superior al pasado, para que el programa de trabajo sea flexible y se puedan enfrentar situaciones imprevistas.
- Estimular, por parte de las agencias, la búsqueda de más financiamiento bilateral, no atado o menos atado.
- Impulsar la agenda regional, según las exigencias y necesidades de los gobiernos canalizadas por medio del CAC. Esto tendría la ventaja adicional de fortalecimiento del CAC.
- Contar con mecanismos que permitan reducir el tiempo dedicado a la evaluación, formulación y preparación de las etapas de RUTA.
- Concentrar las actividades en los objetivos de reducción de la pobreza y el desarrollo rural.

2.22. Por su parte, los Ministros de Agricultura solicitaron la continuación de acciones anteriores, incorporando las recomendaciones de la Misión de evaluación, y el desarrollo de una agenda regional y el fortalecimiento del CAC. Del análisis del DOCPROY surgen los siguientes Objetivos y resultados esperados para esta fase:

Objetivo de Desarrollo. El Proyecto contribuirá al alivio de la pobreza rural en la región Centroamericana, aumentando el aporte del sector productivo rural a la generación de empleo e ingresos, la disponibilidad y acceso a alimentos y en la generación de divisas, mejorando al mismo tiempo el uso sostenible de los recursos naturales.

Objetivos Inmediatos:

- (i) **Objetivo Inmediato 1: Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria:** Implementar estrategias, políticas y medidas para la generación de ingresos, empleo y asegurar alimentos suficientes en el sector productivo rural, que incorporen la participación activa de las organizaciones locales.
- (ii) **Objetivo Inmediato 2: Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios:** Lograr una mayor capacidad de los Ministerios de Agricultura, el CAC y organizaciones privadas de productores para el análisis de políticas y la realización de negociaciones comerciales internacionales (bilaterales y multilaterales), así como para el análisis de sus impactos y propuestas para mitigar efectos indeseables sobre poblaciones vulnerables en el medio rural
- (iii) **Objetivo Inmediato 3: Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos Naturales:** Lograr una mayor competitividad en las actividades para producción agropecuaria sostenible, realizadas por las organizaciones públicas y privadas de investigación, innovación y transferencia de tecnología, de manera compatible con la aptitud de los recursos naturales y el ambiente.
- (iv) **Objetivo Inmediato 4: Institucionalidad Rural:** Apoyar procesos para el establecimiento de una nueva institucionalidad rural que se corresponda con el cambiante rol del Estado y la creciente participación de actores privados y de la sociedad civil.
- (v) **Objetivo Inmediato 5: Temas especiales:** Contribuir a que las políticas, estrategias y proyectos del sector agropecuario contemplen la dimensión social, para que los grupos en desventaja en el desarrollo rural, especialmente en el tema de pueblos indígenas y género, mejoren sus condiciones de vida. Igualmente deberán contemplar acciones para la mitigación de desastres causados por fenómenos naturales.

2.23. A este conjunto de Objetivos se le asignaron, pese a la falta de un Marco Lógico completo, una serie de Resultados Esperados e indicadores y medios de verificación. Cabe destacar, sin embargo, que ninguna de estas metas se complementó con indicadores operativos y/o datos cuantitativos.

2.24. En forma general, los Resultados Esperados de RUTA IV se expresaron como sigue: “En un período de ejecución de cuatro años el Proyecto espera alcanzar los siguientes resultados, según las demandas anuales de los países:

- (i) Capacidades nacionales y regionales ampliadas para analizar políticas, diseñar y ejecutar proyectos.
- (ii) Diálogo más fluido entre gobiernos, sociedades civiles y agencias de cooperación internacional, alrededor de prioridades nacionales y regionales.
- (iii) Agencias de cooperación con políticas más armonizadas sobre temas específicos en la región y tienen incentivos para colaborar mutuamente mediante programas prioritarios de alcance nacional.
- (iv) Secretaría Técnica del CAC implementando una agenda de trabajo regional de mediano plazo, que estreche los vínculos de los sectores agropecuarios con el Sistema de Integración Económica Regional.”

2.25. **ACTIVIDADES, RESULTADOS E INDICADORES.** Para cada resultado fueron definidos indicadores de verificación sin mayor precisión cuantitativa. En el Anexo 2 del Documento de Proyecto se resume el conjunto formal de objetivos inmediatos, resultados y líneas de actividad y se propone - para los 4 años de operaciones - un cuadro denominado Plan de Trabajo Indicativo de las Actividades Regionales el cual, una vez iniciadas las operaciones y en cooperación con el CAC y las Agencias socias, debería haber servido de base al Director del Proyecto para formular un Plan Operacional de Trabajo, orientado al fortalecimiento institucional del CAC y reflejando fielmente las prioridades del Secretariado del mismo.

2.26. El DOCPROY establece (párrafos 40 y 86) que el “enfoque a demanda” caracterizaría las actividades de RUTA IV por lo cual los planes anuales y los resultados esperados debían considerarse estimaciones sujetas a confirmación por la demanda de los países.

2.27. **PROGRAMACIÓN DE RECURSOS.** El total estimado de recursos presupuestarios asignados al Proyecto, para sus cuatro años de operaciones, representa unos 12 Millones de Dólares, de los cuales casi el 57% está constituido por contribuciones en especie de las Agencias socias. Esto incluye esencialmente los costos del personal destacado por las Sedes de las Agencias a la Sede del Proyecto. Las estimaciones de costos de ese personal se realizaron con tarifas diferentes, aplicando las normas de cada Organización. Además, en el caso de FIDA, no existía personal destacado sino una contribución en efectivo para la contratación de personal por la Dirección de RUTA. El 81% del presupuesto total estaba dedicado a servicios de personal, de los cuales 66% era para personal técnico permanente, 10% para servicios de consultorías internacionales y nacionales de corta duración y 5% para personal de apoyo administrativo. El 7% del presupuesto estaba destinado a los viajes o misiones del personal permanente, casi el 5% para actividades de capacitación y el 7% para gastos de operación.

2.28. Sobre el total de 12 millones de dólares del Presupuesto, las contribuciones relativas estimadas de las diferentes organizaciones socias se distribuirían así:

- **PNUD**, Agencia Financiera de la Cooperación, 1,2%. Representado por la condonación de gastos de administración en los países y la financiación de una consultoría para formular un potencial proyecto de cooperación subregional (0,3%).
- **Banco Mundial**, Agencia Ejecutora, 40,1%, del cual 16,2% en efectivo proveniente de 5 fuentes diversas, incluyendo la venta de servicios de personal de RUTA a proyectos del Banco financiados por fondos japoneses (PHRD).

- **FIDA**, Agencia Asociada, 12,2%, incluyendo costos de su Experto Asociado, siendo el resto entregado en efectivo a RUTA para la contratación por esta de dos expertos y para funcionamiento. Esto equivale a 11,6%.
- **FAO**, Agencia asociada, 9,7%, sin contar los costos de su Experto Asociado; de esto 1,7% es destinado a financiar viajes oficiales de sus dos especialistas en el Proyecto.
- **BID**, Agencia asociada, 5,1%, del cual 1,2% en efectivo.
- **IICA**, Agencia asociada, 4,4%, del cual 0,5% en efectivo.
- **CIFOR**, Agencia asociada, 3,8%, del cual 1% en efectivo.
- **DFID**, Organismo de Asistencia Británico, 9,6%, del cual 5,3% en efectivo.
- Los siete Gobiernos beneficiarios, 10,5% para personal y funcionamiento de las UTNs.
- Remanente de RUTA III y nuevos contratos de servicios, 3,4%.

2.29. Debe señalarse que, una vez deducidas contribuciones en especies de los Gobiernos para las UTNs y la contribución en efectivo del FIDA para los costos de los dos expertos contratados a su cargo, las contribuciones en efectivo programadas para asegurar las actividades de capacitación y el funcionamiento de RUTA (incluyendo dotaciones para consultores) apenas representan un cuarto del Presupuesto total.

III. PRINCIPALES HALLAZGOS

A. LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION DE RUTA III Y EL DISEÑO DEL PROYECTO

3.1. La Misión se planteó, como primer paso metodológico, la revisión del Diseño del proyecto con el objetivo de analizar su pertinencia, su consistencia con el contexto y su eficacia como instrumento para la ejecución y su seguimiento. Como primera medida, se revisó la adopción de las recomendaciones de la anterior evaluación en la formulación de la etapa RUTA IV (ver Apéndice 1 a este Informe).

3.2. Además, se analizaron las recomendaciones surgidas de la revisión de tal Informe por parte de la Reunión de Agencias donantes y se constató que en el Diseño no se incorporaron medidas concretas para asegurar que:

- Se realizaran ocasionalmente supervisiones multiagenciales, contra objetivos y metas determinados, y,
- Se reservaran recursos (no atados), en medida superior al pasado, para que el programa de trabajo fuera flexible y se pudieran enfrentar situaciones imprevistas.

3.3. En general, llama la atención que las principales recomendaciones de orden operativo y gerencial, realizadas por la Misión de Evaluación, no fueron consideradas por el Diseño³. Por otra parte, las recomendaciones de orden general, relacionadas con enmarcar las acciones del Proyecto en objetivos prioritarios de los países, se adoptaron pero en manera "formal" mediante la definición de "Objetivos" denominados "Inmediatos" que, en rigor, implicaban resultados de segundo o tercer orden para un proyecto de esta naturaleza.

³ Los Términos de Referencia de la Misión de Preparación aparentemente no reflejaron con suficiente claridad la necesidad de tomar en cuenta tales recomendaciones. Asimismo, la dimensión y composición de la Misión de Preparación parece haber influido en contra de la adopción de decisiones más firmes enmarcadas en los problemas detectados por la Misión de Evaluación de RUTA III (extensión).

3.4. Ciertamente, la ausencia de inclusión de un Marco Lógico debidamente acabado y con indicadores operacionales, no permitió detectar estos problemas de definición y adecuada jerarquización de objetivos, metas y medios para lograrlos ni para medir avances. Además, la falta de mecanismos colectivos de dirección y supervisión de las labores de dirección y gerencia sentaba las condiciones para una muy limitada capacidad de respuesta del Proyecto ante contingencias negativas en su dirección.

B. BREVE CRONOLOGÍA DE LA IMPLEMENTACION DE RUTA IV

3.5. Estas deficiencias en el diseño generaron un punto de partida relativamente confuso para las labores de RUTA IV. A esta situación se agregaron varios eventos no previstos cuya importancia, desde el comienzo de la implementación, produjo crecientes disfuncionalidades en las labores e impactos esperados del Proyecto.

3.6. En efecto, **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 relaciones⁴.

3.7. La Misión pudo constatar⁵ que durante los primeros ocho meses de RUTA IV, el desempeño del entonces Director (quien había desarrollado muy satisfactoriamente sus funciones durante la etapa RUTA III), se caracterizó por varios problemas y por la aparición de conflictos crecientes con autoridades políticas del país anfitrión, las que terminaron abruptamente con su partida en Abril de 2001.

3.8. Desde entonces hasta Septiembre de 2002 **RUTA estuvo sin Director**. La Agencia Ejecutora designó interina e informalmente a uno de sus funcionarios a cargo del Proyecto, sobre la base de que el reemplazo se realizaría en un plazo no mayor a un trimestre. Sin embargo, la designación formal de un nuevo Director solamente se produjo más de un año después. Cabe señalar que durante ese período no se registró ninguna acción especial de refuerzo de estas funciones por parte de la Agencia Ejecutora ni tampoco alguna acción especial surgida en las otras Agencias socias.

3.9. La designación del nuevo Director es relativamente reciente. De hecho, 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 funciones⁶.

3.10. La cronología de eventos no previstos al inicio de RUTA IV debe también incluir los cambios ocurridos en el acceso y manejo a fondos previstos originalmente. En efecto, el financiamiento de muchas actividades y costos 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. Esta circunstancia generó y aún genera falta de financiamiento de muchas acciones del Proyecto. Además, algunos donantes no cumplieron con sus compromisos totalmente.

3.11. El contexto político y económico de varios países del área también influyó en la implementación del Proyecto. Por un lado, se registraron importantes rotaciones de autoridades generando desconexiones con las labores de RUTA. Además, hubo catástrofes (terremoto en El Salvador y crisis de precios de

⁴ 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.

⁵ Las fechas citadas a continuación se basan en la recolección de la percepción de los funcionarios del Equipo Técnico de RUTA IV y pueden no coincidir con las fechas de los actos administrativos formales.

⁶ 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.

café) que obligaron a cambios de agenda y prioridades en muchos países respecto a los objetivos iniciales.

3.12. La puesta en marcha del programa de HIPC, incluyendo a Honduras y Nicaragua, también generó cambios en la agenda original e introdujo demandas adicionales a las programadas originalmente así como la Estrategia de reducción de pobreza iniciada a mitad del período de implementación de RUTA IV.

3.13. La cronología no estaría completa si no se mencionase que las actividades de los miembros del equipo técnico de RUTA mantuvieron su intensidad y dinámica en forma sorprendente (dada la crisis de gerencia) y elogiable. Esta dedicación, sin embargo, se enfocó en agendas de trabajo de los expertos que se sesgaron cada vez más a atender demandas provenientes de sus respectivas agencias.

3.14. Finalmente, debe mencionarse expresamente que la Misión realizó su visita al proyecto en momento oportuno pues la actual Dirección y el Equipo Técnico comenzaron simultáneamente un conjunto de acciones para revigorizar la presencia de RUTA en el ámbito regional y nacional coincidentemente con la preparación de los Planes de Trabajo para el ejercicio 2003-2004. El futuro inmediato de RUTA IV se enmarcará en el desarrollo de estas acciones.

C. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES

3.15. **METODOLOGIA.** En primer lugar, la Misión se propuso medir lo más objetivamente posible las labores desarrolladas por RUTA IV y compararlas con los objetivos programados. Esta tarea se enfocó respetando los siguientes pasos:

- Revisión de los Planes de Trabajo preparados para cada período pertinente;
- Revisión de los Informes de Progreso correspondientes;
- Comparación y Análisis.

3.16. En segundo lugar, la Misión intentó realizar una serie de análisis y procesamientos de la información básica con el fin de extraer conclusiones sobre la distribución de las actividades realizadas según distintos atributos: p.ej. por países, por costo, por tiempos empleados, por objetivos, por instrumento o tipo de funciones operativas, por origen de la demanda, etc. Buena parte de estos análisis no pudieron ser elaborados dada la ausencia de registros adecuados de la información de base⁷. La recolección, procesamiento y análisis de la información según los enfoques mencionados, se realizó sin introducir, en la medida de lo posible, juicios de valor sobre los hallazgos realizados. Esta dimensión se reserva para el capítulo correspondiente a la Evaluación de RUTA IV.

3.17. **FUENTES DE INFORMACIÓN.** Los hallazgos de la Misión se basaron principalmente en la información preparada por RUTA tanto a nivel central como en las UTNs. Esto incluyó la revisión de los informes correspondientes sobre la programación y ejecución de los planes de trabajo nacionales y regionales entre Julio de 2000 y Marzo de 2003 así como el procesamiento de los datos primarios para fines de mejor análisis. Cabe señalar que el Informe de Avance del período 2002-2003 todavía no es oficial ni está publicado.

3.18. **CALIDAD DE LA INFORMACIÓN.** La información preparada por RUTA se basa, principalmente, en datos cuantitativos relacionados con las "actividades" programadas o ejecutadas según sea el caso. La información es, a juicio de la Misión, fidedigna y completa.

⁷ En particular, no existe un registro sistemático de los tiempos/profesional asignados por actividad, ni de la jerarquía del profesional involucrado (senior o junior), ni de los costos directos e indirectos asociados.

3.19. Sin embargo, ya se ha señalado en anteriores ejercicios de evaluación y en varias reuniones de donantes que la categoría “actividad” encierra un conjunto de acciones de muy distinta naturaleza, con consecuencias diferentes y con impactos también diferentes. Este problema persiste en cuanto a la calidad de la información presentada. Además, algunas actividades parecen no recibir la atención debida, mientras que otras son descritas de manera imprecisa (por ejemplo, se emplean expresiones como “se ha coordinado”, “se ha apoyado”). Los problemas de definición conceptual de las “actividades” y el “sesgo cuantitativo” de los informes genera problemas de interpretación y, sobre todo, de ponderación de la importancia de las distintas acciones del Proyecto sobre temas y objetivos de mayor trascendencia. Sin perjuicio de lo anterior, la Misión reconoce que en algunos de los Informes de Avance (especialmente en el correspondiente a 2001-2002) se hace un esfuerzo válido por ponderar la contribución diferencial de las actividades del Proyecto a distintos objetivos, en la sección de análisis cualitativo.

3.20. **RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DE RUTA (2000-2003).** Los siguientes cuadros resumen sintéticamente la programación y ejecución de trabajos de RUTA IV, con los recaudos mencionados anteriormente.

Cuadro 1: Número de Actividades por Objetivo Inmediato (“tema”) de RUTA IV. Global.

Años	Actividades	PR	CIM	PAS	IR	TT	Sub total	Otros Temas	Total
2000-2001	Programadas	30	19	32	21	27	129	21	150
	Ejecutadas	28	12	24	20	22	106	20	126
2001-2002	Programadas	29	9	25	21	19	103	20	123
	Ejecutadas	21	5	19	17	18	80	18	98
2002-2003	Programadas	32	8	20	12	18	90	13	103
	Ejecutadas	31	8	20	11	17	87	13	100
-----	Total Ejecut.	80	25	63	48	57	273	51	324
-----	Variación % 2000-2003	111%	67 %	83%	55%	77%	82%	65%	79%
Total Periodo 1997-2000	---	---	----	---	--	--	--	--	397

Fuente : RUTA.

Temas:

PR - Pobreza Rural y Seguridad

CIM - Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios

PAS - Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos Naturales

IR - Institucionalidad Rural

TT - Temas Transversales: Pueblos Indígenas, Género, Inestabilidad Climática y Vulnerabilidad

3.21. RUTA ha ejecutado, en los tres periodos examinados, 324 actividades. La primera observación es una sensible disminución del número total de actividades ejecutadas por año. Esto aparentemente responde a un criterio de reducción de la excesiva dispersión de actividades, algunas de las cuales solamente representaban una participación casi simbólica de RUTA, para tratar de concentrar los recursos disponibles en acciones y actividades con un mínimo de consistencia y de incidencia.

3.22. Si se calcula una disponibilidad aproximada de 570 meses/hombre en el periodo se observa que la relación total meses/hombre/ actividades es de 1,7 mes/hombre por actividad con una significativa variación de un mínimo de 1,5 meses/hombre por actividad en 2000-2001, a una relación de 1,9 meses/hombre en el 2002-2003. Con relación a las actividades ejecutadas respecto a las programadas se observa una mejora de la ejecución que pasa de una relación del 84% en el 2000-2001 a una relación del 97% en el 2002-2003.

3.23. Cuando se analiza la distribución de las actividades según los “Objetivos Inmediatos del Proyecto” (o Temas), se constata que el mayor número de actividades se ha concentrado en Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria con 80 actividades y con un pequeño crecimiento en el periodo. Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios es el que ha registrado el menor número de actividades,(25) con una tendencia a la disminución más marcada que la disminución promedio. En la misma dirección de

decremento de actividades por debajo del promedio se observa en el caso de Institucionalidad Rural y en Otros Temas Transversales. La disminución del número de actividades de los temas restantes está en línea con el promedio de disminución global.

Cuadro 2: Número de Actividades por Instrumentos (“funciones”) de RUTA IV. Global.

Años	Actividades	P	TAS	TR	Sub total	Otros Temas	Total
2000-2001	Programadas	23	96	16	135	15	150
	Ejecutadas	18	83	10	111	15	126
2001-2002	Programadas	12	70	21	103	20	123
	Ejecutadas	10	55	15	80	18	98
2002-2003	Programadas	16	67	7	90	13	103
	Ejecutadas	14	66	7	87	13	100
-----	Total Ejecut.	42	204	32	278	46	324
-----	% Acti-Func /Total	13%	63%	10%	(86%)	14%	100%

Fuente : RUTA Funciones:

P - Preparación de proyectos. Otras - Administración general, Relaciones con socios, Administración Conocimiento
TAS - Diálogo de políticas e implementación de proyectos. TR - Capacitación

3.24. Analizando el número de actividades ejecutadas según los “Instrumentos” mencionados en el DOCPROY (o “funciones”), se observa que la mayor concentración de actividades responde al Diálogo de Políticas e Implementación de Proyectos con casi un 63% de actividades clasificadas bajo esta función. La función Preparación de Proyectos y la función Capacitación siguen con un peso relativo del orden del 10% y 13% respectivamente. Cabe mencionar que el procesamiento de los datos se basó en los códigos actualmente utilizados por el sistema de seguimiento de RUTA y que, lamentablemente, engloban en una sola categoría tareas tan diferentes como el diálogo de políticas con el apoyo a la implementación de un proyecto de inversión determinado. La Misión recomendó, entre otras cosas, una reclasificación de estos códigos para la futura puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación del proyecto.

Cuadro 3: Número de Actividades por “tema y funciones”. RUTA IV. Global. 2000-2003.

Temas/ Funciones	PR	CIM	PAS	IR	TT	Sub total	Otros Temas	Total	%
P	7	3	24	1	7	42	0	42	13%
TAS	60	18	37	40	46	201	3	204	63%
TR	13	4	2	7	3	29	3	32	10%
Otras	0	0	0	0	1	1	45	46	14%
Total	80	25	63	48	57	273	51	324	100%
%	25%	8%	19%	15%	18%	(84%)	16%	100%	--

3.25. La Misión solicitó el procesamiento de estos datos para poder discernir el tipo de acción realizada para cada Objetivo Inmediato. Se observa que el tema Pobreza Rural (PR) es abordado principalmente por la función Diálogo de Políticas y Apoyo a la Implementación de Proyectos (TAS). Esta función es además la más relevante para todos los demás temas. La Preparación de Proyectos ha reducido su incidencia en las funciones de RUTA respecto a las anteriores. En esta función, la concentración se ha dado en los temas de Manejo de Recursos Naturales y mucho después en Pobreza Rural y Otros Temas Transversales. La Capacitación habría concentrado sus actividades en el tema Pobreza Rural.

3.26. **PROGRAMA REGIONAL.** El programa de trabajo cubre 123 actividades de alcance y cobertura regional (poco más de un 38 % del total). Con un sensible incremento en el periodo de las actividades en el área Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria, prácticamente duplicadas, y una notable reducción, en el

tema Institucionalidad Rural. El tema Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios a nivel de actividades regionales, ha registrado una contracción pero en línea con la reducción promedio del número de actividades. Este tema ha registrado una mayor reducción a nivel de las actividades por países.

Cuadro 4: Número de Actividades por “tema” de RUTA IV. Regional

Años	Actividades	PR	CIM	PAS	IR	TT	Sub total	Otros Temas	Total
2000-2001	Programadas	5	6	6	7	12	36	20	56
	Ejecutadas	4	4	3	6	11	28	19	47
2001-2002	Programadas	7	1	4	3	7	22	20	42
	Ejecutadas	7	0	4	3	7	21	18	39
2002-2003	Programadas	9	3	4	2	6	24	13	37
	Ejecutadas	9	3	4	2	6	24	13	37
-----	Total Ejecut.	20	7	11	11	24	73	50	123
-----	Variación % 2000-2003	225%	75%	133%	33%	55%	86%	68%	79%

Fuente : RUTA

Cuadro 5: Número de Actividades por “funciones” de RUTA. Regional.

Años	Actividades	P	TAS	TR	Sub total	Otros Temas	Total
2000-2001	Programadas	0	32	9	41	15	56
	Ejecutadas	0	27	5	32	15	47
2001-2002	Programadas	0	17	5	22	20	42
	Ejecutadas	0	16	5	21	18	39
2002-2003	Programadas	0	20	4	24	13	37
	Ejecutadas	0	20	4	24	13	37
-----	Total Ejecut.	0	63	14	77	46	123
-----	% Acti-Func /Total	0%	51%	11%	(62%)	38%	100%

Fuente : RUTA

3.27. A nivel de actividades Regionales, la función Dialogo de Políticas e Implementación de proyectos mantiene una fuerte presencia con poco más del 50% de actividades clasificadas en esta función (con los recaudos mencionados anteriormente). Cabe señalar que las “Otras actividades” (Administración general, Relaciones con socios, Administración del Conocimiento), alcanzan el 37% del total. A nivel regional no aparecen actividades para la función Preparación de Proyectos. Se observa que las actividades de Capacitación a nivel regional representan el 38 % del total de estas actividades realizadas en el período (14 sobre 37).

Cuadro 6: Número de Actividades por “tema y funciones”. RUTA IV. Regional . (2000-2003)

Temas/ Funciones	PR	CIM	PAS	IR	TT	Sub total	Otros Temas	Total	%
P	0	0	0	0	0	0	0	0	--
TAS	13	6	10	11	21	61	2	63	52%
TR	7	1	1	0	2	11	3	14	11%
Otras	0	0	0	0	1	1	45	46	37%
Total	20	7	11	11	24	73	50	123	100%
	16%	6%	9%	9%	20%	(60%)	40%	100%	---

3.28. **PROGRAMAS NACIONALES.** Respecto a las actividades clasificadas por país se observa una distribución equilibrada con la excepción de Belice. En Guatemala, Nicaragua y Costa Rica se observa un crecimiento en el tema Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria, mientras El Salvador es el único país en el cual se registra un crecimiento del número de actividades en el tema Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios.

Cuadro 7: Número de Actividades por “tema”, por Países . RUTA IV. (2000-2003)

Países	PR	CIM	PAS	IR	TT	Total	%
Guatemala	10	2	4	8	6	30	15%
	33%	7%	13%	27%	20%	100%	--
Belice	4	2	5	1	4	16	8%
	25%	13%	31%	6%	25%	100%	--
Honduras	12	3	10	4	6	35	17%
	34%	9%	29%	11%	17%	100%	--
El Salvador	12	7	3	8	4	34	17%
	35%	21%	9%	24%	12%	100%	--
Nicaragua	4	1	9	6	5	25	12%
	16%	4%	36%	24%	20%	100%	--
Costa Rica	8	3	10	6	4	31	15%
	26%	10%	32%	19%	13%	100%	--
Panamá	10	0	12	4	4	30	15%
	33%	0%	40%	13%	13%	100%	--
Total	60	18	53	37	33	201	100%
	30%	9%	26%	18%	16%	100%	--

Fuente : RUTA.

Cuadro 8: Número de Actividades por “funciones” por Países . (2000-2003)

Países	P	TAS	TR	Total	%
Guatemala	6	22	2	30	15%
	20%	73%	7%	100%	--
Belice	8	7	1	16	8%
	50%	44%	6%	100%	--
Honduras	5	29	1	35	17%
	14%	82%	4%	100%	--
El Salvador	6	27	1	34	17%
	18%	79%	3%	100%	--
Nicaragua	7	15	3	25	12%
	28%	60%	12%	100%	--
Costa Rica	3	20	8	31	15%
	10%	65%	25%	100%	--
Panamá	7	21	2	30	15%
	23%	70%	7%	100%	--
Total	42	141	18	201	100%
%	21%	70%	9%	100%	--

Fuente : RUTA.

3.29. En relación a las funciones operativas de RUTA se observa una elevada concentración, en línea con los datos de RUTA global, de un 70% de actividades en la función Diálogo de Políticas y Apoyo a la Implementación de Proyectos. La función de Preparación de Proyectos se distribuye en forma bastante uniforme entre los países con la excepción de Costa Rica que registra la mitad de las actividades promedio en la región.

Cuadro 9: Número de Actividades por “tema y funciones” por Países.(2000-2003)

Temas/ Funciones	PR	CIM	PAS	IR	TT	Sub total	Otros Temas	Total	%
P	7	3	24	1	7	42	0	42	21%

TAS	47	12	27	29	25	140	1	141	70%
TR	6	3	1	7	1	18	0	18	9%
Otras	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
Total	60	18	52	37	33	200	1	201	100%
	30%	9%	26%	18%	16%	(100%)	--	100%	

3.30. En el cuadro anterior se confirma cómo la función Diálogo de Políticas e Implementación de Proyectos (TAS), represente el centro de las actividades de RUTA, alcanzando en las actividades con los países el 70% y con una mayor concentración en Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria (PR). Cabe señalar, en cambio, que la mayor concentración de la función TAS, en las actividades Regionales, se registra en los temas Transversales, Pueblos Indígenas, Género, Inestabilidad Climática y Vulnerabilidad (TT).

3.31. **TRABAJO INTERAGENCIAL.** La Misión solicitó datos registrados sobre Trabajos Interagenciales y esto provocó un procesamiento “ad hoc” de los datos primarios sobre actividades del proyecto. Los resultados obtenidos no son consistentes con los datos presentados anteriormente a causa de falencias en los registros y criterios imprecisos de procesamiento.

3.32. En todo caso, se lograron identificar los siguientes resultados:

- ◆ Para las actividades programadas en el período (376), un total de 263 habría sido demandada por alguna de las Agencias Socias, siendo el resto un conjunto impreciso de “otras actividades” o de solicitudes no relacionadas con demandas de las Agencias.

- ◆ De este total, se registran 56 actividades en las cuales habrían participado más de una Agencia Socia. Esto implicaría que un 21,3 % de las actividades “demandadas por Agencias” habría implicado trabajo de miembros de más de una Agencia socia. Este porcentaje de “actividades interagenciales” se reduciría a un 15% si se consideran todas las actividades programadas en el período (376).

3.33. **APRECIACIÓN DE LA INFORMACION SOBRE LAS ACTIVIDADES DE RUTA IV.** 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 DOCPROY.

3.34. Por un lado, la Misión encontró deficiencias conceptuales importantes en el sistema de registro de las labores del Proyecto (ver párrafos anteriores). Por otra parte, una serie de datos complementarios para poder medir intensidad de las tareas, costos y dedicación no están procesados ni disponibles impidiendo extraer conclusiones sobre la eficacia y eficiencia del Proyecto. Finalmente, la falta de un adecuado sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto impide conocer el avance del mismo para la consecución de sus objetivos, los cuales por cierto, también carecen de adecuada definición y de indicadores operativos de progreso.

3.35. Estas deficiencias en el registro de las labores del Proyecto no hacen justicia, en opinión de la Misión, a la dedicación e intensidad del trabajo de los profesionales que componen el Equipo Técnico. La intensidad de su trabajo no aparece reflejada en los registros agregados de tiempos asignados a sus tareas y la dedicación profesional relevada no aparece reconocida por la forma deficiente en la cual se procesa la información sobre la labor del Proyecto.

D. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

3.36. **MÉTODO.** La Misión recabó opiniones sistemáticamente entre las distintas “partes involucradas” sobre el desempeño de RUTA IV en relación con los resultados esperados. Estas opiniones

se recogieron en distintos grupos de entrevistados (p.ej. funcionarios de Gobiernos; ONGs; Agencias socias locales; Agencias socias en sede, personal de RUTA, personal de las UTNs, etc.).

3.37 Se entrevistaron aproximadamente 110 personas, la mayoría de ellas elegidas de una lista preparada por RUTA. En general, las entrevistas duraron alrededor de una hora y media y se basaron en preguntas generales formuladas por la Misión sobre el rol y funciones de RUTA, sobre su desempeño en los últimos años, sobre las principales fortalezas y debilidades y sobre el futuro del Proyecto.

3.38. **RESULTADOS.** Los hallazgos de la Misión en relación con las opiniones relevadas se clasifican en las siguientes categorías: (i) Rol y naturaleza de RUTA; (ii) Opinión general sobre el desempeño de RUTA IV; (iii) Aspectos positivos en el desempeño de RUTA IV; (iv) Problemas mencionados con más frecuencia en el desempeño de RUTA IV; (v) Resumen de los comentarios hechos por distintas categorías de “partes interesadas”: Autoridades políticas, funcionarios nacionales, Representantes y personal de las Agencias socias en los países, ONGs, etc. y (vi) El futuro de RUTA. La Tablas siguientes sólo presentan los resultados más generales a las dos primeras cuestiones (En el Apéndice 2 a este Informe se presenta un detalle de los resultados obtenidos).

TEMA	PRINCIPALES OPINIONES
<p><i>A. Rol y naturaleza de RUTA</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Casi unanimidad de opiniones sobre la 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. • La 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.

TEMA	PRINCIPALES OPINIONES
<p><i>B. Desempeño general de RUTA IV</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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.

3.39. La Misión desea señalar que existió un gran consenso, y en muchos casos, unanimidad de opiniones entre los entrevistados sobre la mayoría de los temas relevados. A pesar de las distintas características de los países y de que los entrevistadores se dividieron en dos grupos distintos, la coincidencia en las respuestas fue muy significativa.

É. ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL PROYECTO

3.40. **ORGANIZACIÓN.** El proyecto se ha organizado internamente respetando, en líneas generales, lo dispuesto en el diseño. RUTA IV funciona en una sede central ubicada en San José de Costa Rica y en la cual trabajan el Director del proyecto y los expertos designados o contratados por las Agencias socias, así como el personal de apoyo administrativo y logístico. En cada uno de los países se mantiene una Unidad Técnica Nacional, encabezada por un Coordinador y con personal de apoyo, aunque la situación varía según los países y el período bajo consideración.

3.41. Durante el largo período en el que RUTA IV estuvo sin Director, uno de los funcionarios de la Agencia Ejecutora (el especialista en Manejo de Recursos Naturales y Medio Ambiente), estuvo a cargo, interinamente, de la dirección *en lo que atañe estrictamente al funcionamiento administrativo*. La Misión, en entrevistas con este funcionario, constató que las labores de Dirección estratégica y técnica así como las tareas de relación formal con los Gobiernos y con las autoridades de los organismos regionales no fueron asumidas por nadie en particular. De hecho, la Misión se enteró que los expertos constituyeron un comité colectivo de dirección en el cual se armonizaban las demandas, se coordinaban las tareas y se decidían las labores cotidianas. Esta organización se diseñó para un trimestre pero las circunstancias la prolongaron por más de un año.

3.42. La organización del trabajo técnico interno es simple y operativa. Además del Director, se designa a un profesional como responsable de las relaciones con la sede de cada Agencia y también se designa a un profesional como “enlace” con cada país miembro. Siguiendo el Plan de Trabajos, los profesionales arman sus compromisos de viajes y tiempos e informan oportunamente a la administración y a la dirección sobre la marcha de sus actividades. En varios períodos, se realiza una reunión mensual de coordinación de los trabajos con la presencia de todo el personal de RUTA.

3.43. **PERSONAL.** En el período 1999-2003 el total del personal de la sede central de RUTA se incrementó de 20 a 26 miembros. El número de especialistas técnicos se mantuvo pero con algunas

fluctuaciones en su número y en la rotación de los expertos. El personal administrativo siempre se mantuvo en número y no se registraron cambios en las personas que lo componen. Esto ha implicado un aumento progresivo de su carga de trabajo, al incrementarse el personal profesional.

**Cuadro 10. Personal Profesional y Administrativo de RUTA IV
1999-2003**

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Profesionales (A)</i>	13	13	16	14	19
<i>Administrativos (B)</i>	7	7	7	7	7
<i>Total</i>	20	20	23	21	26
<i>B/A</i>	54%	54%	44%	50%	37%

3.44. La contribución de personal técnico por parte de las distintas Agencias socias muestra que IICA, FAO y FIDA han mantenido un aporte relativamente constante. Desde 2001, DFID también ha mantenido su aporte con un profesional "senior" y un "joven profesional". El BID ha tenido una participación esporádica (un profesional durante un periodo acotado y no reemplazado después de su retiro). El Banco Mundial, por su parte, ha reducido drásticamente desde el año 2001 su contribución al personal de nivel profesional en RUTA IV (incluida la ausencia de Director). Esta contribución se está recuperando actualmente.

Cuadro 11. Aporte de Personal Profesional según Agencias

Agencia	1999	2000	2001	2002	2003
BANCO MUNDIAL	5	5	2	3	4
IICA	1	1	1	1	1
FIDA	3	2	2	3	3 (+1 YP)
FAO	2	2	2	2 (+1 YP)	2 (+1 YP)
IDB	-	1	1	-	-
CIFOR	-	-	1	-	-
CORECA	-	-	1	-	-
DFID	-	-	1 (+1 YP)	1 (+1 YP)	1 (+2 YPs)

Nota: YP significa "Joven Profesional"

3.45. La creciente participación de "jóvenes profesionales" en el total del personal técnico genera facilidades de asistencia para el trabajo de los expertos con mayor experiencia pero a la vez implica demandas de entrenamiento que los profesionales con experiencia deben satisfacer sacrificando tiempo a otras tareas. Por otra parte, la Misión recogió algunas opiniones en varios países sobre expectativas frustradas de recibir asistencia por parte de personal técnico con mayor experiencia.

3.46. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y FINANZAS. RUTA es un proyecto complejo, con un diseño de presupuesto complicado y con muchos requisitos por parte de los socios (especialmente el Banco Mundial) en las reglas de manejo de los fondos. En general, el sistema financiero y administrativo de RUTA es sano, aunque RUTA haya tenido que innovar y adaptar sus sistemas financieros a medida que aparecieron problemas y procedimientos no previstos originalmente. A la fecha las prácticas parecen adecuadas y sólidas. Además, la Misión conversó con el personal de PNUD que esta ayudando en la administración de fondos RUTA para apoyar las operaciones de las UTNs en cada país. En general, el sistema parece funcionar bien, reconociendo que RUTA y las oficinas del PNUD pueden continuar mejorando la eficiencia de los procesos y trámites financieros para apoyar las actividades en cada país.

3.47. La revisión de la ejecución presupuestaria muestra que el presupuesto actual proyectado es inferior al proyectado originalmente (USD 10.9 millones contra USD 12.1 millones). Esta situación encierra además, variaciones importantes por rubros y por períodos: en especial, el rubro salarios profesionales a nivel de la UTR presenta un saldo negativo de USD 1.9 millones. El impacto más importante fue en la escasez en la oferta de especialistas de RUTA pues el presupuesto inicial de USD 9.1 millones se ha reducido a USD 6.9 millones. Así, los insumos efectivos de personal profesional comparados con el presupuesto/plan en el DOCPROY, resultan en un déficit de alrededor 76 meses (v.g. Director RUTA: 14 meses; economista rural: 14 meses; especialista en implementación de proyectos: 30 meses).

3.48. La Misión revisó las finanzas del Proyecto (Ver Anexo correspondiente para datos detallados) y encontró que: (i) al analizar el resumen de gastos e ingresos (en efectivo) proyectados en el DOCPROY, comparado con el actual presupuesto (y proyectado para 2003/04), las cifras muestran algunos cambios con efectos importantes en el manejo financiero de RUTA y la estabilidad de sus actividades; (ii) los gastos acumulados actuales son un 3,4 % mayores que el gasto proyectado originalmente, debido principalmente a pagos salariales y beneficios sociales para el personal nacional de RUTA, que se habían subestimado en el DOCPROY; (iii) los ingresos efectivos son un 6,5 % menos que los proyectados, con mayores ingresos en la "venta de servicios" de RUTA (USD 759 000, comparados con una proyección original de USD 255 300). La mayor parte de estos ingresos provienen de usar fondos japoneses/PHRD en la preparación de proyectos; (iv) varios socios redujeron su contribución en efectivo prometida: el Banco Mundial la redujo en USD 525 000, (aunque este monto fue compensado con el uso de fondos PHRD), CIFOR redujo su contribución en USD 65 000, el BID en USD 70 000 y el PNUD en USD 40 000; (v) DFID ha aumentado su aporte durante la Fase IV, comparado con lo comprometido originalmente con un monto adicional de USD 190 000; (vi) el saldo proyectado de caja para el año 2004 se estima en este momento con un déficit de USD 90 000 lo cual está generando incertidumbre por parte del equipo de RUTA (especialmente en las UTNs).

3.49. La Misión encontró que las limitaciones en el uso de los fondos PHRD ha generado inestabilidad de los recursos humanos y escasez en recursos para financiar los gastos operativos. Sin embargo, el flujo de caja del Proyecto en su Fase IV ha sido generalmente satisfactorio, a pesar de los cambios en las reglas del uso de fondos PHRD debido, principalmente, al excelente manejo financiero por parte del personal de RUTA. La situación para el último año de ejecución del Proyecto implica déficits que, a menos que no cambien algunos parámetros (p.ej. contribuciones adicionales) generarán disminución del ritmo de actividades previstas.

3.50. La Misión también encontró que las auditorías del Proyecto reconocen atrasos considerables, por parte del Banco Mundial pues aún están pendientes las correspondientes a los ejercicios 2001-2002 y 2002-2003.

3.51. **LAS UNIDADES TÉCNICAS NACIONALES (UTNs).** RUTA IV continuó con la existencia de las UTNs iniciada en períodos anteriores. Las principales funciones de las UTNs son la coordinación de acciones técnicas internas, el levantamiento de demandas en los MAGs, el apoyo técnico y logístico a las misiones de las Agencias (en particular de la Agencia Ejecutora) y, de hecho, el reemplazo de funciones permanentes de los MAGs en aquellos casos en que la estructura nacional era débil.

3.52. La principal diferencia de RUTA IV respecto a etapas anteriores ha sido la financiación del Coordinador y otros costos de cada UTN. Anteriormente, éste era nombrado por RUTA en acuerdo con el MAG pero dependía financiera, funcional y laboralmente del Proyecto. En esta etapa, la mayor parte del costo de las UTNs recae en los Gobiernos aunque, según cada país, todavía se registra un aporte directo del Proyecto para financiar los costos de estas unidades.

IV. EVALUACIÓN

4.1. **CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN.** De acuerdo a los Términos de Referencia, la Misión procedió a evaluar los siguientes aspectos del Proyecto: (a) Pertinencia del proyecto; (b) Calidad del diseño; (c) Eficacia del Proyecto según sus objetivos temáticos y funciones operativas ; (d) Aspectos organizativos y de gestión de la ejecución del Proyecto incluyendo los Aspectos financieros, y, (e) Eficiencia del Proyecto.

A. LA NATURALEZA DE RUTA: EVALUACION DE LA PERTINENCIA DE SUS OBJETIVOS

4.2. **CONCEPCIÓN BÁSICA.** La concepción básica de RUTA como Proyecto Interagencial al servicio del desarrollo rural y agrícola de Centroamérica sigue siendo válida, valiosa y vigente. Dado el contexto de los países del istmo, la Misión considera este Proyecto como pertinente y bien concebido, ya que intenta atender áreas temáticas que son prioritarias en todos los países beneficiarios con instrumentos adecuados.

4.3. Además, el desafío interagencial de emprender un proyecto de cooperación conjunta buscando sinergias potenciales de la actuación de las Agencias y una mayor eficiencia en su asistencia a los países debe considerarse, a juicio de la Misión, original y encomiable.

4.4. En efecto, 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.

4.5. Debe señalarse que, conceptualmente y desde siempre, RUTA ha sido objeto de una doble interpretación que ciertamente no ha favorecido su funcionamiento y, sobre todo, sus planes de trabajo. La inexistencia de claridad en este punto conceptual ha podido crear confusión en el entendimiento y tratamiento otorgados por los actores participantes, ya sean del lado de la oferta (Agencias) como del lado de la demanda (Instituciones regionales y nacionales).

- Para algunos, RUTA se habría convertido en institución subregional y como tal asumiría funciones *continuas* de apoyo a los países, con una oferta muy amplia, que es difícil de cuantificar y delimitar y aun más de darle seguimiento dentro de un marco lógico claro y coherente, con metas e indicadores bien definidos para horizonte temporal determinado. Esta interpretación genera en los países la impresión de que RUTA compite con algunas de las Agencias que lo conforman o que por lo menos puede haber duplicidad en las actuaciones.
- Otros, interpretan a RUTA como un proyecto interagencial – con el formato PNUD clásico que tiene su Documento – con una agencia ejecutora, el Banco Mundial, y otras agencias asociadas sobre áreas y temas específicos a cada una de ellas. Para que esto sea así, RUTA debería ser mas concretamente concebido, con claros objetivos y metas realizables – dentro del periodo de duración previsto – utilizando los recursos asignados en el momento de la firma del Documento.

4.6. La permanencia de RUTA a través del tiempo ha estado fundamentalmente justificada y apreciada por su nivel profesional de excelencia y por la enorme dedicación de sus miembros, a pesar de múltiples circunstancias adversas.

4.7. **JUICIO DE LA MISIÓN.** Para la Misión, 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) y a satisfacción explícita de todas las partes involucradas.

B. CALIDAD DEL DISEÑO DE RUTA IV

4.8. **DISEÑO INSATISFACTORIO.** La Misión evalúa que la calidad del diseño de RUTA IV no fue satisfactoria. Este juicio se basa en los siguientes elementos: (i) Indefinición y ambigüedad en los objetivos; (ii) Ausencia de un marco lógico completo y funcional para la planificación y seguimiento; (iii) Falta de mecanismos claros de organización, gerencia y supervisión; y (iv) Deficiencias en la programación presupuestaria.

4.9. **INADECUADA DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS DE RUTA IV.** Los objetivos inmediatos del Proyecto eran demasiado generales y estaban más orientados a “clasificar y ordenar temáticamente” las actividades que a servir como lineamientos de acción para la gerencia de las operaciones. En el amplio marco de la estrategia definida para el Proyecto, se estableció como objetivo de desarrollo el contribuir al alivio de la pobreza rural aumentando el aporte del sector productivo rural a la generación de empleo, ingresos y divisas, la disponibilidad y acceso a alimentos, mejorando el uso sostenible de los recursos naturales.

4.10. Para buscar el logro de un objetivo tan ambicioso, el Documento de Proyecto seleccionó cuatro áreas temáticas principales y otros tres temas transversales que convirtió en *objetivos inmediatos* del Proyecto. Es decir, aquellos objetivos que deben ser satisfactoriamente alcanzados antes de concluir el periodo de ejecución, habiendo ejecutado adecuadamente el plan de trabajo establecido en el Plan de Operaciones y utilizado correctamente los recursos asignados en el Presupuesto. Sin embargo, la transformación de áreas temáticas en objetivos inmediatos no conllevó ninguna delimitación ni dimensionamiento de éstos. Por lo tanto no se puede, en un horizonte dado, vislumbrar cuando se alcanzarán los objetivos y tampoco se puede medir el grado de avance logrado en los esfuerzos realizados para lograr dichos objetivos. En definitiva, después de casi tres años de operaciones, la Misión de Evaluación se ve imposibilitada para avanzar indicadores tangibles y confiables de hasta donde se ha llegado en el logro de esos objetivos.

4.11. Finalmente, el diseño no fue formulado tomando en cuenta las principales funciones operativas de RUTA (denominadas Instrumentos en el DOCPROY), a saber: brindar asistencia técnica adecuada para la generación y formulación de políticas, programas y proyectos, apoyar y acompañar la implementación de políticas, programas y proyectos, capacitar recursos humanos y gerenciar conocimientos. La consideración de estas funciones podría haber permitido una cuantificación de metas más adecuada para la gerencia, seguimiento y evaluación del Proyecto.

4.12. **MARCO LOGICO INCOMPLETO:** El Documento de Proyecto, con un alto nivel de generalidad y ambigüedad, define resultados esperados por objetivo, a ser logrados con la implementación de líneas de actividad, nacionales y regionales muy globales. La Misión no ha conseguido vislumbrar un claro y suficiente nexo entre: “actividades – resultados – objetivos inmediatos”. De hecho, aunque para cada resultado fueron definidos indicadores de verificación, los mismos mantienen el mismo grado de ambigüedad e imprecisión. El Documento de Proyecto incluye un Marco Lógico Preliminar sin proponer la base necesaria para preparar un Marco Lógico operacional en el que objetivos, metas, actividades y resultados se relacionen entre si de manera explícita. De tal forma, el diseño del Proyecto careció de un juego de indicadores de avance, de resultados y de efectos esperados concreto, mensurable y verificable, para facilitar un adecuado seguimiento y evaluación.

4.13. En síntesis, la falta de un marco lógico adecuado y completo (recomendado por la Evaluación de RUTA III) generó la ausencia de una correcta especificación de objetivos y metas y por ende la falta de indicadores aptos para el seguimiento del Proyecto y para la medición de impactos. En particular, la

definición de “actividades” sin jerarquización y ponderación no permite apreciar la importancia relativa de algunas sobre otras en la consecución de logros relevantes a nivel nacional o regional.

4.14. La Misión pudo consultar a personal del equipo que intervino en la formulación el cual manifestó que la falta de un Marco Lógico completo fue una decisión tomada expresamente ante las dificultades surgidas del enfoque básico de RUTA como “mecanismo que debía atender demandas”. A juicio de la Misión, esta justificación es insuficiente y contradictoria con disposiciones que se incluyeron en el mismo Documento de Proyecto, a saber: el Plan de Trabajo Indicativo de las Actividades Regionales el cual una vez iniciadas las operaciones y en cooperación con el CAC y las Agencias socias, debería haber servido de base al Director del Proyecto para formular un Plan Operacional de Trabajo, orientado al fortalecimiento institucional del CAC y reflejando fielmente las prioridades del Secretariado del mismo. La Misión no pudo encontrar ninguna evidencia de que este Plan haya sido preparado.

4.15. **FALTA DE MECANISMOS CLAROS DE ORGANIZACIÓN, GERENCIA Y SUPERVISIÓN.** Para que la iniciativa produjera los efectos benéficos buscados, se requerían claras especificaciones sobre las funciones, aportes y beneficios de cada una de las partes involucradas, así como la buena definición del sistema de toma de decisiones en el Proyecto y de los mecanismos de coordinación de las Agencias, en la región y en los países, entre ellas y con los organismos regionales y los países que se entiende apoyar. Esto no quedó claramente especificado en el Documento de Proyecto.

4.16. Por su carácter complejo y el gran número de Organismos que conforman el Proyecto, el Documento hubiera merecido una Sección F (Arreglos de Ejecución) ampliada, con el título de *Organización y Manejo del Proyecto*, en la que se definieran mas claramente las responsabilidades, derechos y obligaciones de cada parte con los mecanismos de la toma de decisiones, cuando estas en muchos casos deberían revestir un carácter mas cooperativo y participativo. Además, buscando una RUTA mas inscrita en los órganos regionales y nacionales que entienda fortalecer y para lograr que las tareas, enfoques y métodos por ella desarrollados queden inscritas en marcos institucionales fortalecidos y logrando gradualmente la sostenibilidad buscada.

4.17. En las descripciones de la Sección F del Documento, parecen predominar los roles del Banco Mundial y del PNUD, mientras que los demás interlocutores, tanto los beneficiarios directos como las Agencias socias asumen mas bien el papel de “procuradores” de ideas, de bienes y de servicios. Además, quizás buscando el interlocutor único dentro de los países, el Documento retiene en los países como interlocutor privilegiado a los Ministerios de Agricultura y Ganadería, sin considerar el importante rol de otros Departamentos como los de Medio Ambiente, Comercio, Industria y Economía para promover acciones de Crecimiento y Desarrollo Rural, buscando la reducción de la pobreza que se concentra en ese medio. Igualmente, en la subregion el Documento deja de lado el CCAD y el propio SICA, como entidades merecedoras de un rol en el Proyecto. Quizás, también se debería haber buscado con el diseño una mayor participación de la sociedad civil en la definición de enfoques y tareas para enfrentar los retos del desarrollo rural sostenible.

4.18. En síntesis, el diseño de RUTA IV solamente incluye referencias simples sobre su ejecución. El mismo no incluye indicaciones claras sobre el sistema de dirección, organización y gerencia de las actividades del Proyecto que reflejen su carácter interagencial. En particular, se carece de propuestas sobre un Cuerpo Colectivo de Dirección Interagencial (pues se dejaba la responsabilidad de supervisión a la Agencia Ejecutora exclusivamente) y sus funciones, no existen indicaciones claras sobre las funciones del Director de RUTA (especialmente en su rol de coordinador interagencial y de sus relaciones con los países y los órganos regionales), no se plantean reglas de funcionamiento al interno de la UTR, no existen lineamientos claros sobre el rol de las UTRs en su relación con la UTR, con los MAGs, y con las representaciones de las Agencias a nivel local y entre sí. No existen tampoco pautas claras para el proceso de programación plurianual y anual de las acciones de RUTA ni instancias de validación, revisión y aprobación de estos instrumentos a escala regional.

4.19. Los aportes en recursos humanos y técnicos por parte de las Agencias, incluidos en el diseño del Proyecto, no cubrían a cabalidad las áreas temáticas propuestas generando, desde el inicio, falta de capacidad de respuesta ante demandas de los países.

4.20. Debe admitirse, finalmente, que muchas de las carencias de un Documento de Proyecto pueden ser eficientemente corregidas durante la ejecución, cuando una buena dirección del Proyecto logra aterrizar en planes de trabajo coherentes y ejecutables los buenos deseos de un Documento. Infortunadamente el Proyecto ha carecido de esta posibilidad durante la mayor parte del tiempo transcurrido. En este sentido, cabe preguntarse el porqué no han funcionado el dispositivo y los mecanismos de supervisión, seguimiento y evaluación interna establecidos en la Sección G del Documento de Proyecto y que quedaron bajo la exclusiva responsabilidad del Organismo Ejecutor y del PNUD.

4.21. **DEFICIENCIAS EN LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA.** La programación financiera de RUTA IV no fue correctamente diseñada pues: (i) se adoptaron supuestos de financiamiento y compromisos muy rígidos sin una adecuada evaluación de los riesgos de incumplimiento y diseño de alternativas y opciones para los donantes, y, (ii) se subestimaron claramente las necesidades de costos operativos.

4.22. Los aportes en recursos humanos y técnicos por parte de las Agencias, incluidos en el diseño del Proyecto, no cubrían a cabalidad las áreas temáticas propuestas generando, desde el inicio, falta de capacidad de respuesta ante demandas de los países. Con el predominio de las contribuciones en especie se introdujo una rigidez importante para atender potenciales demandas en temas para los que el Proyecto no contaba con el personal especializado idóneo. La reducida disponibilidad de recursos de funcionamiento, sin duda, limita el potencial apoyo de la Unidad Regional de RUTA a las UTNs nacionales. Por otra parte, la relativa rigidez en la asignación de recursos de funcionamiento por las Agencias, con pequeñas dotaciones en efectivo vinculadas a su utilización por el propio personal destacado de la Agencia respectiva, puede dificultar aun más la flexibilidad requerida.

4.23. También merece señalarse que el origen heterogéneo de los recursos asignados por el Banco Mundial (socio mayoritario) proveniente de fuentes o líneas presupuestarias diversas, incluyendo la venta de servicios a sus propios proyectos, con modalidades y procedimientos de obtención diferentes, constituye otro factor que no favorece la gestión del Proyecto. La Misión evalúa que los recursos globales asignados en el diseño eran claramente insuficientes para el tratamiento en profundidad de los temas cubiertos por el proyecto.

4.24. **JUICIO DE LA MISIÓN.** El diseño de RUTA IV fue insatisfactorio y no se incorporaron varios aspectos recomendados en anteriores evaluaciones. La falta de mandatos suficientemente explícitos sobre la naturaleza interagencial del Proyecto a los formuladores explicaría parte de estas falencias. 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.

C. EFICACIA DEL PROYECTO SEGÚN SUS OBJETIVOS

4.25. La Eficacia del Proyecto se evalúa mediante la comparación y apreciación de los resultados obtenidos frente a los objetivos programados originalmente. En rigor, frente a la generalidad de los "Resultados Esperados" para el Proyecto, según lo expresado en el DOCPROY (ver párrafo 25 de este Informe), es prácticamente imposible emitir juicios adecuadamente fundados sobre los logros obtenidos o sobre las carencias identificadas.

4.26. No cabe duda que toda afirmación respecto a si RUTA IV contribuyó (y en qué medida) a que se obtuvieran: "(a) Capacidades nacionales y regionales ampliadas para analizar políticas, diseñar y

ejecutar proyectos; (b) Diálogo más fluido entre gobiernos, sociedades civiles y agencias de cooperación internacional, alrededor de prioridades nacionales y regionales y (c) Agencias de cooperación con políticas más armonizadas sobre temas específicos en la región y tienen incentivos para colaborar mutuamente mediante programas prioritarios de alcance nacional”; *sería materia opinable y de discusión.*

4.27. La Misión optó por descender al nivel de análisis de los Objetivos Inmediatos planteados en el DOCPROY. Naturalmente, esta evaluación también implica considerar la validez de los objetivos programados, las variaciones de contexto y las circunstancias concretas que condicionaron la implementación de los diferentes trabajos en el período bajo análisis. Además, los medios de verificación y su medición son complejos en proyectos de esta naturaleza y aún más en el caso de RUTA IV, cuando se carece de elementos básicos de un sistema de seguimiento como el Marco Lógico y los indicadores correspondientes.

4.28. Sin perjuicio de lo anterior, la Misión se abocó a la tarea de evaluar con un enfoque primordialmente cualitativo, la eficacia del Proyecto en relación a dos conjuntos de objetivos. Por un lado, los denominados “Objetivos Inmediatos” (en rigor, “áreas temáticas”) postulados en el Documento de proyecto y, por otra parte, el grupo de “Instrumentos” (“Funciones Operativas”) de RUTA que son la esencia de su trabajo permanente: diálogo y diseño de políticas y preparación de proyectos, apoyo a la implementación de proyectos, capacitación y manejo del conocimiento.

4.29. **EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR OBJETIVOS INMEDIATOS.** Un análisis de la eficacia de las actividades realizadas por RUTA IV, según cada una de las áreas temáticas incluidas en el Diseño (“Objetivos Inmediatos”), muestra resultados muy desiguales.

4.30. La comparación entre los resultados esperados (cuya medición es compleja dadas las falencias del diseño y del sistema de seguimiento) y los informes de actividades de RUTA junto a las opiniones recogidas en las visitas de campo permite aproximar las siguientes conclusiones:

- Los temas “transversales” (en particular Pueblos Indígenas) habrían alcanzado y aún superado los resultados esperados originalmente, con la excepción de la temática de prevención de desastres.
- El tema “Pobreza Rural y Seguridad alimentaria” seguiría en importancia en cuanto a logros obtenidos respecto a lo esperado (nivel satisfactorio de logros).
- En un nivel similar al anterior se ubicarían los resultados obtenidos en los aspectos de medio ambiente y conservación de recursos naturales (subtema del Tema “Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos naturales”) y el subtema “Mercadeo y Agronegocios” perteneciente al Tema “Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios”
- En un nivel insatisfactorio se calificarían los resultados obtenidos en los temas “Institucionalidad Rural”, e “Innovaciones tecnológicas en agricultura” (subtema del Tema “Producción Agropecuaria Sostenible y Manejo de Recursos naturales”).
- Altamente insatisfactorio sería el desempeño y logros en el tema apoyo a las negociaciones sobre Comercio Internacional agropecuario, perteneciente al Tema “Comercio Internacional, Mercadeo y Agronegocios”.

4.31. Cuando este desempeño se pondera desde el punto de vista de las opiniones identificadas por la Misión al nivel de los Ministerios y del CAC, el juicio global sobre el desempeño de RUTA es más desfavorable, dada la alta jerarquía y urgencia otorgada por éstos a la temática de las sobre comercio y la casi ausencia de respuesta dada por RUTA.

4.32. Si los logros obtenidos por área temática se enfocan desde la perspectiva de las prioridades identificadas en las Agencias, el desempeño de RUTA IV no aparece tan negativo. En efecto, los resultados obtenidos en temas como género, pueblos indígenas, pobreza rural y manejo de medio ambiente justifican un juicio global más favorable y, en algunos casos, altamente satisfactorio.

4.33. **JUICIO DE LA MISIÓN.** La calificación del desempeño global de RUTA IV en relación a los resultados obtenidos respecto a los esperados por “Objetivos Inmediatos” o “Temas Sectoriales” es satisfactoria cuando se aplican prioridades surgidas en las agendas de las Agencias donantes. 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 pero, sin Dirección, probablemente actuó con demasiada dispersión. La ausencia de relaciones permanentes y retroalimentación entre el Director y los Gobiernos generó una creciente insatisfacción por parte de éstos sobre el desempeño de RUTA en esta etapa pues las principales y prioritarias demandas no fueron atendidas debidamente. Desde esta perspectiva, el desempeño de RUTA IV ha sido evaluado como insatisfactorio.

4.34. **EVALUACION DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR INSTRUMENTOS (FUNCIONES OPERATIVAS).** Definiendo a éstos como (a) Apoyo en la formulación de políticas, programas y proyectos; (b) Apoyo a la Implementación de programas y proyectos; (c) Capacitación y, (d) Manejo de Conocimientos, según se definieron en el DOCPROY y en varios Informes de RUTA, el desempeño de RUTA IV muestra también resultados desiguales.

4.35. La apreciación de los resultados obtenidos en cada caso se realizó tomando en cuenta criterios que evalúan los aspectos metodológicos, la calidad de las funciones desempeñadas, la cantidad de intervenciones y los impactos (entendidos como efectos de primer orden) aparentemente provocados. Con estos elementos, se ha concluido que:

- La función de “Capacitación” ha sido desempeñada en forma altamente satisfactoria con altos niveles de excelencia en los aspectos metodológicos y de calidad de los servicios prestados. La cantidad de servicios no habría sido la óptima (inferior a una masa crítica recomendable) debido a restricciones de recursos pero los impactos logrados en varias disciplinas se juzgan como muy satisfactorios.
- Un poco menos satisfactoria ha sido la función de “Manejo de Conocimiento”, la cual se inició en esta etapa de RUTA. Se ha juzgado que la calidad de los servicios es buena pero que la cantidad e impacto alcanzados no registran similar nivel probablemente por falta de apoyo y recursos requeridos.
- La función de “Apoyo en la formulación de políticas, programas y proyectos” sigue siendo una de las mejor ejecutadas por RUTA. A pesar de que muchas agencias encararon actividades en la región en forma independiente, en aquellos casos en los cuales se requirió el concurso de los técnicos de RUTA, los resultados han sido satisfactorios para todas las partes (Gobiernos y Agencias). Cabe destacar que el enfoque prevaleciente de “capacitación en servicio” para estas tareas sigue siendo muy apreciado por los equipos locales y que el conocimiento de los técnicos de RUTA sobre las exigencias de las Agencias (financieras y de cooperación técnica) asegura productos adecuados a sus exigencias. Cabe señalar también que la participación en el diseño de “contenido de políticas” ha sido menor que aquella dedicada a coordinar discusiones sobre éstas. La cantidad de estas intervenciones ha disminuido significativamente, sin embargo, respecto a etapas anteriores. No obstante lo anterior, el impacto ha sido relevante en casos paradigmáticos como la reconstrucción en El Salvador, los programas de pobreza en Panamá y Nicaragua, los proyectos de servicios ambientales en Costa Rica y otros países y las acciones en marcha de formulación del Proyecto MASAR para preservar los recursos naturales de la cuenca del canal de Panamá

- La función de “Apoyo a la Implementación de programas y proyectos” solamente registra un desempeño satisfactorio en la calidad y métodos aplicados. Tanto la cantidad como los impactos aparentemente obtenidos son apenas satisfactorios y significativamente inferiores a etapas anteriores del Proyecto. Esta situación parece haberse debido a decisiones no coordinadas por parte de los responsables de proyectos en las sedes de las Agencias. En varios casos, estos funcionarios dejan de lado a RUTA y prefieren usar otros recursos en forma independiente.

4.36. Una apreciación global del desempeño de RUTA en sus instrumentos o funciones operativas es positiva aunque con varios recaudos. Por un lado, se repite la impresión recogida en anteriores evaluaciones de que el trabajo desarrollado es muy fragmentado y discontinuo. Por otro lado, no se encuentra justificación articulada del alcance, cobertura o composición de las distintas actividades agrupadas en estas funciones. Además, las mismas se distribuyen en forma aleatoria y cambiante entre las operaciones de las distintas Agencias sin que haya una lógica aparente. Finalmente, no existen evidencias de retornos o retroalimentación por parte de los usuarios últimos (Gobiernos, organismos locales, etc.) que validen lo acertado de estas intervenciones

4.37. La intervención de decisiones surgidas en la sede de las Agencias en forma no coordinada con las otras Agencias y, sobre todo, sin mayor coordinación con la Dirección de RUTA, parece haber sido la causa principal de las falencias y discontinuidades identificadas en las labores de Apoyo a la Implementación de Políticas, Programas y proyectos.

4.38. **JUICIO DE LA MISIÓN.** 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. 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. Esto se ha debido tanto por la creciente falta de coordinación y visibilidad del Proyecto en los países como por disímiles enfoques en las sedes de las Agencias.

4.39. **LA AGENDA REGIONAL.** RUTA IV fue formulada con un claro mandato de atender temáticas de alcance regional con mucha mayor organicidad e intensidad que en etapas anteriores (recomendaciones de la Evaluación de RUTA III e incluidas en el Documento de Diseño del Proyecto). En particular, la relevancia del CAC como órgano “socio-contraparte” del Proyecto aseguraría que estas actividades tendrían una atención privilegiada. Sin embargo, la Misión ha observado que justamente en ésta área es dónde se registran las mayores carencias del desempeño de RUTA IV. La problemática de las negociaciones comerciales internacionales y la armonización de políticas ambientales y conexas en la región mesoamericana eran (y aún lo son) puntos prioritarios de la Agenda Regional pero los resultados obtenidos son escasos y altamente insatisfactorios. Las opiniones de CAC y CCAD son coincidentes en este sentido.

4.40. Para algunas de las Agencias miembro de RUTA, la principal utilidad del Proyecto justamente residiría en la “visión y cobertura” regional que el mismo puede brindar (p.ej. el BID), dado que a nivel nacional cuentan con equipos técnicos suficientes para atender las demandas y acciones locales. La ausencia de acciones significativas en el campo regional genera desinterés y falta de apoyo a RUTA.

4.41. **JUICIO DE LA MISIÓN.** El insatisfactorio desempeño de RUTA IV en la atención de la Agenda Regional es uno de los mayores déficits del Proyecto a juicio de los Gobiernos y organismos regionales. De hecho, a juicio de la mayor parte de las partes involucrada y del mismo DOCPROY, esta fase 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 con consecuencias negativas para el logro de apoyo y consenso a las actividades del Proyecto. De hecho, una cantidad de logros positivos conseguidos a nivel nacional quedan oscurecidos por esta falencia.

4.42. **EL TRABAJO INTERAGENCIAL.** Por definición RUTA es un Proyecto interagencial lo cual implica insumos y productos de esta naturaleza en forma permanente. Sin embargo, los indicadores procesados por cada Agencia y por el Proyecto generan crecientes dudas entre los donantes. De hecho, las principales recomendaciones de las últimas reuniones de Agencias donantes explícitamente manifiestan su preocupación por el “escaso trabajo interagencial” que aparentemente se ha registrado.

4.43. Esta percepción contrasta rotundamente con las opiniones de la mayor parte de los técnicos y funcionarios del Proyecto. Para ellos, la cohabitación y trabajo conjunto entre miembros de distintas Agencias es un “estilo dominante” de sus labores y la interacción entre las distintas Agencias se “encarna” en las relaciones cotidianas, profesionales y personales entre los miembros del equipo. Casi todos relatan experiencias de intercambio de información, capacitación mutua en servicio, utilización de métodos y enfoques usados por otros compañeros en sus proyectos en sus tareas y proyectos concretos, etc. En breve, la UTR funciona como más bajo un modelo de “hospital policlínico” que como el modelo que se critica de “hotel” en el cual los pasajeros solo comparten el techo.

4.44. Los indicadores de “producto” interagenciales (p.ej. proyectos cofinanciados, programas conjuntos de asistencia técnica, inclusión de asistencia técnica en programas de inversión, etc.) son efectivamente muy pocos. Sin embargo, tales iniciativas se deciden principalmente en las sedes de las Agencias independientemente de las voluntades de los funcionarios de RUTA (y muchas veces de los Gobiernos). Por otra parte, los “indicadores de insumos” de trabajo interagencial están determinados rígidamente por las sedes de las Agencias para sus funcionarios (p.ej. la inclusión explícita de horas-hombre dedicadas en las “time-sheets” correspondientes). La asignación real de tiempos de cada técnico queda “oculta” por el producto esperado (generalmente “mono-agencial” por decisiones gerenciales en las sedes de las Agencias).

4.45. En el ámbito de las labores de las UTN en cada país de la región, la dimensión del trabajo “interagencial” fue evaluada con similares criterios. Los resultados son disímiles tanto entre países como cuando se comparan los resultados obtenidos en algún país y el desempeño de la UTR. Puede afirmarse que:

- Se ha observado un excelente trabajo de coordinación interagencial, incluyendo poder de convocatoria, planteo de trabajos conjuntos, asignación de recursos y hasta productos conjuntos en la UTN de El Salvador. Los impactos obtenidos, en rigor, son inferiores a los esfuerzos realizados por causas que escapaban al control de la gestión de la UTN.
- Las UTN de Guatemala y Nicaragua han obtenido resultados satisfactorios aunque no aprovechando todo el potencial de coordinación y acciones interagenciales disponible. En Honduras el desempeño ha sido menor al satisfactorio aunque con algunos logros remarcables en acciones puntuales.
- En Panamá y en particular, en Costa Rica, la labor de fomento de tareas interagenciales ha sido francamente deficitaria. Los impactos obtenidos son marginales o nulos.

4.46. **JUICIO DE LA MISIÓN.** 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. Por supuesto, 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".

D. ASPECTOS ORGANIZATIVOS, FINANCIEROS Y DE GESTIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

4.47. **LA DIRECCIÓN DE RUTA.** El diseño de RUTA IV carece de la definición de un sistema de dirección colectivo que reconozca el carácter multiagencial del Proyecto. De esta forma, las responsabilidades de cada Agencia quedan, desde el inicio desdibujadas (o sesgadas hacia una sola de ellas: la Agencia Ejecutora). Esta característica permanece desde el inicio de RUTA I y no generó mayores inconvenientes en la implementación del Proyecto a causa de la continuidad y calidad del Director del Proyecto a través del tiempo. Las periódicas reuniones de Donantes nunca desempeñaron, ni pretendieron hacerlo, la función de "Junta Directiva" del Proyecto.

4.48. La delicada tarea de armonizar las funciones y trabajos de un grupo de profesionales de alto nivel profesional y pertenecientes a distintas agencias internacionales es uno de los "términos de referencia" más difíciles de ejecutar por parte del Director de RUTA y nunca explícitamente señalado en el Diseño del Proyecto. A esto se suma la necesidad de contar con un eficaz y dinámico "embajador" de las Agencias ante los Gobiernos y los órganos regionales y, a su vez, un coordinador de relaciones con las gerencias en las sedes de las Agencias.

4.49. Así, la naturaleza y características de RUTA generan una altísima vulnerabilidad en su eficacia y eficiencia cuando la figura del Director se desvanece, por ausencia o por deficiencias gerenciales. La falta de un sistema efectivo de supervisión colectiva (p.ej. el "Junta Directiva") acentúa esta vulnerabilidad.

4.50. RUTA IV ha adolecido de la falta de esta función gerencial eficaz durante la mayor parte del período de ejecución. Esta situación ha generado la mayor parte de los problemas de implementación señalados.

4.51. **JUICIO DE LA MISIÓN** 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 las Agencias donantes 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 disgregación 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.

4.52. **PLANIFICACIÓN DE LOS TRABAJOS.** La planificación de las actividades de RUTA sigue adoleciendo de la falta, ya señalada en evaluaciones anteriores, de una interacción mayor entre el Proyecto y tanto los Gobiernos como las Agencias. Los PAT siguen apareciendo como listado de acciones que "suman tareas" y no como conjuntos articulados de actividades encaminadas a objetivos orgánicos para todas las partes interesadas. Es sintomática la ausencia de intervención y opinión del CAC y de las "reuniones tripartitas" en el proceso de aprobación de los PAT en buena parte de este período.

4.53. Parece oportuno recordar que la Misión de Evaluación de RUTA III expresó, sobre este tema que: "La Misión encontró que es necesario revisar la articulación y asignación de prioridades a la demanda de los ministerios de agricultura, así como la posterior planificación del trabajo de RUTA. Actualmente estos procesos están confinados a la recopilación de "demandas" y conllevan una falta de diálogo y de interacción. Es necesario relacionar mejor las metas nacionales y las prioridades de los ministerios de agricultura con las ventajas comparativas de RUTA. Un diálogo más profundo, con un