

Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola



REPÚBLICA DE HONDURAS
PROGRAMA DE DESARROLLO
RURAL DE LA REGIÓN DE OCCIDENTE (PLANDERO)
(336-HN)
EVALUACIÓN PRETERMINAL
Informe N°
Diciembre, 2000

FOTO DE LA PORTADA: Visita a una finca mejorada en la región de Occidente.
Foto por Paolo Silveri.

HONDURAS
EVALUACIÓN PRETERMINAL

**PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL
DE LA REGIÓN DE OCCIDENTE
(PLANDERO)**

**ACUERDO FINAL
DEL
CONSORCIO CENTRAL DE APRENDIZAJE**

**CONCLUSIONES GENERALES, RECOMENDACIONES
Y MEDIDAS ACORDADAS**

**Oficina de Evaluación y Estudios
Oficina del Presidente**

Noviembre 10, 2000

CONCLUSIONES GENERALES, RECOMENDACIONES Y MEDIDAS ACORDADAS

I. La significativa heterogeneidad de la población rural pobre requiere líneas de acción diferenciadas que sean compatibles con los problemas y potencialidades específicos de diferentes tipos de productores.

Los proyectos frecuentemente establecen instrumentos de acción asumiendo una homogeneidad de la población objetivo. Al contrario, la experiencia del PLANDERO mostró la existencia de una significativa heterogeneidad de la población rural pobre y por consiguiente la necesidad de aplicar distintos instrumentos para resolver problemas específicos. La mayor parte de los beneficiarios del PLANDERO se caracterizó por habitar en laderas, contar con una muy limitada superficie de tierra y una situación de tenencia irregular. Al contrario, otros productores pobres contaron con superficies de tierra algo mayores, recursos naturales de mayor potencial y contaban con título de propiedad. Los primeros vieron muy limitadas sus posibilidades de desarrollar una producción que permitiera obtener excedentes monetarios importantes, mientras los últimos mostraron un potencial para generar excedentes a través de la introducción o mejoramiento de cultivos comerciales como el café. Entre estos extremos es posible encontrar diversas situaciones intermedias.

La experiencia del PLANDERO mostró que esta diversidad de situaciones requiere soluciones diferenciadas en cuanto a la provisión de asistencia técnica, las producciones y tecnología a ser promovidas, y el acceso al crédito. Entre los productores con mayor potencial de desarrollo se observaron posibilidades para desarrollar un mercado de servicios de asistencia técnica, introducir o mejorar cultivos comerciales y proporcionar crédito de corto y largo plazo a través de la banca privada. Mientras tanto, aquellos con menor potencial de desarrollo exigieron otras soluciones, como la provisión de asistencia técnica a través de cooperativas, la aplicación de tecnologías de conservación de los recursos naturales e introducción de producciones complementarias del consumo familiar, y la provisión de pequeños créditos a través de cajas rurales y cooperativas.

RECOMENDACIÓN

Que a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) continúe profundizando en el análisis y aplicación de la heterogeneidad de la población rural pobre, estableciendo una tipología de productores y estrategias diferenciadas de atención.

MEDIDA ACORDADA

La SAG continuará promoviendo estudios que caractericen la heterogeneidad existente e identifiquen estrategias de acción específicas. Además, la SAG y el FIDA promoverán estrategias diferenciadas en los proyectos a ser diseñados en el futuro.

II. El desarrollo de cooperativas y otras formas de asociación de pequeños productores individuales dedicadas a la prestación a sus asociados de asistencia técnica y otros servicios, como comercialización de insumos y productos y la administración de crédito, mostró ser una alternativa adecuada para la provisión de asistencia técnica, en particular a productores más pobres con mayores dificultades para desarrollar una capacidad de pago.

Las escasas posibilidades que muchos productores pobres poseen de desarrollar una capacidad de pago constituye una de las principales limitaciones para desarrollar mecanismos de mercado en la provisión de servicios de asistencia técnica. En esas condiciones, el PLANDERO mostró que las cooperativas formadas por productores individuales y dedicadas a servicios múltiples pueden resultar una solución atractiva para prestar asistencia técnica de bajo costo e incluso gratuita a sus asociados. En efecto, el Proyecto promovió en sus dos últimos años de ejecución la formación de cooperativas de productores que se dedicaron a proveer a sus asociados servicios de asistencia técnica, comercialización de insumos y productos, y captación de ahorros y provisión de crédito. Estas organizaciones mostraron resultados promisorios y una escala suficiente para poder autosostenerse en el mediano y largo plazo. A través de la generación de recursos de los servicios más rentables - comercialización de insumos y productos y los servicios financieros, estas cooperativas mostraron una capacidad de proveer servicios de asistencia técnica gratuitos o de bajo costo a productores con limitada capacidad de pago.

Cooperativas y otras formas de asociación de productores como las creadas por el PLANDERO han mostrado con frecuencia en otros países diversos problemas, vinculados especialmente a la gestión de las mismas. Al contrario, la gran mayoría de las cooperativas formadas por el Proyecto poseía una gestión adecuada. Ello se explica por la capacitación y el financiamiento temporario de profesionales para tareas de gerencia que el Proyecto brindó a las cooperativas, lo que resultó clave en el fortalecimiento de sus capacidades de administración y gestión.

RECOMENDACIÓN 1

Las cooperativas y otras formas de asociación de productores individuales que provean servicios múltiples deberían ser promovidas como un modelo complementario para proveer servicios de asistencia técnica a productores pobres, en particular entre aquellos con menor cantidad y calidad de recursos naturales y, en consecuencia, menores posibilidades de desarrollar una capacidad de pago por la asistencia técnica.

RECOMENDACIÓN 2

La mayoría de estas organizaciones no han logrado un nivel de consolidación que asegure su sostenibilidad. Por lo tanto, la SAG debería concentrar esfuerzos en consolidar aquellas cooperativas creadas por el PLANDERO, en particular fortaleciendo sus capacidades de administración y gestión.

MEDIDA ACORDADA 1

La SAG continuará promoviendo que otros proyectos bajo su órbita que operan en la zona del PLANDERO coordinen esfuerzos para fortalecer las organizaciones con las que trabajó el mismo, en particular aquellas que han mostrado ser efectivas en su desempeño.

MEDIDA ACORDADA 2

La SAG apoyará, de acuerdo a los mecanismos legales existentes (Ley para el Desarrollo Rural Sostenible y Convenio FONADERS¹-FIDA), la consolidación de las cooperativas creadas por el PLANDERO por medio de la cesión de uso de bienes materiales del Proyecto, incluyendo principalmente equipamientos de oficina y computadores.

MEDIDA ACORDADA 3

La SAG y el FIDA promoverán la creación y/o fortalecimiento de cooperativas y otras formas de asociación de pequeños productores individuales en futuros esfuerzos conjuntos, y las promoverán entre otras organizaciones trabajando en los temas de pobreza y desarrollo rural.

¹ Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible.

III. El desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica, incluyendo proveedores privados de servicios de calidad y productores con voluntad y capacidad de pagar -al menos en parte- por los mismos, constituye una estrategia adecuada para proveer asistencia técnica a productores pobres con mayores posibilidades de desarrollo.

Tal como ha sucedido en otros países latinoamericanos, reformas del sector público en Honduras implementadas durante los años 1990s determinaron el retiro de los servicios de extensión públicos. En este contexto, el PLANDERO permitió que muchas familias pobres pudieran recibir asistencia técnica y promovió el desarrollo de un número considerable de proveedores privados de asistencia técnica. Ello se logró a través de la provisión de recursos para la contratación de oferentes privados y la capacitación de sus técnicos, y la disponibilidad de crédito para que compraran vehículos, equipos y locales. Como consecuencia, se formó un mercado incipiente de servicios de asistencia técnica, con oferentes de buena calidad y grupos de productores con capacidad y disposición para pagar -al menos en parte- por esos servicios. Esto no ocurrió entre todos los usuarios del Proyecto, sino principalmente entre aquellos con mejor disponibilidad de recursos naturales y con posibilidades de realizar cultivos comerciales (por ejemplo café, papa y otros), lo que les permitió obtener excedentes con los que pudieran eventualmente pagar por la asistencia técnica.

RECOMENDACIÓN

Los instrumentos de provisión de servicios de asistencia técnica por mecanismos de mercado a productores pobres debería difundirse en particular a aquellas zonas en la que los mismos cuentan con una mayor disponibilidad (en cantidad y calidad) de recursos naturales, por lo que la producción realizada podría llevar al desarrollo de una capacidad de pago por los servicios. Para estos productores debería promoverse el desarrollo de una oferta diversificada y flexible de servicios de asistencia técnica, que incluyera distintos tipos de proveedores -empresas, profesionales independientes, organizaciones no-gubernamentales, y distintos tipos de servicios- elaboración de proyectos de inversión, soluciones a problemas tecnológicos específicos, etcétera. Al mismo tiempo, debería desarrollarse la demanda por los servicios de asistencia técnica por medio de: a) capacitación de grupos de productores para que puedan identificar necesidades de asistencia técnica, buscar y seleccionar técnicos, y evaluar su desempeño; y b) promoción de la voluntad de pago, impulsando el pago de proporciones crecientes del costo de los servicios de acuerdo a la evolución de su capacidad para hacerlo.

MEDIDA ACORDADA

La SAG continuará promoviendo mecanismos de desarrollo de servicios privados de asistencia técnica para satisfacer las necesidades de los pequeños productores, en particular en las zonas de mayores posibilidades de desarrollo productivo. El FIDA apoyará favorablemente iniciativas que ayuden a financiar esos esfuerzos.

IV. La promoción de un conjunto coherente de tecnologías de bajo costo y ambientalmente sostenibles constituye una de las claves para la reducción de la pobreza rural.

El mejoramiento de la producción de familias pobres constituye uno de los mayores desafíos de los proyectos de desarrollo rural. Debido a la escasa disponibilidad y el deterioro de sus recursos naturales y su limitado acceso a financiamiento, la promoción de cultivos comerciales y nuevas tecnologías no constituyen con frecuencia una solución viable para muchos pequeños productores. Mientras el PLANDERO promovió la introducción de cultivos hortícolas y el riego en algunas zonas específicas, entre la gran mayoría de los usuarios privilegió la difusión de sistemas de producción y tecnologías de bajo costo, centradas en el mejoramiento de sus deteriorados recursos naturales. Ello incluyó un conjunto de técnicas compatibles con un aprovechamiento sostenible del medio ambiente, incluyendo agroforestería, reforestación, prácticas de conservación de suelos, tracción animal. Esto se complementó con la diversificación de la producción por la introducción de algunos rubros adecuados para los pequeños productores, como la cría de pequeños animales o la siembra de reducidas superficies de cultivos hortícolas. Esta estrategia resultó muy efectiva porque permitió reducir los costos de producción, maximizar el uso de la mano de obra — el recurso más fácilmente disponible por el pequeño productor, mejorar la productividad de los recursos naturales y asegurar la sostenibilidad del uso de los mismos. Además, la introducción de otros rubros llevó a una diversificación de la producción y los ingresos, el mejoramiento de los niveles de consumo familiar y el alivio del trabajo de las mujeres.

RECOMENDACIÓN

El enfoque del PLANDERO para el desarrollo de las fincas de las familias pobres, basado en los sistemas agroforestales, las prácticas de conservación de suelos y la diversificación por la introducción de producciones para el consumo familiar, debería generalizarse como un instrumento adecuado para estimular el crecimiento y reducir la pobreza en áreas rurales con recursos naturales deteriorados como los que caracterizan a la región occidental de Honduras. El Gobierno de Honduras (GOH) debería considerar la amplia aplicación de ese instrumento y sus actividades en otras regiones del país.

MEDIDA ACORDADA

La SAG y el FIDA promoverán la aplicación en futuros proyectos de los sistemas de producción y tecnologías de bajo costo y ambientalmente sostenibles difundidos por el PLANDERO y otros proyectos, así como su empleo por parte de otras instituciones y proyectos centrados en la reducción de la pobreza rural en Honduras, basado en la demanda y la heterogeneidad de los productores.

V. Una metodología de extensión que utilice productores especialmente capacitados (Productores Innovadores-PRINs) resulta una alternativa adecuada en ciertos contextos por su bajo costo y su efectividad para transmitir y multiplicar conocimientos entre productores pobres.

Uno de los mayores desafíos de la asistencia técnica es emplear metodologías que compartan conocimientos productivos en forma efectiva entre productores generalmente caracterizados por su limitado acceso a educación. El PLANDERO utilizó una metodología de extensión basada en la transferencia de conocimientos entre productores, seleccionando campesinos de acuerdo a su voluntad y capacidad de comunicación y capacitándolos intensamente para cumplir las tareas de extensión. El trabajo de estos “Productores Innovadores” se complementó con su supervisión por parte de técnicos con una mayor formación. Debido al lenguaje común, la existencia de relaciones basadas en la confianza, y el hecho de vivir en la misma comunidad que los productores asistidos facilitaron en gran forma el acceso de los usuarios a la asistencia técnica, lo que resultó clave en su eficacia y la amplia difusión de sistemas de producción y nuevas tecnologías.

RECOMENDACIÓN

El enfoque de asistencia técnica con el uso de “Productores Innovadores” debería ser ampliado como medio para la transferencia de tecnología entre pequeños productores, en especial en aquellos contextos en los que existen mayores dificultades de acceso por motivos de escasa educación o el uso de diferentes lenguas autóctonas.

MEDIDA ACORDADA

La SAG continuará promoviendo la modalidad de Productores Innovadores como uno de los mecanismos para prestar asistencia técnica a los productores más pobres. Con este objetivo establecerá programas de capacitación de productores por medio de otros proyectos.

VI. La promoción de microempresas dedicadas al procesamiento de la producción y a actividades no agrícolas puede resultar efectivo para generar empleo entre la población rural pobre, pero requiere de una atención técnica especializada que atienda las necesidades específicas de las mismas.

La experiencia del PLANDERO mostró que la promoción de un mercado de servicios de asistencia técnica que no diferencie la producción agropecuaria de las microempresas puede generar una atención de calidad que no satisface las necesidades de las microempresas. Esto se debe a que la atención a las microempresas exige conocimientos técnicos diferentes a la producción agropecuaria y que en general resultan insuficientes en técnicos especializados en cuestiones agropecuarias. Adicionalmente, la asistencia técnica a grupos de microempresas resulta efectiva cuando los mismos son homogéneos respecto al rubro de producción de las microempresas que los integran, favoreciendo su cohesión del grupo y facilitando la atención por parte de los servicios de capacitación y asistencia técnica. Al contrario, grupos heterogéneos posiblemente complican las posibilidades de brindar una asistencia adecuada, en particular en los aspectos tecnológicos.

RECOMENDACIÓN

La SAG diferenciará en su estrategia de promoción de un mercado de servicios de asistencia técnica la promoción de proveedores especializados en la asistencia a microempresas. Asimismo, la SAG y el FIDA promoverán que proyectos con acciones dirigidas a las microempresas utilicen en general personal especializado en el trabajo con microempresas.

MEDIDA ACORDADA

La SAG y el FIDA promoverán que los proyectos dirigidos a atender a la población rural que incluyan trabajos con microempresas consideren en forma explícita e impulsen la creación y participación activa de proveedores de asistencia técnica y capacitación especializados en el trabajo con microempresas.

VII. *La combinación de distintas modalidades de crédito, incluyendo además de la banca privada a instituciones locales de los beneficiarios -Cajas Rurales y cooperativas- y a instituciones especializadas en microcrédito, resultó clave para atender una demanda diversa y mantener el fondo de crédito. En el caso de la banca privada comercial, el mecanismo de apalancamiento de fondos propios de las mismas juega un papel clave en promover su participación activa y el buen manejo del crédito.*

El establecimiento de mecanismos para la provisión de crédito a la población rural pobre y la buena gestión del mismo constituye uno de los principales desafíos de los proyectos de desarrollo rural. La provisión de crédito por medio de cajas rurales y otras instituciones locales se plantea con frecuencia como alternativa a la banca comercial. Al contrario, la experiencia del PLANDERO mostró que la aplicación de varias modalidades estimuló la competencia y permitió una mejor cobertura tanto geográfica como de necesidades diversas de los usuarios. El Proyecto mostró flexibilidad para incorporar en su estrategia a cajas rurales y cooperativas, iniciativas de los usuarios no previstas en el diseño que establecieron sus propios mecanismos de intermediación a través de la canalización de aportaciones y ahorros de sus miembros. Esto resultó un mérito compartido por la gestión del Proyecto, RUTA y la Gerencia de Proyectos para Honduras del FIDA, los que participaron en distintos aspectos del reconocimiento del potencial existente en estas alternativas. El Proyecto apoyó fuertemente a las cajas rurales y cooperativas en aspectos de administración y gestión por medio de capacitación y el financiamiento de especialistas en gerencia. Estas iniciativas locales tienen un gran potencial para ser en el futuro intermediarias financieras del fondo del PLANDERO.

Además, el PLANDERO acordó la participación de la banca privada en la administración de los fondos de crédito, requiriendo que contribuyeran con la tercera parte de los fondos para financiar las actividades del grupo meta. Este mecanismo de apalancamiento de fondos propios implicó que la banca privada asumiera parte del riesgo financiero. Ello resultó clave para promover su participación activa en los comités que analizaron las solicitudes de crédito y para que aplicaran criterios financieros en la administración del crédito. Esto explica la baja morosidad y el excepcional mantenimiento del fondo de crédito del Proyecto, el que al final de la ejecución contaba incluso con ganancias sobre el capital aportado.

RECOMENDACIÓN

El GOH debería promover el acceso a crédito a la población rural pobre a través de varias modalidades, incluyendo el mecanismo de apalancamiento de fondos de instituciones de la banca privada y la promoción de instituciones locales de los usuarios. El GOH y el FIDA implementarían mecanismos para que el Fondo de Crédito del PLANDERO se aplicara en la zona del Proyecto utilizando las modalidades identificadas como exitosas durante la ejecución.

MEDIDA ACORDADA 1

El Fondo de Crédito estará ubicado en el FONADERS-Nacional, estableciéndose la obligación de que: a) los fondos continúen siendo aplicados dentro del área del PLANDERO, con los mismos objetivos y grupo objetivo del FIDA, por un período al menos igual al de la ejecución de éste (cinco años); b) que el Fondo se maneje con criterios que aseguren su sostenibilidad financiera; c) que se mantengan los convenios con instituciones financieras de la banca privada bajo mecanismos de apalancamiento de fondos propios como los aplicados por el PLANDERO; y d) que se amplíe la

experiencia obtenida con organizaciones locales de crédito a través de la introducción de una línea de crédito que permita la intermediación financiera por parte de las entidades locales (Cajas Municipales y Rurales, cooperativas y otras modalidades locales).

MEDIDA ACORDADA 2

El manejo del Fondo de Crédito será asumido a partir del 1° de enero de 2001 por la Junta Directiva del FONADERS-Nacional.

MEDIDA ACORDADA 3

Se creará una Unidad Técnica a nivel del PRONADERS, y dentro de su Centro de Facilitación Regional en el área del PLANDERO, para dar seguimiento tanto a la cartera crediticia y a los convenios establecidos, y para participar en los Comités de Crédito a nivel de las comunidades. En el Comité Regional de Aprobación participará el FONADERS-FIDA.

VIII. La estabilidad de la Dirección Ejecutora, la selección de sus técnicos privilegiando su capacidad técnica, y el apoyo político por parte de las autoridades gubernamentales resultan claves para una buena gestión del Proyecto.

La gestión de proyectos con frecuencia se ve perjudicada por cambios frecuentes en su dirección, la selección de técnicos basados en criterios ajenos a su capacidad técnica y la falta de apoyo político. Al contrario, el PLANDERO se caracterizó por la permanencia del mismo director durante toda la ejecución y la relativamente alta estabilidad de su personal técnico. Además, el Proyecto tuvo un fuerte apoyo por parte de las Secretarías involucradas en la ejecución -la SAG, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) y la Secretaría Técnica de Cooperación (SETCO)- las que participaron en forma activa en las decisiones a través de la Junta Directiva del Proyecto, asegurando entre otras cosas la liberación de los fondos de contrapartida nacional.

RECOMENDACIÓN

El FIDA y el GOH continuarán asegurando que la selección de personal técnico se rija por criterios de capacidad técnica y, en caso de buen desempeño, asegurar la máxima permanencia de la dirección y el personal técnico durante la ejecución.

MEDIDA ACORDADA 1

La SAG continuará empleando criterios técnicos y transparentes para la selección del personal técnico de los proyectos, y asegurará la estabilidad de directores y personal técnico en caso de buen desempeño.

MEDIDA ACORDADA 2

El FIDA y la SAG promoverán estructuras institucionales en sus proyectos que aseguren la participación de las instituciones que tienen relación con la ejecución.

IX. La capacitación con perspectiva de género y una adecuada selección de actividades productivas resultan claves en lograr efectos positivos sobre la situación de la mujer.

La preocupación por mejorar las condiciones de las mujeres con frecuencia se centra en actividades productivas de pequeña escala con limitados resultados económicos y que a veces aumentan la carga de trabajo de las mujeres. Al contrario, el PLANDERO aplicó un enfoque basado en un programa de capacitación en género para técnicos y beneficiarios, apoyó con asistencia técnica a las mujeres y promovió actividades productivas (por ejemplo, la producción de especies forestales para leña cerca de sus casas) que facilitaron su trabajo en lugar de sobrecargarlo.

RECOMENDACIÓN

Dado sus efectos positivos sobre el trabajo de las mujeres -aliviando su carga de trabajo y facilitando las tareas de alimentación familiar- los modelos productivos difundidos por el Proyecto (agroforestería, reforestación con especies para leña, la introducción de cría de pequeños animales y otros rubros de autoconsumo) deberían promoverse también como un eficaz instrumento para el trabajo de género. Adicionalmente, en el contexto hondureño debería continuarse promoviendo la capacitación a técnicos y productores basada en un programa con perspectiva de género - en oposición al tratamiento aislado de la mujer.

MEDIDA ACORDADA

La SAG y el FIDA continuarán enfatizando en la aplicación de enfoques integradores en el trabajo de género y en la difusión de actividades productivas y tecnologías que tengan impactos positivos sobre la condición de las mujeres.

HONDURAS

INTERIM EVALUATION

**AGRICULTURAL DEVELOPMENT PROGRAMME
FOR THE WESTERN REGION
(PLANDERO)
(336-HN)**

**FINAL DECISION
OF THE
CENTRAL APPRENTICESHIP CONSORTIUM**

**GENERAL CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS
AND AGREED MEASURES**

**Evaluation and Studies Office
Office of the President**

10 November 2000

GENERAL CONCLUSIONS, RECOMMENDATIONS AND AGREED MEASURES

- I. There are significant differences accounting for the heterogeneous character of the poor rural population, and these call for differentiated lines of action geared to the problems and specific potentials of the different types of farmers.***

Usually projects set up ways and means for their action on the assumption that the target population is homogeneous, when the contrary might be the case. In fact, PLANDERO's experience has brought out the significantly heterogeneous character of the rural poor and, by that token, the need to have specific instruments to deal with specific problems. Most of the PLANDERO beneficiaries live on hillsides and have only a very small amount of land, where their tenure, moreover, is unregulated. Elsewhere, poor farmers have somewhat more land, have available natural resources offering greater potential, and possess titles of ownership to their land. PLANDERO farmers have viewed their production possibilities for development as being very limited due to serious limitations to their potential for developing their production to the point where it could generate sizeable cash surpluses. The other farmers have evinced a potential for generating surpluses thanks to the introduction or improvement of cash crops such as coffee. Several intermediate situations are to be met with between these two extremes.

PLANDERO's experience has shown that these diverse situations call for different solutions in terms of technical assistance, the type of farming and technology to be introduced, and access to credit. Where farmers with a greater development potential are concerned, there is a potential for marketing technical assistance, introducing or improving cash crops, and providing short- and long-term credit through private banks. Meanwhile, with those having a lesser development potential other solutions were called for, such as the provision of technical assistance via cooperatives, natural resource conservation and the introduction of complementary crops for household consumption, and the provision of small loans via rural savings institutions and the cooperatives.

RECOMMENDATION

That the Secretariat for Agriculture (SAG) continue, through the agency of the National Sustainable Rural Development Programme (PRONADERS), to intensify its efforts in the analysis of the heterogeneous character of the rural poor and in identifying the action required; and establish a typology of farms and strategy for differentiated action.

AGREED MEASURE

SAG will continue to promote studies geared to understanding the present heterogeneous character of the rural poor and to identifying specific strategies for action. Furthermore, SAG and IFAD will promote differentiated strategies for future projects.

II. The development of cooperatives and other forms of small farmers' associations that provide their members with technical and other services such as input and produce marketing and credit management have proved to offer an appropriate alternative solution to the provision of technical assistance, in particular to the poorest farmers that have greater difficulties in achieving an ability to pay.

The limited possibilities that many poor farmers have for building up a capacity to pay is one of the principal constraints in developing mechanisms for marketing technical assistance services. Here, PLANDERO has shown that cooperatives whose membership consists of individual farmers and engaging in multiple services may offer a promising solution for the provision of low-cost, or even free, technical assistance to their members. As an illustration of this, the Project has over the last two years promoted the formation of farmer cooperatives to supply the members with services in technical assistance, input and produce marketing, a savings "catchment" and the provision of loans. Organizations of this kind have shown promising results and also that they have sufficient scale to ensure self-support over the medium and long terms. With the resource generation achieved by the most economically viable services – input and produce marketing, and services, these cooperatives have shown that they are capable of providing technical assistance services at no charge or at low cost for farmers with limited ability to pay.

Cooperatives and other forms of farmer associations such as those set up under PLANDERO have in other countries frequently exhibited a range of problems, especially in questions of management. In contrast to this, most of the Project cooperatives were adequately managed. This can be ascribed to the training and temporary financing of staff qualified in management matters whom the Project provided to the cooperatives; and this proved to be the key element in strengthening their administrative and management capabilities.

RECOMMENDATION 1

Cooperatives and other forms of associations of individual farmers providing multiple services should be promoted as an additional model for the supply of technical assistance services to poor farmers, in particular, to those that have at their disposal fewer natural resources, in terms of quantity, and quality resulting in their having less potential for developing any capacity to pay for such assistance.

RECOMMENDATION 2

Since most of these organizations have not achieved a level of consolidation sufficient to guarantee their sustainability, SAG should concentrate its efforts on consolidating the cooperatives that PLANDERO has set up, in particular by strengthening their administration and management capabilities.

AGREED MEASURE 1

SAG will continue to encourage other projects within its sphere of activity that are operating in the PLANDERO area to help them coordinate their efforts to strengthen organizations with which the Project is cooperating, in particular, with those organizations that have been effective in pursuing their objectives.

AGREED MEASURE 2

SAG will support, in compliance with current law (in particular, the Law for Sustainable Rural Development and the FONADERS¹-IFAD Agreement) the consolidation of cooperatives set up by PLANDERO by making over certain physical assets (mainly office equipment and computers) of the Project.

AGREED MEASURE 3

SAG and IFAD will promote the creation or strengthening of cooperatives and other forms of associations of individual small farmers as part of future joint efforts, such promotion to be pursued also among other organizations addressing poverty and rural development issues.

¹ Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (National Sustainable Rural Development Fund).

III. Development of a market for technical assistance services, including private suppliers of quality services and farmers with the will and ability to pay, at least in part, from their own resources, offers a suitable strategy for providing technical assistance to poor farmers that have greater development potential.

As has happened in other Latin-American countries, reforms in the Honduran public sector that were implemented during the 1990s led to a withdrawal of public extension services. Here, thanks to PLANDERO, many poor families received technical assistance, and a considerable number of private providers of technical assistance were set up in business. All this was achieved through the provision of funding for contracting private providers and training their staff, together with credit, so that they could purchase vehicles, equipment and premises. In this way an incipient market was brought into being for technical assistance services, where the suppliers were of good quality and the farmer groups were able and willing to pay, at least something, toward the cost of such services. This result was achieved, not with every single Project beneficiary, but with those better supplied with natural resources, who could produce cash crops (coffee and potatoes, etc.) bringing in a money surplus that might enable them conceivably to pay for such technical assistance as they receive.

RECOMMENDATION

The instruments for providing poor farmers with technical assistance services via market facilities should be extended in particular to areas where more and better natural resources are available. The output thus made possible could help to develop a capacity to pay for services. For the farmers in question effort should be made to promote the development of a diversified and flexible supply of technical assistance services. There would be different kinds of suppliers – firms, independent, qualified operators, and NGOs; and different types of services – investment project design, solving specific problems of technology, etc. At the same time, demand should be developed for technical assistance services through: (a) training for farmer groups whereby these are enabled to identify their technical assistance needs, to look for and select technical operators and evaluate their performance; and (b) encouraging the *will* to pay, in increasing proportions in keeping with the costs of services and with improvements in their ability to pay.

AGREED MEASURE

SAG will continue to promote mechanisms for developing private technical assistance services geared to meeting the needs of small farmers, with emphasis on areas offering better prospects for developing production. IFAD will give favourable consideration to supporting schemes for financing efforts of this kind.

IV. Promoting a coherent series of low-cost, environmentally sustainable technologies is a key element in reducing rural poverty.

Improving production for poor farmers is a major challenge for all rural development projects. Given the limited and degraded character of natural resources and the restrictions on access to credit, promoting cash cropping and novel technologies will rarely offer a viable solution for many of the small farmers. While PLANDERO has promoted the introduction of kitchen gardens and irrigation in specific areas, it has placed greater emphasis, among the vast majority of its beneficiaries, on disseminating low-cost production systems and technology that are compatible with a sustainable use of the environment. These include agroforestry, reforestation, soil conservation practices and use of draught animal power. Complementing this was product diversification through the introduction of certain practices that were workable for small farmers, such as small animal raising or planting limited areas of their land as kitchen gardens. The strategy proved to be quite effective since production costs could be brought down, and peoples' labour maximized – this being the most readily available resource in the case of small farmers – the productivity of natural resources enhanced, and sustainable use of these guaranteed. In addition, the introduction of those other practices made for diversification in both output and returns, improved family consumption levels and a lightening of women's workload.

RECOMMENDATION

The PLANDERO approach for the development of poor families' holdings – agroforestry, soil conservation and diversification by introducing new lines of products for family farming – should be generalized as the most appropriate instrument for stimulating growth and reducing rural poverty in areas where natural resources are degraded, as in the Western Region of Honduras. The Government of Honduras should consider frequent resort to this instrument in other regions of the country.

AGREED MEASURE

SAG and IFAD will in future projects promote the application of low-cost, environmentally sustainable production systems and technologies introduced by PLANDERO and other projects, and their use by other institutions and projects focusing on rural poverty reduction in Honduras, which should be demand-driven and take into account the heterogeneous character of the farming population.

V. Extension methodology relying on trained Producer-Innovators (PRINs) offers a suitable alternative in certain contexts given its low cost and its effectiveness in transmitting and extending know-how among poor farmers.

One of the greatest challengers to technical assistance is the use it must make of methodologies that call for sharing farming know-how among producers most of whom have had no schooling. PLANDERO used an extension methodology based on know-how transfer among farmers, where the peasants were selected on the basis of their willingness and ability to communicate and were given intensive training to equip them for extension duties. The work of these Producer-Innovators was supervised by technical staff that had had more training. Given a shared language, relations based on trust and the fact of living within the same community as the farmers they were helping, did much to facilitate beneficiaries' access to technical assistance; and this proved to be the key to the efficacy of the methodologies and the wider dissemination of production systems and innovative technologies.

RECOMMENDATION

Technical assistance approach relying on the collaboration of Producer-Innovators should be more widely adopted for technology transfer among small farmers, especially in contexts where there are greater difficulties of access due to lack of schooling or the use of different indigenous languages.

AGREED MEASURE

SAG will continue to promote the Producer-Innovator formula as one of the mechanisms for supply of technical assistance services to poor farmers, and accordingly will set up farmer training programmes under other projects.

VI. Promoting microenterprises for product processing and off-farm activities may offer an effective means of employment creation among the rural poor. This, however, demands specialized technical handling in meeting their specific needs.

PLANDERO's experience has shown that if technical assistance service marketing does not take into account the fact that small farm production is different, this can lead to a qualitatively mistaken focus and failure to meet their needs, because kinds of technical know-how are called for that differ from these in the case of agriculture at large, and are generally lacking in technical staff specializing in agricultural questions. In addition, technical assistance to groups of microenterprises is effective when the groups in question are homogeneous in terms of the particular line of production of their component microenterprises, since this makes for cohesion within the group and facilitates the task of the training and technical assistance services. Otherwise, non-homogeneous groups may make it complicated to provide the right sort of assistance, especially in technological matters.

RECOMMENDATION

SAG will apply different criteria in promoting the marketing of technical assistance services in the sense of promoting suppliers specializing in assistance to microenterprises. In addition, SAG and IFAD will ensure that projects where activities are targeted on microenterprises shall give explicit consideration to, and encourage, the setting up and active participation of providers of technical assistance and training that are specialized in working with microenterprises.

AGREED MEASURE

SAG and IFAD will ensure that projects geared to helping the rural poor, where these contemplate, activities with microenterprises, shall make explicit provision for the creation and active participation of providers of technical assistance and of specialized training in operations with such microenterprises.

VII. The idea of combining the different approaches to credit, where these involve not only the private bank but also local institutions belonging to the beneficiaries themselves (Rural Savings and Loan funds, cooperatives, and institutions specializing in microcredit) has proved to be the secret in meeting the different types of demand and for maintaining the loan fund in being. In the case of the private commercial bank, the leverage provided by the latter's own funds has a key role in securing its active participation and sound loan management.

Setting up mechanisms for the provision of credit to the rural poor and the sound management of this credit are among the principal challenges confronting rural development projects. Providing credit via local savings and loans and other local institutions often emerges as an alternative to the commercial bank. Indeed, PLANDERO experience has shown that resort to a range of formulas encouraged competition and facilitated a better coverage in both geographic terms and in those of the varying needs of the beneficiaries. The Project showed flexibility in incorporating within its strategy rural savings and loans institutions and cooperatives and beneficiary initiatives, not contemplated in project design, that set up their own intermediation mechanisms in the form of their members' contributions and savings. Here the merit was shared by the Project Management Unit (Gestión del Proyecto), the Regional Unit for Technical Assistance (RUTA) and IFAD's CPM for Honduras, all of which took part in the various aspects of identifying the potential in the alternatives on offer. The Project gave strong support to rural savings and loans institutions and cooperatives in such matters as administration and management by providing training and by funding management specialists. Local initiatives like these have a great future potential as financial intermediaries for the PLANDERO fund.

In addition, PLANDERO agreed to the private bank's participation in the administration of the loan funds, subject to the requirement that one third of these funds should go toward financing target group activities. This leverage mechanism meant that the bank undertook some of the financial risk; and it proved to be a key element in promoting its active participation in the committees that examined loan applications and ensuring that these respected financial criteria in administering loans. It also explains the low rate of arrears in repayment and the exceptional health of the Project's loan fund. By the closing date it had been able to achieve gains on the capital paid him.

RECOMMENDATION

GOH should be ready to adopt a range of approaches in promoting access to credit for the rural poor, among them that of providing leverages for private bank institutions and promoting local users' institutions. GOH and IFAD should bring such mechanisms to bear in order that the PLANDERO credit fund will be operative in the Project area. Formulas considered to have been successful in the course of execution will be used.

AGREED MEASURE 1

The Credit Fund will be located within FONADERS-Nacional, subject to the obligation to ensure (a) that funds will continue to be applied in the PLANDERO area, with the same objectives and target group as IFAD's, for a period equal to at least the duration of the Project (five years); (b) that the Fund be managed on criteria assuring financial sustainability; (c) that agreements with private bank financial institutions through leverage using their own funds such as those used by PLANDERO; and (d) that the experience gained with local credit institutions as a result of introducing a credit line whereby financial intermediation by local bodies (municipal and rural savings and loans institutions, cooperatives, etc.) be expanded.

AGREED MEASURE 2

Management of the Credit Fund will be taken over by the FONADERS-Nacional Board of Directors beginning 1 January 2001.

AGREED MEASURE 3

A Credit Fund Management Unit will be set up within FONADERS, as part of its Regional Facilitation Centre in the PLANDERO area. This will monitor both the loan portfolio and any agreements entered into, and participate in credit committees at community level. FONADERS-IFAD will take part in the Regional Approvals Committee.

VIII. The stability of the Project Implementation Unit, the selection of its technical staff in the light of their technical capability, and political support from the government authorities are crucial to efficient Project management.

Project management often suffers from constant changes at director level, the selection of technical staff on criteria having nothing to do with their skills, and the lack of political support. PLANDERO was different: it had one and the same Director throughout and a fairly low turnover of technical staff. In addition, it enjoyed firm support from the ministries involved in the execution process – the Ministry of Agriculture (SAG), the Ministry of Finance (SEFIN) and the Technical Secretariat for Cooperation (SETCO) – which actively participated in decision-making through the Project Implementation Board and secured, *inter alia*, the release of national counterpart funds.

RECOMMENDATION

IFAD and GOH will continue to insist that the selection of technical staff is done in the light of the individual's technical qualifications and, assuming efficient service on their part, to ensure that the management and such technical staff shall remain as long as possible while execution proceeds.

AGREED MEASURE 1

SAG will continue applying technically valid and transparent procedures in the selection of technical staff for projects, and ensure stability of managers and such staff if they do their job well.

AGREED MEASURE 2

IFAD and SAG will set up such institutional structures in their projects as guarantee their participation in project execution matters.

IX. Training where due consideration is given to gender issues, and a careful selection is made among productive activities, are essential if positive results are to be achieved where the situation of women is concerned.

The desire to improve women's lot often translates into small-scale activities with limited economic results and sometimes only add to women's workload. PLANDERO is different: it focused on a programme of training on a gender issues for both technical staff and beneficiaries; it supported technical assistance for women and promoted productive activities (e.g. raising trees for fuel near their homes) that will facilitate their tasks rather than overload them.

RECOMMENDATION

In view of the positive effects on women's work – alleviating the drudgery and facilitating their tasks in providing food for their family – the production models promoted by the Project (agroforestry, replanting with fuelwood species, small animal raising and other ways of self-supply) should be encouraged because they represent an effective instrument where women's work is concerned. Moreover, in the Honduran context, the gender-oriented training of technical staff and the farmers themselves must continue to be encouraged – this in order to counter the tendency to consider women in isolation.

AGREED MEASURE

SAG and IFAD will continue to attach importance to formulas making for gender integration and for the dissemination of productive and technical activities offering a positive impact on the situation of women.

REPÚBLICA DE HONDURAS
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL
DE LA REGION DE OCCIDENTE (PLANDERO)
(336-HN)

EVALUACIÓN PRETERMINAL

Índice

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Equivalencias monetarias | iii |
| Pesos y medidas | iv |
| Abreviaturas y siglas | v |
| Mapa | vii |
| Resumen Ejecutivo | ix |
| Executive Summary | xxvii |
| | |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| | |
| II. EL DISEÑO DEL PROYECTO | 2 |
| A. Antecedentes y problemas identificados | 2 |
| B. Objetivos, acciones y estrategia previstas | 3 |
| C. Aspectos organizativos e institucionales | 4 |
| D. Supuestos y efectos esperados | 5 |
| | |
| III. LA EJECUCIÓN | 7 |
| A. La influencia del contexto | 7 |
| B. Organización para la ejecución | 10 |
| 1. Los organismos ejecutores | 10 |
| 2. Mecanismos de participación de los beneficiarios | 12 |
| 3. La articulación con instancias locales | 12 |
| C. Ejecución administrativa y financiera | 13 |
| D. La implementación de los diferentes componentes | 14 |
| 1. Componente de Transferencia de Tecnología | 14 |
| 2. Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación | 17 |
| 3. Componente de Crédito y Servicios Financieros | 19 |
| E. Efectos e impactos | 24 |
| 1. Efectos e impactos sobre la producción agropecuaria | 24 |
| 2. Efectos e impactos sobre las actividades microempresariales | 28 |
| 3. Efectos e impactos sobre el mercado de servicios de asistencia técnica | 29 |
| 4. Efectos e impactos sobre la calidad de los recursos humanos | 30 |
| 5. Efectos e impactos sobre la organización de los beneficiarios | 30 |
| F. Factores de éxito y problemas asociados al diseño y la implementación | 32 |
| 1. Componente de Caminos Rurales | 32 |
| 2. Asistencia técnica y transferencia de tecnología | 32 |
| 3. Desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica | 33 |
| 4. Capacitación y organización | 35 |

| | | |
|-----|---|----|
| G. | Seguimiento, Evaluación y Supervisión | 35 |
| 1. | Seguimiento | 35 |
| 2. | Evaluación | 37 |
| 3. | Supervisión | 37 |
| IV. | CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA | 38 |
| A. | Conclusiones | 38 |
| B. | Recomendaciones | 42 |
| 1. | Asistencia técnica y transferencia de tecnología | 42 |
| 2. | Crédito | 42 |
| C. | Lecciones de la experiencia | 44 |
| 1. | Asistencia técnica y transferencia de tecnología | 44 |
| 2. | Microempresas | 45 |
| 3. | Crédito | 45 |
| 4. | Aspectos institucionales | 46 |
| 5. | Seguimiento y evaluación | 46 |

CUADROS

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Resumen de los costos del PLANDERO por componente | 3 |
| 2. | Metas de superficie y rendimientos de cultivos establecidos en el diseño del PLANDERO | 7 |
| 3. | Evolución del Producto Interno Bruto y la inflación en Honduras | 9 |
| 4. | Evolución de los Precios Agrícolas al Productor en Honduras | 9 |
| 5. | Financiamiento del Proyecto por fuente de financiamiento y categoría de inversión | 13 |
| 6. | Ejecución presupuestaria del Proyecto por componente | 14 |
| 7. | Reasignaciones de fondos del préstamo FIDA | 15 |
| 8. | Montos desembolsados a las EDRs para la prestación de asistencia técnica a los beneficiarios del PLANDERO | 15 |
| 9. | Capacitaciones proporcionadas por el Componente de Transferencia de Tecnología | 16 |
| 10. | Capacitaciones a productores de base proporcionadas por el Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación | 18 |
| 11. | Capacitación proporcionada a técnicos de las EDRs por el Componente de Capacitación del PLANDERO | 18 |
| 12. | Capacitación proporcionada a los PRINs por el Componente de Capacitación del PLANDERO | 19 |
| 13. | Condiciones financieras de los créditos del PLANDERO | 20 |
| 14. | Evolución estimada de los desembolsos según modalidad de crédito e institución financiera | 21 |
| 15. | Estimación de la antigüedad de la mora al 31/3/2000 | 23 |
| 16. | Estimación del valor original y del patrimonio fondo PLANDERO | 23 |
| 17. | Superficie de cultivos y otras actividades financiadas con créditos del PLANDERO | 25 |
| 18. | Rendimientos medios de los principales cultivos entre los beneficiarios del Proyecto durante el período 1996-1999 | 27 |
| 19. | Cargos desempeñados por mujeres en las organizaciones locales | 32 |

FIGURA

| | |
|---------------------------------------|----|
| Mora financiera (estimada; 1996-2000) | 22 |
|---------------------------------------|----|

APÉNDICES

| | |
|----|----------------------------------|
| 1. | Entrevistas y visitas realizadas |
| 2. | Bibliografía consultada |
| 3. | Términos de referencia |

ANEXOS (documento de trabajo – solicitar este documento a la Oficina de Evaluación y Estudios)

- I. El Contexto de la Ejecución
- II. Gestión y Coordinación del Proyecto
- III. Ejecución Administrativa y Financiera
- IV. Transferencia de Tecnología
- V. Microempresas
- VI. Organización de los Beneficiarios
- VII. El Mercado de Servicios de Asistencia Técnica
- VIII. Comunicación
- IX. Crédito
- X. Caminos Rurales
- XI. Seguimiento y Evaluación

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria = Lempiras (Lps.)

Evolución del tipo de cambio medio mensual y anual (Lempiras por USD)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Enero | 7,36 | 9,31 | 10,58 | 13,08 | 13,27 | 14,00 | 14,72 |
| Febrero | 7,54 | 9,19 | 10,80 | 12,85 | 13,32 | 14,06 | 14,79 |
| Marzo | 7,66 | 9,24 | 11,03 | 12,93 | 13,37 | 14,13 | 14,83 |
| Abril | 7,89 | 9,21 | 11,18 | 12,84 | 13,36 | 14,19 | 14,87 |
| Mayo | 8,19 | 9,25 | 11,31 | 13,21 | 13,43 | 14,26 | |
| Junio | 8,58 | 9,39 | 11,64 | 13,23 | 13,48 | 14,33 | |
| Julio | 8,83 | 9,53 | 12,11 | 13,24 | 13,53 | 14,39 | |
| Agosto | 8,97 | 9,66 | 12,41 | 13,24 | 13,58 | 14,43 | |
| Setiembre | 9,10 | 9,79 | 12,57 | 13,24 | 13,67 | 14,52 | |
| Octubre | 9,21 | 9,93 | 12,71 | 13,25 | 13,73 | 14,56 | |
| Noviembre | 9,34 | 10,17 | 12,76 | 13,25 | 13,83 | 14,61 | |
| Diciembre | 9,47 | 10,36 | 12,93 | 13,26 | 13,92 | 14,66 | |
| Promedio | 8,51 | 9,59 | 11,84 | 13,14 | 13,54 | 14,35 | 14,80 |

Fuente: Banco Central de Honduras

PESOS Y MEDIDAS

| | | |
|------------------|---|------------------------|
| 1 kilogramo (kg) | = | 2,204 libras |
| 1 tonelada (ton) | = | 1 000 kilogramos |
| 1 quintal (qq) | = | 45,3 kilogramos |
| 1 arroba (@) | = | 11,5 kilogramos |
| 1 galón (gl) | = | 3,785 litros (l) |
| 1 kilómetro (km) | = | 0,62 millas |
| 1 metro (m) | = | 1,09 yardas |
| 1 hectárea (ha) | = | 2,47 acres |
| 1 manzana (mz) | = | 0,70 hectáreas |
| 1 acre | = | 0,405 hectáreas (ha) |
| 1 cuerda (cd) | = | 447,5 metros cuadrados |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|------------|---|
| ADAAOCC | Asociación de Agricultores Ambientalistas de Occidente |
| ADEVAS | Agencia de Desarrollo del Valle de Sensenti |
| ADIAAC | Asociación de Desarrollo Integral Agroforestal Comunitario |
| AESMO | Asociación Ecológica de San Marcos Ocotepeque |
| AHPROCAFE | Asociación Hondureña de Productores de Café |
| ATRIDES | Asociación del Trifinio para el Desarrollo Sostenible |
| BANADESA | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola |
| BANHCAFE | Banco Hondureño del Café |
| BANHCRESER | Banco Hondureño de Crédito y Servicios |
| BCIE | Banco Centroamericano de Integración Económica |
| BO | Banco de Occidente |
| CANA | Centro Amigos de la Naturaleza |
| CELTA | Consultores Técnicos Agropecuarios Empresariales y Legales |
| CODECO | Consejo de Desarrollo Comunal |
| CODECOPAN | Consejo de Desarrollo de Copán |
| CODEM | Consejo de Desarrollo Municipal |
| CODIS | Consultores de Desarrollo Integral Sostenible |
| CAMICROH | Cámara de Microempresarios del Occidente de Honduras |
| CONAMH | Cámara Nacional de Microempresas de Honduras |
| COPRAFEL | Cooperativa Regional Agroforestal Erandique Limitada |
| COPRACEL | Cooperativa Regional Agroforestal Celaque Limitada |
| COPRAFIL | Cooperativa Regional Agroforestal La Iguala Limitada |
| CAMACCO | Caja municipal de Ahorro y Crédito Congolón |
| CORECO | Comité Regional de Comercialización |
| CRAC | Caja Rural de Ahorro y Crédito |
| DEP | Dirección Ejecutora del Proyecto |
| DGC | Dirección General de Caminos |
| DGCO | Dirección General de Conservación |
| DIA | Desarrollo Integral Alternativo |
| DICTA | Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria |
| ECCODES | Empresa Congolón de Desarrollo Sostenible |
| EDA | Empresa De Desarrollo Agropecuario S.A. |
| EDR | Empresa de Desarrollo Rural |
| FIDA | Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola |
| FONADERS | Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible |
| FONAPROVI | Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda |
| GOH | Gobierno de Honduras |
| IFC | Instituto de Formación Cooperativa |
| IF | Institución Financiera |
| IHCAFE | Instituto Hondureño del Café |
| IHDECOOP | Instituto Hondureño de Cooperativas |
| IHMA | Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola |
| INA | Instituto Nacional Agrario |
| INCOHES | Instituto Hondureño para la Educación y Comunicación Social |
| INFOP | Instituto Nacional de Formación Profesional |
| JDP | Junta Directiva del Proyecto |
| JEP | Junta Ejecutora del Proyecto |
| JICATUYO | Proyecto de Desarrollo Agroempresarial y Conservación de Suelos y Aguas en la Cuenca del Río Jicatuyo |
| JVP | Junta de Vigilancia del Proyecto |
| MHCP | Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) |

| | |
|-----------|--|
| ODECO | Organización para el Desarrollo de Corquín |
| ODISAH | Organización de Desarrollo Integral Sostenible Alternativo de Honduras |
| ONILH | Organización Indígena Lenca de Honduras |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONUUDI | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| OPD | Organización Privada de Desarrollo |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| ORHDECO | Organismo Hondureño de Desarrollo Comunitario |
| PADI | Programa Agrícola de Desarrollo Integral |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PDE | Plan de Desarrollo Empresarial |
| PLANDERO | Programa de Desarrollo Rural de la Región de Occidente |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual |
| PRIN | Productor Innovador |
| PROCDI | Programa Comunitario para el Desarrollo Integral |
| PRODERO | Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Occidental |
| PRONADERS | Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible |
| RUTA | Unidad Regional de Asistencia Técnica |
| SAG | Secretaría de Agricultura y Ganadería |
| SECPLAN | Secretaría de Coordinación y Planificación |
| SECOPT | Secretaría de Obras Públicas y Transporte |
| SEDI | Servicio Educativo de Desarrollo Integral |
| SEDRO | Servicios Empresariales de Desarrollo Rural de Occidente |
| SEFIN | Secretaría de Finanzas |
| SETCO | Secretaría Técnica de Cooperación |
| SRN | Secretaría de Recursos Naturales |
| SyE | Seguimiento y Evaluación |
| USAR | Unidades de Servicios de Apoyo Rural |
| USD | Dólares de los Estados Unidos de América |
| USE | Unidad de Seguimiento y Evaluación |

MAPA 1

REPÚBLICA DE HONDURAS
PROGRAMA DE DESARROLLO
RURAL DE LA REGIÓN DE OCCIDENTE
(PLANDERO)
(336-HN)

EVALUACIÓN PRETERMINAL

Resumen Ejecutivo

| | |
|---|--|
| Área: | Región Occidental (departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque) |
| Clima: | Tropical húmedo |
| Producción: | Agrícola (principales cultivos: granos básicos y café) |
| Tipo de Proyecto: | Servicios de apoyo a la producción agropecuaria y a pequeñas empresas rurales: crédito, extensión, capacitación |
| Número de beneficiarios esperados: | 5 052 familias (aproximadamente 27 800 personas) |
| Operaciones anteriores del FIDA en el país: | Proyecto de Desarrollo Rural de Santa Bárbara Proyecto de Desarrollo Rural de Intibucá-La Paz Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Occidental (PRODERO) |
| Institución Cooperante: | Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) |
| Costo total ex-ante del proyecto | USD 15 722 000 |
| Préstamo FIDA: | DEG 5 500 000 (48,9%) / USD 7 682 000 |
| Contribución del Prestatario: | USD 3 034 000 (19,4%) |
| Desembolso Préstamo FIDA: | DEG 4 557 822 (82,9%) (datos al 30/4/2000) |
| Identificación del Proyecto: | Abril 1989 |
| Preparación: | Junio-octubre 1993 |
| Evaluación ex ante: | Mayo 1993 |
| Aprobación: | Setiembre 1993 |
| Contrato de Préstamo: | Octubre 1993 |
| Efectividad del Préstamo: | Noviembre 1994 |
| Puesta en marcha del Proyecto: | Noviembre 1994 |
| Fecha de cierre prevista: | 31/12/2000 (cierre del proyecto), 30/6/2001 (cierre del préstamo) |
| Situación actual: | En implementación |

A. ZONA DE INTERVENCIÓN

1. El área del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PLANDERO) incluyó a los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque en el occidente de Honduras, la que posee una superficie de 9 373 km² y contaba con una población de 520 000 habitantes en 1993, siendo el 90% rural.

B. OBJETIVOS DEL PROYECTO Y DISEÑO

1. Grupo objetivo

2. El grupo objetivo del PLANDERO estuvo constituido por unas 60 000 familias campesinas que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, de las cuales 33 000 poseían ingresos inferiores a la línea de pobreza crítica. El diseño previó que se beneficiaría directamente a unas 5 052 familias (alrededor de 27 800 personas) con ingresos anuales inferiores a USD 2 000 y un tamaño de finca

menor a 5 hectáreas, con menos de 2 hectáreas de café ó 1 hectárea de hortalizas con riego. De este total, 4 620 beneficiarios (91,4%) se dedicarían a actividades agropecuarias (3 400 a agroforestería y 2 220 a riego y otras actividades) y 432 (8,6%) trabajarían en microempresas. Se estimó que el 20% de estas familias serían encabezadas por mujeres, mientras que otras 400 mujeres recibirían capacitación, asistencia técnica y crédito para establecer microempresas rurales, lo que llevaría a unas 1 320 la cantidad de mujeres beneficiarias.

2. Objetivos y componentes

3. Los principales objetivos del proyecto fueron: a) aumentar los ingresos de los beneficiarios; y b) establecer un nuevo modelo de apoyo al desarrollo rural a través del desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica. Este último objetivo resultaba de gran trascendencia, dado que el Gobierno de Honduras (GOH) había tradicionalmente atendido a la población campesina con servicios gratuitos. En cambio, el Proyecto planteaba un modelo basado en oferentes privados y en la existencia de organizaciones de productores con voluntad y capacidad de pagar por sus servicios.

4. Para lograr estos objetivos, el Proyecto incluyó un monto de USD 15,72 millones, de los cuales USD 14,03 millones corresponderían al costo base y USD 1,69 millones a imprevistos. Del monto total del Proyecto, DEG 5,5 millones, equivalentes a USD 7,68 millones (48,9% del monto total), corresponderían a un préstamo del FIDA, USD 1,4 millones (8,9%) a un préstamo del Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), USD 3,34 millones (21,2%) a un préstamo del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), USD 0,25 millones (1,6%) a una donación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y USD 3,04 millones (19,4% del total) a la contraparte del GOH.

5. Las acciones previstas para el Proyecto se organizaron en los siguientes componentes: (a) Transferencia de Tecnología, con USD 3,61 millones (25,7% del costo base) para la contratación de servicios de asistencia técnica para apoyar la producción agropecuaria y de microempresas; (b) Promoción, Capacitación y Comunicación, con USD 1,33 millones (9,5%) para actividades de promoción y para la capacitación de proveedores de servicios de asistencia técnica y productores; (c) Crédito, con USD 4,32 millones (30,8%) para financiar inversiones y capital de trabajo para grupos de productores y proveedores de servicios de asistencia técnica; (d) Caminos Rurales, con USD 2,99 millones (21,3%) para mejorar 87 kilómetros en 12 tramos de caminos rurales, realizar estudios y diseños para 60 kilómetros de nuevos caminos y obras de protección ambiental; (e) Seguimiento y Evaluación, el que recibiría USD 364 000 (2,6%); y (f) Dirección Ejecutora del Programa, el que incluyó USD 1,41 millones (10,1% de los costos).

6. La ejecución estaría bajo la responsabilidad de una Junta Ejecutora del Proyecto (JEP) con autonomía técnica, administrativa y financiera. Esta tendría como órgano de dirección a una Junta Directiva del Proyecto (JDP) integrada por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales (SRN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Secretaría de Coordinación y Planificación (SECPLAN) y el BCIE en calidad de cofinanciador y representante del FIDA, actuando como secretario el Director Ejecutivo del Proyecto. Mientras tanto, una Dirección Ejecutora del Proyecto (DEP) sería responsable de la ejecución de acciones y una Junta de Vigilancia del Proyecto (JVP) cumpliría funciones de fiscalización. Por último, el seguimiento sería responsabilidad del Departamento de Programación y Seguimiento ubicado en la DEP, siendo la evaluación responsabilidad de la SECPLAN.

7. Los servicios del Proyecto serían canalizados básicamente a través de organizaciones del sector privado. El crédito sería provisto a través de instituciones financieras (IFs) privadas locales (bancos, Cajas Rurales y cooperativas de ahorro y crédito) seleccionadas por la DEP, las que podrían participar en el financiamiento del programa con recursos propios. Mientras tanto, el Proyecto financiaría la contratación de consultoras privadas u organizaciones no-gubernamentales (ONGs) para proveer asistencia técnica y capacitación.

3. Supuestos y efectos esperados

Supuestos

8. Las actividades previstas para promover un mercado de servicios de asistencia técnica se basaron en supuestos que influyeron en los resultados de la ejecución, siendo algunos de ellos implícitos:

- a) Las capacitaciones previstas no incluyeron métodos e indicadores para que las organizaciones campesinas adquirieran capacidad para supervisar y evaluar los servicios de asistencia técnica. Así, se asumió implícitamente que las organizaciones estarían en condiciones de tomar decisiones adecuadas sobre la definición de sus necesidades de asistencia técnica, la selección del proveedor adecuado a sus necesidades, y la supervisión y evaluación de los servicios contratados.
- b) Adicionalmente, se identificó que los beneficiarios no poseían los medios necesarios para contratar servicios de asistencia técnica, por lo que el Proyecto aportaría la totalidad de los recursos necesarios durante los cinco años de la ejecución. Sin embargo, no se previó cómo se financiaría la asistencia técnica una vez finalizada la ejecución, asumiendo implícitamente que el Gobierno de Honduras (GOH) la financiaría directamente o a través de otros proyectos, o bien que los campesinos la pagarían en su totalidad. La primera de las opciones implica que el GOH no tendría problemas presupuestarios para asumir los costos de la asistencia técnica, mientras la segunda supone que los campesinos habrían desarrollado luego de cinco años su voluntad y capacidad de pagar por la asistencia técnica. Esto último implicaría que los impactos sobre la producción y los ingresos logrados durante la ejecución serían lo suficientemente relevantes para que los beneficiarios valoraran la asistencia técnica y estuvieran dispuestos a pagar por la misma.

Efectos esperados

9. Los más de 5 000 beneficiarios del Proyecto recibirían créditos por aproximadamente USD 3,81 millones y serían atendidos por 50 técnicos trabajando a tiempo completo, de los cuales 41 serían especialistas en tecnología agropecuaria y nueve en microempresas y comercialización. Adicionalmente, se realizarían 93 eventos de capacitación (62 cursos y 31 actividades de intercambio) para 990 participantes, incluyendo a técnicos de los contratistas de servicios de asistencia técnica y a productores de enlace.

10. Estas acciones conducirían a aumentar la superficie y los rendimientos de los diversos cultivos realizados por los beneficiarios. El valor de la producción global crecería a una tasa anual del 15%, especialmente en las hortalizas por la introducción de riego. Además, se adoptarían prácticas de conservación de suelos como la incorporación de residuos vegetales, la instalación de barreras vivas y sistematización en 5 700 hectáreas de tierras, y se sembrarían 650 hectáreas con árboles para leña.

C. EVALUACIÓN

1. Contexto de la implementación y su evolución

11. Factores del contexto tuvieron una influencia sustantiva en el desempeño de las acciones del Proyecto, destacándose los siguientes:

- a) El contexto institucional. El PLANDERO se ejecutó en un contexto de importantes reformas en la estructura del Estado, las que comenzaron a inicios de los 1990s y originaron al propio

Proyecto. El instrumento legal que inició esos cambios en el sector agropecuario fue la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, la que estableció entre otras cosas el suministro privado de servicios de desarrollo rural y la inhabilitación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) para administrar fondos públicos en fideicomiso.

Estos cambios se mantuvieron durante toda la década de 1990. No obstante, se notó la falta de una estrategia rectora de la política de desarrollo rural y que coordinara las acciones de los numerosos proyectos financiados por la cooperación internacional. Ello fue corregido en 1999 con la creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), el que pasó a ser en la entidad rectora de las políticas de desarrollo rural con funciones de establecer una estrategia de desarrollo rural sostenible y coordinar los diversos proyectos e instituciones. Al mismo tiempo, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS) para el financiamiento del desarrollo rural con recursos financieros nacionales y de la cooperación externa, recibiendo como primeros recursos los del Proyecto FONADERS I-FIDA (préstamo FIDA 981/SF - GOH).

El proceso de reforma institucional iniciado a comienzos de los 1990s, con la desaparición de instituciones y su reemplazo por otras con diferentes funciones, generó cambios de funcionarios e inestabilidad que afectaron el funcionamiento de programas y proyectos. No obstante, el marco de políticas establecidas por la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agropecuario se mantuvo durante toda la década, por lo que el diseño del PLANDERO mantuvo total validez. Adicionalmente, la implementación del PRONADERS posiblemente influirá positivamente sobre la sostenibilidad de los logros del PLANDERO, dado que podría participar en la administración de fondos de crédito del Proyecto y coordinar acciones con otros proyectos para asegurar la continuidad del desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica.

- b) El contexto económico. La evolución de las principales variables económicas en Honduras durante la ejecución del PLANDERO resultó en general positiva. La economía creció a una tasa promedio de 4% anual entre 1995 y 1998, el sector agropecuario creció un promedio anual de 4,3% entre 1995 a 1997, cayendo en 7% en 1998 debido a los efectos del Huracán Mitch. Mientras tanto, la inflación disminuyó en forma constante, pasando de 29,5% en 1995 a 15,7% en 1998 y a 10,9% en 1999.
- c) La evolución de los precios agrícolas. Los precios al productor de los granos básicos y del café durante el período de ejecución del PLANDERO evolucionaron en forma favorable. En frijol y café aumentaron en forma sostenida, mientras en maíz, arroz y sorgo aumentaron hasta 1997 y descendieron en 1998 y 1999. Esto se explica por la liberación del comercio de los granos básicos establecida por la Ley de Modernización y el incremento de los precios internacionales en el café. Ello favoreció a los beneficiarios del PLANDERO, dado que una proporción importante se dedicaba a estos cultivos.
- d) La estructura agraria. La estructura agraria en Honduras se caracterizó tradicionalmente por una alta concentración de la tenencia de la tierra y la importancia de formas inestables de tenencia. Esta situación mejoró notablemente en la zona del PLANDERO durante los últimos tres años de la ejecución, alcanzándose a titular cerca del 90% de los lotes agrícolas sin título en los departamentos de Copán, Lempira, Ocotepeque y Santa Bárbara y proporcionándose títulos a todos los grupos que recibieron tierras de la reforma agraria (225 en total) en el área del Proyecto. Ello derivó en efectos positivos relacionados con la mayor seguridad en la tenencia de la tierra, entre los que se destacan la mayor disposición a adoptar tecnologías y cultivos que exigen inversiones con lento retorno.
- e) Fenómenos climáticos. El PLANDERO se vio afectado negativamente por el Huracán Mitch que ocurrió en agosto de 1998. Si bien el área del Proyecto fue afectada en menor medida que otras regiones de Honduras, igualmente ocurrieron pérdidas de cultivos, daños en la

infraestructura productiva y de caminos y suspensiones o demoras en la ejecución de acciones del Proyecto. Las pérdidas en el área del PLANDERO se estimaron en cerca de USD 5,4 millones, mientras que entre los beneficiarios fueron de casi USD 1 millón, afectando directamente a 2 800 familias en 142 grupos y alcanzando a 864 hectáreas de granos básicos (311 de maíz y 553 de frijol), 60 hectáreas de papa, 29 hectáreas de hortalizas y 209 hectáreas de café.

12. En síntesis, el balance de la evolución del contexto en el que se implementó el PLANDERO resultó positivo, destacándose como aspecto negativo la ocurrencia del Huracán Mitch.

2. Logros del proyecto

13. El Proyecto inició su ejecución en julio de 1995, gastando USD 9,41 millones hasta el 30 de mayo de 2000, lo que representó el 81% del presupuesto disponible. Ello deja un monto sin ejecutar de aproximadamente USD 2,21 millones. Durante la ejecución se aprobaron tres reasignaciones de fondos del préstamo del FIDA para incrementar el monto de las categorías de “Contratación de Servicios de Transferencia de Tecnología” (en DEG 656 000, equivalentes a 33%), “Salarios” (en DEG 370 000 ó 28%) y “Otros Gastos Operativos” (en DEG 270 000 u 84%), los que se dedujeron de las categorías “Sin Asignación” y “Crédito” (reducción de DEG 716 000 u 81%).

14. Componente de Transferencia de Tecnología. El componente se encargó de diseñar los aspectos estratégicos de la asistencia técnica a la producción agropecuaria y a microempresas, seleccionar y contratar a los proveedores de servicios de asistencia técnica (Empresas de Desarrollo Rural - EDR), supervisar y evaluar su desempeño. En total se contrató a 24 EDR—ONG, consultoras privadas y cooperativas de productores—por un valor de USD 3,88 millones, con las cuales se proporcionó asistencia técnica a 9 773 pequeños productores (68% hombres y 32% mujeres) entre 1996 y 2000—un promedio anual de más de 6 600 productores. Esto representó casi el doble de la meta establecida en el diseño. Para ello utilizaron anualmente un promedio de 131 técnicos y 217 productores innovadores (PRIN), siendo el costo directo de los servicios de asistencia técnica para el Proyecto equivalentes a una media anual de USD 127 por familia.

15. Las EDR atendieron también a 731 microempresarios en 37 grupos durante toda la ejecución, siendo el promedio anual de 427 microempresarios y 23 grupos. Del total de microempresarios, 304 (41,6%) pertenecieron a grupos de agrotransformación (principalmente envasado de frutas y hortalizas) y 427 (58,4%) a grupos de actividades no agrícolas (alfarería, hojalatería, corte y confección, zapatería y otros), siendo el 51% hombres y el 49% mujeres. Del total de grupos, la casi totalidad (35 ó 94,6%) fueron creados por el Proyecto, siendo solamente dos (5,4%) preexistentes.

16. Adicionalmente, el componente participó en el diseño de capacitaciones organizadas por el componente de Promoción, Capacitación y Comunicación y proporcionó en forma directa capacitaciones dirigidas a técnicos de EDR, productores y PRIN.

17. Finalmente, el componente cumplió un papel central en la reorientación estratégica del Proyecto a partir de 1998. Esta tuvo como objetivo lograr la sostenibilidad de las acciones del Proyecto y se centró en la promoción de la formación de cooperativas y otras organizaciones de productores. Ello condujo a la creación de 29 cooperativas con una media de 106 productores cada una pertenecientes a 6 grupos campesinos. Las mismas se dedicaron a prestar servicios a sus asociados, incluyendo la comercialización de insumos y productos y crédito—tanto administración de crédito del PLANDERO como fondos generados con ahorros de sus miembros.

18. Promoción, Capacitación y Comunicación. El Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación realizó tareas de promoción del Proyecto y capacitaciones para productores, técnicos y PRIN. En total se organizaron 224 eventos dirigidos a productores con un total de 582 jornadas, a los que concurrieron 5 131 participantes. Además, se realizaron más de 100 eventos dirigidos a técnicos de las EDR, los que incluyeron 242 jornadas de capacitación a las que asistieron más de 2 700

participantes. Las capacitaciones a los PRIN alcanzaron a 98 eventos con 1 668 jornadas y casi 300 participantes. Los temas productivos y tecnológicos fueron los de mayor importancia en las capacitaciones a productores y PRIN, mientras los de administración y gestión lo fueron en las dirigidas a los técnicos.

19. **Crédito.** Hasta finales de 1999, el Proyecto había transferido a cuatro IF un total de USD 1,5 millones, las que otorgaron 782 préstamos por USD 3,66 millones. El componente atendió a cerca de 4 000 familias en unos 257 grupos de usuarios, lo que representó el 78% de las familias y el 51% de los grupos previstos por el diseño. El crédito adoptó tres modalidades: crédito productivo, microcrédito (máximo de USD 100 por prestatario)—ambos para productores—y crédito para EDR. La primera fue la línea más importante tanto en volumen como en número de préstamos, colocando 676 créditos por USD 3,39 millones, lo que representó el 86,4% de los créditos y el 92,7% del monto total proporcionado. La modalidad de microcrédito proporcionó 92 préstamos por USD 109 000, equivalentes a 11,8% de los préstamos y 3% del monto total, mientras se proporcionaron 13 créditos para las EDR por USD 148 000, lo que representó 1,8% de los créditos y 4,0% del monto total.

20. La recuperación total del Proyecto ascendía al realizarse la evaluación al 70% de las colocaciones realizadas, lo que reflejaba una rotación de los créditos relativamente alta, siendo la mayoría de las operaciones con plazos menores a 18 meses. Mientras tanto, la morosidad fue baja durante la mayor parte de la ejecución, aumentando desde marzo de 1999 debido a los efectos del huracán Mitch, la caída de los precios del café y la proximidad del cierre del Proyecto. En marzo de 2000, la cartera morosa del Banco de Occidente era del 18,5% y la del Banco Hondureño del Café (BANHCAFE) del 15,4%, aunque considerando los refinanciamientos alcanzaría en promedio al 35%. Mientras tanto, las cuentas por cobrar consideradas como incobrables se estimaron en 51% de la cartera vencida.

21. Finalmente, resulta importante que el PLANDERO no sólo logró mantener su patrimonio sino también capitalizarlo con USD 86 000—una capitalización del 6%. La aportación por parte del Proyecto fue de USD 1,484 millones y su valor al 31 de marzo del 2000 fue USD 1,336 millones. Sin embargo, esta pérdida fue compensada por los intereses recibidos sobre los préstamos y cuentas bancarias. La utilidad bruta financiera, sin incluir los costos operativos y el mantenimiento del valor, fue de USD 234 000.

3. Efectos, impactos y sostenibilidad

22. El PLANDERO tuvo diversos efectos e impactos positivos sobre la producción e ingresos de los beneficiarios, los que se detallan a continuación.

Efectos e impactos sobre la producción agropecuaria

23. El Proyecto permitió que una cantidad significativa de pequeños productores pobres sin acceso a asistencia técnica recibieran esos servicios. Las acciones se realizaron en 46 municipios, lo que representó una cobertura territorial de 69% de los municipios en los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque. Por su parte, se atendieron 344 grupos de beneficiarios, por lo que si cada grupo coincidiera con una aldea, la cobertura habría sido de casi la mitad de las aldeas existentes. El número de beneficiarios alcanzó a casi 10 000 familias, lo que significa unas 54 000 personas, equivalentes a 10% de la población de la Región.

24. El número de pequeños productores atendidos (9 773, de los cuales 68% fueron hombres y 32% mujeres) casi duplicó lo previsto en el diseño. La asistencia técnica atendió anualmente a una media de 7 425 hectáreas de cultivos, de los cuales 4 872 (65,6%) fueron granos básicos, 461 hectáreas (6,2%) hortalizas y 2092 hectáreas (28,2%) cultivos permanentes (especialmente café). Adicionalmente, se realizaron 117 fincas familiares integrales y 23 hogares modelo y un alto número—aunque no contabilizado—de parcelas demostrativas.

25. Adicionalmente, 4 000 familias accedieron a créditos para sembrar 13 600 hectáreas de cultivos, de los cuales 10 100 hectáreas (73,8 %) fueron granos básicos, 3 143 hectáreas (23%) café y 442 hectáreas (3,2%) hortalizas. Además, se financió la compra de 743 animales de trabajo, equipos para 33 proyectos de microriego y equipos y capital de trabajo para 39 proyectos de microempresas.

26. La acción de la asistencia técnica, junto a la capacitación y el crédito, permitió diversos cambios en la producción de los beneficiarios, entre los que se destacan:

- a) Introducción de nuevos cultivos, especialmente chile dulce y tabasco, tomate, cebolla, coliflor, brócoli, repollo y zanahoria, y principalmente en las zonas de mayor aptitud y entre productores con superficies de tierra superiores y riego.
- b) Prácticas de conservación de suelos, agroforestería y reforestación. Gran parte de los beneficiarios adoptaron métodos alternativos de limpieza a la tradicional quema, laboreo del suelo aplicando curvas de nivel, uso de acequias y de barreras vivas, sistemas agroforestales de producción y reforestación con especies de árboles frutales y para leña y postes. Un trabajo contratado por el PLANDERO para realizar una medición de los impactos del Proyecto mostró que el 93,7% de los hogares entrevistados había dejado de realizar quemas, el 83,7% usaba el manejo de rastrojos y más de la mitad construía barreras vivas y/o muertas—porcentajes muy superiores a las medias en el área del Proyecto.
- c) Difusión de tecnologías de cultivo, destacándose las siguientes: i) Uso de insumos orgánicos. Esta resultó una de las prácticas de mayor difusión entre los beneficiarios del Proyecto. Los PRIN y productores de base recibieron una intensa capacitación en la fabricación de abonos y plaguicidas orgánicos, los cuales sustituyeron parcialmente a productos químicos comprados. ii) Maíz y frijol. Mejoramiento de la distribución poblacional de siembra, empleo de productos orgánicos para la fertilización e introducción de nuevas variedades adecuadas a las diferentes zonas agroecológicas. ii) Papa. Siembra de nuevas variedades de mayor rendimiento y resistentes a enfermedades, selección artesanal de semillas, preparación anticipada del suelo y uso de productos orgánicos. iii) Café. Establecimiento de sombras con especies maderables como Laurel y Caoba, empleo de siembras en contorno y de terrazas continuas e individuales.
- d) Difusión del uso de riego. El Proyecto prestó asistencia técnica a proyectos de micro riego para irrigar 301 hectáreas, beneficiando en forma directa a 419 familias. Ello estuvo debajo de lo previsto en el diseño, lo que se debió principalmente a la aversión de los pequeños productores a solicitar financiamiento bancario para las inversiones requeridas.
- e) Difusión de la tracción animal. El PLANDERO capacitó en técnicas de tracción animal a 1 057 PRIN y 81 técnicos agrícolas entre 1997 y 1999 y adiestró a 482 animales para su uso en laboreo con tracción animal. A esto se suma el financiamiento antes mencionado con créditos del Proyecto para que beneficiarios compraran 743 animales de trabajo.
- f) Difusión del uso de silos. Como consecuencia de los trabajos realizados en el marco del convenio con el Programa Post-cosecha de la SAG, se adquirieron 996 silos—la mayoría de ellos de 18 quintales—y 28 trojas mejoradas por más de 1 000 beneficiarios. Esto permitió una mejor conservación de los granos básicos luego de la cosecha y un aumento de su calidad.

27. Estos logros se tradujeron en importantes impactos en la producción, ingresos y calidad de vida de los beneficiarios, entre los que se destacan:

- a) Aumento de la productividad de la tierra. Las técnicas de conservación de suelos llevaron a menores pérdidas de suelo y al mejoramiento de su estructura y fertilidad. Junto al mejoramiento de la densidad de siembra y de la selección de semillas, ello contribuyó a aumentar la productividad en especial en maíz y frijol. Mientras tanto, los cultivos realizados

con riego—principalmente hortalizas—sustituyeron en parte a otros de menor productividad (granos básicos) o fueron realizados durante la época seca, en la que anteriormente no se realizaban cultivos.

- b) Aumento de la superficie cultivada. Muchos productores afirmaron haber aumentado la superficie cultivada, principalmente debido a la disponibilidad de crédito.
- c) Disminución de costos de producción. Los abonos y plaguicidas orgánicos fueron fabricados en la finca y sustituyeron a productos químicos comprados. Adicionalmente, el uso de tracción animal permitió disminuir el laboreo manual, el que exige un mayor tiempo y esfuerzo.
- d) Diversificación de la producción y los ingresos. El Proyecto logró diversificar la producción de los beneficiarios, la que se centraba en los granos básicos, disminuyendo los riesgos asociados a la excesiva especialización. Además, varios de los nuevos cultivos—específicamente los irrigados—se realizaron en épocas del año en las que anteriormente no se utilizaba la tierra, por lo que representaron una nueva fuente de ingresos. Varios de los productores entrevistados manifestaron haber reducido su trabajo fuera de la finca en actividades como jornaleo agrícola, la transformación de productos primarios, la producción artesanal y la compra y venta de mercaderías.
- e) Mejoramiento del consumo familiar. Las prácticas de agroforestería, las que incluyeron la siembra de frutales y otras especies comestibles, y las nuevas actividades de pequeña escala promovidas a nivel de la finca, como piscicultura, avicultura y cría de porcinos, llevaron a una mayor diversidad de los productos disponibles para el consumo familiar y por lo tanto a una diversificación de la dieta de los beneficiarios.
- f) Alivio en el esfuerzo de la mujer. Las mujeres entrevistadas por la Misión mostraron un gran aprecio por varios de los cambios productivos promovidos por el Proyecto, no solamente por la diversidad de productos para el consumo familiar antes mencionado, sino porque contribuyeron a aliviar su carga de trabajo. Entre ellos se destaca la siembra de árboles maderables como parte de los sistemas agroforestales en la finca, lo que permitió que la mujer—quien normalmente está a cargo de recoger leña para cocinar—debiera caminar distancias sustancialmente menores para obtener leña. Adicionalmente, la disponibilidad de un mayor número de productos a nivel de la finca—la mayor parte de fondo de quintal—también facilitó el trabajo de las mujeres y les permitió recorrer menores distancias para adquirir productos.

Efectos e impactos sobre las actividades microempresariales

28. El Proyecto logró diversos efectos e impactos positivos en el trabajo con microempresas, entre los que se destacan:

- a) Mejoramiento del nivel organizativo y de gestión, especialmente el manejo de instrumentos de administración y contabilidad.
- b) Mejoramiento en el acceso a materia prima, principalmente por la disponibilidad de crédito oportuno.
- c) Mejoramiento de los procesos productivos, especialmente entre los microempresarios no agrícolas, los que mejoraron la organización de sus talleres, el ordenamiento de los instrumentos y equipos, el acabado de los productos y la estandarización de tallas y medidas. Varios de ellos tramitaron registros sanitarios, código de barras y derechos de patentes y marcas para sus hortalizas envasadas.

- d) Aumento del valor agregado de la producción. Mejoramiento en la calidad y presentación, en especial en los microempresarios dedicados al procesamiento de hortalizas.
- e) Apertura de nuevos mercados, también especialmente entre los microempresarios dedicados a actividades no agrícolas.

29. Estos cambios condujeron a mejores precios obtenidos por los productos, el aumento del valor de las microempresas y la generación de empleos permanentes.

Efectos e impactos sobre el mercado de servicios de asistencia técnica

30. Las acciones del Proyecto tuvieron efectos e impactos significativos sobre el desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica, entre los que se destacan:

- a) Creación de oferentes de desarrollo rural. El PLANDERO generó la creación de oferentes de servicios de asistencia técnica antes inexistentes. En efecto, 15 de las 24 EDR que trabajaron con el Proyecto fueron creadas después de comenzada la ejecución, siendo su formación impulsada por el mismo. Del total de proveedores que trabajaron con el PLANDERO, solamente dos habían desaparecido al momento de realizarse la Evaluación Preterminal, siendo sólo uno de ellos de los creados a instancias del Proyecto.

La casi totalidad de las EDR visitadas por la Misión mostró una buena capacidad técnica y aunque había dependido totalmente del PLANDERO en un período inicial, había logrado diversificar sus fuentes de ingresos, vendiendo sus servicios a otras instituciones. Por lo tanto, puede predecirse que la casi totalidad de esas EDR serán sostenibles una vez finalizado el Proyecto.

- b) Fortalecimiento de las EDR en aspectos metodológicos. La capacitación proporcionada a las EDR por el PLANDERO y la experiencia de trabajo con el Proyecto tuvieron un impacto significativo en su capacidad técnica. En lugar del énfasis normal de las capacitaciones en cuestiones productivo-tecnológicas, las capacitaciones se concentraron en administración y gestión, metodologías de trabajo con las comunidades e incorporación de la perspectiva de género en la asistencia técnica. Además, el PLANDERO requirió que todas las EDR aplicaran una metodología de trabajo con grupos de productores basada en la elaboración de diagnósticos participativos y de planificación participativa para realizar los Planes Operativos Anuales (POA) del Proyecto. Las entrevistas realizadas por la Misión permitieron verificar que la totalidad de las EDR utilizaban en todas sus actividades—incluyendo las que realizaban con otras fuentes de financiamiento—las metodologías de diagnóstico y planificación participativos aprendidas y aplicadas con el PLANDERO.

Efectos e impactos sobre la calidad de los recursos humanos

31. Entre los efectos e impactos del programa sobre la calidad de los recursos humanos los más importantes son los siguientes:

- a) Capacitación de productores. El PLANDERO logró una intensa capacitación de un importante número de productores, permitiendo no solamente que mejoraran su producción sino que encontraran nuevas posibilidades laborales. Aunque fueron capacitados tanto productores como PRIN, la capacitación resultó más intensa entre estos últimos. Esta capacitación permite dejar una vez finalizado el Proyecto recursos humanos de calidad sustancialmente superior a los existentes al inicio de la ejecución. Muchos de los PRIN han recibido incluso ofertas de otros proyectos para trabajar en esquemas de asistencia técnica similares a los aplicados por el PLANDERO.

- b) Capacitación de técnicos. El trabajo en el PLANDERO permitió la capacitación formal y en servicio de un considerable número de técnicos tanto de las EDR como de la DEP, en aspectos como la elaboración participativa de diagnósticos y planes, la elaboración de propuestas de financiamiento, el asesoramiento y capacitación de PRIN y productores de base y la elaboración de informes. Esto les abrió puertas en otros proyectos similares al PLANDERO, algunos de los cuales incluso les pagaron mejores salarios.

Efectos e impactos sobre la organización de los beneficiarios

32. El PLANDERO no planteó objetivos específicos en cuanto a la organización de los beneficiarios, concibiendo la formación de grupos como un instrumento para canalizar los servicios del Proyecto a menor costo y lograr una mayor cobertura. No obstante, la implementación logró resultados notables, destacándose el trabajo con las siguientes organizaciones:

- a) Grupos de Productores. La mayoría de ellos mejoró su organización y gestión de actividades, estructuró juntas directivas elegidas democráticamente y organizó comités de producción y de comercialización para viabilizar el trabajo de asistencia técnica, capacitación y comercialización de insumos en conjunto.
- b) Cajas Municipales y Rurales de Ahorro y Crédito. El Proyecto apoyó fuertemente, a través de la Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras (ONILH), a Cajas Municipales que surgieron desde 1995, proporcionando asistencia técnica y capacitación en administración y gestión y financiando la contratación de equipos técnicos en cada una de ellas para asesorar en administración financiera y contable y en gerencia. En la gran mayoría de los casos visitados por la Misión se observó un manejo prolijo de la contabilidad y de las diversas cuestiones administrativas.
- c) Cooperativas de Servicios Agropecuarios. Como resultado de la estrategia del Proyecto de promover organizaciones de los beneficiarios a fin de asegurar la sostenibilidad de los logros principales, se formaron 29 cooperativas con un total de 176 grupos y 3 149 socios, cada una formada en promedio por seis grupos de productores y un total de 105 productores (18 productores por grupo). Estas cooperativas poseen una escala que haría posible que en el mediano y largo plazo pudieran prestar servicios de asistencia técnica con recursos propios. Además, servirían para comercializar insumos y productos de sus socios, aprovechando economías de escala para negociar mejores precios y facilitar el transporte.

Además de impulsar la creación de estas cooperativas, el Proyecto firmó durante el año 2000 contratos con tres de ellas para que prestaran asistencia técnica a sus asociados, y tenía intenciones de hacerlo con otras en la segunda mitad del año. Además, todas las cooperativas habían comenzado a comprar insumos para comercializarlos entre sus socios y varias estaban actuando como intermediarias financieras, tramitando los créditos de sus socios ante el Banco de Occidente (BO) y contando con sus propios fondos de crédito formados con ahorros de los socios.

Las visitas de la Misión de Evaluación a las cooperativas permitieron verificar que su administración era generalmente adecuada, manejaban correctamente instrumentos como los libros de actas de asambleas, de la Junta Directiva y de Vigilancia, registro de cooperativistas, libros de aportaciones, diario general y mayor y libros de inventarios y balances.

- d) Organización de microempresarios. El PLANDERO promovió la formación a fines de 1996 de una Cámara de Microempresarios del Occidente de Honduras (CAMICROH), institución que representaría y defendería los intereses generales de todos los grupos de microempresarios no agrícolas y de agrotransformación organizados por el proyecto. Los principales logros obtenidos incluyeron la asociación de la mayoría de los grupos de

microempresarios no agrícolas atendidos por el Proyecto y la apertura de la "Tienda del Artesano" antes mencionada.

- e) Organización para la comercialización. El PLANDERO logró crear en abril de 1999 del Comité Regional de Comercialización (CORECO), organización formada por comités de comercialización a nivel local para resolver problemas en la comercialización de insumos y productos agrícolas. Durante el corto tiempo de funcionamiento, sus actividades se orientaron a la adquisición y distribución de fertilizantes entre sus miembros y la comercialización de productos agrícolas provenientes de los campesinos. Esto resultó positivo para los beneficiarios, dado que les permitió obtener insumos y vender sus productos a mejores precios. Además, llevó a una caída de los precios de los fertilizantes en las casas comerciales.

33. Finalmente, resulta destacable la significativa participación de la mujer en los cuadros directivos de todas las organizaciones. El 11% de las organizaciones locales atendidas tuvieron en la Presidencia a 32 mujeres campesinas. Mientras tanto, existían 95 mujeres campesinas en las 30 cooperativas atendidas por el Proyecto que formaban parte de las directivas y ocupaban puestos en su administración. Esto se debió en buena medida a las capacitaciones en género y al énfasis de la asistencia técnica en la incorporación de la mujer.

4. Cuestiones principales y recomendaciones

Cuestiones principales

34. El PLANDERO resultó una intervención diseñada e implementada en forma oportuna, apoyando a campesinos pobres en un contexto de reformas del sector público que determinaban el retiro de los servicios de extensión públicos y que promovían nuevas instituciones privadas para la provisión de servicios financieros y de extensión.

35. El número de beneficiarios alcanzó a casi 10 000, lo que prácticamente duplicó lo previsto en el diseño. Los servicios del Proyecto produjeron diversos impactos positivos sobre la producción, la organización y la calidad de vida de la población beneficiaria. Del punto de vista productivo, el Proyecto adoptó una estrategia que privilegió la difusión de sistemas de producción y tecnologías que promovieron un uso más racional y la conservación de los recursos naturales, así como técnicas de cultivo de bajo costo. Esta estrategia resultó efectiva porque permitió reducir costos y mejorar la productividad de los recursos naturales disponibles. La introducción de nuevos cultivos y la adopción de nuevas tecnologías llevaron a diversificar la producción y los ingresos, mejorar los niveles de consumo y aliviar el trabajo de las mujeres.

36. La capacitación tuvo efectos notorios en la calidad de los recursos humanos, preparando técnicos y productores para mejorar su desempeño en el Proyecto y encontrar nuevas oportunidades laborales en otros ámbitos.

37. Además, el giro estratégico del Proyecto en los últimos dos años promovió la formación de cooperativas de productores individuales con perspectivas alentadoras para asegurar la sostenibilidad de los logros del PLANDERO.

38. El PLANDERO llevó también a la formación y desarrollo de un número importante de oferentes privados de asistencia técnica inexistentes antes del Proyecto. Además de los recursos que se proporcionó por el pago por los servicios, los oferentes tuvieron acceso a créditos para vehículos, equipos y locales para su funcionamiento. Adicionalmente, sus técnicos recibieron capacitaciones principalmente en aspectos de administración y gestión, lo que les ayudó a desarrollarse como proveedores de servicios.

39. Por otra parte, la experiencia crediticia del Proyecto fue buena. Se logró atender a un alto número de beneficiarios sin acceso al crédito formal. La participación activa de la banca privada con recursos

propios en el fondo y la creación de potenciales intermediarios financieros en el ámbito local (cajas rurales) fueron factores que contribuyeron al buen desempeño del programa de crédito. La introducción de la línea de microcrédito en el programa permitió satisfacer una necesidad financiera de los segmentos más pobres de la población rural, especialmente las mujeres campesinas. Además, resultó excepcional el mantenimiento del fondo de crédito, el que al final de la evaluación contaba con una ganancia del 6% sobre el capital aportado. Esto se relacionó con el apalancamiento con recursos propios de los bancos privados y su participación activa en los Comités de Crédito, lo que resultó en una ejecución guiada por criterios financieros.

40. La estructura organizativa del Proyecto tuvo un buen desempeño. La responsabilidad por parte de un organismo independiente en lo administrativo, técnico y financiero, denominado Junta Ejecutora del Programa (JEP), fue una decisión acertada ya que se logró una ejecución eficaz del Proyecto, tanto en los aspectos técnicos como en los presupuestarios y financieros. Entre los aspectos positivos se destacan: a) el plazo de ejecución fue prácticamente el previsto por la Evaluación Ex-ante y solamente se aprobó una extensión de seis meses para completar las operaciones del año 2000; b) la ejecución física y financiera correspondió a lo previsto en los POA; c) el nombramiento del personal de la DEP no sufrió injerencias políticas, más allá de lo razonable; d) el Director Ejecutivo de la DEP, de buen desempeño, permaneció durante toda la ejecución; e) las adquisiciones de vehículos y equipo no sufrieron demoras que provocaran retrasos en la ejecución; f) los contratos de provisión de servicios de desarrollo rural con contratistas de servicios técnicos respondieron a las necesidades de atención de los usuarios; g) los pagos del proyecto no sufrieron demoras que afectaran a las operaciones físicas; y h) las operaciones de crédito y la administración de la cartera de préstamos fueron correctas.

41. Además, el funcionamiento de la JDP fue bueno debido a: a) la integración con las instituciones responsables de los proyectos con financiamiento externo; b) la modalidad de representación con delegación de autoridad de los respectivos ministros a favor de los funcionarios que los representaron en la JDP; c) la Presidencia de la JDP a cargo del Ministro de la SAG, quien fue el principal interesado en la funcionalidad de la misma; y d) el suministro anticipado de las propuestas e informes detallados a cargo del Director Ejecutivo de la DEP (Secretario de la JDP).

42. La DEP tuvo un desempeño adecuado, contando con algunos elementos no previstos que funcionaron en buena forma: la Auditoría Interna, la Oficina de Enlace y la Secretaría Técnica, esta última como comité de coordinación interno y de asesoría al Director Ejecutivo. La debilidad principal fueron las actividades de SyE. En el caso de seguimiento, no se implementaron mecanismos eficaces de seguimiento a las acciones de campo, especialmente a los planes y contratos de las EDR y ello debió ser asumido por las subdirecciones. Tampoco se operó el registro de los usuarios y sus cambios en productividad y nivel de vida. La debilidad en evaluación consistió en que se realizaron muy pocas evaluaciones y aquellas realizadas no siempre fueron oportunas, lo que se debió en parte a la desaparición de la SECPLAN y a que no fue reemplazada por otra institución con capacidades similares que asumiera sus funciones.

43. La participación de los beneficiarios en la implementación resultó adecuada por los mecanismos de diagnóstico y planificación participativos establecidos para elaborar los planes de los usuarios, y consolidarlos en los planes operativos de las EDR y en los POA. No obstante, el funcionamiento de la JVP respondió parcialmente a lo establecido en el diseño, ya que aunque cumplió con el análisis de los POA y los contratos con las EDR y las IF, no asumió plenamente el rol orientador y canalizador de propuestas que se esperaba. En términos de participación de los usuarios y los contratistas, sus resultados fueron parciales y ello se debió en parte a que los representantes de los usuarios no concurren con mandato de organizaciones de base suficientemente representativas, con excepción de la Cámara de Microempresarios.

44. El suministro de los servicios de desarrollo rural mediante la contratación de entidades privadas o mediante convenios con instituciones públicas descentralizadas (EDR, IF y otras entidades especializadas en capacitación y estudios) resultó positiva. Es importante señalar que ésta fue la

primera experiencia en ese sentido en Honduras ejecutada y también que actualmente esta forma de suministro se ha generalizado en el país y al menos seis proyectos de desarrollo rural la han adoptado.

45. Otro aspecto destacable en la ejecución del PLANDERO fue la evolución de las formas de organización de los usuarios, que pasaron de los grupos comunitarios a las cooperativas agroforestales regionales, la formación de cajas municipales de ahorro y crédito que agrupan a varias cajas comunales y la organización del Comité Regional de Comercialización.

46. El desempeño del BCIE como administrador del préstamo fue bueno y tanto la asistencia a la DEP durante su implementación, como los procedimientos de desembolso se llevaron a cabo con eficacia. En cambio, su influencia como supervisor de las acciones de desarrollo propiamente dichas fue limitado, no mostrando una profundidad suficiente en el tratamiento de las actividades supervisadas ni detectando las fortalezas y debilidades de las intervenciones en relación con los impactos en los usuarios.

47. Al mismo tiempo que el Proyecto tuvo importantes logros, también enfrentó algunos problemas, surgidos especialmente durante la ejecución. Entre los principales se destacan:

- a) El componente de Caminos Rurales no fue ejecutado debido a la no concreción del financiamiento del Fondo OPEP (USD 3,39 millones) previsto en el diseño. Ello impidió realizar tareas de mejoramiento en muchos caminos en mal estado en el área del Proyecto, perjudicando el alcance adecuado a numerosas comunidades de los servicios prestados.
- b) Los convenios con las IF tuvieron una corta duración y no incluyeron cláusulas de renovación automática, por lo que la continuidad del suministro de financiamiento se veía comprometida al realizarse la Evaluación Preterminal por la terminación de los convenios.
- c) Los resultados de la atención a microempresas resultaron menores a lo esperado, lo que se debió a varios motivos: la formación de un buen número de grupos con productores de varios rubros diferentes, lo que complicó las posibilidades de brindar una asistencia técnica adecuada en aspectos tecnológicos; la no inclusión de EDR especializadas en microempresas en el proceso de selección y contratación de servicios de asistencia técnica; la falta de técnicos especializados en microempresas tanto en las EDR como en el propio subcomponente de Agrotransformación y Microempresas de la DEP, así como los cambios frecuentes de responsable del mismo.
- d) Los mecanismos empleados por el Proyecto se centraron en promover la oferta de servicios de asistencia técnica, no promoviendo la demanda por esos servicios. Los grupos de productores no participaron de la selección de los oferentes de servicios de asistencia técnica, ni en la supervisión y evaluación del desempeño de las EDR, ni contribuyeron a financiar parte de los costos de los servicios. Además, no se capacitó a los beneficiarios en el uso de instrumentos para seleccionar oferentes, negociar el tipo de servicios necesarios y su valor, y supervisar y evaluar los resultados obtenidos.
- e) Las necesidades de técnicos de las EDR se estandarizaron en forma excesiva, requiriéndose que contaran con determinado número de técnicos y de PRIN de acuerdo al número de familias atendidas y definiendo las especializaciones de sus equipos técnicos. Ello previno que las diferentes EDR pudieran especializarse en servicios de acuerdo a la capacidad o los gustos de sus miembros. También se estandarizó el tipo de oferta de servicios a las EDR, sin desarrollar una porción de la oferta con técnicos individuales.

48. Varios de los problemas se justifican en parte por lo novedoso en Honduras de los mecanismos utilizados para la provisión de servicios de asistencia técnica—el PLANDERO resultó el primer proyecto en el país en aplicar los principios establecidos en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario.

Recomendaciones

49. Las recomendaciones tienen que ver con la sostenibilidad de los servicios de asistencia técnica y del fondo de crédito después del cierre del proyecto PLANDERO.

Asistencia técnica y transferencia de tecnología

50. A la vez que extender los contratos con las EDR hasta el final de la ejecución, el componente de Transferencia de Tecnología debería concentrarse en el fortalecimiento como proveedores de asistencia técnica de las cooperativas creadas desde 1998. Esto implicaría: a) extender los contratos para la prestación de servicios por parte de las EDR hasta el cierre del Proyecto; b) extender los contratos ya establecidos con cooperativas para prestar servicios de asistencia técnica a sus asociados y en la medida de lo posible realizar contratos con nuevas cooperativas; c) continuar el apoyo con equipos técnicos para todas las cooperativas en cuestiones de administración y gestión; d) negociar con otros proyectos que operan en la región, como FONADERS, Jicatuyo y PROMOSTA, para que canalicen sus acciones a través de las organizaciones con las que trabajó el PLANDERO—cooperativas y Cajas—en particular aquellas que han mostrado ser efectivas en su desempeño; e) en la medida de lo posible, apoyar la consolidación de cooperativas por medio de la cesión de uso de bienes materiales del Proyecto, como equipamientos de oficina y computadoras.

51. Adicionalmente, se recomienda con relación al trabajo con los proveedores de asistencia técnica: a) disminuir la cantidad de información solicitada mensualmente a los proveedores de asistencia técnica como condición para liberar el pago de sus honorarios, implantando en lo posible un sistema de informes trimestrales más extensos e informes mensuales mucho más leves que los actuales; y b) continuar con la metodología de trabajo en grupos con PRIN como actores centrales en la transferencia de tecnologías a productores de base.

Crédito

52. Uno de los puntos importantes establecidos en el Contrato de Préstamo del PLANDERO está constituido por el compromiso de que los fondos remanentes continúen siendo aplicados dentro del área del Proyecto, con los mismos objetivos y beneficiarios, y por un período igual al de la ejecución de éste. De allí que cualquier propuesta realizada en torno al tema debería cumplir con este requisito. Adicionalmente, se considera que el fondo de crédito debería ser manejado de tal forma que la sostenibilidad financiera sea alcanzada al mismo tiempo que se fortalecen las organizaciones creadas por el PLANDERO.

53. Responsabilidad del Fondo de Crédito. La Misión analizó cinco alternativas, de las cuales dos cuentan con mayores posibilidades de cumplir con las condiciones antes mencionadas:

(1) El fondo bajo la responsabilidad del Proyecto FONADERS-FIDA

54. Esta alternativa tiene las siguientes ventajas: a) El FONADERS-FIDA asumirá de acuerdo al Contrato de Préstamo de ese proyecto los activos del PLANDERO, por lo que el fondo puede ser trasladado rápidamente sin necesidad de cambiar convenios ya establecidos a nivel de la SAG; y b) el FONADERS-FIDA tiene la posibilidad de financiar una Unidad Técnica a nivel de la región Occidental, lo que permitiría dar continuidad al seguimiento de los convenios con las IF y a la administración de la cartera. Además, el proyecto FONADERS-FIDA había cambiado su propuesta financiera para incorporar una Unidad Técnica dentro de su programa y asegurar su funcionamiento durante los próximos tres años.

55. No obstante, el traslado del fondo al proyecto FONADERS-FIDA tendría algunos inconvenientes: a) El FONADERS-FIDA sólo atendería a una parte de las comunidades de PLANDERO, dado que el

área del FONADERS sólo abarca 34 de los 46 municipios del PLANDERO. Por lo tanto, 12 municipios no serían atendidos por el nuevo proyecto. b) La metodología aplicada por el FONADERS-FIDA gira en torno a donaciones que permitan el acceso a servicios técnicos e inversiones de infraestructura a las organizaciones del grupo meta. La experiencia de este tipo de proyectos en otros países latinoamericanos indica que existe el riesgo de que la población atendida no distinga los fondos de donación de los fondos de crédito, posiblemente afectando la sostenibilidad financiera de este último. c) El manejo de un fondo de crédito no fue incluido en diseño original del FONADERS-FIDA, por lo que no existe una política o estrategia clara para la gestión del fondo crediticio de PLANDERO.

(2) El fondo bajo la responsabilidad del PRONADERS

56. El PRONADERS es una estructura creada dentro de la SAG con el objetivo de coordinar las intervenciones por parte de los financistas multinacionales, bilaterales y nacionales en el ámbito rural del país. Las ventajas de la ubicación del Fondo de Crédito en el PRONADERS serían las siguientes: a) La estrategia de esta instancia coincide con la nueva estrategia de la SAG en cuanto a la coordinación de los diferentes proyectos financieros en el ámbito rural; b) El poseer un fondo reembolsable dirigido al sector rural podría permitir la ampliación del mismo con fondos frescos en el caso de realizar un buen desempeño financiero; y c) El PRONADERS permitiría que quien aporta los fondos decidiera cómo operaría el fondo de crédito, por lo que resulta flexible en cuanto a grupo meta a atender, zona y modalidad. Esto significa que podría dar seguimiento a la experiencia obtenida a través de PLANDERO. Sin embargo, existen al mismo tiempo algunas desventajas: a) Al realizarse la Evaluación Preterminal, el PRONADERS se encontraba en proceso de consolidación y todavía no contaba con un reglamento interno; y b) El PRONADERS carecía de experiencia en el manejo de fideicomisos u otros tipos de fondo, aun cuando dentro de su organización existía conocimiento acumulado sobre el tema.

57. Estructura organizativa y operativa. Independiente de las alternativas mencionadas, se recomienda: a) Que se consolide y amplíe la experiencia obtenida por PLANDERO en la región Occidental a través de la incorporación de las organizaciones locales con las que se trabajó durante su ejecución (Cajas Municipales, Cajas Rurales y Cooperativas); b) que los convenios establecidos con IF sigan en operación; c) que se cree un Comité Directivo para manejar el Fondo de Crédito una vez terminado el Proyecto, el que podría estar integrado por representantes del GOH, las IF y las organizaciones de los productores. Este sería la instancia que tomaría las decisiones finales sobre las políticas de crédito a aplicar y el rumbo futuro del fondo; e) que se mantenga en el ámbito zonal una Unidad Técnica que de seguimiento tanto a la cartera crediticia como a los convenios establecidos y que participe en los Comités de Crédito a nivel de las comunidades.

58. Finalmente, se recomienda introducir una tercera línea de crédito—además de las líneas productiva y microcrédito—que permita la intermediación financiera por parte de las entidades locales (Cajas Municipales y Rurales).

5. Lecciones de la experiencia

I. Asistencia técnica y transferencia de tecnología

59. Proyectos que promueven la contratación de oferentes privados para la provisión de servicios de asistencia técnica deberían tener en cuenta las dificultades de encontrar estos oferentes, aun cuando estos se encuentren previamente en el área del proyecto. Estos pueden tener ópticas diferentes que el proyecto sobre aspectos como la población objetivo, el área de actuación, sus estrategias productivas y tecnológicas, por lo que pueden no estar dispuestos a trabajar con el proyecto.

60. El diseño de proyectos que promuevan el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica debería prestar atención a supuestos explícitos e implícitos de sus acciones. El financiamiento del sistema una vez terminado el proyecto debe considerarse explícitamente, evitando que los logros

del mismo se vean comprometidos por la falta de una estrategia clara para el período post-proyecto. Por ejemplo, resulta muy riesgoso asumir que el sector público se encargaría de financiar la contratación de servicios al final de la ejecución, lo que contradice el propio objetivo de generar un mercado.

61. Proyectos que promuevan el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica deberían considerar explícitamente acciones para fortalecer la demanda por esos servicios, incluyendo:

- a) El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores para definir necesidades de asistencia técnica, seleccionar proveedores de asistencia técnica y supervisar y evaluar su desempeño. Esto implicaría el proporcionar capacitaciones que consideraran estos temas y, además, evitar que la Unidad Ejecutora del Proyecto termine cumpliendo las funciones anteriores. Entre otras cosas, las organizaciones deberían recibir los fondos necesarios para que contraten directamente a los proveedores de asistencia técnica.
- b) El establecimiento de mecanismos por los cuales las organizaciones realicen contribuciones crecientes para cubrir—al menos parcialmente—los costos de la asistencia técnica, de modo de generar sostenibilidad y valorar los servicios recibidos.

62. Mientras los proyectos que promueven el desarrollo de una oferta privada de servicios de asistencia técnica generalmente visualizan a ésta como integrada básicamente por ONG y consultoras privadas, resulta esencial considerar una gama más amplia de posibilidades. Las organizaciones de productores—como las cooperativas promovidas por el PLANDERO—pueden ser actores importantes y posiblemente más adecuados para prestar asistencia técnica a los productores más pobres, dado que podrían organizar esos servicios financiándolos con recursos provenientes de las ganancias de otras actividades, como la comercialización de insumos y productos o la administración de fondos de crédito. Asimismo, resulta importante considerar a técnicos individuales como parte de los oferentes, los que tienen menores costos fijos y pueden resultar más adecuados a las necesidades de muchos productores.

63. El uso de una metodología de extensión en la que juegan un papel central productores debidamente capacitados puede resultar una estrategia efectiva en diversos contextos debido a su menor costo—el que posibilitaría una mayor cobertura de la asistencia técnica—y su capacidad de transmisión de conocimientos por el carácter de miembro de la comunidad de los productores. Ello exige una intensa capacitación, la cual debería estar guiada por un programa detallado de capacitación.

II. *Microempresas*

64. El trabajo en grupos de productores en microempresas puede resultar efectivo para promover economías de escala en la compra de insumos y uso compartido de algunos medios de producción. Sin embargo, estos grupos deberían ser homogéneos respecto al rubro de producción de sus miembros, lo que favorecería la cohesión del grupo y facilitaría la atención por parte de los servicios de capacitación y asistencia técnica. Grupos heterogéneos posiblemente complicarán las posibilidades de brindar una asistencia técnica adecuada, en particular en los aspectos tecnológicos.

65. La promoción de un mercado de servicios de asistencia técnica debe considerar en forma explícita las necesidades específicas de las microempresas, las que exigen conocimientos técnicos diferentes a la producción agropecuaria y que no pueden ser satisfechas por técnicos especializados en cuestiones agropecuarias. Por lo tanto, los proyectos deberían contribuir a desarrollar a oferentes especializados en microempresas.

66. Finalmente, proyectos con acciones dirigidas a las microempresas deberían contratar personal especializado para el trabajo del componente respectivo, en lugar de contratar técnicos con especialidad en cuestiones agropecuarias.

III. Crédito

67. La participación activa de la/s Institución/es Financiera/s resulta esencial para el buen desempeño del componente crédito. Esta participación sólo se logra si la institución asume una parte del riesgo financiero, es decir si participa con sus propios recursos para financiar las actividades del grupo meta del proyecto. Además, involucrar instituciones financieras dentro un programa de crédito tiene la ventaja de incorporar conocimientos financieros en la ejecución.

68. Optar por varias IF dentro de un proyecto resultaría conveniente, ya que aunque llevaría al incremento de trabajo por parte del proyecto sobre todo en las actividades pertinentes al seguimiento de los convenios y la administración, se compensa con el estímulo de la competencia entre las mismas, la ampliación de la cobertura geográfica y la posibilidad de introducir diferentes modalidades de financiamiento.

69. Los créditos dirigidos a la producción agrícola y disponibles sólo en ciertos períodos del año parecen ser poco efectivos para las personas de bajos recursos y especialmente para las mujeres campesinas. La creación de una línea de microcrédito permitiría atender las demandas de la población más pobre—crédito en dinero, otorgado oportunamente, accesible todo el año y de libre disponibilidad.

70. La participación de los usuarios a través de los grupos—como ocurrió con las Cajas Municipales y Cooperativas—resultan claves para el buen desempeño de un Proyecto, lográndose al mismo tiempo crear una institucionalidad relativamente sólida y de confianza entre el Proyecto y los beneficiarios.

IV. Aspectos institucionales

71. La creación de un organismo ejecutor autónomo desde el punto de vista administrativo, técnico y financiero y con una estructura orgánica propia puede favorecer la ejecución del proyecto, manteniéndolo al margen de las inestabilidades derivada de reformas institucionales, así como de los controles previos de organismos ministeriales. Adicionalmente, el buen desempeño del mismo se relacionaría con su integración con representantes de instituciones que aunque varíen de un tiempo a otro tengan autoridad para tomar decisiones y asumir compromisos, y con la voluntad e interés de quienes la presiden.

72. La Junta de Vigilancia puede ser un organismo adecuado de participación de los beneficiarios en la ejecución. Sin embargo, resultaría importante que los miembros de los beneficiarios en la misma sean representantes de organizaciones realmente representativos de los mismos.

V. Seguimiento y Evaluación

73. El SyE exige una mayor atención y detalle al realizarse el diseño y un mayor apoyo técnico del FIDA durante la ejecución de los proyectos en los siguientes aspectos: a) la especificación de las funciones del SyE, más allá de la verificación del avance físico del proyecto; b) las características técnicas y metodológicas para la realización del estudio de base; c) el establecimiento de instancias periódicas de autoevaluación en la Unidad Ejecutora del Proyecto y con las coejecutoras; d) la ejecución y revisión de estudios de evaluación; y e) el desarrollo de capacidades de SyE en los demandantes y oferentes de servicios de asistencia técnica para que desarrollen y apliquen sus propios sistemas de SyE.

**REPUBLIC OF HONDURAS
AGRICULTURAL DEVELOPMENT PROGRAMME
FOR THE WESTERN REGION
(PLANDERO)
(336-HN)**

INTERIM EVALUATION

Executive Summary

| | |
|---|--|
| Region: | Western Region (departments of Copán, Lempira, and Ocotepeque) |
| Climate: | Humid tropical |
| Production: | Agricultural (principal crops: basic grains and coffee) |
| Type of project: | Support services for agricultural production and small rural enterprises: credit, extension, training |
| Planned number of beneficiaries: | 5 052 families (approximately 27 800 individuals) |
| Previous IFAD operations in the region: | Santa Barbara Rural Development Project Intibucá-La Paz Rural Development Project Rural Development Project for the Western Region (PRODERO) |
| Cooperating institution: | Central American Bank of Economic Integration (BCIE) |
| Estimated total cost of the project: | USD 15 722 000 |
| IFAD loan: | SDR 5 500 000 (48.9%) / USD 7 682 000 |
| Borrower contribution: | USD 3 034 000 (19.4%) |
| IFAD loan disbursement: | SDR 4 557 822 (82.9%) (as of 30 April 2000) |
| Project identification: | April 1989 |
| Preparation: | June-October 1993 |
| Appraisal: | May 1993 |
| Loan approval: | September 1993 |
| Loan agreement: | October 1993 |
| Loan effectiveness: | November 1994 |
| Project start-up: | November 1994 |
| Expected closing date: | 31 December 2000 (project closing), 30 June 2001 (loan closing) |
| Present situation: | Ongoing |

A. PROGRAMME AREA

1. The programme area of the Agricultural Development Programme for the Western Region (PLANDERO) comprised the western Honduran departments of Copán, Lempira, and Ocotepeque, which have an overall land area of 9 373 km². In 1993, the area had a total population of 520 000, 90% of which was rural.

B. PROJECT OBJECTIVES AND DESIGN

1. Target group

2. The target group for PLANDERO consisted of approximately 60 000 rural families living below the poverty line. Of these, 33 000 had incomes that placed them below the extreme poverty line. According to the programme design, the number of direct beneficiaries was estimated at 5 052 families (around 27 800 individuals) with annual incomes of under USD 2 000 and farm sizes of under 5 hectares, with fewer than 2 hectares devoted to coffee-growing or 1 hectare of irrigated land devoted to vegetable crops. Of this total, 4 620 beneficiaries (91.4%) practised agricultural activities (3 400 agroforestry activities and 2 220 irrigated crop-farming and other activities), while 432 (8.6%)

worked in microenterprises. An estimated 20% of the families were headed by women, and another 400 women were expected to receive training, technical assistance and credit to enable them to establish rural microenterprises, bringing the total number of women beneficiaries to around 1 320.

3. Objectives and components

3. The principal objectives of the programme were: (a) to increase incomes for the target population, and (b) to design a new model for supporting rural development through the creation of a market for technical assistance services. The latter objective was of tremendous significance, since services to assist the rural population had traditionally been provided free of charge by the Government of Honduras (GOH). The programme, in contrast, proposed a model based on private suppliers and the existence of producer organizations that were willing and able to pay for their services.

4. The total programme costs for achieving these objectives were estimated at USD 15.72 million, including USD 14.03 million for base costs and USD 1.69 million for contingencies. Of the total, IFAD contributed a loan of SDR 5.5 million—the equivalent of USD 7.68 million (48.9% of the total amount); the Central American Bank of Economic Integration (BCIE) contributed a loan of USD 1.4 million (8.9%); the Fund of the Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) contributed a loan of USD 3.34 million (21.2%), the United Nations Development Programme provided a grant of USD 0.25 million (1.6%); and the GOH provided counterpart financing in the amount of USD 3.04 million (19.4% of the total).

5. The activities planned for the programme were organized under the following components: (a) Technology Transfer, for which USD 3.61 million was allotted (25.7% of the base cost) to contract for technical assistance services to support agricultural production and microenterprises; (b) Promotion, Training, and Communication, with USD 1.33 million (9.5%) for promotional activities and training of providers of technical assistance services and producers; (c) Credit, with USD 4.32 million (30.8%) to finance investments and working capital for groups of producers and suppliers of technical assistance services; (d) Rural Roads, with USD 2.99 million (21.3%) to improve 87 kilometres in 12 segments of rural roads, conduct studies, and develop designs for 60 kilometres of new roads and carry out environmental protection works; (e) Monitoring and Evaluation, which received USD 364 000 (2.6%); and (f) Programme Management, for which USD 1.41 million was allotted (10.1% of the total costs).

6. Responsibility for executing the programme was entrusted to the Programme Implementation Board (PIB), which enjoyed technical, administrative, and financial autonomy. The activities of the PIB were guided by the Programme Board of Directors (PBOD), composed of representatives of the Ministry of Natural Resources (SRN); the Ministry of Credit and Public Finance (SHCP); the Ministry of Coordination and Planning (SECPLAN); the BCIE, in its capacity as cofinancier; and a representative of IFAD, who also served as secretary to the Executive Director for the programme. The Programme Implementation Unit (PIU) was responsible for the execution of activities, and the Programme Surveillance Committee (PSC) carried out oversight functions. Lastly, responsibility for monitoring was assigned to the Department of Programming and Monitoring within the PIU, while SECPLAN was given responsibility for evaluation.

7. The programme's services were channelled mainly through private-sector organizations. The credit was provided through local private financial institutions (FIs), including banks, rural credit unions, and savings and loan cooperatives, selected by the PIU, which participated in financing the programme with their own resources. Contracting of private consultants and NGOs to provide technical assistance and training, on the other hand, was financed out of programme resources.

3. Assumptions and Expected Outcomes

Assumptions

8. The activities undertaken to promote a market for technical assistance services were based on assumptions that influenced the outcomes of programme execution. Some of these assumptions were implicit, for example:

- (a) The planned training did not include methods and indicators designed to enable the rural organizations involved to acquire the capacity to supervise and evaluate technical assistance services. It was assumed implicitly that the organizations would be in a position to take appropriate decisions regarding their technical assistance needs, select the supplier best suited to those needs, and supervise and evaluate the services provided.
- (b) Additionally, as it was found that the beneficiaries did not have the means to pay for technical assistance services, it was determined that the programme would contribute the totality of the resources needed over the five-year execution period. However, no provision was made for financing the technical assistance after the programme's completion. It was assumed implicitly that the Government of Honduras (GOH) would finance such assistance, either directly or through other projects, or that the beneficiaries would cover the entire cost. The assumption underlying the first option was that the GOH would have no budgetary difficulties in assuming the costs of the technical assistance, while the second option supposed that, after five years, the beneficiaries would have become willing and able to pay for the assistance. The latter scenario would imply that the programme's impact on production and incomes would be great enough that the beneficiaries would consider the technical assistance worthwhile and would be willing to pay for it.

Expected Outcomes

9. The more than 5 000 beneficiaries of the programme were to receive credits in the amount of approximately USD 3.81 million and were to be assisted by 50 full-time technical experts, of whom 41 would be specialists in agricultural technology and nine in microenterprise and marketing. In addition, 93 training events (62 courses and 31 exchange activities) were to be offered for 990 participants, including technical personnel from the technical assistance service contractors and liaison producers.

10. These activities were expected to lead to an increase in the land area under cultivation and in the yield of various crops grown by the beneficiaries. The value of overall production was expected to grow at an annual rate of 15%, especially for vegetable crops, as a result of the introduction of irrigation. In addition, soil conservation practices were to be adopted, including the incorporation of plant residues into the soil, planting of living fences, and systematization on 5 700 hectares of land. Another 650 hectares were to be planted with trees to be used for firewood.

C. EVALUATION

1. The Context for Programme Implementation and its Evolution

11. The following contextual factors had a significant influence on the performance of the programme activities:

- (a) Institutional Context. PLANDERO was implemented in a context of major reforms in the structure of the State, which began in the early 1990s and, in fact, gave rise to the programme. The legal instrument that provided the impetus for the changes in the agricultural sector was the Law on Modernization and Development of the Agricultural Sector, which authorized, *inter alia*, private supply of rural development services and barred the National Agricultural

Development Bank [*Banco Nacional de Desarrollo Agrícola*] (BANADESA) from administering public funds in trust.

These changes continued throughout the 1990s. Nevertheless, there was a noticeable absence of an overarching strategy to guide rural development policy and coordinate the activities of the numerous projects financed by international cooperation agencies. This situation was corrected in 1999 with the creation of the National Programme for Sustainable Rural Development [*Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible*] (PRONADERS), which became the lead agency in the formulation of rural development policy. Its functions include the establishment of a strategy for sustainable rural development and coordination of the various projects and institutions in the sector. At the same time, the National Fund for Sustainable Rural Development [*Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible*] (FONADERS) was created to finance rural development with funds from national and external cooperation sources. Among the first resources it received were those from the FONADERS I-IFAD project (IFAD loan 981/SF-GOH).

The process of institutional reform launched in the early 1990s, which entailed the elimination of institutions and their replacement by others with different functions, led to changes in public officials and created instability that affected the operation of programmes and projects. Nevertheless, the policy framework established by the Law on Modernization and Development of the Agricultural Sector endured throughout the decade, as a result of which the design of PLANDERO remained completely viable. Moreover, the creation of PRONADERS may help ensure the sustainability of the programme's achievements, as PRONADERS is in a position to participate in the administration of credit funds from the programme and coordinate activities with other projects in order continue developing a market for technical assistance services.

- (b) Economic Context. The trend of the main economic indicators in Honduras while PLANDERO was under way was generally positive. The economy grew at an average rate of 4% annually between 1995 and 1998. The agricultural sector grew at an average annual rate of 4.3% between 1995 and 1997, although it experienced a 7% decline in 1998 due to the effects of Hurricane Mitch. At the same time, inflation fell steadily, dropping from 29.5% in 1995 to 15.7% in 1998 and to 10.9% in 1999.
- (c) Trend of Agricultural Prices. Producer prices for basic grains and coffee during the PLANDERO execution period tended mainly upward. Bean and coffee prices rose steadily, while corn, rice, and sorghum prices increased until 1997, but declined in 1998 and 1999. This situation is attributable to the loosening of controls on trade in basic grains as a result of the agricultural sector modernization law and the increase in international coffee prices. These factors proved advantageous for the beneficiaries of PLANDERO, a significant proportion of whom grow basic grains and coffee.
- (d) Agrarian Structure. The agrarian structure in Honduras has traditionally been characterized by high concentration of land ownership in a few hands and precarious forms of land tenure. This situation improved markedly in the PLANDERO programme area during the last three years of implementation. Close to 90% of the untitled agricultural plots received titles in the departments of Copán, Lempira, Ocotepeque, and Santa Bárbara, and titles were granted to all the groups that received land in the agrarian reform in the programme area (225 in total). The increased security with regard to land tenure yielded several positive effects, notably greater willingness to adopt technologies and crops that require investment and are slow to yield returns.
- (e) Climatic Phenomena. PLANDERO was negatively affected by Hurricane Mitch, which struck the country in August 1998. Although the programme area was hit less heavily than other regions in Honduras, it did suffer crop losses, damages to productive and road infrastructure, and suspension or delay in the execution of programme activities. The losses in the PLANDERO area were estimated at close to USD 5.4 million. Among the beneficiaries, the hurricane caused losses amounting to around USD 1 million, affecting 2 800 families in 142

groups and destroying 864 hectares of basic grains (311 of corn and 553 of beans), 60 hectares of potatoes, 29 hectares of vegetables and 209 hectares of coffee.

12. In summary, the evolution of the context in which PLANDERO was implemented was, on balance, positive, although the occurrence of Hurricane Mitch stands out as a negative factor.

2. Achievements of the Programme

13. Programme implementation began in July 1995. As of 30 May 2000, USD 9.41 million, or 81% of the available budget, had been expended. This leaves an unexecuted amount of approximately USD 2.21 million. During execution, three reallocations of funds from the IFAD loan were approved in order to increase the amount in the categories "Hiring of Technology Transfer Services" (by SDR 656 000, equivalent to 33%), "Salaries" (by SDR 370 000, or 28%) and "Other Operating Costs" (by SDR 270 000, or 84%). These amounts were deducted from the categories "Unallocated" and "Credit" (reduction of SDR 716 000, or 81%).

14. Technology Transfer Component. The activities carried out under this component included design of the strategic aspects of the technical assistance provided to agricultural producers and microenterprises, selection and hiring of the suppliers of technical assistance services (consulting firms), and supervision and evaluation of their performance. A total of 24 RDEs—NGOs, private consultants, and producer cooperatives were hired, for a total sum of USD 3.88 million. Technical assistance was provided to 9 773 small producers (68% men and 32% women) between 1996 and 2000—an annual average of more than 6 600 producers. That number represented almost double the target established in the design. To accomplish this, an average of 131 technical experts and 217 producer-innovators (PRINs)¹ were used annually. The direct cost of the technical assistance services for the programme were equivalent to an annual average of USD 127 per family.

15. The RDEs also assisted 731 microentrepreneurs in 37 groups over the programme implementation period, with an annual average of 427 microentrepreneurs and 23 groups. Of the total number of microentrepreneurs, 304 (41.6%) belonged to groups engaged in agricultural processing (mainly fruit- and vegetable-canning operations) and 427 (58.4%) belonged to groups involved in non-agricultural activities (pottery-making, metalwork, garment-making, shoe-making and other activities); 51% were men and 49% were women. Of the total number of groups, almost all (35, or 94.6%) were created specifically for the programme. Only two (5.4%) existed beforehand.

16. Additionally, the Technology Transfer component played a part in the design of the training organized under the Promotion, Training, and Communication component, and direct training for RDE technical personnel, producers, and PRINs was provided through this component.

17. Finally, the component had a central role in the strategic reorientation of the programme, implemented in 1998. This reorientation, the aim of which was to ensure the sustainability of the programme activities, focused on promoting the formation of cooperatives and other organizations of producers. This led to the creation of 29 cooperatives, with an average membership of 106 producers belonging to six rural groups. These groups provided services to their members, including marketing of inputs and products and provision of credit—both from the PLANDERO credit and from funds generated with savings from their members.

¹ PRINs were agricultural producers selected according to their characteristics as innovators and their capacity to learn and transfer new technologies to other members of their communities. Once the project provided them with intensive training, extension agents focused their work on working with the PRINs, who in turn were responsible for promoting the new technologies among base producers.

18. Promotion, Training, and Communication. The activities undertaken in the framework of the Promotion, Training, and Communication component included promotion of the programme and training for producers, technical personnel, and PRINs. In all, 224 events for producers were organized, with a total of 582 days of training offered to 5 131 participants. In addition, more than 100 events were held for technical personnel of the RDEs, which included 242 days of training for more than 2 700 participants. A total of 98 training events were organized for PRINs, with 1 668 training days and almost 300 participants. Production- and technology-related topics were the main focus of the training provided to producers and PRINs, while most of the events for technical personnel centred around administration and management.

19. Credit. As of late 1999, the programme had transferred a total of USD 1.5 million to four financial institutions, and those FIs, in turn, had granted 782 loans for USD 3.66 million. This component assisted some 4 000 families in about 257 user groups, which represented 78% of the families and 51% of the groups envisaged in the programme design. Three types of credit were provided: productive credit, microcredit (maximum of USD 100 per borrower)—both for producers—and credit for RDEs. The first type was the most important, both in terms of volume and number of loans, with 676 credits extended for a total of USD 3.39 million, which represented 86.4% of the credits and 92.7% of the total amount provided. Ninety-two loans for a total of USD 109 000 were provided under the microcredit modality—11.8% of the loans and 3% of the total amount. Credits for RDEs accounted for 13 loans totalling USD 148 000, which represented 1.8% of the credits and 4.0% of the total amount.

20. The total amount recovered by the programme, as of the time the evaluation was carried out, amounted to 70% of the credits provided, which reflected relatively high credit turnover, with most operations having a duration of under 18 months. Delinquency was low during most of the execution period, though it increased after March 1999, owing to the effects of Hurricane Mitch, the fall in coffee prices, and the approach of the end of the programme. In March 2000, the delinquent portfolio of *Banco de Occidente* was 18.5% and that of *Banco Hondureño del Café* (BANHCAFE) was 15.4%, although the percentage rises to an average of 35% if refinancings are taken into account. Accounts deemed uncollectable made up an estimated 51% of the delinquent portfolio.

21. Finally, it is important to note that PLANDERO not only was able to maintain its equity but also to capitalize it with USD 86 000—a capital increase of 6%. The programme's contribution was USD 1.484 million and its value as of 31 March 2000 was USD 1.336 million. However, this loss was offset by interest accrued on the loans and bank accounts. The gross financial return, excluding operating costs and maintenance of value, was USD 234 000.

3. Effects, Impacts, and Sustainability

22. PLANDERO had various positive effects and impacts on the beneficiaries' production and incomes. These are described below.

Effects and Impacts on Agricultural Production

23. The programme enabled a significant number of poor, small-scale producers without access to technical assistance to receive those services. Activities were carried out in 46 municipalities—69% of the overall number of municipalities in the departments of Copán, Lempira, and Ocotepeque. A total of 344 groups of beneficiaries were served. If each group is assumed to have represented one village, the programme's coverage extended to almost half the villages existing in the area. Almost 10 000 families, or about 54 000 people, benefited from the programme—equivalent to 10% of the population of the region.

24. The number of small producers assisted (9 773, of whom 68% were men and 32% women) was almost double the number anticipated in the design. An average of 7 425 hectares of crops benefited from the technical assistance services each year: 4 872 hectares (65.6%) of basic grains; 461 hectares

(6.2%) of vegetables; and 2 092 hectares (28.2%) of permanent crops (especially coffee). In addition, 117 integrated family farms, 23 model households, and a large number (the exact figure is not yet known) of demonstration plots were developed.

25. Furthermore, 4 000 families had access to credits that enabled them to plant 13 600 hectares of crops, including 10 100 hectares (73.8%) of basic grains, 3 143 hectares (23%) of coffee, and 442 hectares (3.2%) of vegetables. The programme also provided financing for the purchase of 743 farm animals, equipment for 33 microirrigation projects, and equipment and working capital for 39 microenterprise projects.

26. The technical assistance activities, together with the training and credit components, led to various changes in the beneficiaries' farming methods, notably the following:

- (a) Introduction of new crops, in particular sweet and tabasco peppers, tomatoes, onions, cauliflower, broccoli, cabbage, and carrots, principally in the best-suited areas and among producers with relatively large plots of irrigated land.
- (b) Soil conservation practices, agroforestry and reforestation. Many of the beneficiaries adopted alternative methods of clearing land to replace the traditional burning method, contour farming, use of irrigation ditches and living fences, agroforestry systems of production, and reforestation with species of fruit trees and trees for firewood and posts. A study commissioned by PLANDERO to measure the impacts of the programme showed that 93.7% of the households surveyed had ceased the practice of burning, 83.7% were using stubble management, and more than half were erecting living and/or conventional fences—percentages much higher than the average in the programme area.
- (c) Dissemination of agricultural technologies. The main technology improvements were: (i) Use of organic inputs. This was one of the practices most widely adopted among the programme beneficiaries. The PRINs and base producers received intensive training in the manufacture of organic fertilizers and pesticides, which were partially substituted for purchased chemical products. (ii) Corn and beans. Improvement of seeding distribution, use of organic products for fertilization, and introduction of new varieties adapted to the various agroecological areas. (iii) Potatoes. Sowing of new, higher-yield, disease-resistant varieties, hand selection of seed potatoes, prior preparation of the soil and use of organic products. (iv) Coffee. Creation of shaded areas through planting of timber-yielding tree species such as laurel and mahogany, contour farming, and individual and continuous terracing.
- (d) Wider use of irrigation. The programme provided technical assistance for microirrigation projects to irrigate 301 hectares, benefiting 419 families directly. This was less than the number planned in the design, which was due mainly to the reluctance of small producers to solicit bank financing for the required investments.
- (e) Wider use of animal power. Between 1997 and 1999, PLANDERO trained 1 057 PRINs and 81 agricultural technicians in the use of animal power and also trained 482 animals for that purpose. In addition, as noted above, financing was provided to enable beneficiaries to purchase 743 farm animals.
- (f) Wider use of silos. As a result of the work undertaken in the framework of the agreement with the post-harvest programme of the Ministry of Agriculture (SAG), 996 silos—the majority with an 18-quintal capacity—and 28 improved granaries were acquired by more than 1 000 beneficiaries. This permitted better post-harvest conservation of basic grains and enhanced their quality.

27. These achievements translated into significant gains in production, income, and quality of life for the beneficiaries, including the following:

- (a) Increase in productivity of the land. The adoption of soil conservation techniques led to less soil loss and enhanced soil structure and fertility. In addition to improving seeding rate and

seed selection, this contributed to increased productivity, especially for corn and bean crops. Meanwhile, crops grown with irrigation—mainly vegetables—either replaced less productive crops (basic grains) or were grown during the dry season, during which previously there had been no cropping.

- (b) Increase in cultivated area. Many producers indicated that their crop area had increased, mainly due to the availability of credit.
- (c) Decreased production costs. Organic fertilizers and pesticides were manufactured on the farm and substituted for purchased chemical products. Additionally, the use of animal power made it possible to reduce the amount of manual labour, which requires more time and effort.
- (d) Diversification of production and income. The programme succeeded in diversifying the beneficiaries' production, which had been dominated by basic grains, thus reducing the risks associated with excessive specialization. Moreover, several of the new crops—specifically, those grown with irrigation—were planted at times of the year when previously the land was not being used, as a result of which they became a new source of income. Several of the producers interviewed said that they had been able to reduce the amount of time they were devoting to off-farm employment in activities such as day labour on other farms, processing of primary products, and purchase and sale of merchandise.
- (e) Improvement of family diet. The introduction of agroforestry practices, including the planting of fruit trees and other edible species, coupled with the new small-scale activities promoted at the farm level—such as fish-, poultry-, and pig-farming—led to greater diversity in the products available for family consumption and therefore to a more varied diet for the beneficiaries.
- (f) Lightening of women's workload. The women interviewed by the mission expressed great appreciation for several of the productive improvements fostered by the programme, not only because they had led to the greater diversity of products for family consumption mentioned above, but also because they helped lighten women's workload. One example is the planting of firewood forests as part of the agroforestry systems on the farm, which substantially shortened the distance that women—who are generally responsible for collecting firewood—were required to walk. In addition, the availability of a greater number of products at the farm level—most of them produced in the backyard—facilitated the work of women and enabled them to travel smaller distances in order to obtain products.

Effects and Impacts on the Activities of Microenterprises

28. The programme had various positive effects and impacts on microenterprises, including the following:

- (a) Improvement of organizational and managerial skills, especially in the use of administrative and accounting instruments.
- (b) Improved access to raw materials, mainly because of the ready availability of credit.
- (c) Improvement of productive process, especially among agricultural microentrepreneurs, who improved the organization of their production facilities, the management of their instruments and equipment, the finishing of their products, and the standardization of sizes and measurements. Several of them also obtained health permits, bar codes, patent rights, and trademarks for their tinned vegetables.
- (d) Increase in the value added of production. Improved quality and presentation, especially among microentrepreneurs engaged in processing vegetables.
- (e) Opening up of new markets, especially among microentrepreneurs engaged in non-agricultural activities.

29. These changes led to higher producer prices, increase in the value of the microenterprises, and the creation of permanent jobs.

Effects and impacts on the market for technical assistance services

30. The programme also had significant positive effects and impacts on the development of the market for technical assistance services, notably:

- (a) Creation of suppliers of rural development services. PLANDERO led to the emergence of suppliers of previously non-existent technical assistance services. Indeed, 15 of the 24 RDEs that worked with the programme were created after its implementation, and their formation was prompted by the programme itself. Of the total number of suppliers that worked with PLANDERO, only two no longer existed at the time the interim evaluation was carried out, and only one of those had been created as a result of the programme.

Almost all the RDEs visited by the mission exhibited good technical capacity and, although they might have been totally dependent on PLANDERO initially, they had managed to diversify their sources of revenue by selling their services to other institutions. Hence, almost all these RDEs can be expected to be sustainable after programme completion.

- (b) Strengthening of the methodological capabilities of the RDEs. The training provided to the RDEs under PLANDERO and the experience they gained in working with the programme had a significant impact on their technical capacity. Instead of the normal emphasis on productive and technological issues, the training focused on administration and management, methodologies for working with the communities, and incorporation of a gender perspective into the technical assistance. In addition, PLANDERO required that all RDEs apply a methodology of working with producer groups based on the development of participatory assessments and participatory planning to carry out the programme's annual work plans (AWPs). The interviews conducted by the mission confirmed that all the RDEs were using the assessment and planning methodologies they had learned and applied under PLANDERO in all their activities—including those they carried out with other sources of financing.

Effects and Impacts on the Quality of Human Resources

31. Among the programme's effects and impacts on the quality of human resources, the following are worth noting:

- (a) Training of producers. PLANDERO provided intensive training to a sizeable number of producers, enabling them not only to improve their output but also to find new work opportunities. Although both producers and PRINs were trained, the training was more intense among the latter group. This training has made it possible to ensure that human resources of much higher quality will be available after the programme's completion than existed prior to its implementation. Many of the PRINs have even received offers from other projects to work on technical assistance schemes similar to those applied by PLANDERO.
- (b) Training of technical personnel. PLANDERO also provided formal and in-service training for a considerable number of technical personnel from both the RDEs and the PIU in areas such as participatory development of assessments and plans, development of financing proposals, advisory services and training for PRINs and base producers, and report-writing. This training has opened doors for them to work with other projects similar to PLANDERO, some of which even offer better remuneration.

Effects and Impacts on the Organization of Beneficiaries

32. PLANDERO did not establish specific objectives with respect to the organization of beneficiaries, although the formation of groups was seen as an instrument for channelling the programme services at lower cost and achieving greater coverage. Nevertheless, the programme achieved significant results in this regard, including the following:

- (a) Producer groups. Most of these groups succeeded in improving the organization and management of their activities, established democratically elected boards of directors, and organized production and marketing committees to facilitate joint work in the areas of technical assistance, training, and marketing of inputs.
- (b) Municipal and rural savings and loan associations. The programme strongly supported, through the National Lenca Indigenous Organization of Honduras [*Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras*] (ONILH), the municipal credit unions that began to emerge in 1995, providing technical assistance and training in management and administration and supplying financing for the hiring of technical teams in each institution to advise on financial administration and accounting matters and on management. In the vast majority of the credit unions visited, the mission noted meticulous accounting and administrative practices.
- (c) Agricultural services cooperatives. As a result of the programme's strategy of promoting the establishment of beneficiary organizations with a view to assuring the sustainability of its main achievements, 29 cooperatives were formed, with a total of 176 groups and 3 149 members. Each cooperative was made up of an average of six groups of producers and a total of 105 producers (18 producers per group). These cooperatives have developed to an extent that should make it possible for them to provide technical assistance services with their own resources in the medium and long terms. They can also be expected to serve as a mechanism for selling inputs and products of their members, taking advantage of economies of scale in order to negotiate better prices and facilitate transport.

In addition to encouraging the creation of these cooperatives, during the year 2000 the programme signed contracts with three cooperatives to enable them to provide technical assistance to their members. Additional contracts were to be signed with other cooperatives in the second half of the year. All the cooperatives had begun purchasing inputs in order to sell them to their members, and several were serving financial intermediaries, processing loans for their members with *Banco de Occidente* and offering their own credits out of the savings deposited by their members.

The evaluation mission's visits to the cooperatives confirmed that their management is generally satisfactory and they are making correct use of instruments such as the record of proceedings of meetings of members, the board of directors, and the surveillance committee; register of members; record of contributions; general journal and ledger; inventory books; and balance sheets.

- (d) Organization of microentrepreneurs. In late 1996 PLANDERO fostered the creation of the Chamber of Microentrepreneurs of the Western Region of Honduras (CAMICROH), an institution whose purpose is to represent and protect the general interests of all groups of microentrepreneurs engaged in non-agricultural activities and agricultural processing organized under the programme. The principal achievements include the membership of most of the groups of non-agricultural microentrepreneurs served by the programme and the opening of the "*Tienda del Artesano*," a store where craftwork is sold.
- (e) Organization for marketing. In April 1999 PLANDERO created the Regional Marketing Committee (CORECO), an organization made up of local marketing committees whose aim is to address problems relating to the marketing of agricultural inputs and products. In the short time it has been operational, the committee's activities have focused mainly on procurement and distribution of fertilizers for its members and marketing of agricultural products from farmers in the region. This has proved advantageous for the beneficiaries in that it has allowed them to obtain inputs and sell their products at better prices. Moreover, it led to a fall in commercial prices for fertilizer.

33. Finally, the significant participation by women in the management of all the organizations should be noted. Of the local organizations assisted, 11% had women presidents, with 32 rural women serving in that capacity. In addition, 95 rural women in the 30 cooperatives assisted by the programme served on the boards of directors of those organizations and occupied managerial positions. This was

due in large measure to the gender training and the emphasis placed, in the provision of technical assistance, on the incorporation of women.

4. Main issues and recommendations

Main issues

34. The design and implementation of PLANDERO was timely in that it provided support to poor rural residents in the midst of public-sector reforms that led to the discontinuation of public extension services and fostered the creation of new private institutions for the provision of financial and extension services.

35. The number of beneficiaries totalled almost 10 000, which virtually doubled the number envisaged in the design. The programme's services yielded a number of positive impacts on production, organization, and quality of life among the beneficiary population. From the standpoint of production, the programme employed a strategy that supported the dissemination of production systems and technologies that encouraged more rational use and conservation of natural resources, coupled with low-cost farming techniques. This strategy was effective because it made it possible to reduce costs and improve the productivity of available natural resources. The introduction of new crops and the adoption of new technologies led to the diversification of production and income, improved dietary intake, and alleviated some of the burden on women.

36. The training had an impressive impact on the quality of human resources, enabling technical personnel and producers both to enhance their performance under the programme and find new employment opportunities in other environments.

37. The programme's strategic reorientation in the last two years encouraged the formation of cooperatives made up of individual producers, which show promise as a means of ensuring the sustainability of PLANDERO's achievements.

38. PLANDERO also led to the creation and development of a significant number of private suppliers of technical assistance that had not existed before the programme. In addition to the resources they received in payment for their services, the suppliers had access to credit for vehicles, equipment, and facilities for their operations. Their technical personnel also received training, mainly in administration and management, which helped them to develop their capacity to provide services.

39. The credit experience of the programme was also good. It assisted a large number of beneficiaries who lacked access to formal credit. The active participation of private banks with their own resources and the creation of potential financial intermediaries in the local environment (rural credit unions) were factors that contributed to the credit programme's good performance. The introduction of the line of microcredit into the programme made it possible to address the financial needs of the poorest segments of the rural population, especially rural women. Moreover, the maintenance of the credit fund was exceptional, and by the end of the implementation period the fund had grown 6% with respect to its initial capitalization level. This was related to the private banks' leveraging of their own resources and their active participation on the credit committees, as a result of which execution was guided by financial criteria.

40. The programme's organizational structure functioned well. The creation of an independent body—the Programme Implementation Board (PIB)—with administrative, technical, and financial autonomy proved to be a sound decision as the programme was executed effectively from both a technical and a budgetary and financial standpoint. The strong points of programme implementation included the following: (a) the actual execution period was virtually the same as the period anticipated in the programme appraisal, and an extension of only six months was approved in order to complete the operations for the year 2000; (b) physical and financial execution proceeded in accordance with the AWP; (c) the appointment of staff to the PIU was not excessively influenced by political factors;

(d) the Executive Director of the PIU performed well and remained in his post throughout programme execution; (e) procurement of vehicles and equipment was not subject to delays that caused execution to fall behind schedule; (f) the contracts for provision of rural development services with technical service contractors met the needs of users; (g) there were no delays in programme payments that affected the physical operations; and (h) the credit operations and management of the loan portfolio were carried out correctly.

41. The PBOD also functioned well, owing to: (a) coordination with the institutions responsible for projects with external financing; (b) the modality of representation with delegation of authority by the respective ministers to the officials who represented them on the PBOD; (c) the fact that the Minister of Agriculture—the official most concerned with the PBOD's functionality—served as its president; and (d) the early delivery of detailed proposals and reports by the Executive Director of the PIU (Secretary of the PBOD).

42. The PIU performed effectively, despite the addition of some unanticipated elements, which nevertheless worked well: the internal audit, the Liaison Office, and the Technical Secretariat. The latter served as an internal coordination committee and an advisory body to the Executive Director. The principal weakness was monitoring and evaluation (M&E). In the case of monitoring, no effective mechanisms were put in place to permit monitoring of activities in the field, especially the plans and contracts of the RDEs, and this function therefore had to be assumed by the departments within the PIU. In addition, no records were kept of users and the changes in their productivity and living standards. The weakness in evaluation was that very few evaluations were conducted and those that were done were not always timely, which is partly attributable to the fact that SECPLAN was eliminated and was not replaced by another institution with similar capacities that could take over its functions.

43. The beneficiaries' level of participation in programme implementation was satisfactory, thanks to the participatory mechanisms of assessment and planning used to draw up the user plans and incorporate them into the operational plans of the RDEs and the annual work plans. Nevertheless, the Programme Surveillance Committee (PSC) only partially fulfilled the responsibilities assigned to it in the programme design. While it did analyse the annual work plans and the contracts with the RDEs and FIs, it did not fully assume the role it was expected to play in guidance and channelling of proposals. In terms of participation by users and contractors, again the results were only partially satisfactory. This was due in part to the fact that the representatives of the users did not come with a mandate from sufficiently representative grass-roots organizations, with the exception of the Chamber of Microentrepreneurs.

44. The provision of rural development services through contracts with private entities or agreements with decentralized public institutions (RDEs, FIs, and other entities specializing in training and research) yielded positive results. It is important to point out that this was the first such experience ever undertaken in Honduras and also that this method of delivering rural development services has now spread throughout the country and at least six rural development projects have adopted it.

45. Another noteworthy aspect of the execution of PLANDERO was the way in which the forms of user organization evolved from community groups to the formation of regional agroforestry cooperatives, the establishment of municipal savings and loan associations that group together several credit unions, and the organization of the Regional Marketing Committee.

46. The BCIE's performance as loan administrator was good, and both the assistance to the PIU during its implementation and the disbursement procedures were carried out efficiently. Its influence as supervisor of the development activities per se, however, was limited, as the Bank was not sufficiently involved in the supervised activities and it did not identify the strengths and weaknesses of the interventions in terms of their impact on users.

47. While the programme achieved some important successes, it also ran up against several problems, especially in the execution phase. They main ones are described below.

- (a) The Rural Roads component was not executed, owing to the fact that the financing from the OPEC Fund (USD 3.39 million) foreseen in the programme design never materialized. As a result, it was not possible to carry out improvements on the many roads that are in poor condition in the programme area, which hindered numerous communities from taking advantage of the services provided.
- (b) The agreements with the FIs were short-term agreements and did not include an automatic renewal clause. Hence, by the time the interim evaluation was carried out, continuity in the supply of financing was compromised because the agreements had expired.
- (c) The results of the services provided to microenterprises were not as good as expected for several reasons, namely: the formation of a sizeable number of groups composed of producers from different areas of activity, which made it more difficult to offer appropriate technical assistance with regard to technology; the failure to include RDEs specializing in microenterprise in the process of selecting and contracting for technical assistance services; the shortage of technical experts specializing in microenterprise, both in the RDEs and in the Agricultural Processing and Microenterprise subcomponent of the PIU, a problem compounded by frequent changes in the official responsible for that subcomponent.
- (d) The mechanisms employed by the programme focused on promoting the supply of technical assistance services, not promoting demand for those services. The groups of producers were not involved in selecting the suppliers of technical assistance services, supervising and evaluating the performance of the RDEs, or financing any of the costs of the services. Moreover, the beneficiaries were not trained in the use of instruments for selecting suppliers, negotiating the type of services needed and their cost, or supervising and evaluating the results obtained.
- (e) The requirements for RDE technical personnel were excessively standardized. RDEs were required to have a certain number of technical staff and PRINs, based on the number of families served, with defined areas of specialization for their technical teams. As a result, the various RDEs were unable to specialize in services according to their skills or the interests of their members. The service delivery modality was also standardized, with RDEs as the sole providers, which meant that none of the services were provided by individual technical experts.

48. Several of these problems can be explained in part by the novelty of the mechanisms used to deliver the technical assistance services. Indeed, PLANDERO was the first project in Honduras to apply the principles established under the Law on Modernization and Development of the Agricultural Sector.

Recommendations

49. The recommendations have to do with the sustainability of the technical assistance services and credit fund after the close of PLANDERO.

Technical Assistance and Technology Transfer

50. In addition to extending the contracts with the RDEs through the completion of execution, the Technology Transfer component should focus on strengthening the cooperatives created since 1998 as suppliers of technical assistance. This would entail (a) extending the contracts for delivery of services by the RDEs until the close of the programme; (b) extending the contracts already established with cooperatives for the provision of technical assistance services to their members and, to the extent possible, establishing contracts with new cooperatives; (c) continuing the support provided by technical teams to all cooperatives in the areas of administration and management; (d) negotiating

with other projects operating in the region, such as FONADERS, Jicatuyo, and PROMOSTA, so that they channel their activities through the organizations with which PLANDERO worked—cooperatives and savings and loan associations—especially those that performed most effectively; (e) providing as much support as possible for the consolidation of cooperatives through conveyance to them of the programme's physical assets, such as office equipment and computers.

51. Additionally, with respect to the work of the suppliers of technical assistance, the following recommendations are made: (a) reduce the amount of information requested monthly from suppliers as a condition for the release of funds to pay their fees, implementing instead a system of more comprehensive quarterly reports and much less detailed monthly reports than are currently required; and (b) maintain the methodology of working in groups, with PRINs as central figures in the transfer of technologies to base producers.

Credit

52. One of the important points established in the loan agreement for PLANDERO is the commitment that any remaining funds will continue to be applied within the programme area, with the same objectives and beneficiaries, and for a period equal to that of the programme execution period. Any proposal put forward in this connect should therefore meet that requirement. In addition, it is felt that the credit fund should be managed so as to achieve financial sustainability while at the same time strengthening the organizations created by PLANDERO.

53. Responsibility for the Credit Fund. The mission analysed five alternatives, of which the following two afford the best possibilities for meeting the above conditions:

(1) The fund overseen by the FONADERS-IFAD project

54. This alternative has the following advantages: (a) in accordance with the loan agreement for that project, FONADERS-IFAD will assume ownership of the assets of PLANDERO, as a result of which the fund could be transferred quickly without the need to change the agreements already established at the level of the Ministry of Agriculture; and (b) FONADERS-IFAD is in a position to finance a technical unit in the western region, which would allow continuity in supervision of the agreements with the FIs and management of the portfolio. Furthermore, the FONADERS-IFAD project has changed its financial proposal so as to incorporate a technical unit within its programme and assure its operation over the next three years.

55. Nevertheless, transfer of the fund to the FONADERS-IFAD project would have some drawbacks, namely: (a) FONADERS-IFAD would only serve some of the PLANDERO communities, since the FONADERS programme area only encompasses 34 of the 46 municipalities involved in PLANDERO, and 12 municipalities would therefore not be served by the new project; (b) the methodology applied by FONADERS-IFAD revolves around grants that enable organizations in the target group to access technical services and infrastructure investments; the experience with this type of project in other Latin American countries indicates that there is a risk that the population served may not distinguish between grant funds and credit funds, which could affect the financial sustainability of the latter; and (c) no provision was made in the original design of the FONADERS-IFAD project for the management of a credit fund, so there is no clear policy or strategy for managing the PLANDERO credit fund.

(2) The fund overseen by PRONADERS

56. PRONADERS is a structure created within the Ministry of Agriculture whose objective is to coordinate the interventions of multilateral, bilateral, and national agencies that provide financing for rural initiatives in Honduras. The advantages of locating the credit fund within PRONADERS would be the following: (a) PRONADERS' strategy coincides with the Ministry's new strategy regarding coordination of the various financing projects in the rural environment; (b) placing a reimbursable

fund aimed at the rural sector within PRONADERS might make it possible to expand the fund with infusions of fresh resources if it shows good financial performance; and (c) PRONADERS would allow those who contribute funds to decide how the credit fund should operate, which would provide flexibility with regard to the target group, area, and modality. This means that it could build on the experience gained through PLANDERO. However, this option also has some disadvantages: (a) at the time the interim evaluation was conducted, PRONADERS was still in the process of getting organized and did not yet have its operating regulations in place; and (b) PRONADERS lacks experience in managing trusts or other types of fund, although a body of knowledge on the matter exists within the agency.

57. **Organizational and Operational Structure.** Irrespective of which of these two alternatives is chosen, it is recommended that (a) the experience gained under PLANDERO in the western region be consolidated and expanded through the incorporation of the local organizations with which the programme has worked (municipal and rural savings and loan associations and cooperatives); (b) the agreements established with FIs remain in effect; (c) a steering committee be created to manage the credit fund after programme completion; the committee might be composed of representatives of the GOH, the FIs, and the producer organizations and would be the final authority on matters relating to the credit policies to be applied and the future direction of the fund; and (e) a technical unit be maintained in the programme area to follow up on the credit portfolio and the agreements established and to participate on the credit committees at the community level.

58. Finally, it is recommended that a third line of credit be introduced—in addition to the productive and microcredit lines—to permit financial intermediation by local entities (municipal and rural savings and loan associations).

5. Lessons Learned from the Experience

I. Technical Assistance and Technology Transfer

59. In projects that promote the contracting of private suppliers for the delivery of technical assistance services, it should be borne in mind that those suppliers may be difficult to find. Even when they already exist in the project area, these suppliers may have very different perspectives than those espoused under the project regarding the target population, area of action, productive and technological strategies, and other issues, and they may therefore be unwilling to work on the project.

60. The design of projects aimed at fostering the development of a market for technical assistance services should take account of the explicit and implicit assumptions underlying their actions. Explicit consideration should also be given to how to finance the system once the project is completed in order to avoid compromising the project's achievements owing to lack of a clear strategy for the post-project period. For example, it would be very risky to assume that the public sector would take over the financing of services after project completion, which, moreover, would run counter to the objective of creating a private market.

61. Projects that seek to develop a market for technical assistance services should also explicitly contemplate activities to strengthen the demand for those services, including:

- (a) Strengthening the capacity of producer organizations to identify technical assistance needs, select suppliers of technical assistance, and supervise and evaluate their performance. This would entail providing training in these areas and also avoiding situations in which the programme executing unit ends up carrying out these functions. Among other things, the organizations should receive the necessary funding to enable them to contract directly with technical assistance suppliers.

- (b) The establishment of mechanisms through which organizations can contribute in increasing proportions to cover—at least partially—the costs of the technical assistance in order to build sustainability and ensure that the organizations have a stake in the services received.

62. While projects that promote the development of a private supply of technical assistance services generally envisage this supply as being made up basically of NGOs and private consultants, it is essential to consider a broader range of possibilities. Producer organizations—such as the cooperatives created under PLANDERO—can be important actors and may be better suited to provide technical assistance to the poorest producers, since they can organize the services and finance them with resources derived from earnings from other activities, such as marketing of inputs and products or management of credit funds. It is also important to consider individual technical experts as potential suppliers. They may have lower fixed costs and may be in a better position to meet the needs of many producers.

63. The use of an extension methodology—in which producers, with adequate training, should play a central role—might be an effective strategy in various contexts, owing to its lower cost, which would make the technical assistance more accessible, and its potential for transmission of knowledge, thanks to the producers' status as members of the community. However, such a methodology requires intensive training, which should be guided by a detailed training programme.

II. *Microenterprises*

64. Organizing producers to work together in microenterprises may be an effective approach for generating economies of scale in the purchase of inputs and the shared use of some means of production. However, it is important that all producers in the group be involved in the same line of work in order to foster cohesiveness among the group and facilitate the delivery of training and technical assistance services. Heterogeneous groups may make it difficult to provide appropriate technical assistance, especially in relation to technology.

65. Efforts to promote a market for technical assistance services should take account of the specific needs of the microentrepreneurs, who require different types of technical knowledge than agricultural producers and whose needs cannot be met by technicians specializing in agriculture-related areas. The projects should therefore seek to develop suppliers specializing in microenterprise.

66. Finally, projects intended to support microenterprise should hire specialized personnel to work on their various components, rather than hiring technicians whose speciality is agriculture.

III. *Credit*

67. The active participation of the financial institution(s) is essential for the credit component to work well. This participation can only be achieved if the institution assumes part of the financial risk—i.e., if it utilizes some of its own resources to finance the activities of the target group. In addition, involving financial institutions in a credit programme has the advantage of incorporating financial knowledge into the execution process.

68. Opting for the participation of several FIs in a project may be desirable, although it would increase the workload of the project executing unit, especially with regard to supervision of agreements and administration; nevertheless, this disadvantage would be offset by the competition that would be stimulated among the institutions, greater geographic coverage, and increased possibilities for introducing different financing modalities.

69. Credits that are intended to support agricultural production and are available only during certain periods of the year do not appear to be very effective for people with low incomes, especially rural women. The creation of a line of microcredit would make it possible to provide what the poorest

segments of the population need—cash credits, approved on a timely basis, accessible all year, and available to everyone.

70. Participation by users through groups such as municipal savings and loan associations and cooperatives is key to good project performance and also serves to create a relatively solid and trusting institutional relationship between the project and the beneficiaries.

IV. Institutional Issues

71. The creation of an executing entity with administrative, technical, and financial autonomy and with its own organizational structure may facilitate project execution by shielding the project from the uncertainties stemming from institutional reforms and avoiding excessive ministerial control over its activities. Effective performance by the executing unit is also associated with the involvement of representatives from institutions that, although they may vary over time, have the authority to take decisions and assume commitments and with the willingness and interest of those who direct it.

72. The surveillance committee can be a good vehicle for participation by the beneficiaries in project execution. However, it is important that the committee members come from organizations that are truly representative of the beneficiaries.

V. Monitoring and Evaluation

Monitoring and evaluation require more detailed attention during the project design phase and greater technical support from IFAD during execution, especially in the following areas: (a) specification of M&E functions beyond verification of the physical status of the project; (b) identification of the technical and methodological parameters for the baseline study; (c) establishment of periodic self-evaluations within the project executing unit and with the cooperating institutions; (d) execution and review of evaluation studies; and (e) development of M&E capabilities among suppliers and users of technical assistance services so that they can develop and apply their own M&E systems.

REPÚBLICA DE HONDURAS

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA REGIÓN DE OCCIDENTE (PLANDERO) (336-HN)

EVALUACIÓN PRETERMINAL

I. INTRODUCCIÓN

1. Este informe de Evaluación Preterminal^{1/} presenta un análisis de la implementación del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PLANDERO) en la República de Honduras. Los objetivos de la Evaluación Preterminal fueron los siguientes: a) identificar los efectos e impactos de las acciones del Proyecto, incluyendo en particular aquellos sobre la producción, ingresos y calidad de vida de los beneficiarios y sobre el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica; b) analizar la ejecución de los distintos componentes del Proyecto, identificando las relaciones entre las acciones del mismo y los cambios ocurridos; c) analizar la sostenibilidad de los resultados logrados por el Proyecto una vez finalizada su ejecución; d) realizar recomendaciones que ayuden a mejorar la ejecución de proyectos dirigidos a reducir la pobreza rural que están siendo implementados y otros que puedan ser diseñados en el corto plazo en Honduras; y e) formular lecciones para el diseño y ejecución de proyectos con objetivos similares por parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

2. En el curso de la evaluación, la Misión revisó la información generada por el Proyecto, visitó las áreas cubiertas por los diferentes componentes y entrevistó a los actores que participaron del Proyecto, incluyendo a los beneficiarios, responsables y técnicos de las instituciones coejecutoras, técnicos de la Dirección Ejecutora del Proyecto (DEP) y autoridades y técnicos de instituciones del Gobierno de Honduras (GOH). La evaluación se encaró como un proceso de negociación en el que las diferentes partes—representantes del GOH, la DEP, las instituciones coejecutoras, el FIDA—llegarían a una visión común sobre los resultados obtenidos por el Proyecto, así como sobre las recomendaciones y lecciones surgidas de la experiencia. Como parte de este trabajo, la Misión mantuvo dos extensas reuniones al final del trabajo de campo, en las que se presentaron y discutieron intensamente las impresiones preliminares de la Misión. La primera de estas reuniones incluyó a técnicos de la DEP y a representantes de las instituciones coejecutoras y de los beneficiarios, mientras la segunda se realizó con la Junta Directiva del Proyecto (JDP), autoridades del GOH y representantes de otros proyectos de desarrollo rural que se encontraban en ejecución en Honduras.

3. El informe consta de cuatro capítulos. A continuación de esta introducción, el capítulo II analiza los antecedentes del Proyecto, así como sus objetivos, estrategia, acciones y efectos e impactos esperados. El capítulo III trata la ejecución, analizando la influencia del contexto en

¹ La Misión de Evaluación Preterminal se realizó entre mayo y julio de 2000, incluyendo una etapa de trabajo de campo en Honduras entre el 15 de mayo y el 13 de junio y otra de análisis de la información y preparación de los informes en los meses comprendidos entre junio y julio. La Misión estuvo integrada por los consultores Octavio Damiani (Jefe de Misión), Jorge Piña (especialista en aspectos institucionales), Arie Sanders (especialista en crédito y servicios financieros) y Daniel Laguna (especialista en organización, microempresas y seguimiento y evaluación). Se agradece al personal de la Dirección Ejecutora del Proyecto por el apoyo brindado durante la evaluación, así como a las autoridades del GOH, técnicos, instituciones coejecutoras, y agricultores entrevistados por la Misión.

su evolución y resultados, así como el desempeño de los diferentes componentes y los efectos e impactos sobre la población meta. El capítulo IV presenta conclusiones, recomendaciones y lecciones de la experiencia.

II. EL DISEÑO DEL PROYECTO

A. Antecedentes y problemas identificados

4. El PLANDERO tuvo su origen en el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Occidental (PRODERO), el que constituyó la primera intervención del FIDA en Honduras. El PRODERO se implementó entre 1982 y 1988 en la misma área de influencia del PLANDERO—los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque. El Comité de Evaluación de la Junta Ejecutiva del FIDA examinó en su período de sesiones de abril de 1989 el Informe de Evaluación Preterminal del PRODERO, recomendando la preparación de una segunda fase con el objetivo de consolidar los logros obtenidos por el mismo.

5. Esto llevó inicialmente a la preparación de un nuevo proyecto durante 1989. No obstante, dificultades económicas y procesos de ajuste estructural en Honduras llevaron a atrasos en el proceso de aprobación. A inicios de 1993, el GOH y el FIDA decidieron reactivar la propuesta, lo que llevó al envío de una Misión de Evaluación Ex-ante y eventualmente a la aprobación del PLANDERO por la Junta Ejecutiva del FIDA en setiembre de ese año. Una vez firmado el Contrato de Préstamo entre el FIDA y el Gobierno de Honduras (GOH) en octubre de 1993, el Proyecto inició su ejecución en julio de 1995, teniendo al Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE) como institución cooperante. El préstamo aprobado por el FIDA tuvo un valor de 5,5 millones de DEG, equivalentes aproximadamente a USD 7,69 millones, e incluyó condiciones altamente ventajosas—un plazo de 50 años, un período de gracia de diez y un cargo por servicio del 1% anual. La fecha de cierre del Proyecto y del préstamo fue programada para el 30 de junio del 2000, la cual fue extendida hasta el 31 de diciembre del 2000 para el cierre del proyecto y el 30 de junio de 2001 para el cierre del préstamo.

6. La formulación del PLANDERO coincidió con un proceso de reforma del Estado en Honduras a efectos de reducir el gasto público, promover la apertura externa y reducir la intervención estatal en numerosas actividades y en la asignación de recursos. En el sector agropecuario, estas reformas se expresaron en la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agropecuario aprobada en abril de 1992, la que establece el retiro del Estado en la ejecución de acciones de desarrollo y limita su rol a una función de programación, normativa, informativa y de contralor. A través de la Ley, se promueve la privatización de los servicios de apoyo a la producción—generación y transferencia de tecnología, crédito y comercialización—y el fortalecimiento del régimen de propiedad sobre los recursos naturales. En este sentido, se otorga a la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) el carácter de organismo desconcentrado encargado de formular un plan de privatización de los servicios públicos de generación y transferencia de tecnología.

7. Asimismo, la Ley estableció diversas medidas para transferir al sector privado la responsabilidad de operar el crédito rural. Entre ellas se destaca la disminución de la participación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y la promoción de la creación de Cajas de Crédito Rural privadas, cancelándose los fideicomisos constituidos con fondos públicos en esa institución y estableciéndose que el 70% de los mismos se distribuirían entre las Cajas de Crédito Rural a ser creadas.

8. La implementación de los postulados de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario llevó al retiro de los servicios públicos de asistencia técnica en la región occidental, lo que dejó a la población rural pobre sin acceso a asistencia técnica. Por lo tanto,

resultaba necesario establecer mecanismos para promover la provisión de servicios de asistencia técnica por medios coherentes con los postulados de la Ley.

B. Objetivos, acciones y estrategia previstas

9. Tomando como base los problemas antes señalados, el diseño del PLANDERO estableció dos categorías de objetivos: a) mejorar los ingresos de la población rural pobre; y b) establecer mecanismos de gestión de los servicios de desarrollo rural—asistencia técnica, capacitación y crédito—que llenaran el vacío institucional existente y estuvieran acordes con el proceso de reforma del sector agropecuario en curso. Esto implicaría la creación de un mercado de servicios de apoyo al desarrollo rural, fortaleciendo tanto su oferta como su demanda.

10. Para lograr estos objetivos, el Proyecto incluyó un monto total de USD 15,72 millones, de los cuales USD 14,03 millones correspondieron al costo base y USD 1,69 millones a imprevistos. Del monto total del Proyecto, DEG 5,5 millones, equivalentes a USD 7,68 millones (48,9% del monto total), correspondían a un préstamo del FIDA, USD 1,4 millones (8,9%) a un préstamo del Banco Interamericano de Integración Económica (BCIE), USD 3,34 millones (21,2%) a un préstamo del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), USD 0,25 millones (1,6%) a una donación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y USD 3,04 millones (19,4% del total) a la contraparte del GOH.

11. Las acciones previstas para el Proyecto se organizaron en los siguientes componentes (ver cuadro N° 1): (a) Transferencia de Tecnología, el que incluyó USD 3,61 millones (25,7% del costo base) para la contratación de servicios de asistencia técnica para apoyar la producción agropecuaria y de microempresas; (b) Promoción, Capacitación y Comunicación, el que incluyó USD 1,33 millones (9,5%) para actividades de promoción y para la capacitación de proveedores de servicios de asistencia técnica y productores; (c) Crédito, el que incluyó USD 4,32 millones (30,8%) para financiar inversiones y capital de trabajo para grupos de productores y para proveedores de servicios de asistencia técnica; (d) Caminos Rurales, el que incluyó USD 2,99 millones (21,3%) para mejorar 87 kilómetros en 12 tramos de caminos rurales, realizar estudios y diseños para 60 kilómetros de nuevos caminos y efectuar obras de protección ambiental; (e) Seguimiento y Evaluación, el que recibiría USD 364 000 (2,6%); y (f) Dirección Ejecutora del Programa, el que incluyó USD 1,41 millones (10,1% de los costos).

Cuadro 1. Resumen de los costos del PLANDERO por componente
- en miles de USD -

| COMPONENTE | TOTAL | |
|--|---------------|------------|
| | USD | % |
| Transferencia de Tecnología | 3 612 | 26 |
| Promoción, Capacitación, Comunicación | 1 334 | 10 |
| Crédito y Servicios Financieros | 4 318 | 31 |
| Seguimiento y Evaluación | 364 | 3 |
| Caminos Rurales | 2 988 | 21 |
| Unidad Ejecutora del Proyecto | 1 411 | 10 |
| Costo Básico | 14 027 | 100 |
| Contingencias físicas y de alza de precios | 1 694 | 12 |
| TOTAL PROYECTO | 15 722 | |

Fuente: FIDA (1993). Informe y Recomendación del Presidente a la Junta Ejecutiva del FIDA. Roma.

12. Para promover cambios en la producción de los beneficiarios, el diseño planteó una estrategia basada en:

- a) La tecnificación y aumento de la productividad de los cultivos tradicionales, especialmente granos básicos y café;
- b) La diversificación de la producción, especialmente por el desarrollo de la horticultura con riego y de microempresas dedicadas al procesamiento de la producción agropecuaria y a actividades no agrícolas;
- c) La conservación y recuperación de suelos y vegetación, mejorando la fertilidad y la producción; y
- d) El mejoramiento de la calidad, presentación y conservación de los productos agrícolas a través de actividades post-cosecha, incluyendo el establecimiento de centros de acopio, clasificación, empaque y conservación de productos.

13. Mientras tanto, para desarrollar un mercado de servicios de asistencia técnica, la estrategia prevista se basó en promover tanto la oferta como la demanda, lo que se lograría a través de los siguientes mecanismos:

- a) El financiamiento a organizaciones de los beneficiarios para que seleccionaran y contrataran servicios de asistencia técnica. La falta de recursos suficientes de la mayoría de los campesinos para pagar por servicios de asistencia técnica fue identificada como la principal limitante para el desarrollo de un mercado. Así, la estrategia propuesta se basó en superar esta limitante a través de la provisión de recursos a organizaciones campesinas para que éstas pudieran contratar servicios de asistencia técnica.
- b) Mecanismos de promoción, capacitación y comunicación. Si bien el diseño identificó organizaciones en el área del Proyecto que podrían transformarse en proveedoras de servicios de asistencia técnica, también previó que nuevos proveedores podrían crearse durante la ejecución. Por ese motivo, estableció capacitaciones destinadas a fortalecer a nuevas empresas en aspectos técnicos y metodológicos. Asimismo, la capacitación fortalecería la demanda por servicios de asistencia técnica, informando a los beneficiarios sobre el PLANDERO y proporcionando instrumentos para que pudieran definir sus necesidades y problemas y demandar apoyos para resolverlos.

14. Teniendo en cuenta la experiencia exitosa del PRODERO, el que había capacitado a campesinos para prestar algunas tareas de asistencia técnica, el diseño planteó que el PLANDERO utilizaría una metodología similar a través de los denominados Productores Innovadores (PRINs). Así, se seleccionarían y entrenarían campesinos destacados por su carácter de innovadores, su capacidad para aprender y de transmitir nuevas tecnologías a otros miembros de su comunidad.

C. Aspectos organizativos e institucionales

15. El diseño del PLANDERO propuso varios mecanismos innovadores en la estructura de ejecución, incluyendo los siguientes:

- a) La ejecución estaría bajo la responsabilidad de una Junta Ejecutora del Proyecto (JEP), la cual tendría autonomía técnica, administrativa y financiera. Esto permitiría evitar los controles previos para el uso de fondos externos que hubieran ocurrido con un organismo ejecutor ubicado dentro de una estructura ministerial. La JEP tendría como órgano de dirección a una Junta Directiva del Proyecto (JDP),

mientras una Dirección Ejecutora del Proyecto (DEP) sería responsable de la ejecución de acciones y una Junta de Vigilancia del Proyecto (JVP) cumpliría funciones de fiscalización. La JDP estaría integrada por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales (SRN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Secretaría de Coordinación y Planificación (SECPLAN) y el BCIE en calidad de cofinanciador y representante del FIDA, actuando como secretario el Director Ejecutivo del Proyecto.

- b) El crédito sería canalizado a través de instituciones financieras (IFs) privadas locales seleccionadas por la DEP, entre las que se encontraban bancos, Cajas Rurales y cooperativas de ahorro y crédito. Las IFs deberían cumplir con ciertos requisitos y ajustar su operación a reglamentaciones que garantizaran la administración correcta de los fondos del Proyecto. Adicionalmente, podrían participar en el financiamiento del programa con recursos propios. Para reducir el riesgo enfrentado por las IFs al aportar recursos propios, se establecería un fondo de garantía formado por un porcentaje de los intereses generados sobre los préstamos. Este fondo cubriría sólo un 15% de los desembolsos efectuados con recursos propios de la IF y garantizaría el préstamo por un plazo de 365 días a partir de la fecha de vencimiento.
- c) La asistencia técnica y la capacitación a productores sería provista a través de entidades privadas. Mientras la DEP contrataría directamente a las organizaciones encargadas de proporcionar capacitación, grupos de campesinos seleccionarían y contratarían a los proveedores de asistencia técnica. Para ello, la DEP transferiría los fondos correspondientes a los grupos de campesinos.
- d) El componente de Caminos Rurales tendría como organismo ejecutor a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SECOPT), a través de la Dirección General de Caminos (DGC). Esta se encargaría de contratar el diseño y la ejecución de las obras de caminería rural con empresas constructoras privadas. A su vez, se previó que la Dirección General de Conservación (DGCO) se haría cargo del mantenimiento de todos los caminos mejorados y rehabilitados.
- e) El seguimiento de las actividades sería responsabilidad del Departamento de Programación y Seguimiento ubicado en el seno de la DEP, mientras las tareas de evaluación serían responsabilidad de la SECPLAN, la cual contrataría estudios (encuesta de base, evaluaciones a la mitad y al final de la ejecución y estudios de caso) con entidades externas al Proyecto. Adicionalmente, se previó ejecutar un "Examen de Mitad de Período", el cual serviría para identificar posibles problemas y eventualmente realizar correcciones durante la ejecución.

D. Supuestos y efectos esperados

Supuestos

16. Las actividades previstas para promover un mercado de servicios de asistencia técnica se basaron en supuestos, algunos de ellos implícitos:

- a) El diseño previó actividades de promoción y capacitación para la formación de grupos de beneficiarios, de modo que éstos plantearan sus demandas al Proyecto. Sin embargo, las capacitaciones no incluyeron métodos e indicadores para que las organizaciones campesinas adquirieran capacidad para supervisar y evaluar los servicios de asistencia técnica. Así, se asumió implícitamente que las organizaciones estarían en condiciones de tomar decisiones adecuadas sobre la definición de sus necesidades de asistencia técnica, la selección del proveedor de asistencia técnica de acuerdo a sus necesidades, y la supervisión y evaluación de los servicios contratados.

- b) Adicionalmente, el diseño planteó que los beneficiarios no poseían los medios necesarios para contratar servicios de asistencia técnica, por lo que el Proyecto aportaría la totalidad de los recursos necesarios durante los cinco años de la ejecución. Sin embargo, no previó cómo se financiaría la asistencia técnica una vez finalizado el Proyecto, asumiendo implícitamente que el Gobierno de Honduras (GOH) los financiaría directamente o a través de otros proyectos, o bien que los campesinos pagarían por los mismos en su totalidad. La primera de las opciones implica que el GOH no tendría problemas presupuestarios para asumir los costos de la asistencia técnica. Mientras tanto, la segunda opción implicaría que los campesinos habrían desarrollado luego de cinco años su voluntad y capacidad de pagar por la asistencia técnica. A su vez, ello implicaría que los impactos sobre la producción y los ingresos logrados durante la ejecución serían lo suficientemente relevantes para que los beneficiarios valoraran la asistencia técnica y estuvieran dispuestos a pagar por la misma.

17. La experiencia de la ejecución mostró que estos supuestos resultaron en general inválidos, lo que provocó diversos problemas y limitó las posibilidades de lograr mayores efectos e impactos sostenibles en el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica que atendiera a la población rural pobre.

Efectos esperados

18. El Proyecto permitiría atender con asistencia técnica, capacitación y crédito a 5 052 familias campesinas con ingresos menores a USD 2 000 y superficies menores a cinco hectáreas, o a dos hectáreas de cultivo de café o una hectárea de horticultura con riego. Del total de beneficiarios, unas 4 620 familias (91,4%) en 450 grupos se dedicarían a actividades agropecuarias, mientras 432 (8,6%) en 154 grupos se dedicarían al trabajo con microempresas. Estos beneficiarios recibirían créditos por aproximadamente USD 3,81 millones y serían atendidos por 50 técnicos trabajando a tiempo completo, de los cuales 41 serían especialistas en tecnología agropecuaria y nueve en microempresas y comercialización. Adicionalmente, se realizarían 93 eventos (62 cursos y 31 actividades de intercambio) para 990 participantes, incluyendo a técnicos de los contratistas de servicios de asistencia técnica y a productores de enlace.

19. Estas acciones conducirían a aumentar la superficie y los rendimientos de los diversos cultivos realizados por los beneficiarios (ver cuadro N° 2). El valor de la producción global crecería a una tasa anual del 15%, siendo el incremento más acelerado en las hortalizas debido a la introducción de riego. Además, se adoptarían prácticas de conservación de suelos como la incorporación de residuos vegetales, la instalación de barreras vivas y sistematización en 5 700 hectáreas de tierras, y se sembrarían 650 hectáreas con árboles para leña.

Cuadro 2. Metas de superficie y rendimientos de cultivos establecidos en el diseño del PLANDERO

| CULTIVO | Superficie Sin Proyecto (Ha) | Superficie Con Proyecto (Ha) | Rendimientos Sin Proyecto (Kg/Ha) | Rendimientos Con Proyecto (Kg/Ha) |
|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Maíz | 4 853 | 5 402 | 1 200 | 2 000 |
| Frijol | 2 771 | 3 913 | 600 | 1 000 |
| Café ^{1/} | 1 000 | 1 000 | 380 | 3 100 |
| Frutales y hortalizas ^{2/} | 133 | 352 | | |
| Papa | -- | -- | 13 500 | 19 000 |
| Chile | -- | -- | 8 000 | 15 000 |
| Repollo ^{3/} | -- | -- | 26 000 | 34 000 |
| TOTAL | 8 757 | 10 667 | -- | -- |

^{1/} Rendimientos expresados en equivalente pergamino húmedo.

^{2/} Incluye chile, tomate, ajo, cebolla, repollo, sandía, papa y piña.

^{3/} Rendimientos expresados en número de productos.

Fuente: FIDA (1993). Plan de Desarrollo de la Región de Occidente. Informe de la Misión de Evaluación Ex-ante. Volumen I: Texto Principal. Roma: FIDA.

20. El crecimiento de la superficie cultivada y la introducción de cultivos intensivos en el uso de mano de obra provocarían un aumento en la mano de obra ocupada de 760 000 jornadas (622 000 en el sector agrícola y 139 000 en microempresas), equivalentes a 3 000 empleos a tiempo completo una vez que se estabilizara el proyecto al cabo de diez años. Además, el ingreso familiar aumentaría en ese período de USD 434 a USD 1 499 anuales, lo que aunque representaba una tasa anual del 13% no permitiría superar la línea de pobreza estimada en USD 1 620 por familia. Como consecuencia, los campesinos pobres continuarían complementando sus ingresos por el trabajo asalariado temporario en el período de baja de la actividad de las fincas.

21. Varias de las actividades previstas, como la siembra de árboles para leña cercanos a las viviendas y las acciones dirigidas a la conservación de granos, contribuirían a mejorar las condiciones de vida y trabajo doméstico de las mujeres.

22. Finalmente, el Proyecto habría logrado al final de la ejecución crear un mercado de servicios de asistencia técnica que atendiera a la población rural pobre. Esto implicaría que una población aproximada a 5 000 productores estaría contando con servicios de asistencia técnica privada. Además, se habrían creado unos 75 puestos permanentes de trabajo técnico, incluyendo principalmente a profesionales de asistencia técnica agropecuaria, pero también a técnicos especializados en desarrollo microempresarial, actividades de promoción y capacitación y crédito y servicios financieros.

III. LA EJECUCION

A. La influencia del contexto

23. Factores del contexto tuvieron una influencia sustantiva en el desempeño de las acciones del Proyecto, destacándose los siguientes:

- a) El contexto institucional. El PLANDERO se ejecutó en un contexto de importantes reformas en la estructura del Estado. Estas reformas comenzaron a inicios de los 1990s y originaron al propio Proyecto, consistiendo en el sector agropecuario en una

reorientación de la acción del sector público hacia un nuevo rol normativo y regulador. El instrumento legal que inició esos cambios fue la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, la que estableció entre otras cosas: i) la disolución de las Direcciones Generales de Agricultura y Ganadería; ii) la libre comercialización interna y externa de todos los productos agrícolas y la minimización de las funciones del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA); iii) el suministro privado de servicios de desarrollo rural; iv) la priorización de la titulación de la tierra a cargo del Instituto Nacional Agrario (INA); v) la inhabilitación del BANADESA para administrar fondos públicos en fideicomiso; y vi) la transferencia al sector privado de la propiedad y el manejo de bosques y tierras forestales.

Estos cambios se mantuvieron durante toda la década de los 1990s. No obstante, se notó la falta de una estrategia rectora de la política de desarrollo rural y que coordinara las acciones de los numerosos proyectos financiados por la cooperación internacional. Ello fue corregido durante 1999 con la creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), el que pasó a convertirse en la entidad rectora de las políticas de desarrollo rural con las funciones de establecer una estrategia de desarrollo rural sostenible y coordinar intervenciones de diversos proyectos e instituciones. Al mismo tiempo, se estableció la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS) como un mecanismo de financiamiento para el desarrollo rural integrado con recursos financieros nacionales y de la cooperación externa. Los primeros recursos que se integraron al FONADERS fueron los del Proyecto FONADERS I-FIDA (préstamo FIDA 981/SF - GOH).

El proceso de reforma institucional iniciado a comienzos de los 1990s, con la desaparición de instituciones y su reemplazo por otras con diferentes funciones, generó cambios de funcionarios e inestabilidad que afectaron el funcionamiento de programas y proyectos. No obstante, el marco de políticas establecidas por la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agropecuario se mantuvo durante toda la década de los 1990s, por lo que el diseño del PLANDERO—con su propuesta de desarrollo de servicios de desarrollo rural privados y de administración de fondos de crédito por la banca privada—mantuvo total validez. Adicionalmente, la implementación del PRONADERS muy posiblemente influirá en forma positiva sobre la sostenibilidad de los logros del PLANDERO, dado que el mismo podría participar en la administración de los fondos de crédito del Proyecto y coordinar acciones con otros proyectos para asegurar la continuidad del desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica.

- b) El contexto económico. La evolución de las principales variables económicas en Honduras durante la ejecución del PLANDERO resultó en general positiva. La economía creció a una tasa promedio de 4% anual entre 1995 y 1998. Mientras tanto, el sector agropecuario mostró un crecimiento medio anual de 4,3% entre 1995 a 1997, cayendo sólo en 1998 en 7% debido a los efectos del Huracán Mitch (ver cuadro N° 3). Mientras tanto, la inflación disminuyó en forma constante, pasando de 29,5% en 1995 a 15,7% en 1998 y a 10,9% en 1999.

Cuadro 3. Evolución del Producto Interno Bruto y la inflación en Honduras (en %)

| CONCEPTO | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--|------|------|------|------|-------|------|-------|------|------|
| Producto Interno Bruto Total | 0,1 | 3,3 | 5,6 | 6,2 | -1,3 | 4,1 | 3,7 | 5,1 | 3,0 |
| Agricultura, Forestal y Pesca | 1,1 | 6,1 | 3,6 | -0,6 | 0,9 | 8,8 | 2,5 | 5,6 | -7,0 |
| Manufacturas | 0,7 | 1,7 | 6,1 | 6,3 | -1,8 | 5,5 | 4,6 | 6,1 | 5,8 |
| Construcción | -9,9 | -2,8 | 34,0 | 21,1 | -18,0 | -6,4 | -11,4 | 2,1 | 16,7 |
| Indice de Precios al Consumidor | 23,3 | 34,0 | 8,7 | 10,8 | 21,7 | 29,5 | 23,8 | 20,2 | 15,7 |

Fuente: BID (1999). Perfil Estadístico de Honduras. Tegucigalpa.

- c) La evolución de los precios agrícolas. Los precios al productor de los granos básicos y del café durante el período de ejecución del PLANDERO evolucionaron en forma favorable, verificándose un aumento sostenido en frijol y café; mientras tanto, los precios en maíz, arroz y sorgo aumentaron hasta 1997, produciéndose descensos en 1998 y 1999 (ver cuadro N° 4). Esto se explica por la liberación del comercio de los granos básicos establecida por la Ley de Modernización, la que eliminó casi completamente la fijación de precios políticos en defensa de los consumidores, así como por el incremento de los precios internacionales en el caso del café. Ello favoreció a los beneficiarios del PLANDERO, dado que una proporción importante se dedicaba a estos cultivos.

Cuadro 4. Evolución de los Precios Agrícolas al Productor en Honduras (en USD/tonelada)

| PRODUCTO | AÑO | | | | | Variación % |
|-----------------------|-------|-------|--------|--------|--------|-------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | |
| Maíz | 173,9 | 177,3 | 247,4 | 190,5 | 174,7 | 1% |
| Frijol | 418,2 | 536,8 | 929,2 | 728,0 | 791,5 | 89% |
| Arroz | 301,0 | 289,0 | 331,0 | 314,9 | 293,9 | -2% |
| Sorgo | 154,2 | 156,2 | 173,4 | 188,1 | 158,5 | 3% |
| Café oro (en. USD/qq) | 87,14 | 95,17 | 106,12 | 116,44 | 117,22 | 35% |

Fuente: Elaborado en base a información de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Banco Central de Honduras.

- d) La estructura agraria. La estructura agraria en Honduras se ha caracterizado tradicionalmente por una alta concentración de la tenencia de la tierra y la importancia de formas inestables de tenencia. En 1997, solamente el 60% de las fincas en la región Occidental eran de propiedad con dominio pleno, ya sea otorgado mediante escritura pública o emitida por el INA. Esta situación mejoró notablemente en los últimos tres años de la ejecución del PLANDERO, alcanzándose a titular cerca del 90% de los lotes agrícolas sin título en los departamentos de Copán, Lempira, Ocotepeque y Santa Bárbara.² Esto se realizó con el apoyo de proyectos y convenios con instituciones, entre los que se destaca el suscrito con la Asociación Hondureña de Productores de Café (AHPROCAFE), lo que posibilitó la titulación de cerca de 21 000 parcelas de pequeños caficultores de la región occidental. Además, todos los grupos que recibieron tierras de la reforma agraria (225 en total) en el área del Proyecto recibieron sus títulos de propiedad. Ello derivó en varios efectos positivos relacionados con la mayor seguridad en la tenencia de la tierra, entre los que se destacan la mayor disposición a adoptar tecnologías y cultivos que exigen inversiones con lento retorno.
- e) Fenómenos climáticos. El PLANDERO se vio afectado negativamente por el Huracán Mitch que ocurrió en agosto de 1998. Si bien el área del PLANDERO fue

² Información proporcionada por comunicación personal del Director del INA para la Región Occidental

afectada en menor medida que otras regiones de Honduras, igualmente ocurrieron pérdidas de cultivos, daños en la infraestructura productiva y de caminos y suspensiones o demoras en la ejecución de acciones del Proyecto. Las pérdidas en el área del PLANDERO se estimaron en cerca de USD 5,4 millones, mientras que entre los beneficiarios del Proyecto fueron de casi USD 1 millón, afectando directamente a 2 800 familias en 142 grupos y alcanzando a 864 hectáreas de granos básicos (311 de maíz y 553 de frijol), 60 hectáreas de papa, 29 hectáreas de hortalizas y 209 hectáreas de café.³

24. En síntesis, el balance de la evolución del contexto en el que se implementó el PLANDERO resultó positivo, destacándose como aspecto negativo la ocurrencia del Huracán Mitch.

B. Organización para la ejecución

1. Los organismos ejecutores

25. De acuerdo con lo previsto en el diseño, la ejecución fue responsabilidad de una Junta Ejecutora del Programa (JEP), la cual contó con los siguientes órganos de dirección: i) la Junta Directiva del Proyecto (JDP); ii) la Junta de Vigilancia del Proyecto (JVP), y iii) la Dirección Ejecutiva del Proyecto (DEP) como responsable de la ejecución de las acciones. La JEP tuvo autonomía administrativa, técnica y financiera, estando autorizada a realizar contrataciones y adquisiciones y no estando sometida a controles previos para la utilización de los fondos y la realización de contrataciones, salvo los establecidos en la Constitución Nacional y en el contrato de préstamo con el FIDA.

26. La JDP realizó veinte sesiones desde su creación en julio de 1995, lo que determina un promedio de una reunión cada dos o tres meses. En ellas se trataron puntos referidos a selección, contratación y reemplazo de personal, análisis y aprobación de instrumentos operativos (estrategia y reglamentos), aprobación de los Planes Operativos Anuales (POAs) y presupuestos de inversión, y análisis y aprobación de contratos, entre otros.

27. Debido a cambios institucionales que ocurrieron durante la ejecución, la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) ocupó el lugar de la SRN en la JDP, mientras la Secretaría de Finanzas (SEFIN) reemplazó al MHCP y la Secretaría Técnica de Cooperación (SETCO) ocupó el lugar de la SECPLAN. Además, los representantes de dichas instituciones fueron variando con los cambios de Gobierno ocurridos entre 1996 y 2000.

28. El funcionamiento de la JDP fue adecuado, sesionando en forma regular y cumpliendo con sus funciones durante todo el período. Sus resoluciones fueron oportunas y cumplieron con lo establecido en el contrato de préstamo. El buen desempeño se puede explicar por los siguientes factores:

- a) La modalidad de representación con delegación de autoridad de los respectivos ministros a favor de los funcionarios que los representaron en la JDP. El reglamento interno permitió la asistencia de diversos funcionarios de las instituciones, los que en todos los casos concurrieron en representación de los ministros y con delegación de autoridad para tomar decisiones y asumir compromisos.
- b) La integración con las instituciones responsables de los proyectos con financiamiento externo;

³ Información extraída del POA 1999.

- c) La Presidencia a cargo del Ministro de la SAG, quien fue el principal interesado en la funcionalidad de la Junta;
- d) El interés y esfuerzo mostrado por el Director Ejecutivo de la DEP y secretario de la JDP, quien suministró anticipadamente las propuestas e informes detallados a la JDP.

29. Mientras tanto, la JVP funcionó con una regularidad algo menor que la JDP, realizando once sesiones desde su constitución, en promedio una cada tres meses. Las principales resoluciones adoptadas fueron recomendaciones a la JDP de aprobar los POAs y los contratos de la DEP. El análisis de las actas de las reuniones reveló que la JVP cumplió con esas funciones, pero no hizo aportes sustantivos para la canalización de propuestas de los involucrados en el PLANDERO que permitieran hacer más eficaces las acciones del proyecto, con excepción de algunas demandas de los microempresarios y de las EDRs.

30. Finalmente, la DEP tuvo una estructura tradicional, formada por Subdirecciones encargadas de los distintos componentes. Entre los mecanismos novedosos se destacaron:

- a) Una Auditoría Interna para dar transparencia a los procedimientos administrativos y operaciones financieras de la DEP, mediante la revisión preventiva de los expedientes administrativos y auditorías a posteriori de los contratos con coejecutoras. Estuvo integrada por una Auditora que dependió administrativamente de la DEP y jerárquicamente de la JDP.
- b) Una Secretaría Técnica con la función de asesorar al Director Ejecutivo en aspectos estratégicos y técnicos relacionados con las acciones del Proyecto, integrada por el Director Ejecutivo, tres Subdirectores, los Jefes de los Departamento de Programación y Seguimiento y de Administración y el Auditor Interno.

31. La organización para la ejecución de la DEP mostró ser adecuada y funcional. Al contrario de lo que ha caracterizado a otros proyectos del FIDA en diversos países, el PLANDERO contó con el mismo Director durante todo el período de ejecución. Sin embargo, la estabilidad del personal jerárquico de la DEP fue mucho menor, habiéndose reemplazado a 12 funcionarios durante la ejecución. Varios de los cambios fueron para cubrir plazas de tres proyectos con financiamiento del FIDA en Honduras que iniciaron su ejecución a partir de 1998. A pesar de ello, las vacantes se llenaron con personal que se encontraba en posiciones de menor jerarquía en las respectivas unidades funcionales, lo que previno que la capacidad de ejecución de la DEP se vio comprometida en forma significativa. Adicionalmente, la dotación de personal jerárquico, técnico y de apoyo, la que en promedio fue de 40 personas, resultó razonable en relación con las tareas realizadas.

32. La ejecución de los servicios de asistencia técnica, capacitación y crédito se realizaron por medio de coejecutoras. Como será explicado más adelante, los proveedores de asistencia fueron en todos los casos organizaciones privadas—ONGs, consultoras y cooperativas de productores. Mientras tanto, la capacitación fue proporcionada por los proveedores de asistencia técnica y por otras instituciones privadas y públicas. Finalmente, el crédito fue administrado a través de instituciones financieras privadas. El Proyecto firmó contratos o convenios con las instituciones coejecutoras y se encargó a través de los diferentes componentes de supervisar sus tareas y recoger información para el SyE.

2. Mecanismos de participación de los beneficiarios

33. Las instancias de participación de los beneficiarios en la ejecución fueron: a) la formulación de Planes de Desarrollo Empresarial trienales y los consecuentes Planes de Acción anuales, los que fueron incorporados a los POAs; b) la integración de los beneficiarios a la Junta de Vigilancia; y c) su participación en Comités de Crédito locales.

34. La planificación participativa y la consolidación de los planes de los usuarios en los POAs del Proyecto operó desde 1996, posibilitando incorporar las expectativas y demandas de los beneficiarios.

35. Mientras tanto, la Junta de Vigilancia tuvo un funcionamiento más limitado como mecanismo para incorporar la participación de los beneficiarios. La misma se integró con tres representantes de los productores sobre un total de nueve miembros, a lo que se agregaron dos representantes de la sociedad civil con mayor afinidad con los beneficiarios que con los representantes de Proyecto y los contratistas. Sin embargo, el único de estos representantes que presentó demandas concretas fue la CAMICROH. La falta de iniciativa de los otros representantes se debe probablemente a que no representaban a ningún gremio u organización formal.

36. Por último, los Comités de Crédito revisaron y aprobaron las solicitudes de préstamo previo a su elevación a las IFs responsables de la administración de los fondos de crédito. Estos Comités estuvieron integrados por cinco miembros titulares y cinco miembros suplentes: a) un representante de la IF; b) un representante de la municipalidad; c) un representante de la DEP; d) un representante del grupo solicitante; y e) un representante de la proveedora de servicios de asistencia técnica (o Empresa de Desarrollo Rural –EDR-) responsable. Los Comités se reunieron una o dos veces al año, y las resoluciones se tomaron por mayoría, con cada representante tuvo voz y voto, con la excepción del representante de la EDR, el cual sólo contó con voz. Por la cantidad de solicitudes de préstamos presentadas a estos Comités, las reuniones se convirtieron en sesiones de firma de documentos, más que en análisis de solicitudes.

3. La articulación con instancias locales

37. La participación del PLANDERO en las instancias locales de la sociedad civil fue una estrategia introducida durante la ejecución, dado que la Evaluación Ex-ante no preveía acciones específicas en este tema y motivándose principalmente por la Ley de Municipalidades promulgada en 1995. La articulación del Proyecto con dichas instancias tuvo dos momentos claramente diferentes. En los inicios de la ejecución se establecieron contactos con las Alcaldías Municipales para seleccionar a las comunidades a atender. Ello tuvo resultados positivos porque se facilitó el trabajo de identificación de las familias más pobres, y se le dio continuidad a través de la incorporación de la DEP al Consejo de Desarrollo Departamental de Copán (CODECOPAN)—un organismo de coordinación de instituciones a nivel local en el Departamento de Copán—en el que ocupó la vocalía de la Comisión del Sector Productivo y la Subcomisión de Apoyo a los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMs). También se suscribieron tres convenios con el CODECOPAN para el fortalecimiento de las relaciones institucionales, la articulación de varios proveedores de asistencia técnica en la ejecución del Proyecto de Protección de la Cuenca del Río Higuito y la vinculación de seis alcaldías a los Comités de Crédito del PLANDERO.

38. Posteriormente, próximo a la terminación del Proyecto, se promovió la incorporación de las organizaciones de los usuarios y de los proveedores de asistencia técnica a los CODEMs y a Consejos de Desarrollo Comunal (CODECO). Esto se relacionó con lo que se denominó “Estrategia de Municipalización del PLANDERO” para asegurar la sostenibilidad de las acciones del Proyecto. Ello tuvo resultados muy limitados, lo que puede atribuirse a la reciente implementación de los consejos y a los limitados recursos de las Alcaldías Municipales.

C. Ejecución administrativa y financiera

39. El Proyecto inició su ejecución en julio de 1995, habiendo gastado USD 9,41 millones hasta el 30 de mayo de 2000, lo que representó el 81% del presupuesto disponible. Ello deja un monto sin ejecutar de aproximadamente USD 2,21 millones.

40. Uno de los aspectos más destacables resultó la no ejecución del componente de Caminos Rurales, lo que se debió a la no concreción del financiamiento previsto de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Adicionalmente, se redujo la donación del PNUD destinada al suministro de asistencia técnica a la DEP, la que había sido prevista por USD 255 000 y resultó de USD 75 000. Como resultado, el presupuesto total se vio reducido sustancialmente, alcanzando a USD 12,044 incluyendo contingencias (ver cuadro N° 5). El mismo contó con cuatro fuentes de financiamiento: el préstamo FIDA 336 HN por DEG 5,5 millones, el préstamo BCIE 23-FDS por USD 1,412 millones, la donación de PNUD HON 95/010 por USD 75 000 y los aportes de contrapartida del GOH equivalentes a USD 2,875 millones.

Cuadro 5. Financiamiento del Proyecto
por fuente de financiamiento y categoría de inversión (en miles de USD)

| CATEGORÍA DE INVERSIÓN | | FUENTE DE FINANCIAMIENTO | | | | TOTAL | |
|------------------------|-------------------------------|--------------------------|------|-------|-------|-----------|------|
| | | FIDA | PNUD | BCIE | GOH | miles USD | % |
| II | Vehículos y Equipo | 361 | | | | 361 | 3% |
| III | Capacitación | | | 849 | | 849 | 7% |
| IV | Asistencia Técnica | | 75 | 395 | | 470 | 4% |
| V | Crédito | | | | | | |
| | a Desarrollo productivo | 1 143 | | | 2 667 | 3 810 | 32% |
| | b Equipamiento técnico | 76 | | | 177 | 253 | 2% |
| VI | Contratación de Servicios | | | | | | |
| | a Transferencia de Tecnología | 2 802 | | | | 2 802 | 23% |
| | b Evaluación | 220 | | | | 220 | 2% |
| VII | Salarios | 1 813 | | | | 1 813 | 15% |
| VIII | Otros Costos de Operación | 454 | | | | 454 | 4% |
| COSTO BASE | | 6 869 | 75 | 1 244 | 2 844 | 11 032 | 92% |
| IX | Sin Asignación | | | | | | |
| | Contingencias físicas | 62 | | 39 | | 101 | 1% |
| | Contingencias de precios | 750 | | 130 | 31 | 911 | 8% |
| COSTO DEL PROYECTO | | 7 682 | 75 | 1 412 | 2 875 | 12 044 | 100% |
| | | 64% | 1% | 12% | 24% | 100% | |

Fuente: Elaborado en base al Informe de Evaluación Ex-ante del PLANDERO.

41. Adicionalmente, los montos asignados durante la ejecución a los distintos componentes variaron significativamente en relación con lo previsto. Los componentes de Transferencia de Tecnología y de Promoción, Capacitación, Comunicación ejecutaron USD 1,466 millones más de lo presupuestado, lo que representó un incremento del 40%, mientras que los componentes de Crédito y Servicios Financieros y de la Unidad Ejecutora del Proyecto utilizaron USD 3,587 millones menos, equivalentes a 51% de lo presupuestado para los mismos (ver cuadro N° 6). Mientras tanto, el componente de Seguimiento y Evaluación dejó sin ejecutar USD 70 000 (19,2% de lo presupuestado). El mayor gasto en el componente de Transferencia de Tecnología se explica principalmente por el incremento en el número de beneficiarios, el que pasó de 5 052 familias en el diseño a 9 773 efectivamente atendidas. Mientras tanto, el menor gasto en crédito se debió a que parte de los recursos fueron aportados por los propios bancos y a que el fondo generó más de lo estimado. Este hecho y las reasignaciones de gastos aprobadas llevaron a que los aportes de contrapartida del GOH fueran equivalentes al 68% del total comprometido; los pagos fueron oportunos y no existió insuficiencia de recursos en los fondos de crédito para atender la demanda.

Cuadro 6. Ejecución presupuestaria del Proyecto por componente (en miles de USD)

| COMPONENTE | Contratado | | Ejecutado | | Diferencia | |
|---------------------------------------|---------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
| | miles USD | % | miles USD | % | miles USD | % |
| Transferencia de Tecnología | 2 802 | 23% | 3 435 | 39% | 633 | 23% |
| Promoción, Capacitación, Comunicación | 849 | 7% | 1 682 | 19% | 833 | 98% |
| Crédito y Servicios Financieros | 4 063 | 34% | 2 281 | 26% | -1 782 | -44% |
| Seguimiento y Evaluación | 364 | 3% | 294 | 3% | -70 | -19% |
| Unidad Ejecutora del Proyecto | 2 954 | 25% | 1 149 | 13% | -1 805 | -61% |
| Contingencias | 1 012 | 8% | 0 | 0% | -1 012 | -100% |
| TOTAL PROYECTO | 12 044 | 100% | 8 842 | 100% | -3 202 | -27% |

Fuente: Documento de Evaluación Ex-ante e Informes de Avance del PLANDERO.

42. Como consecuencia de estos cambios, el PLANDERO tramitó tres reasignaciones de fondos del préstamo del FIDA para incrementar el monto de las siguientes categorías: III.a. Contratación de Servicios de Transferencia de Tecnología en DEG 656 000 (incremento de 33%), IV. Salarios en DEG 370 000 (incremento de 28%) y V. Otros Gastos Operativos en DEG 270 000 (incremento de 84%); estos montos se dedujeron de las categorías VI. Sin Asignación y II. Crédito, siendo reducida esta última en DEG 716 000 (reducción de 81%) (ver cuadro N° 7).

Cuadro 7. Reasignaciones de fondos del préstamo FIDA (en DEG)

| Categoría de Inversión | Asignado | Reasignación 26/nov/98 | | Reasignación 09/ago/99 | | Reasignación 27/abr/00 | | Variación Total | | |
|-------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------|------------------------|------------------|-----------------|------------|-----------|
| | | DEG | Diferencia | Asignado | Diferencia | Asignado | Diferencia | Asignado | Diferencia | DEG |
| I Vehículos / Equipos | 260 000 | | 260 000 | | 260 000 | | 260 000 | | 0 | 0% |
| II Crédito | | | | | | | | | | |
| a Desarrollo Product. | 820 000 | | 820 000 | -300 000 | 520 000 | -356 000 | 164 000 | | -656 000 | -94% |
| b Equipo Técnico | 60 000 | | 60 000 | | 60 000 | -60 000 | 0 | | -60 000 | -100% |
| III Contratos Servicios | | | | | | | | | | |
| I a Transf. Tecnología | 2 000 000 | | 2 000 000 | 300 000 | 2 300 000 | 356 000 | 2 656 000 | | 656 000 | 33% |
| b Evaluación | 160 000 | | 160 000 | | 160 000 | | 160 000 | | 0 | 0% |
| IV Salarios | 1 300 000 | | 1 300 000 | 370 000 | 1 670 000 | | 1 670 000 | | 370 000 | 28% |
| V O. Costos Operat. | 320 000 | 174 000 | 494 000 | 36 000 | 530 000 | 60 000 | 590 000 | | 270 000 | 84% |
| VI Sin Asignación | 580 000 | -174 000 | 406 000 | -406 000 | 0 | | 0 | | -580 000 | -100% |
| TOTAL | 5 500 000 | 0 | 5 500 000 | 0 | 5 500 000 | 0 | 5 500 000 | 0 | 0 | 0% |

Fuente: Comunicaciones del FIDA a la SEFIN.

D. La implementación de los diferentes componentes

1. Componente de Transferencia de Tecnología

43. El componente de Transferencia de Tecnología se encargó de tres tareas de gran importancia: a) diseño de los aspectos estratégicos de la asistencia técnica a la producción agropecuaria y a microempresas, incluyendo entre otros los cultivos prioritarios, las tecnologías a ser aplicadas y la metodología de extensión a ser utilizada; b) selección y contratación de los proveedores de servicios de asistencia técnica (Empresas de Desarrollo Rural - EDRs), así como supervisión y evaluación de su desempeño; y c) participación activa en el diseño de las capacitaciones organizadas por el componente de Promoción, Capacitación y Comunicación, especialmente las proporcionadas a productores de base y PRINs, y organización de capacitaciones en forma directa. Estas funciones fueron realizadas por dos

departamentos, el de Producción y Comercialización Agroforestal para las actividades agropecuarias, y el de Agrotransformación y Microempresas para microempresas.

44. Los contratos realizados incluyeron a 24 EDRs—ONGs, consultoras privadas y cooperativas de productores—y totalizaron USD 3,88 millones (ver cuadro N° 8). Estos recursos provinieron no sólo del componente de Transferencia de Tecnología, sino también del de Promoción, Capacitación y Comunicación. Para ello el Proyecto efectuó cada año un llamado público, al que debían presentarse al menos tres ofertas para cada conjunto de grupos campesinos o comunidades seleccionadas. Una comisión evaluadora formada por miembros de la DEP evaluaba las propuestas presentadas y en base a su calidad se seleccionaba la más adecuada. Posteriormente, una comisión formada también por técnicos de la DEP negociaba sobre la base de la oferta económica realizada por la EDR seleccionada en primer lugar, llegándose eventualmente a un acuerdo de contrato cuyo presupuesto dependía del número de familias a ser atendidas. El costo por familia tuvo como referencia ciertos coeficientes respecto al número de familias atendidas por PRIN y por técnico. Además, se incluyó un 15% adicional sobre el monto de salarios de técnicos y PRINs para financiar los costos fijos de las EDRs.

Cuadro 8. Montos desembolsados a las EDRs para la prestación de asistencia técnica a los beneficiarios del PLANDERO

| EDR | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|
| CANA | 43 063 | 131 243 | 213 798 | 179 698 | 45 114 |
| PADI | 18 770 | 38 254 | 94 578 | 57 696 | - |
| ADIAAC | - | 28 444 | 50 957 | 118 390 | 45 943 |
| ODECO | 34 365 | 78 479 | 92 851 | 90 321 | 41 071 |
| CODIS | 40 970 | 62 663 | 96 394 | 94 622 | - |
| DIA | - | 48 109 | 113 233 | 89 641 | 81 216 |
| EDA | - | 22 363 | 104 189 | 89 692 | - |
| AESMO | - | 13 092 | 16 368 | 73 327 | 43 360 |
| SEDI | - | 42 485 | 86 528 | 79 726 | 29 037 |
| ODISAH | - | 20 144 | 66 998 | 69 078 | - |
| PROCDI | - | 40 146 | 77 156 | - | - |
| ECCODES | - | 49 653 | 98 659 | 108 364 | 33 714 |
| SEDRO | - | 21 333 | 29 806 | 60 109 | - |
| CELTA | - | - | 53 814 | 87 698 | 29 719 |
| ONILH | 40 865 | 56 481 | 46 773 | 61 311 | 26 957 |
| INHCOES | 4 980 | 12 419 | 18 386 | 18 568 | 8 623 |
| COPRACEL | - | - | - | - | 11 157 |
| COPRAFEL | - | - | - | - | 14 275 |
| COPRAFIL | - | - | - | - | 9 111 |
| H DE H | - | 11 437 | - | - | - |
| ORHDECO | 18 226 | - | - | - | - |
| INEHSCO | 389 | - | - | - | - |
| ADEVAS | 15 814 | 13 402 | - | - | - |
| ATRIDEST | - | - | - | 5 488 | 5 641 |
| ADAAOCC | 1 337 | - | - | - | - |
| TOTAL/año | 218 778 | 690 147 | 1 260 490 | 1 283 728 | 424 937 1/ |
| Número familias atendidas | 2 443 | 6 619 | 6 902 | 7 630 | 9 447 |
| Costo/familia (USD) | 90 | 104 | 183 | 168 | 90 1/ |

^{1/} El monto transferido para el año 2000 corresponde solamente a los primeros seis meses, calculándose el costo anual por familia asumiendo el mismo costo y número de familias atendidas durante el segundo semestre.

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

45. Los contratos fueron anuales y los pagos se realizaron en forma mensual, a condición de recibirse y aprobarse para cada EDR un informe detallando las acciones realizadas, logros y problemas enfrentados. Adicionalmente, el componente de Transferencia de Tecnología realizó una supervisión del trabajo de cada EDR para identificar problemas y evaluar su desempeño, empleando para ello un equipo de cuatro técnicos especializados en agronomía.

46. Las EDRs proporcionaron asistencia técnica a 9 773 pequeños productores (68% hombres y 32% mujeres) en el período 1996-2000, con un promedio anual de más de 6 600 productores. Esto representó casi el doble de la meta establecida en el diseño. Las EDRs utilizaron anualmente un promedio de 131 técnicos y 217 PRINs, siendo el costo directo de los servicios de asistencia técnica para el Proyecto equivalentes a una media anual de USD 127 por familia.

47. Si bien cada EDR tuvo una visión particular sobre su trabajo, el componente de Transferencia de Tecnología mantuvo un fuerte control sobre aspectos estratégicos y metodológicos, incluyendo el énfasis en ciertos cultivos y tecnologías y la metodología de extensión empleada. Entre las tecnologías se priorizaron aquellas relativas a la conservación de los recursos naturales, mientras que en la extensión se empleó una metodología de atención grupal en la que los PRINs cumplieron un papel central, estando en mayor contacto con los productores y siendo supervisados por los técnicos de cada EDR. Cada PRIN atendió a un promedio de 25 productores, dedicando 12 días mensuales a su actividad. Como compensación recibió el equivalente a USD 4,1 por día de trabajo—aproximadamente el doble del jornal medio de un trabajador rural no calificado en la zona del proyecto.

48. Además de proveer asistencia técnica, las EDRs cumplieron un papel importante en la gestión de crédito del Proyecto. Los PRINs y técnicos recogieron las demandas de los beneficiarios, elaboraron planes de desarrollo empresarial—parte de los cuales requirieron financiamiento bancario—y se encargaron del seguimiento del crédito.

49. Adicionalmente, el componente de Transferencia de Tecnología proporcionó en forma directa capacitaciones dirigidas a técnicos de las EDRs, productores y PRINs (ver cuadro N° 9).

Cuadro 9. Capacitaciones proporcionadas por el Componente de Transferencia de Tecnología

| Área | Eventos | Participantes Técnicos EDRs | Participantes PRINs | Participantes Productores de base | Jornadas |
|--|-------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------|
| Inducción técnico metodológica | 17 (6,8%) | 499 (41,1%) | 739 (38,0%) | 0 (0,0%) | 51 (7,2%) |
| Producción/tecnologías agroforestales | 70 (28,0%) | 418 (34,5%) | 521 (26,8%) | 986 (39,5%) | 198 (28,0%) |
| Tracción animal | 57 (22,8%) | 99 (8,2%) | 221 (11,4%) | 478 (19,1%) | 228 (32,2%) |
| Microempresa y agrotransformación | 35 (14,0%) | 65 (5,4%) | 29 (1,5%) | 514 (20,6%) | 88 (12,4%) |
| Administración/gestión | 71 (28,4%) | 132 (10,9%) | 436 (22,4%) | 520 (20,8%) | 142 (20,1%) |
| TOTAL | 250 (100%) | 1 213 (100%) | 1 946 (100%) | 2 498 (100%) | 707 (100%) |

¹⁷ Incluye también a los productores innovadores que atienden a las microempresas, los que comenzaron su actividad en 1999.

50. Mientras tanto, las actividades con microempresas se centraron en la promoción de grupos—tanto nuevos como pre-existentes—para que desarrollaran actividades productivas vinculadas a la agricultura (principalmente procesamiento de la producción) y no agrícolas (por ej. corte y confección o zapatería). El trabajo en grupos fue concebido como instrumento

para lograr economías de escala en el abastecimiento de materias primas, el procesamiento y la comercialización de productos.

51. A través de las EDRs, el Proyecto atendió a 731 microempresarios en 37 grupos durante todo el período de ejecución, siendo el promedio anual de 427 microempresarios y 23 grupos. Del total de microempresarios, 304 (41,6%) pertenecieron a grupos de agrotransformación (principalmente envasado de frutas y hortalizas) y 427 (58,4%) a grupos de actividades no agrícolas (alfarería, hojalatería, corte y confección, zapatería y otros), siendo el 51% hombres y el 49% mujeres. Del total de grupos, la casi totalidad (35 o 94,6%) fueron creados por el Proyecto, siendo solamente dos (5,4%) pre-existentes. Adicionalmente, el Proyecto proporcionó 45 créditos a 24 grupos de microempresarios no agrícolas y de agrotransformación por un total de USD 398 000, lo que representó un promedio de USD 16 600 por microempresa que recibió crédito.

52. Mientras los grupos dedicados a actividades de agrotransformación fueron homogéneos respecto a la producción a la que se dedicaban sus miembros, el 48,5% de los grupos dedicados a actividades no agrícolas (16 en total) fueron heterogéneos, incluyendo a microempresarios dedicados a diferentes actividades. La mayoría de los grupos (23 o 62,2% del total) incluyeron a hombres y mujeres, mientras ocho (21,6%) fueron integrados solamente por mujeres y seis (16,1%) sólo por hombres. En el momento de la Evaluación Preterminal, se encontraban activos 24 grupos de microempresarios (64,9% del total), aunque los miembros de los grupos desintegrados continuaban en su gran mayoría con sus actividades en forma individual.

53. El componente apoyó a inicios de 1997 la apertura de la “Tienda del Artesano”, un local en la ciudad de La Entrada (Copán) para exponer y comercializar productos de los microempresarios apoyados por el Proyecto. Adicionalmente, también se apoyó la creación de la Cámara de Microempresarios del Occidente de Honduras (CAMICROH), una organización que se encargó de representar a los microempresarios.

54. Finalmente, el componente cumplió un papel clave en la reorientación estratégica del Proyecto a partir de 1998. Esta tuvo como objetivo lograr la sostenibilidad de las acciones del Proyecto y se centró en la promoción de la formación de cooperativas y otras organizaciones de productores. En total se crearon 29 cooperativas a instancias del Proyecto, cada una de las cuales tuvo una media de 106 productores individuales pertenecientes a seis grupos campesinos y se dedicó a prestar servicios a sus asociados, incluyendo la comercialización de insumos y productos y crédito—tanto administración de crédito del PLANDERO como fondos generados con ahorros de sus miembros.

2. Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación

55. El Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación del PLANDERO cumplió las siguientes actividades: a) promover las actividades del Proyecto, lo que se realizó principalmente a través de un programa radial de 30 minutos diarios durante seis días a la semana; b) organizar grupos de beneficiarios para canalizar los servicios del Proyecto; y c) capacitar a técnicos de EDRs y de la DEP, PRINs y productores. Todas estas actividades fueron realizadas a través de instituciones privadas y públicas contratadas, entre las cuales las más importantes fueron el Instituto de Formación Profesional (INFOP), el Proyecto de Desarrollo, Reestructuración y Modernización del Sector Industrial (financiado por ONUDI), el Instituto Hondureño de Antropología e Historia, la Unidad de Post-cosecha de la SAG, el Proyecto FOMENTA (SAG) y la Comisión Nacional de Microempresas de Honduras (CONAMH). En el caso de las actividades de comunicación fue contratado exclusivamente el Instituto Hondureño de Comunicación y Educación Social (INHCOES).

56. Las capacitaciones realizadas se dirigieron a productores, técnicos y PRINs. En total se organizaron 224 eventos dirigidos a productores con un total de 582 jornadas, a los que concurren 5 131 participantes (ver cuadro N° 10). Además, se realizaron más de 100 eventos dirigidos a técnicos de las EDRs, los que incluyeron 242 jornadas de capacitación a las que asistieron más de 2 700 participantes (ver cuadro N° 11). Las capacitaciones a los PRINs incluyeron 98 eventos que incluyeron 1 668 jornadas y atrajeron a casi 300 participantes (ver cuadro N° 12). Los temas productivos y tecnológicos fueron los de mayor importancia en las capacitaciones a productores y PRINs, mientras los de administración y gestión tuvieron un mayor peso relativo en las dirigidas a los técnicos.

Cuadro 10. Capacitaciones a productores de base proporcionadas por el Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación

| Área | Eventos | % | Participantes | % | Jornadas | % |
|--|------------|--------------|---------------|--------------|------------|--------------|
| Producción/tecnologías Agroforestales | 54 | 24,1 | 1276 | 24,9 | 156 | 26,8 |
| Microempresas ^{1/} | 52 | 23,2 | 741 | 14,4 | 154 | 26,5 |
| Administración/gestión | 30 | 13,4 | 667 | 13,0 | 79 | 13,6 |
| Crédito | 30 | 13,4 | 825 | 16,1 | 65 | 11,2 |
| Organización | 15 | 6,7 | 477 | 9,3 | 47 | 8,1 |
| Comunicación | 9 | 4,0 | 226 | 4,4 | 21 | 3,6 |
| Comercialización | 8 | 3,6 | 190 | 3,7 | 25 | 4,3 |
| Género | 3 | 1,3 | 63 | 1,2 | 9 | 1,5 |
| Otros | 23 | 10,3 | 666 | 13,0 | 26 | 4,5 |
| TOTAL | 224 | 100,0 | 5131 | 100,0 | 582 | 100,0 |

^{1/} Incluye temas productivos/tecnológicos, organización, comercialización y gestión dirigidos específicamente a la microempresa.

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el Componente de Promoción, Capacitación y Comunicación del PLANDERO.

Cuadro 11. Capacitación proporcionada a técnicos de las EDRs por el Componente de Capacitación del PLANDERO

| Área | Eventos | % | Participantes | % | Jornadas | % |
|---|------------|--------------|---------------|--------------|------------|--------------|
| Administración/gestión empresarial | 41 | 40,2 | 925 | 34,2 | 86 | 35,5 |
| Género | 15 | 14,7 | 413 | 15,3 | 60 | 24,8 |
| Seguimiento y evaluación | 14 | 13,7 | 387 | 14,3 | 26 | 10,7 |
| Producción/Tecnologías | 13 | 12,7 | 364 | 13,5 | 36 | 14,9 |
| Cuestiones metodológicas | 9 | 8,9 | 178 | 6,6 | 13 | 5,4 |
| Microempresa | 3 | 2,9 | 69 | 2,6 | 3 | 1,2 |
| Comercialización | 2 | 2,0 | 80 | 2,9 | 4 | 1,7 |
| Crédito | 2 | 2,0 | 41 | 1,5 | 8 | 3,3 |
| Otros | 3 | 2,9 | 247 | 9,1 | 6 | 2,5 |
| TOTAL | 102 | 100,0 | 2 704 | 100,0 | 242 | 100,0 |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

**Cuadro 12. Capacitación proporcionada a los PRINs
por el Componente de Capacitación del PLANDERO**

| Área | Eventos | % | Participantes | % | Jornadas | % |
|-------------------------------|---------|-------|---------------|-------|----------|-------|
| Producción/Tecnología | 63 | 64,3 | 899 | 53,9 | 186 | 62,6 |
| Administración/Gestión | 13 | 13,3 | 217 | 13,0 | 53 | 17,8 |
| Organización | 3 | 3,1 | 95 | 5,7 | 6 | 2,0 |
| Otros | 19 | 19,4 | 457 | 27,4 | 52 | 17,6 |
| TOTAL | 98 | 100,0 | 1 668 | 100,0 | 297 | 100,0 |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

57. Adicionalmente, el componente formó a través de INHCOES a 32 corresponsales campesinos (ocho mujeres y 24 hombres) y organizó una Red de Corresponsales Campesinos formada por una media de 22 corresponsales por año. Con ellos se logró producir y grabar cerca de 1 100 programas radiales con orientación educativa en temas como el desarrollo agrícola sostenible, medio ambiente, organización, género, servicios financieros, gestión empresarial, salud, alcoholismo, drogadicción, relaciones humanas. También se editaron varios materiales, entre ellos videos, murales fotográficos, reportes escritos de prensa y boletines divulgativos trimestrales.

3. Componente de Crédito y Servicios Financieros

58. Los créditos del Proyecto se canalizaron a través de cuatro IFs. Inmediatamente después de la operacionalización del componente a inicios de 1996, el Proyecto firmó convenios con dos bancos privados (Banco de Occidente - BO y Banco Hondureño del Café - BANHCAFE), los que canalizaron fondos para actividades productivas a través de once agencias (siete del BO y cuatro de BANHCAFE). Posteriormente, el Proyecto implementó a partir de 1999 una nueva modalidad crediticia consistente en un programa de microcrédito, el que fue ejecutado a través de dos nuevas intermediarias financieras, la Cooperativa Maya Occidental y el Banco Hondureño de Crédito y Servicios (BANHCRESER). La Cooperativa Maya Occidental canalizó el crédito a través de su oficina principal en La Entrada (Copán), mientras que BANHCRESER lo hizo por medio de tres agencias.

59. El BO y BANHCAFE trabajaron con la modalidad de apalancamiento, aportando un 33% del capital prestado. Cada uno de ellos recibió un 7,5% sobre los montos recuperados, mientras pagaron intereses sobre los montos no desembolsados—20% anual el BANHCAFE y 19% anual el BO). El PLANDERO respaldó los aportes propios de ambos bancos a través de un fondo de garantía proveniente de los intereses recuperados sobre los préstamos otorgados (1% de los intereses recuperados), el cual estuvo destinado a cubrir los riesgos enfrentados durante el ciclo de crédito. Según los convenios firmados, PLANDERO cubría hasta un 35% de los recursos aportados por los bancos. Al realizar la evaluación Preterminal, los bancos no habían hecho uso de este fondo y las pérdidas generadas por los créditos no recuperables habían sido asumidas con sus propias reservas.

60. Mientras tanto, la Cooperativa Maya Occidental y BANHCRESER recibieron fondos del Proyecto y administraron las colocaciones y las recuperaciones, sin exigirse un apalancamiento con recursos propios. Ambas IFs percibieron por su labor un 4% sobre los intereses recuperados, mientras debieron pagar una tasa pasiva del 14% por montos no desembolsados. La tasa de interés para el usuario fue de un 20,5% y la misma fue estipulada por el Proyecto.

61. El PLANDERO transfirió a las cuatro IFs un total de USD 1,5 millones, de los cuales el BANHCAFE recibió el 45,8% y el BO el 38%. Mientras tanto, el 57% de la cartera fue desembolsada por el BO, seguido por el BANHCAFE con el 40% (ver cuadro N° 8). La

participación del BANHCRESER y la Cooperativa Maya Occidental fue del 3% debido a que los montos de los microcréditos y la duración de la participación de ambas IFs fueron mucho menores.

62. Los agricultores beneficiarios de crédito productivo debieron reunir las siguientes condiciones: a) tener ingresos anuales que no superaran USD 2 000, lo cual resultaba excluyente aun cuando se cumplieran las restantes condiciones; b) contar con una superficie de tierras no mayor a 15 manzanas de vocación agrícola; c) poseer una superficie dedicada a granos básicos no mayor a siete manzanas, o no mayor a tres manzanas en caso de café, o a 1,5 manzanas en caso de hortalizas con riego; d) contar con menos de cinco cabezas de ganado vacuno (ver cuadro 13).

63. Respecto al microcrédito, solamente las familias con un ingreso menor a USD 1 000 anuales y que no tuvieran un crédito vigente en la línea de producción pudieron hacer uso del mismo. Adicionalmente, dos aspectos importantes a destacar en esta modalidad fueron los siguientes: a) el monto a otorgar por préstamo fue reducido (un máximo de USD 100 por prestatario); y b) los préstamos fueron de libre disponibilidad, es decir que los prestatarios podían destinar los préstamos tanto para actividades productivas como reproductivas.

Cuadro 13. Condiciones financieras de los créditos del PLANDERO

| | Producción Agropecuaria y Micro empresas | Micro Financiamiento |
|--------------------|--|---|
| Destino | Actividades productivas agrícolas y no agrícolas | Libre disposición |
| Monto | Para créditos a corto plazo: Un máximo por persona de USD 1 000 o su equivalente en moneda nacional. Para créditos a largo plazo: Un máximo por persona de USD 2 000 o su equivalente en moneda nacional. | Monto máximo por persona de USD 100 o su equivalente en moneda nacional |
| Plazo | Corto : máximo 18 meses. Largo: máximo cinco años con un periodo de gracia no mayor a dos años | Corto: entre 12 a 18 meses, dependiendo el monto y el tipo de garantía. |
| Frecuencia de pago | Depende de la solicitud del interesado, sin embargo, los pagos se realizan normalmente al vencimiento de la operación. | Ídem. |
| Interés | Para los recursos del PLANDERO, se define sobre la base del promedio vigente establecido por el Banco Central de Honduras. Para los recursos de las IFs, se establece según las políticas de las mismas. | Establecida por PLANDERO. Al realizarse la Misión de Evaluación Preterminal, esta estaba en un 20,5%. |
| Garantía | Garantía solidaria da derecho a un préstamo de hasta USD 500 con un plazo máximo de 18 meses; Garantía hipotecaria se aplica para préstamos a largo plazo con montos que alcanzan hasta los USD 3 000. | Garantía solidaria para préstamos con un plazo no mayor a 12 meses y un monto máximo de USD 75. Garantía fiduciaria para préstamos de hasta USD 100 con un plazo máximo de 18 meses |
| Ahorro | No aplica | Un 10% del monto solicitado |
| Aplicación | Los prestatarios deberán ser miembros de un grupo vinculado a una de las EDRs contratada por el PLANDERO. | Ídem |

Fuente: PLANDERO

64. El componente de Crédito atendió a cerca de 4 000 familias en unos 257 grupos de usuarios, lo que representó el 78% de las familias y el 51% de los grupos previstos por el

diseño. Hasta finales de 1999, se habían otorgado 782 préstamos por un monto de USD 3,66 millones. La modalidad de crédito productivo fue la línea más importante tanto en volumen como en número de préstamos, colocándose 676 créditos por un valor de USD 3,39 millones, lo que representó el 86,4% de los créditos y el 92,7% del monto total proporcionado (ver cuadro N° 14). La modalidad de microcrédito proporcionó 92 préstamos por USD 109 000, equivalentes a 11,8% de los préstamos y el 3% del monto total, mientras se proporcionaron 13 créditos para las EDRs por USD 148 000, lo que representó 10,8% de los créditos y el 4,0% del monto total.

Cuadro 14. Evolución estimada de los desembolsos según modalidad de crédito e institución financiera (montos en USD)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total | % |
|--|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| Monto total desembolsado | 359 900 | 837 000 | 1 159 000 | 1 303 100 | 3 659 000 | 100 |
| Según Modalidad de Crédito | | | | | | |
| Crédito productivo | 317 400 | 773 900 | 1 117 200 | 1 183 500 | 3 392 000 | 93 |
| N° de grupos crédito productivo | 57 | 152 | 252 | 215 | 676 | |
| Monto promedio/crédito | (5 568) | (5 091) | (4 433) | (5 505) | (5 018) | |
| Microcrédito | 0 | 0 | 0 | 108 900 | 108 900 | 3 |
| N° de grupos microcrédito | 0 | 0 | 0 | 92 | 92 | |
| Monto promedio/crédito | (na) | (na) | (na) | (1 184) | (1 184) | |
| Crédito a las EDRs | 42 500 | 63 100 | 41 800 | 10 700 | 158 100 | 4 |
| N° de EDRs atendidas | 2 | 6 | 4 | 1 | 13 | |
| Monto promedio/crédito | (21 228) | (10 520) | (8 253) | (9 059) | (11 358) | |
| Según Institución Financiera | | | | | | |
| Banco de Occidente^a | 258 330 | 602 600 | 695 400 | 513 500 | 2 069 830 | 57 |
| BANHCAFE^a | 101 570 | 234 400 | 463 600 | 680 700 | 1 480 270 | 40 |
| BANHCRESER^b | 0 | 0 | 0 | 90 750 | 90 750 | 2 |
| Cooperativa Maya Occidental^b | 0 | 0 | 0 | 18 150 | 18 150 | 1 |

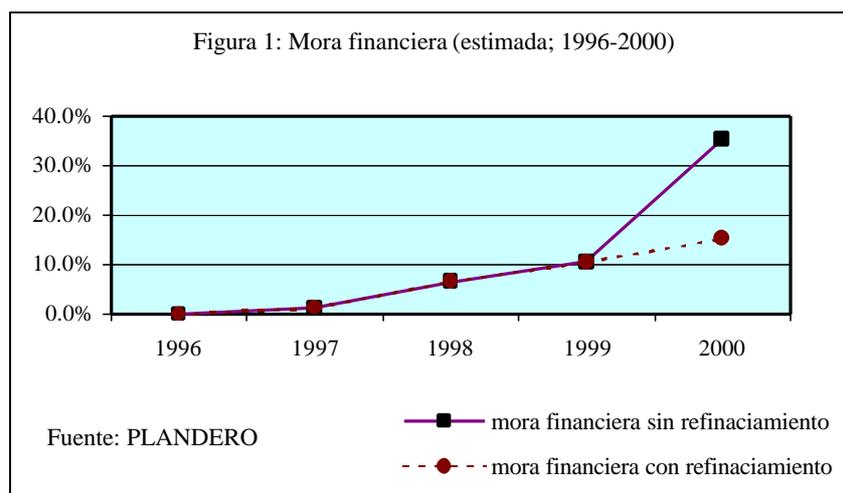
Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

Nota: ^aBANHCAFE y Banco de Occidente proporcionaron crédito productivo y créditos a las EDRs; ^bBANHCRESER y Cooperativa Maya Occidente proporcionaron solamente microcréditos.

65. Para estimar la tasa activa al usuario final, el PLANDERO usó una tasa ponderada promediando las tasas activas de los recursos del Proyecto y de la banca según el porcentaje de su apalancamiento. Hasta julio de 1998 la tasa ponderada resultó de 30%, siendo al cierre del Proyecto de 27,3%. Durante todo el período de ejecución, estas tasas nominales fueron similares a las activas nominales del sistema bancario nacional. La tasa de interés real resultó baja en los primeros años (2,5% en 1995 y 3,8% en 1996), lo que no permitía cubrir los costos operativos y financieros del fondo. Como consecuencia de la caída de la inflación entre 1997 y 1999, las tasas reales subieron significativamente, alcanzando a 14,8% en 1999.

66. Del monto total colocado hasta diciembre de 1999 (USD 3,7 millones) se habían recuperado USD 2,6 millones, por lo que al 31 de marzo del 2000 la cartera de crédito disponía de unos USD 1,1 millones. La recuperación total del Proyecto ascendía al realizarse la evaluación al 70% de las colocaciones realizadas. Esto refleja una rotación de los créditos relativamente alta, dado que la mayoría de ellos fueron operaciones cuyos plazos no superaron los 18 meses.

67. La morosidad se mantuvo en un nivel relativamente bajo durante la mayor parte de la ejecución, habiendo aumentado desde marzo de 1999 debido a situaciones como el Huracán Mitch y sus efectos, la caída de los precios del café y la proximidad del cierre del Proyecto. La Figura 1 muestra la evolución de la mora financiera⁴ al 31 de diciembre de cada año, con la excepción del año 2000 en donde el corte fue realizado al 31 de marzo. Como se puede observar la línea se divide en el año 2000 y muestra el nivel de la mora financiera con y sin los refinanciamientos (15% y 35% respectivamente). La morosidad se encontró únicamente en los créditos productivos. Al 31 de marzo del 2000 los créditos de las otras dos líneas estaban vigentes y algunos habían sido cancelados. La cartera morosa del Banco de Occidente fue del 18,5% y la del BANHCAFE del 15,4%.



68. El análisis al 31/3/2000 de la distribución de saldos de la cartera según su plazo de vencimiento muestra para el BO una antigüedad entre 90 y 180 días en la mayoría de los préstamos, mientras en el BANHCAFE la mayor parte fue menor a 30 días. No obstante, ambas IFs mostraron un segmento moroso de entre el 15% y 20% de la cartera, con un plazo de vencimiento menor a 180 días (ver cuadro N° 15). El valor del principal vencido era el 15,2% de la cartera activa al momento de realizarse la evaluación.⁵ Mientras tanto, las cuentas por cobrar consideradas como incobrables se estimaron en 51% de la cartera vencida—en otras palabras, USD 51 serían irrecuperables por cada USD 100 que entran en mora.

⁴ El monto atrasado de los préstamos en relación con el volumen total de la cartera, excluyendo las cuotas y préstamos reembolsados.

⁵ Por falta de información no se pudo calcular la cartera afectada.

Cuadro 15. Estimación de la antigüedad de la mora al 31/3/2000 (en USD)

| | | C1 | C2 | C3 |
|-----|----------------------------|---------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | Plazo en mora | Saldo vencido | Porcentaje requerido para reserva | Monto requerido para reserva |
| F1 | 1 a 30 días | 37 900 | 0 | 0 |
| F2 | 31 a 60 días | 600 | 5 | 0 |
| F3 | 61 a 90 días | 15 900 | 10 | 1 600 |
| F4 | 91 a 180 días | 43 700 | 50 | 21 800 |
| F5 | 181 a 365 días | 25 000 | 80 | 20 000 |
| F6 | 1 a 2 años | 6 400 | 100 | 6 400 |
| F7 | más de 2 años ^a | 32 200 | 100 | 32 200 |
| F8 | Total | 161 700 | | 82 040 |
| F9 | Provisión realizada | | | 23 000 |
| F10 | Insuficiencia de provisión | | | 59 000 |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

Nota: ^aIncluye los créditos en Cobra Judicial.

69. Durante la ejecución del PLANDERO, los fondos del GOH constituyeron la principal fuente de financiamiento del fondo de crédito. El análisis de los estados financieros mostró que en el período 1996-99 se recibió como capital fresco un aporte total de USD 1,484 millones, de los cuales USD 0,193 millones correspondieron al FIDA y USD 1,291 millones al GOH.

70. Los resultados obtenidos fueron bastante positivos con respecto al mantenimiento del valor del fondo del crédito. La aportación por parte del Proyecto fue de USD 1,484 millones y su valor al 31 de marzo del 2000 fue de USD 1,336 millones debido a que se convirtió en Lempiras y la existencia de inflación. Sin embargo, esta pérdida fue compensada por los intereses recibidos sobre los préstamos y cuantas bancarias. La utilidad bruta financiera, sin incluir los costos operativos y el mantenimiento del valor, fue de USD 234 000. Sumando esta utilidad con el valor de la aportación a 31 de marzo del 2000 resultó en un patrimonio a esta fecha de USD 1,570. Como consecuencia, el PLANDERO no sólo logró mantener su patrimonio sino también capitalizarlo con USD 86 000—una capitalización de 6% (ver cuadro N° 16).

Cuadro 16. Estimación del valor original y del patrimonio fondo PLANDERO
(Al 31/03/2000; en miles de USD)

| | |
|---|-------|
| A) Aportación original | 1 484 |
| B) Costo mantenimiento del valor (cambio 1 USD a Lps 14,81) | -148 |
| C) Valor fondo actual | 1 336 |
| D) Ingresos financieros menos egresos financieros | 234 |
| E) Valor del patrimonio del fondo (sumatoria C+D) | 1 570 |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

71. El análisis de los gastos e ingresos operativos y gastos e ingresos financieros del componente de crédito mostró que los gastos totales alcanzaron al 19,3% de los desembolsos. Dado que los ingresos financieros fueron de USD 15,3, el Proyecto perdió USD 4 por cada USD 100 desembolsados. Respecto a la autosuficiencia operativa, PLANDERO mantuvo el punto de equilibrio (1,0), logrando tener autosuficiencia operativa durante su ejecución. Por último, la autosuficiencia financiera fue de 0,8, por lo que hubo una pérdida del valor original

del fondo durante la ejecución de aproximadamente USD 148 000. Los costos por préstamo otorgado fueron de USD 885, siendo el crédito promedio de USD 4 585.

E. Efectos e impactos

72. El PLANDERO tuvo diversos efectos e impactos positivos sobre la producción e ingresos de los beneficiarios, los que se detallan a continuación.

1. Efectos e impactos sobre la producción agropecuaria

73. El Proyecto permitió que una cantidad significativa de pequeños productores pobres sin acceso a asistencia técnica recibieran esos servicios. Las acciones se realizaron en 46 municipios, lo que representó una cobertura territorial de 69% de los municipios en los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque. Por su parte, se atendieron 344 grupos de beneficiarios, por lo que si cada grupo coincidiera con una aldea, la cobertura habría sido de casi la mitad de las aldeas existentes. El número de beneficiarios alcanzó a casi 10 000 familias, lo que significa unas 54 000 personas⁶, equivalentes a 10% de la población de la Región.

74. El número de productores atendidos (9 773 pequeños productores, de los cuales 68% fueron hombres y 32% mujeres) casi duplicó lo previsto en las metas del diseño. Los servicios de asistencia técnica atendieron anualmente a una media de 7 425 hectáreas de cultivos, de los cuales 4 872 (65,6%) fueron granos básicos, 461 hectáreas (6,2%) fueron hortalizas y 2 092 hectáreas (28,2%) fueron cultivos permanentes (especialmente café). Adicionalmente, se realizaron como parte de las tareas de transferencia de tecnología 117 fincas familiares integrales y 23 hogares modelo y se llevaron adelante un alto número—aunque no contabilizado—de parcelas demostrativas.

75. Adicionalmente, 4 000 familias accedieron a créditos que financiaron más de 13 600 hectáreas de cultivos, de los cuales 10 100 hectáreas (73,8%) fueron granos básicos, 3 143 hectáreas (23%) café y 442 hectáreas hortalizas (3,2%). Además, se financió la compra de 743 animales de trabajo, la compra de equipos para 33 proyectos de microriego y la compra de equipos y capital de trabajo para 39 proyectos de microempresas (ver cuadro N° 17).

⁶ Se utilizó una media de 5,4 miembros por familia, la que constituye la media nacional por las Encuestas de Hogares.

Cuadro 17. Superficie de cultivos y otras actividades financiadas con créditos del PLANDERO

| DESCRIPCION | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total |
|--|------|-------|-------|-------|--------|
| GRANOS BÁSICOS | | | | | |
| Maíz | 432 | 1 724 | 2 627 | 2 871 | 7 654 |
| Frijol | 165 | 636 | 773 | 825 | 2 399 |
| Arroz | | 15 | 15 | 16 | 46 |
| Sub-total | 597 | 2 375 | 3 415 | 3 713 | 10 100 |
| HORTALIZAS | | | | | |
| Papas | 23 | 40 | 48 | 95 | 206 |
| Otras | 41 | 81 | 75 | 39 | 236 |
| Sub-total | 64 | 121 | 123 | 134 | 442 |
| CULTIVOS PERMANENTES | | | | | |
| Café | 176 | 765 | 1 027 | 1 175 | 3 143 |
| Sub-total | 176 | 765 | 1 027 | 1 175 | 3 143 |
| TOTAL CULTIVOS | 837 | 3 261 | 4 565 | 5 022 | 13 684 |
| INFRAESTRUCTURA DE RIEGO (N° de proyectos) | 8 | 12 | 12 | 1 | 33 |
| MICROEMPRESAS (N° de proyectos) | 13 | 7 | 13 | 6 | 39 |
| ANIMALES DE TRABAJO | 100 | 370 | 102 | 171 | 743 |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por el PLANDERO.

76. La acción de la asistencia técnica, junto a la capacitación y el crédito, permitió diversos cambios en la producción de los beneficiarios, entre los que se destacan:

- a) Introducción de nuevos cultivos. Siguiendo las orientaciones del Proyecto, las EDRs promovieron y lograron introducir nuevos cultivos o ampliar la superficie dedicada a cultivos que eran anteriormente poco relevantes, o que eran cultivados por muy pocos miembros de una comunidad. Entre estos se destacan las hortalizas, principalmente chile tabasco, chile dulce, tomate, cebolla, coliflor, brócoli, repollo y zanahoria. Ello ocurrió especialmente en las zonas de mayor aptitud y entre productores que contaban con superficies de tierra superiores y con riego.
- b) Prácticas de conservación de suelos, agroforestería y reforestación. Entrevistas realizadas a beneficiarios por la Misión, así como mediciones realizadas por investigaciones contratadas por el Proyecto, permitieron verificar que gran parte de los beneficiarios habían adoptado métodos alternativos de limpieza a la tradicional quema, laboreo del suelo aplicando curvas de nivel, uso de acequias y de barreras vivas, sistemas agroforestales de producción y reforestación con especies de árboles frutales y para leña y postes. Resulta importante destacar que a diferencia del PRODERO, en el que los productores recibían una compensación por realizar obras de conservación, los beneficiarios del PLANDERO no recibieron compensación alguna. Esto muestra su convencimiento acerca de la utilidad de las técnicas y permite predecir que las mismas continuarán siendo utilizadas una vez finalizado el Proyecto.

Una investigación realizada por el *International Policy Research Institute* (IFPRI) a fines de 1997 mostró marcadas diferencias en la adopción de tecnologías entre las

comunidades atendidas por el PLANDERO y comunidades no atendidas.⁷ El nivel de desconocimiento de diversas tecnologías era mucho menor entre los productores del Proyecto que entre los productores testigo, en particular en relación a técnicas de conservación de suelos. Asimismo, un trabajo de Ateneo de la Agroindustria (ADAI) contratado por el PLANDERO para realizar una medición de los impactos del Proyecto sobre la producción de los beneficiarios mostró que el 93,7% de los hogares entrevistados había dejado de realizar quemas, el 83,7% usaba el manejo de rastrojos y más de la mitad construía barreras vivas y/o muertas—porcentajes muy superiores a las medias en el área del proyecto en su conjunto.⁸

- c) Difusión de tecnologías de cultivo, destacándose las siguientes:
- i) Uso de insumos orgánicos. Esta resultó una de las prácticas de mayor difusión entre los beneficiarios del Proyecto. Los PRINs y productores de base recibieron una intensa capacitación en la fabricación de abonos y plaguicidas orgánicos, los cuales sustituyeron parcialmente a productos químicos comprados.
 - ii) Maíz y frijol. Mejoramiento de la distribución poblacional de siembra, empleo de productos orgánicos para la fertilización e introducción de nuevas variedades adecuadas a las diferentes zonas agroecológicas—especialmente en maíz y en menor medida en frijol.
 - iii) Papa. Siembra de nuevas variedades de mayor rendimiento y resistentes a enfermedades, selección artesanal de semillas, preparación anticipada del suelo y uso de productos orgánicos.
 - iv) Café. Establecimiento de sombras con especies maderables como Laurel y Caoba, el empleo de siembras en contorno y de terrazas continuas e individuales.

La adopción de estas prácticas fue verificada en las visitas a comunidades y entrevistas realizadas a beneficiarios por la Misión, y fueron también destacadas por el trabajo antes mencionado de ADAI, el que mostró que el 52,9% de los productores de maíz encuestados, el 51,7% de los productores de frijol, el 18,2% de los productores de maicillo, el 50,9% de los productores de café, el 35,7% de los productores de caña y el 40% de los productores de papa aplicaban todas las prácticas mejoradas de cultivo promovidas por el proyecto.

- d) Difusión del uso de riego. El Proyecto prestó asistencia técnica a proyectos de micro riego que sirvieron para irrigar 301 hectáreas y beneficiaron en forma directa a 419 familias. Estos logros estuvieron debajo de lo previsto en el diseño del Proyecto, lo que se debió principalmente a la aversión de los pequeños productores a solicitar financiamiento bancario para las inversiones requeridas.
- e) Difusión de la tracción animal. El uso de tracción animal entre los campesinos en la zona del PLANDERO era muy baja antes de iniciarse la ejecución, utilizándose generalmente métodos de laboreo manual. Como resultado de las acciones del Proyecto en el marco del convenio con FOMENTA y las capacitaciones proporcionadas por INFOP, se logró enseñar las técnicas de tracción animal a 1 057 PRINs y a 81 técnicos agrícolas entre 1997 y 1999 y se adiestraron 482 animales para ser empleados en laboreo con tracción animal. A esto se suma el

⁷ Ver Morris & Medina (1998).

⁸ Ver ADAI (1998).

financiamiento antes mencionado con créditos del Proyecto para que beneficiarios compraran 743 animales de trabajo.

- e) Difusión del uso de silos. Como consecuencia de los trabajos realizados en el marco del convenio con el Programa Post-cosecha de la SAG, se adquirieron 996 silos—la mayoría de ellos con una capacidad de 18 quintales—y 28 trojas mejoradas por parte de más de 1 000 beneficiarios. Esto permitió una mejor conservación de los granos básicos luego de la cosecha y un aumento de la calidad de los mismos.

77. Estos logros se tradujeron en importantes impactos en la producción, ingresos y calidad de vida de los beneficiarios, entre los que se destacan:

- a) Aumento de la productividad de la tierra. Esto fue verificado por entrevistas realizadas por la Misión e informaciones que las EDRs recogieron entre sus productores. Por ejemplo, las técnicas de conservación de suelos llevaron a menores pérdidas de suelo y al mejoramiento de su estructura y fertilidad. Junto al mejoramiento de la densidad de siembra y de la selección de semillas, ello contribuyó a aumentar la productividad en especial en maíz y frijol (ver cuadro N° 18). Mientras tanto, los cultivos realizados con riego—principalmente hortalizas—sustituyeron en parte a otros de menor productividad (granos básicos) o fueron realizados durante la época seca, en la que anteriormente no se realizaban cultivos.

Cuadro 18. Rendimientos medios de los principales cultivos entre los beneficiarios del Proyecto durante el período 1996 – 1999 (en toneladas por hectárea)

| Cultivo | Antes del Proyecto | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Meta Proyecto |
|---------|--------------------|------|-------|------|-------|---------------|
| Maíz | 1,2 | 1,3 | 1,63 | 1,74 | 1,72 | 2,0 |
| Frijol | 0,6 | 0,72 | 1,03 | 0,84 | 1,06 | 1,0 |
| Arroz | 2,2 | 5,18 | 3,6 | 2,92 | 3,43 | -- |
| Café | 0,38 | 1,5 | 1,66 | 1,66 | 1,47 | 3,1 |
| Papa | 13,5 | 23,8 | 20,97 | 23,2 | 20,03 | 19,0 |
| Cebolla | 8,1 | -- | 5 | 12,5 | 12,50 | 14,0 |
| Chile | 8,0 | -- | 10 | 13 | 13 | 15,0 |
| Repollo | -- | -- | 30 | 40 | 42,3 | -- |
| Tomate | -- | -- | 20 | 23,5 | 23,5 | -- |

Fuente: Elaborado en base a información proporcionada por las EDRs.

- b) Aumento de la superficie cultivada. Muchos productores afirmaron haber aumentado la superficie cultivada, principalmente debido a la disponibilidad de crédito. Ello había sido identificado para el maíz ya en los primeros años de la ejecución por la investigación realizada por el IFPRI, la que encontró que los beneficiarios de PLANDERO habían aumentado su producción de maíz en 34% entre 1996 y 1997, mientras los productores testigo lo habían hecho en un 16%. El

aumento de la producción se explicaba principalmente por el incremento del área sembrada.⁹

- c) Disminución de costos de producción. Uno de los efectos más importantes de las tecnologías promovidas por el Proyecto fue la disminución de costos en insumos y mano de obra. Los abonos y plaguicidas orgánicos fueron fabricados en la finca y sustituyeron a productos químicos comprados. Adicionalmente, el uso de tracción animal permitió disminuir el laboreo manual, el que exige un mayor tiempo y esfuerzo por parte de los productores.
- d) Diversificación de la producción y los ingresos. El Proyecto logró diversificar la producción de los beneficiarios, la que se centraba en los granos básicos, disminuyendo los riesgos asociados a la excesiva especialización. Además, varios de los nuevos cultivos—específicamente los irrigados—no sustituyeron áreas de granos básicos, sino que se realizaron en épocas del año en las que anteriormente no se utilizaba la tierra, por lo que representaron una nueva fuente de ingresos. Varios de los productores entrevistados manifestaron haber reducido su trabajo fuera de la finca en actividades como jornaleo agrícola, la transformación de productos primarios, la producción artesanal y la compra y venta de mercaderías.
- e) Mejoramiento del consumo familiar. Las entrevistas realizadas con familias beneficiarias del Proyecto mostraron importantes impactos del Proyecto sobre el consumo familiar. Las prácticas de agroforestería, las que incluyeron la siembra de frutales y otras especies comestibles, y las nuevas actividades de pequeña escala promovidas a nivel de la finca, como la piscicultura, la avicultura y la cría de porcinos, llevó a una mayor diversidad de los productos disponibles para el consumo familiar y por lo tanto una diversificación de la dieta de los beneficiarios.
- f) Alivio en el esfuerzo de la mujer. Las mujeres entrevistadas por la Misión mostraron un gran aprecio por varios de los cambios productivos promovidos por el Proyecto, no solamente por la diversidad de productos para el consumo familiar antes mencionado, sino porque contribuyeron a aliviar su carga de trabajo. Entre ellos se destaca la siembra de árboles maderables como parte de los sistemas agroforestales en la finca, lo que trajo como efecto positivo que la mujer—quien normalmente está a cargo de recoger leña para cocinar—debiera caminar distancias sustancialmente menores para obtener leña. Adicionalmente, la disponibilidad de un mayor número de productos a nivel de la finca—la mayor parte de fondo de quintal—también facilitó el trabajo de las mujeres y las obligó a recorrer menores distancias para adquirir productos.

2. Efectos e impactos sobre las actividades microempresariales

78. El Proyecto logró diversos efectos e impactos positivos en el trabajo con microempresas, entre los que se destacan:

- a) Mejoramiento del nivel organizativo y de gestión, especialmente el manejo de instrumentos de administración y contabilidad.
- b) Mejoramiento en el acceso a materia prima, principalmente por la disponibilidad de crédito oportuno.
- c) Mejoramiento de los procesos productivos, especialmente entre los microempresarios no agrícolas, los que mejoraron la organización de sus talleres, el ordenamiento de los

⁹ Ver Morris & Medina (1998), pp. 23-25.

instrumentos y equipos, el acabado de los productos y la estandarización de tallas y medidas. Varios de ellos tramitaron registros sanitarios, código de barras y derechos de patentes y marcas para sus hortalizas envasadas.

- d) Aumento del valor agregado de la producción. La asistencia técnica y capacitación contribuyeron a un mejoramiento en la calidad y presentación, en especial en los microempresarios dedicados al procesamiento de hortalizas. Por ejemplo, muchos de los microempresarios pasaron a utilizar materia prima de mayor calidad, mejoraron la composición y ubicación de las hortalizas dentro los envases y colocaron etiquetas en los frascos.
- e) Apertura de nuevos mercados, también especialmente entre los microempresarios dedicados a actividades no agrícolas, varios de cuales lograron vender su producción en supermercados y comercios locales.

79. Estos cambios condujeron a mejores precios obtenidos por los productos, el aumento del valor de las microempresas y la generación de empleos permanentes.

3. Efectos e impactos sobre el mercado de servicios de asistencia técnica

80. Las acciones del Proyecto tuvieron efectos e impactos significativos sobre el desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica, entre los que se destacan:

- a) Creación de oferentes de desarrollo rural. El PLANDERO generó la creación de oferentes de servicios de asistencia técnica antes inexistentes. En efecto, 15 de las 24 EDRs que prestaron servicios al Proyecto fueron creadas después de comenzada la ejecución del PLANDERO, siendo su formación impulsada por el mismo. En todos los casos, no sólo resultó clave la existencia del Proyecto como demandante de servicios y proveedor de recursos, sino también la provisión de créditos para equipamiento de las EDRs y la capacitación a sus técnicos en diversos temas. Del total de proveedores que trabajaron con el PLANDERO, solamente dos habían desaparecido al momento de realizarse la Evaluación Preterminal, siendo sólo uno de ellos de los creados a instancias del Proyecto.

La casi totalidad de las EDRs visitadas por la Misión mostró una buena capacidad técnica y aunque había dependido totalmente del PLANDERO en su período inicial de vida, había logrado diversificar sus fuentes de ingresos, vendiendo sus servicios a otras instituciones—en general proyectos financiados por organismos de cooperación internacional. Por lo tanto, puede predecirse que la casi totalidad de las EDRs que trabajaron para el PLANDERO serán sostenibles una vez finalizado el Proyecto.

- b) Fortalecimiento de las EDRs en aspectos metodológicos. La capacitación proporcionada a las EDRs por el PLANDERO y la experiencia de trabajo con el Proyecto tuvieron un impacto significativo en la capacidad técnica de las mismas. En lugar del énfasis normal en otros proyectos de las capacitaciones en cuestiones productivo-tecnológicas, las capacitaciones se concentraron en cuestiones de administración y gestión, en metodologías para el trabajo con las comunidades, y en la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de asistencia técnica. Además, el PLANDERO requirió que todas las EDRs aplicaran una metodología de trabajo con grupos de productores basada en la elaboración de diagnósticos participativos y de planificación participativa para realizar los Planes Operativos Anuales (POAs) del Proyecto. Para que los técnicos de las EDRs estuvieran en condiciones de aplicar estas metodologías, el componente de Promoción, Capacitación y Comunicación brindó capacitaciones específicas. Las entrevistas

realizadas por la Misión permitieron verificar que la totalidad de las EDRs utilizaban en todas sus actividades—incluyendo las que realizaban con otras fuentes de financiamiento—las metodologías de diagnóstico y planificación participativos aprendidas y aplicadas con el PLANDERO.

4. Efectos e impactos sobre la calidad de los recursos humanos

81. Capacitación de productores. El PLANDERO logró una intensa capacitación de un importante número de productores, permitiendo no solamente que mejoraran su producción sino que encontraran nuevas posibilidades laborales. Aunque fueron capacitados tanto productores como PRINs, la capacitación resultó más intensa entre estos últimos. Esta capacitación permite dejar una vez finalizado el Proyecto recursos humanos de calidad sustancialmente superior a los existentes al inicio de la ejecución. Muchos de los PRINs han recibido incluso ofertas de otros proyectos para trabajar en esquemas de asistencia técnica similares a los aplicados por el PLANDERO.

82. Capacitación de técnicos. El trabajo en el PLANDERO permitió la capacitación formal y en servicio de un considerable número de técnicos. Debido a que los presupuestos eran ajustados, las EDRs contrataron en general a técnicos jóvenes que difícilmente hubieran sido contratados por otras instituciones. Estos recibieron una intensa capacitación y tuvieron la oportunidad de adquirir una valiosa experiencia en aspectos como la elaboración de diagnósticos y planes en forma participativa, la elaboración de propuestas de financiamiento, el asesoramiento y capacitación de PRINs y productores de base y la elaboración de informes. Esto les abrió puertas en otros proyectos similares al PLANDERO, algunos de los cuales incluso les pagaron mejores salarios. Asimismo, los técnicos que trabajaron en la DEP también tuvieron la oportunidad de recibir un alto número de capacitaciones y adquirieron una valiosa experiencia en la planificación, ejecución y seguimiento de sus respectivos componentes. Ello permitió que muchos de ellos accedieran a cargos importantes—en varios casos en la propia Dirección—de proyectos de desarrollo rural, varios de ellos del FIDA.

5. Efectos e impactos sobre la organización de los beneficiarios

83. El PLANDERO no planteó objetivos específicos en cuanto a la organización de los beneficiarios, concibiendo la formación de grupos como un instrumento para canalizar los servicios del Proyecto a menor costo y lograr una mayor cobertura. No obstante, la implementación logró resultados mucho más notables, destacándose el trabajo con las siguientes organizaciones:

- a) Grupos de Productores. La mayoría de los grupos de productores mejoraron la organización y la gestión de actividades, estructuraron juntas directivas elegidas democráticamente y organizaron comités de producción y de comercialización para viabilizar el trabajo de la asistencia técnica, la capacitación y la comercialización de insumos en conjunto. Aproximadamente el 5% de los grupos que se atendieron lograron obtener la personería jurídica.
- b) Cajas Municipales y Rurales de Ahorro y Crédito. Estas organizaciones estaban contempladas en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario en 1992, pero eran prácticamente inexistentes cuando comenzó la ejecución del PLANDERO. El Proyecto apoyó fuertemente a Cajas Municipales que fueron surgiendo desde 1995 con asistencia técnica y capacitación en administración y gestión, financiando la contratación de un equipo de dos técnicos para cada una de ellas para asesorar en aspectos de administración financiera y contable y gerenciales en general. Este apoyo se canalizó a través de la Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras (ONILH). El apoyo del Proyecto resultó clave para fortalecer la estructura administrativa y el manejo contable de las cajas. Si bien la mayoría de las

cajas aun están en un estado precoz de desarrollo, se observó en la gran mayoría de los casos visitados un manejo prolijo de la contabilidad y de las diversas cuestiones administrativas.

- c) Cooperativas de Servicios Agropecuarios. Como resultado de la estrategia del Proyecto de promover organizaciones de los beneficiarios a fin de asegurar la sostenibilidad de los logros principales, se formaron 29 “cooperativas agroforestales” con un total de 176 grupos y 3149 socios; cada cooperativa está formada en promedio por seis grupos de productores y un total de 105 productores (18 productores por grupo). Estas cooperativas poseen una escala que haría posible que en el mediano y largo plazo pudieran prestar servicios de asistencia técnica con recursos propios. Además, las cooperativas servirían para comercializar insumos y productos de sus socios, aprovechando economías de escala para negociar mejores precios y facilitar el transporte desde y hacia las diferentes comunidades.

Además de impulsar la creación de estas cooperativas, el Proyecto firmó durante el año 2000 contratos con tres de ellas para que prestaran asistencia técnica a sus asociados, y tenía intenciones de realizar lo mismo con otras en la segunda mitad del año. Además, todas las cooperativas habían comenzado a comprar insumos para comercializarlos entre sus socios y varias estaban actuando como intermediarias financieras, tramitando los créditos de sus socios ante el BO y contando con sus propios fondos de crédito formados con ahorros de los socios.

Las visitas de la Misión de Evaluación a las cooperativas permitieron verificar que su administración era generalmente adecuada, manejaban correctamente instrumentos como los libros de actas de asambleas, de la Junta Directiva y de Vigilancia, registro de cooperativistas, libros de aportaciones, diario general y mayor y libros de inventarios y balances. Además, casi todas se encontraban brindando servicios a sus socios como la comercialización de insumos y productos, y la mayoría estaba gestionando fondos de crédito formados con los ahorros de sus socios.

- d) Organización de microempresarios. El PLANDERO promovió la formación a fines de 1996 de una Cámara de Microempresarios del Occidente de Honduras (CAMICROH), institución que representaría y defendería los intereses generales de todos los grupos de microempresarios no agrícolas y de agrotransformación organizados por el proyecto. Los principales logros obtenidos incluyeron la asociación de la mayoría de los grupos de microempresarios no agrícolas atendidos por el Proyecto y la apertura de la "Tienda del Artesano" antes mencionada.
- e) Organización para la comercialización. El PLANDERO logró crear en abril de 1999 del Comité Regional de Comercialización (CORECO), una organización formada por comités de comercialización a nivel local cuyo fin sería resolver problemas en la comercialización de insumos y productos agrícolas. Durante el corto tiempo de funcionamiento del CORECO, sus actividades principales se orientaron a la adquisición y distribución de fertilizantes entre sus miembros y a la comercialización de productos agrícolas provenientes de los campesinos. Esto resultó positivo para los beneficiarios, dado que les permitió obtener insumos y vender sus productos a mejores precios. Además, llevó a una caída de los precios de los fertilizantes en las casas comerciales.

84. Resulta destacable que fue significativa la participación de la mujer en los cuadros directivos de todas las organizaciones (ver cuadro N° 19). El 11% de las organizaciones locales atendidas tuvieron como presidentes a 32 mujeres campesinas. Mientras tanto, existían 95 mujeres campesinas en las 30 cooperativas atendidas por el Proyecto que

formaban parte de las directivas y ocupaban puestos en la administración de las mismas (secretarías de las Juntas Directivas, tesoreras, fiscales y responsables de los comités). Esto se debió en buena medida a las capacitaciones en género y al énfasis de la asistencia técnica en la incorporación de la mujer que las organizaciones recibieron por parte del Proyecto desde su propia gestación.

Cuadro 19: Cargos desempeñados por mujeres en las organizaciones locales

| Cargos | Nº de Mujeres |
|----------------------------------|----------------------|
| Presidentes de grupo | 32 |
| Secretarías de grupo | 96 |
| Tesoreras de grupo | 74 |
| Productoras Innovadoras | 50 |
| Apoyando a la comercialización | 901 |
| Beneficiarias de la microempresa | 445 |
| Beneficiarias de cajas Rurales | 1 593 |
| Beneficiarias de crédito | 992 |

Fuente y elaboración: Subdirección de Promoción, Capacitación y Comunicación del PLANDERO

F. Factores de éxito y problemas asociados al diseño y la implementación

85. Al mismo tiempo que el Proyecto tuvo importantes logros, también enfrentó algunos problemas en general surgidos durante la ejecución. El análisis de los factores de éxito y de los problemas enfrentados resulta útil para mejorar proyectos que se encuentran en ejecución en Honduras, así como el diseño de políticas agrícolas implementadas por el GOH.

1. Componente de Caminos Rurales

86. Uno de los mayores inconvenientes que enfrentó el Proyecto estuvo constituido por la disminución del presupuesto total por la no concreción del financiamiento del Fondo OPEP (USD 3.39 millones) previsto en el diseño. Ello condujo a que el componente de Caminería Rural no fuera ejecutado, lo que impidió realizar tareas de mejoramiento en caminos en mal estado en el área del Proyecto, perjudicando el alcance adecuado a numerosas comunidades de los servicios prestados.

2. Asistencia técnica y transferencia de tecnología

87. En la producción agropecuaria, los efectos positivos logrados se vinculan con dos factores de éxito:

- a) La aplicación de tecnologías simples y de bajo costo que resultaron muy adecuadas para los tipos de productores con los que trabajó el PLANDERO y las características de los recursos naturales en el área del Proyecto.
- b) El uso de una metodología de extensión adecuada, con un papel central de los PRINs en la transmisión de conocimientos a los productores de base. Ello resultó efectivo por varios motivos: i) su menor costo permitió una mayor cobertura de la asistencia técnica; y ii) su carácter de miembro de la comunidad de los PRINs permitió una mayor permanencia en la misma y una mejor comunicación para enseñar las tecnologías promovidas.

88. Mientras tanto, el trabajo con microempresas tuvo resultados más favorables cuando los grupos de microempresarios fueron homogéneos respecto al rubro de producción de sus miembros, lo que favoreció la cohesión del grupo, facilitó la atención por parte de los

servicios de capacitación y asistencia técnica y promovió economías de escala en la compra de insumos en bloque y el uso compartido de medios de producción. No obstante, se enfrentaron varios problemas:

89. Una buena parte de los grupos de microempresarios dedicados a actividades no agrícolas fueron heterogéneos, incluyendo productores de varios rubros diferentes, como corte y confección, hojalatería y zapatería. Esto complicó las posibilidades de brindar una asistencia técnica adecuada, en particular en los aspectos tecnológicos.

90. Las EDRs no contaron con técnicos especializados en microempresas, utilizando para atender a las mismas a los técnicos especializados en producción agropecuaria que prestaban servicios a los productores agropecuarios. Como consecuencia, la asistencia técnica a microempresas resultó buena en áreas de gestión, administración y contabilidad, pero resultó en general inadecuada en las áreas técnicas específicas.

91. La no inclusión de EDRs especializadas en microempresas en el proceso de selección y contratación de los servicios de desarrollo rural no contribuyó a desarrollar la oferta de servicios en este campo, habiéndose utilizado a las mismas EDR que proveían servicios con orientación agropecuaria.

92. La promoción y organización de microempresas sobre la base del otorgamiento de créditos influyó en la disolución de algunos grupos cuando no se concretaron rápidamente los apoyos crediticios. Además, varios de los microempresarios incrementaron sus deudas bancarias, lo que llevó a su descapitalización.

93. Varios de estos problemas se relacionaron con la contratación de personal no especializado en microempresas en la dirección del subcomponente de Agrotransformación y Microempresas y a los cambios frecuentes de responsable del mismo (cinco veces durante toda la ejecución).

3. Desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica

94. Los mecanismos empleados por el Proyecto tuvieron importantes efectos positivos sobre el desarrollo de la oferta de servicios de asistencia técnica. Esto se relacionó no sólo con la disponibilidad de recursos para la contratación de oferentes privados, sino que resultó de gran relevancia la capacitación proporcionada a sus técnicos en aspectos metodológicos.

95. A pesar de estos efectos positivos, el Proyecto prestó escasa atención al desarrollo de la demanda por servicios de asistencia técnica—parte fundamental de un mercado de los mismos. La demanda por servicios de asistencia técnica implica la existencia de grupos de campesinos con capacidad para pagar al menos con parte del costo de los servicios de asistencia técnica y con voluntad para hacerlo. Esto a su vez supone que los campesinos valoran la asistencia técnica en función de beneficios obtenidos de la misma. Asimismo, la existencia de una demanda implica una capacidad de los campesinos para definir el tipo de servicios que necesitan, así como para seleccionar a sus técnicos, supervisar su trabajo y evaluar los resultados obtenidos.

96. Los mecanismos utilizados no promovieron la demanda por los siguientes motivos:

- a) Los grupos de productores no participaron de la selección de los oferentes de servicios de asistencia técnica. El diseño previó que los grupos elegirían a su proveedor de servicios de asistencia técnica y solicitarían financiamiento al Proyecto para el pago de los mismos, teniendo la posibilidad de cancelar el contrato en caso de inconformidad con los servicios prestados. Al contrario, la selección de EDRs fue realizada en base a llamados en los que se presentaron al menos tres

oferentes, luego de lo cual representantes del Proyecto realizaron la selección y negociación con las EDRs, sin que hubiese ningún representante de las comunidades. Como consecuencia, los grupos atendidos no tuvieron conocimiento de los términos de los contratos, los salarios pagados a los técnicos y el costo de la asistencia técnica en general.

- b) Asimismo, el Proyecto realizó la supervisión y evaluación del desempeño de las EDRs a través de sus propios supervisores y por medio de informes mensuales elaborados por las EDRs. Los campesinos no participaron de la supervisión ni tuvieron conocimiento del contenido de los informes de las EDRs. Además, si bien los grupos campesinos tuvieron oportunidad de quejarse ante los supervisores y al realizarse la planificación participativa anual en caso de inconformidad con el trabajo de su EDR, no tuvieron la opción de cambiar de proveedor por sí mismos. Como resultado de todo esto, los grupos que recibieron asistencia técnica no aprendieron a reconocer el costo de los servicios de asistencia técnica, ni desarrollaron su capacidad de aprender sobre los criterios para seleccionar un proveedor de servicios técnicos, ni para definir el tipo de servicios que precisaban, ni para supervisar y evaluar los mismos.
- c) El diseño no estableció mecanismos para que los productores contribuyeran con los costos de los servicios de asistencia técnica, lo que se entiende como fundamental para que conocer los valores de mercado manejados para esos servicios en una región determinada y para que quienes reciben los mismos los valoren. Al contrario, previó que el Proyecto se haría cargo de la totalidad de esos costos, sin plantear cómo se financiarían al terminar la ejecución. Como consecuencia, los grupos no tuvieron conocimiento sobre los costos de la asistencia técnica y, adicionalmente, no desarrollaron una voluntad de pagar por los mismos.
- d) El diseño estableció en su estrategia que la capacitación tendría como objetivo fortalecer la demanda por servicios de asistencia técnica, haciendo posible que los beneficiarios se informaran sobre el PLANDERO, aprendieran a definir sus necesidades y problemas y pudieran demandar apoyos para resolverlos. Sin embargo, las actividades previstas se limitaron a la promoción de la formación de grupos, no previéndose capacitaciones que proporcionaran a los grupos organizados herramientas para desarrollar sus capacidades como demandantes de servicios de asistencia técnica, como criterios para seleccionar oferentes, para negociar el tipo de servicios necesarios y su valor, y el empleo de métodos e indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.
- e) El Proyecto estableció durante la ejecución mecanismos engorrosos para el pago y la supervisión de los servicios prestados por las EDRs. En efecto, los contratos firmados entre el Proyecto y las EDRs fueron anuales y previeron pagos mensuales. Estos pagos se realizaban solamente luego de la presentación de un informe de actividades que debía ser aprobado por el Proyecto. El mismo incluyó gran cantidad de informaciones, lo que insumió un tiempo considerable—hasta diez días—para su recolección y la elaboración del informe, lo que perjudicó la atención técnica a los productores, provocó frecuentes atrasos en la liberación de los pagos mensuales a las EDRs y en los pagos de los salarios de los técnicos.
- f) Los mecanismos utilizados para definir los valores de la asistencia técnica no promovieron la formación de precios de mercado por esos servicios. En efecto, en lugar de existir una verdadera competencia entre distintos oferentes en función de precios y calidad de servicios ofrecidos, los valores de los contratos se determinaron en función del cálculo de los salarios de los técnicos y los PRINs a ser contratados por las EDRs, mas un 15% adicional para pagos de sus costos fijos. Estos valores

fueron iguales para todas las EDRs sin considerar aspectos cualitativos, como la localización de las comunidades atendidas.

- g) El Proyecto estandarizó en forma excesiva las necesidades de técnicos de las EDRs. En efecto, se requirió que las EDRs contaran con determinado número de técnicos y PRINs de acuerdo al número de familias atendidas, definiendo las especializaciones de sus equipos técnicos. Ello previno que las diferentes EDRs pudieran especializarse en servicios de acuerdo a la capacidad o los gustos de sus miembros, como la formulación de proyectos de inversión, o el asesoramiento a un determinado cultivo (por ejemplo café) o a cierto tipo de tecnología (por ejemplo el riego). La estructura impuesta no resultó adecuada para todas las circunstancias, no adaptándose entre otras necesidades a las de las microempresas.
- h) Asimismo, se estandarizó en forma excesiva el tipo de oferta de servicios, limitándose la misma a EDRs, sin posibilidades de desarrollar una porción de la oferta sobre la base de técnicos individuales con menores costos fijos y mayor capacidad para brindar servicios especializados y puntuales.

4. Capacitación y organización

97. El Proyecto brindó una intensa capacitación a productores y técnicos. Los efectos positivos del trabajo con organizaciones campesinas—grupos, cooperativas, cajas rurales, y otras—se relacionó con el alto peso relativo de la capacitación—y también la asistencia técnica—proporcionada a las mismas en aspectos de administración y gestión, en lugar del énfasis normal en aspectos productivos-tecnológicos. Además, la capacitación a los miembros de las directivas de cooperativas fue diferenciada por tipo de destinatario. Por ejemplo, la capacitación en “educación cooperativa” se dirigió a los presidentes y gerentes de las cooperativas; el evento de “gestión y administración” a los auxiliares administrativos; y el curso de “gestión comercial” para los coordinadores de los comités comerciales, los directivos del CORECO y para los PRIN de gestión comercial.

98. No obstante, la capacitación no se basó en un programa que asignara prioridades en la capacitación para los distintos actores y fijara un cronograma de capacitaciones en el largo plazo de acuerdo a las capacidades de cada uno y la relación entre diferentes temáticas.

99. Adicionalmente, algunas experiencias puntuales—en especial la CAMICROH—enfrentaron problemas de administración y gestión, lo que provocó que numerosos miembros perdieran interés de continuar participando en la misma. Esto se debió a que su creación resultó algo apresurada, puesto que las organizaciones de productores de base recién se encontraban en su fase emergente, a lo que se agrega la falta de una estrategia explícita y la escasa de experiencia administrativa de sus directivos.

G. Seguimiento, Evaluación y Supervisión

1. Seguimiento

100. La mayoría de los actores vinculados con el proyecto (la DEP, la JDP, las EDRs, las organizaciones de productores) desarrollaron labores de seguimiento y evaluación desde el inicio de la ejecución del proyecto, para lo cual el departamento de Programación y Seguimiento de la DEP facilitó medios instrumentales y procedimientos. Entre las instancias de seguimiento se destacan las siguientes:

- a) A nivel de la Junta Directiva del Proyecto (JDP), reuniones participativas para conocer actividades, efectuar seguimiento y evaluación de la marcha del proyecto y apoyar la gestión del mismo.

- b) A nivel de la DEP, se realizaron: i) supervisiones integrales de tres o cuatro días por parte de equipos técnicos de la misma, por ejemplo del desempeño de las EDRs y los PRINs o de las actividades de las organizaciones de productores; ii) reuniones mensuales y extraordinarias de la denominada "Secretaría Técnica del Proyecto", incluyendo a los Directores Administrativo y Ejecutivo, Subdirectores de Componentes y al Jefe del Departamento de PyE; iii) seguimiento de actividades de las EDRs y organizaciones de productores a través de supervisores de campo (cuatro o cinco en total) dependientes de la Subdirección de Transferencia de Tecnología y del análisis de informes mensuales remitidos por las EDRs; y iv) otras instancias como reuniones con las EDRs en las oficinas centrales del Proyecto.
- c) A nivel de las EDRs, se realizaron principalmente reuniones de programación y seguimiento y recolección de informaciones solicitadas por la DEP.
- d) A nivel de las organizaciones de productores, se efectuaron junto a las EDRs jornadas participativas de seguimiento y evaluación de la ejecución de las actividades programadas en los planes de los grupos de productores.

101. A fin de contar con información cuantitativa y cualitativa de las actividades ejecutadas por el Proyecto, la DEP organizó un sistema de información en base a la estructura orgánica del mismo, siendo el flujo de la información de abajo hacia arriba. Los informes en su generalidad se procesaron a través de procedimientos manuales y en menor escala mediante procedimientos automatizados. Además, se diseñó a través de una consultora privada un *software* para el manejo de la información del Proyecto. Ello llevó a la creación de diez bases de datos para acumular y agregar información cuantitativa de las actividades de los distintos componentes, siendo 146 el número de cuadros de salida. El sistema se terminó de afinar recién en 1999, con la previa alimentación de la base de datos a partir de información generada entre 1996 y 1997.

102. Los flujos de información para el seguimiento fueron centralizados por el departamento de Programación y Seguimiento ubicado en el seno de la estructura de coordinación y gestión del Proyecto. Esta ubicación le permitió mantener una relación de comunicación técnica permanente y transversal con todos los componentes de la DEP. Además, facilitó el flujo de información documentada y verbal con las subdirecciones y EDRs. También se destacaron por su utilidad las labores de los supervisores de campo, las que permitieron conocer el avance de las actividades de los grupos y cooperativas y el desempeño de las EDRs.

103. Al mismo tiempo, se verificaron limitantes en el desempeño del seguimiento. El sistema de información automatizado se diseñó sin considerar indicadores de SyE que podrían haber sido formulados a partir de los objetivos del proyecto y de los resultados esperados. Adicionalmente, la ubicación del Departamento de Programación y Seguimiento en el seno de la DEP restó objetividad al análisis de problemas de la ejecución e influyó para que distrajera sus funciones hacia la confección de todo tipo de informes para satisfacer requerimientos externos, principalmente de las entidades del GOH. Asimismo, se notó la ausencia de un espacio de reflexión y autoevaluación participativo y sistemático en la DEP desde el inicio de la ejecución. Esto fue subsanado parcialmente en julio de 1999 con reuniones participativas mensuales de SyE.

104. Respecto a la participación de los beneficiarios y las EDRs en las actividades de seguimiento y en las de evaluación, aunque los mismos fueron partícipes de varias funciones, las decisiones más importantes se tomaron de manera centralizada por parte de la DEP. Finalmente, la recolección de información ocupó un tiempo excesivo a los técnicos de las EDRs, lo que con frecuencia afectó negativamente a la asistencia técnica, y esa información se centró en el cumplimiento de obligaciones contractuales.

105. Desde mediados de 1999, las prácticas de SyE se tornaron más efectivas debido a ajustes introducidos y consiguientemente muchas organizaciones de productores se apropiaron del manejo y aplicación de los dispositivos de seguimiento y evaluación. A partir del año 2000 los responsables de las EDRs empezaron a procesar información automatizada en sus computadoras, la que luego remitían en *diskettes* a la Subdirección de Transferencia de Tecnología para alimentar la base de datos creada. Similarmente, el Componente de Crédito y Servicios Financieros encargó en 1997 el diseño de otro *software* para el registro y seguimiento de las operaciones crediticias de las Instituciones Financieras Intermediarias.

2. Evaluación

106. De acuerdo al diseño del Proyecto, las tareas de evaluación serían realizadas por la Secretaría de Coordinación y Planificación (SECPLAN). Sin embargo, la SECPLAN fue disuelta por el Decreto N° 218 de diciembre de 1996, creándose la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO) con roles de apoyo y evaluación sólo para los programas de donación. Como consecuencia, las tareas de evaluación fueron asumidas conjuntamente entre la Junta Directiva del Proyecto (JDP) y la DEP, las que se encargaron de nominar, aprobar, contratar y acompañar la realización de los estudios de evaluación (estudio de base, evaluaciones de resultados de los componentes y estudios de caso).

107. Entre 1996 y 2000 se gestionó y coordinó la elaboración de seis estudios de evaluación con empresas consultoras especializadas, con entidades del GOH y de la cooperación internacional, incluyendo: a) un diagnóstico de base realizado por una consultora privada en 1996; b) un “Estudio sobre el fortalecimiento de los aspectos de seguridad alimentaria y nutrición de los hogares” realizado por el IFPRI entre marzo de 1997 y abril de 1998, el que se centró en los cambios técnicos promovidos por el Proyecto; c) un estudio de “Medición de índices de adopción de tecnologías” realizado por una consultora privada en 1999; d) una evaluación del funcionamiento de las EDRs y sus impactos realizada en 1998 por una comisión interinstitucional con técnicos de SAG, SETCO y SEFIN; y e) otros estudios de evaluación realizados entre 1999 y 2000, los que se centraron en la evaluación de aspectos de género, efectos de la capacitación y un estudio de caso sobre una Caja de Ahorro y Préstamo realizado conjuntamente con RUTA. El estudio sobre capacitación no había sido presentado aun al realizarse la Evaluación Preterminal.

108. El diagnóstico ofreció información de los aspectos productivos de la zona y de los problemas predominantes y fue utilizado por la DEP para reordenar la visión estratégica de las actividades productivas en función a objetivos de desarrollo. Sin embargo, contuvo básicamente información secundaria. Para suplir la insuficiencia de información de base para futuras evaluaciones, la DEP decidió levantar información individual de 1 300 productores del área rural, a través boletas diseñadas y con la participación de los técnicos de la EDRs. Posteriormente, en 1997 se completaría el levantamiento de otras 3 700 boletas. Sin embargo, la información no pasó más allá de los cuadros estadísticos de salida que emitió la base de datos automatizada.

109. Por otra parte, los restantes estudios de evaluación proporcionaron información y recomendaciones de utilidad para la ejecución del Proyecto. No obstante, se notó un uso muy limitado de estos trabajos por parte de la DEP y una escasa influencia en las decisiones tomadas por ésta.

3. Supervisión

110. Las funciones del BCIE como institución cooperante fueron las siguientes: a) asegurar la aplicación de los principios previstos en el contrato de préstamo; b) procesar las solicitudes de desembolso sometidas por el Gobierno de Honduras (GOH); y c) preparar informes sobre

la ejecución del Proyecto. De acuerdo a los informes revisados por la Misión de Evaluación Preterminal, se realizaron cinco misiones de supervisión durante la ejecución, la mayoría a la administración del préstamo FIDA y de corta duración.

111. Las misiones de supervisión contribuyeron a resolver diversos asuntos de orden institucional y contractual relativos a la ejecución del contrato de préstamo. Por ejemplo, la IC cumplió diligentemente el procesamiento de solicitudes de desembolso, tramitó oportunamente las solicitudes de reasignación por categoría de gastos y de ampliación del período de ejecución, y prestó atención a los procedimientos de selección y contratación del personal de la DEP y a las normas establecidas para las adquisiciones y contrataciones. Además, resultó positiva su participación en la JDP, lo que permitió mantener información actualizada sobre la marcha del Proyecto y participar en decisiones relevantes, como el análisis de los POAs, la contratación de los proveedores de asistencia técnica y el cumplimiento de los procedimientos administrativos y contables.

112. Sin embargo, se advirtió un tratamiento sin la suficiente profundidad de algunos temas importantes que ocurrieron durante la ejecución, como el incremento de los usuarios del proyecto y la consiguiente falta de recursos en algunas actividades para soportar el mayor costo de las operaciones, el desempeño de procedimientos e instrumentos de planificación y seguimiento, la sostenibilidad de las organizaciones más evolucionadas de los productores en el período post-proyecto y la continuidad de las operaciones de crédito con los fondos ubicados en las IFs luego del vencimiento de los convenios de administración de fondos.

113. La debilidad de la IC en el área técnica de la supervisión fue compensada en parte por la asistencia técnica proporcionada por el FIDA, en particular desde la Gerencia de Proyectos para Honduras. El FIDA realizó seis visitas de supervisión al PLANDERO, cuatro de ellas a cargo del Gerente de Proyectos para Honduras, una a cargo de la Directora de la División Latinoamérica y el Caribe y una por el Evaluador Principal de la Oficina de Evaluación y Estudios en ese entonces. En todos los casos se realizaron actividades generales de supervisión y se enfocaron temas de importancia durante la implementación, como la participación de los beneficiarios en la ejecución, la administración de la DEP, la aplicación de la perspectiva de género, el desempeño de la capacitación y el funcionamiento del esquema de contratación privada de servicios técnicos. Los efectos fueron muy positivos en el desempeño general del Proyecto; por ejemplo, recomendaciones generadas por el Gerente de Proyectos llevaron a la contratación de una consultoría en seguimiento y evaluación que resultó en importantes mejoras en los mecanismos utilizados para el seguimiento de los servicios privados de desarrollo rural.

IV. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

A. Conclusiones

114. El PLANDERO resultó una intervención diseñada e implementada en forma oportuna, apoyando a campesinos pobres en un contexto de reformas del sector público que determinaban el retiro de los servicios de extensión públicos y que promovían nuevas instituciones privadas para la provisión de servicios financieros y de extensión. En este contexto, el Proyecto brindó apoyos fundamentales para ayudar a desarrollar oferentes privados de asistencia técnica y asegurar que campesinos pobres tuvieran acceso a servicios de asistencia técnica, crédito y capacitación.

115. El número de beneficiarios alcanzó a casi 10 000, lo que prácticamente duplicó lo previsto en el diseño. Los servicios del Proyecto produjeron diversos impactos positivos sobre la producción, la organización y la calidad de vida de la población beneficiaria. Del punto de vista productivo, el Proyecto adoptó una estrategia que privilegió la difusión de

sistemas de producción y tecnologías que promovieron un uso más racional y la conservación de los recursos naturales, así como técnicas de cultivo de bajo costo. Esta estrategia resultó efectiva porque permitió reducir costos y mejorar la productividad de los recursos naturales disponibles. La introducción de nuevos cultivos y la adopción de nuevas tecnologías que llevaron a una diversificación de la producción y los ingresos, al mejoramiento de los niveles de consumo y al alivio del trabajo de las mujeres.

116. La capacitación tuvo efectos notorios en la calidad de los recursos humanos, preparando técnicos y productores para mejorar su desempeño en el Proyecto y encontrar nuevas oportunidades laborales en otros ámbitos.

117. Además, el Proyecto adoptó en los últimos dos años de su ejecución un giro estratégico no previsto en el diseño, promoviendo la formación de cooperativas de productores individuales dedicadas a la comercialización de insumos y productos, la administración de crédito y la provisión de servicios de asistencia técnica. Estas organizaciones presentan perspectivas alentadoras para asegurar la sostenibilidad de los logros del PLANDERO.

118. El PLANDERO promovió la formación y desarrollo de un número importante de oferentes privados de asistencia técnica que eran inexistentes antes del inicio del Proyecto. Además de los recursos que el Proyecto proporcionó por concepto del pago por los servicios, los oferentes tuvieron acceso a créditos que les permitieron adquirir vehículos, equipos y locales para su funcionamiento. Adicionalmente, sus técnicos recibieron capacitaciones principalmente en aspectos de administración y gestión, lo que les ayudó a desarrollarse como proveedores de servicios.

119. Mientras tanto, la experiencia crediticia del Proyecto fue buena. Se logró atender a un alto número de beneficiarios sin acceso al crédito formal. La participación activa de la banca privada con recursos propios en el fondo y la creación de potenciales intermediarios financieros en el ámbito local (cajas rurales) fueron factores que contribuyeron al buen desempeño del programa de crédito. La introducción de la línea de microcrédito el programa permitió satisfacer una necesidad financiera de los segmentos más pobres de la población rural, especialmente las mujeres campesinas. Además, resultó excepcional el mantenimiento del fondo de crédito, el que al final de la contaba con una ganancia del 6% sobre el capital aportado. Esto se relacionó con el apalancamiento con recursos propios de los bancos privados y su participación activa en los Comités de Crédito, lo que resultó en una ejecución guiada por criterios financieros.

120. La estructura organizativa del Proyecto tuvo un buen desempeño. La responsabilidad por parte de un organismo independiente en lo administrativo, técnico y financiero, denominado Junta Ejecutora del Programa (JEP), fue una decisión acertada ya que se logró una ejecución eficaz del Proyecto, tanto en los aspectos técnicos como en los presupuestarios y financieros. Entre los aspectos positivos se destacan: a) el plazo de ejecución fue prácticamente el previsto por la Evaluación Ex-ante y solamente se aprobó una extensión de seis meses para completar las operaciones del año 2000, b) la ejecución física y financiera correspondió a lo previsto en los POAs; c) el nombramiento del personal de la DEP no sufrió injerencias políticas, más allá de lo razonable; d) el Director Ejecutivo de la DEP, de buen desempeño, permaneció durante toda la ejecución; e) las adquisiciones de vehículos y equipo no sufrieron demoras que provocaran retrasos en la ejecución; f) los contratos de provisión de servicios de desarrollo rural con contratistas de servicios técnicos respondieron a las necesidades de atención de los usuarios; g) los pagos del proyecto no sufrieron demoras que afectaran a las operaciones físicas; y h) las operaciones de crédito y la administración de la cartera de préstamos fueron correctas.

121. Además, el funcionamiento de la JDP fue bueno debido a: a) la integración con las instituciones responsables de los proyectos con financiamiento externo; b) la modalidad de representación con delegación de autoridad de los respectivos ministros a favor de los funcionarios que los representaron en la JDP; c) la Presidencia de la JDP a cargo del Ministro

de la SAG, quien fue el principal interesado en la funcionalidad de la misma; y d) el suministro anticipado de las propuestas e informes detallados a cargo del Director Ejecutivo de la DEP (Secretario de la JDP).

122. La DEP tuvo un desempeño adecuado, contando con algunos elementos no previstos que funcionaron en buena forma: la Auditoría Interna, la Oficina de Enlace y la Secretaría Técnica, esta última como comité de coordinación interno y de asesoría al Director Ejecutivo. La debilidad principal fueron las actividades de SyE. En el caso de seguimiento, no se implementaron mecanismos eficaces de seguimiento a las acciones de campo, especialmente a los planes y contratos de las EDR's y ello debió ser asumido por las subdirecciones, con gran esfuerzo y dedicación de los técnicos. Tampoco se operó el registro de los usuarios y sus cambios en productividad y nivel de vida, pese a disponerse de un software diseñado a esos efectos, independientemente de las bondades y defectos del mismo. La debilidad en evaluación consistió en que se realizaron muy pocas evaluaciones y aquellas realizadas no siempre fueron oportunas, lo que se debió en parte a la desaparición de la SECPLAN y a que no fue reemplazada por otra institución con capacidades similares que asumiera sus funciones.

123. La participación de los beneficiarios en la implementación resultó adecuada a partir de los mecanismos de diagnóstico y planificación participativos establecidos para elaborar los planes de los usuarios, y consolidarlos en los planes operativos de las EDRs y en los POAs. No obstante, el funcionamiento de la JVP respondió parcialmente a lo establecido en el diseño, ya que aunque cumplió con el análisis de los POAs y los contratos con las EDRs y las IFs, no asumió plenamente el rol orientador y canalizador de propuestas que se esperaba. En términos de participación de los usuarios y los contratistas, sus resultados fueron solamente parciales y ello se debió a que los representantes de los usuarios no concurren con mandato de organizaciones de base suficientemente representativas, con excepción de la Cámara de Microempresarios.

124. El suministro de los servicios de desarrollo rural mediante la contratación de entidades privadas o mediante convenios con instituciones públicas descentralizadas (EDRs, IFs y otras entidades especializadas en capacitación y estudios) resultó positiva. Es importante señalar que ésta fue la primera experiencia en ese sentido en Honduras ejecutada y también que actualmente esta forma de suministro se ha generalizado en el país y al menos seis proyectos de desarrollo rural la han adoptado.

125. Otro aspecto destacable en la ejecución del PLANDERO fue la evolución de las formas de organización de los usuarios, que pasaron de los grupos comunitarios a las cooperativas agroforestales regionales, la formación de cajas municipales de ahorro y crédito que agrupan a varias cajas comunales y la organización del Comité Regional de Comercialización. Cabe aquí señalar que esta evolución se dió a partir de 1998 y la mayoría de estas organizaciones no han logrado un nivel de consolidación que asegure su sostenibilidad, por lo que es de suma importancia que el PLANDERO intensifique sus esfuerzos por consolidarlas durante el plazo de ejecución restante, por ejemplo mediante la transferencia de algunos activos, y también extremando los mecanismos de coordinación para que su atención sea considerada por los proyectos FONADERS-FIDA, JICATUYO y PROMOSTA.

126. El desempeño del BCIE como administrador del préstamo fue bueno y tanto la asistencia a la DEP durante su implementación, como los procedimientos de desembolso se llevaron a cabo con eficacia. En cambio, su influencia como supervisor de las acciones de desarrollo propiamente dichas fue limitada, no mostrando una profundidad suficiente en el tratamiento de las actividades supervisadas ni detectando las fortalezas y debilidades de las intervenciones en relación con los impactos en los usuarios.

127. Varias entidades locales (Cajas Municipales y Cooperativas) vinculadas al PLANDERO establecieron sus propios mecanismos de intermediación a través de las aportaciones, ahorros y la canalización de los fondos de las IFs a sus miembros. Sin embargo es importante mencionar que los ingresos obtenidos por los servicios ofrecidos fueron insuficientes para la capitalización de su patrimonio y que su incremento vía tasa de interés fue limitado debido a que las mismas aplicaban sobre sus operaciones crediticias tasas de interés del mercado. Se considera que la experiencia obtenida por las Entidades Locales (Cooperativas y Cajas Municipales) en cuanto al manejo del fondo de crédito puede ser de mayor provecho. El trabajo realizado en la capacitación, formación y organización de los grupos de usuarios resultó en un potencial autogestionario.

128. Al mismo tiempo que el Proyecto tuvo importantes logros, también enfrentó algunos problemas, surgidos especialmente durante la ejecución. Entre los principales se destacan:

- a) El componente de Caminos Rurales no fue ejecutado debido a la no concreción del financiamiento del Fondo OPEP (USD 3,39 millones) previsto en el diseño. Ello impidió realizar tareas de mejoramiento en muchos caminos en mal estado en el área del Proyecto, perjudicando el alcance adecuado a numerosas comunidades de los servicios prestados.
- b) Los convenios con las IFs tuvieron una corta duración y no incluyeron cláusulas de renovación automática, por lo que la continuidad del suministro de financiamiento se veía comprometida al realizarse la Evaluación Preterminal por la terminación de los convenios.
- c) Los resultados de la atención a microempresas resultaron menores a lo esperado, lo que se debió a varios motivos: la formación de un buen número de grupos con productores de varios rubros diferentes, lo que complicó las posibilidades de brindar una asistencia técnica adecuada en aspectos tecnológicos; la no inclusión de EDRs especializadas en microempresas en el proceso de selección y contratación de servicios de asistencia técnica; la falta de técnicos especializados en microempresas tanto en las EDRs como en el propio subcomponente de Agrotransformación y Microempresas de la DEP, así como los cambios frecuentes de responsable del mismo.
- d) Los mecanismos empleados por el Proyecto se centraron en promover la oferta de servicios de asistencia técnica, no promoviendo la demanda por esos servicios. Los grupos de productores no participaron de la selección de los oferentes de servicios de asistencia técnica, ni en la supervisión y evaluación del desempeño de las EDRs, ni contribuyeron a financiar parte de los costos de los servicios. Además, no se capacitó a los beneficiarios en el uso de instrumentos para seleccionar oferentes, negociar el tipo de servicios necesarios y su valor, y supervisar y evaluar los resultados obtenidos.
- e) Adicionalmente, se estandarizó en forma excesiva las necesidades de técnicos de las EDRs. En efecto, se requirió que las EDRs contaran con determinado número de técnicos y PRINs de acuerdo al número de familias atendidas, definiendo las especializaciones de sus equipos técnicos. Ello previno que las diferentes EDRs pudieran especializarse en servicios de acuerdo a la capacidad o los gustos de sus miembros, como la formulación de proyectos de inversión, o el asesoramiento a un determinado cultivo (por ejemplo café) o a cierto tipo de tecnología (por ejemplo el riego). Asimismo, se estandarizó el tipo de oferta de servicios, limitándose la misma a EDRs, sin posibilidades de desarrollar una porción de la oferta sobre la base de técnicos individuales con menores costos fijos y mayor capacidad para brindar servicios especializados y puntuales.

129. Varios de los problemas se justifican en parte por lo novedoso en Honduras de los mecanismos utilizados para la provisión de servicios de asistencia técnica—el PLANDERO resultó el primer proyecto en el país en aplicar los principios establecidos en la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario.

B. Recomendaciones

130. Las recomendaciones tienen que ver con la sostenibilidad de los servicios de asistencia técnica y del fondo de crédito después del cierre del proyecto PLANDERO.

1. Asistencia técnica y transferencia de tecnología

131. A la vez que extender los contratos con las EDRs hasta el final de la ejecución, el componente de Transferencia de Tecnología debería concentrarse en el fortalecimiento como proveedores de asistencia técnica de las cooperativas creadas desde 1998. Esto implicaría:

- a) Extender los contratos para la prestación de servicios por parte de las EDRs hasta el cierre del Proyecto;
- b) Extender los contratos ya establecidos con cooperativas para prestar servicios de asistencia técnica a sus asociados y en la medida de lo posible realizar contratos con nuevas cooperativas;
- c) Continuar el apoyo con equipos técnicos para todas las cooperativas en cuestiones de administración y gestión;
- d) Negociar con otros proyectos que operan en la región, como FONADERS, Jicatuyo y PROMOSTA, para que éstos continúen canalizando sus acciones a través de las organizaciones con las que trabajó el PLANDERO—cooperativas y Cajas—en particular aquellas que han mostrado ser efectivas en su desempeño;
- e) En la medida de lo posible, apoyar la consolidación de cooperativas por medio de la cesión de uso de bienes materiales del Proyecto, como equipamientos de oficina y computadoras.

132. Adicionalmente, se recomienda en relación al trabajo con los proveedores de asistencia técnica:

- a) Disminuir la cantidad de información solicitada mensualmente a los proveedores de asistencia técnica como condición para liberar el pago de sus honorarios, implantando en lo posible un sistema de informes trimestrales más extensos e informes mensuales mucho más leves que los actuales.
- b) Continuar con la metodología de trabajo en grupos con PRINs como actores centrales en la transferencia de tecnologías a productores de base.

2. Crédito

133. Uno de los puntos importantes establecidos en el Contrato de Préstamo del PLANDERO está constituido por el compromiso de que los fondos remanentes continúen siendo aplicados dentro del área del Proyecto, con los mismos objetivos y beneficiarios, y por un período igual al de la ejecución de éste. De allí que cualquier propuesta realizada en torno al tema debería cumplir con este requisito. Adicionalmente, se considera que el fondo de crédito debería ser manejado de tal forma que la sostenibilidad financiera sea alcanzada al mismo tiempo que se fortalecen las organizaciones creadas por el PLANDERO.

Responsabilidad del Fondo

134. Responsabilidad del Fondo de Crédito. Con respecto a la responsabilidad del fondo, la Misión analizó cinco alternativas (ver Anexo IX), de las cuales dos cuentan con mayores posibilidades de cumplir con las condiciones antes mencionadas:

135. El fondo bajo la responsabilidad del Proyecto FONADERS-FIDA. Esta alternativa tiene las siguientes ventajas: a) El FONADERS-FIDA asumirá de acuerdo al Contrato de Préstamo de ese proyecto los activos del PLANDERO, por lo que el fondo de crédito puede ser trasladado rápidamente sin necesidad de cambiar convenios ya establecidos a nivel de la SAG; y b) El FONADERS-FIDA tiene la posibilidad de financiar una Unidad Técnica a nivel de la región Occidental, lo que permitiría dar continuidad al seguimiento de los convenios con las IFs y a la administración de la cartera. Además, el proyecto FONADERS-FIDA ya cambió su propuesta financiera con miras a incorporar una Unidad Técnica dentro su programa y asegurar el funcionamiento de esta durante los próximos tres años.

136. No obstante, el traslado del fondo al proyecto FONADERS-FIDA tendría algunos inconvenientes:

- a) El FONADERS-FIDA sólo atendería a una parte de las comunidades de PLANDERO, dado que el área del FONADERS sólo abarca 34 de los 46 municipios del PLANDERO. Por lo tanto, 12 municipios no serían atendidas por el nuevo proyecto.
- b) La metodología aplicada por el FONADERS-FIDA gira en torno a donaciones que permitan el acceso a servicios técnicos e inversiones de infraestructura a las organizaciones del grupo meta. La experiencia de este tipo de proyectos en otros países latinoamericanos indica que existe el riesgo de que la población atendida no distinga los fondos de donación de los fondos de crédito, posiblemente afectando la sostenibilidad financiera de este último; y
- c) El manejo de un fondo de crédito no fue incluido en diseño original del FONADERS-FIDA, por lo que no existe una política o estrategia clara para la gestión del fondo crediticio de PLANDERO.

137. El fondo bajo la responsabilidad del PRONADERS. El PRONADERS es una estructura creada dentro de la SAG con el objetivo de que esta coordine las intervenciones por parte de los financistas multinacionales, bilaterales y nacionales en el ámbito rural del país. Las ventajas de la ubicación del Fondo de Crédito en el PRONADERS serían las siguientes: a) La estrategia de esta instancia coincide con la nueva estrategia de la SAG en cuanto a la coordinación de los diferentes proyectos financieros en el ámbito rural; b) el poseer un fondo reembolsable dirigido al sector rural podría permitir en el futuro la ampliación del mismo con fondos frescos en el caso de realizar un buen desempeño financiero; y c) el PRONADERS permitiría que quien aporta los fondos decidiera cómo operaría el fondo de crédito, por lo que resulta flexible en cuanto a grupo meta a atender, zona y modalidad. Esto significa que podría dar seguimiento a la experiencia obtenida a través de PLANDERO. Sin embargo, existen al mismo tiempo algunas desventajas: a) Al realizarse la Evaluación Preterminal, el PRONADERS se encontraba en proceso de consolidación y todavía no contaba con un reglamento interno; y b) el PRONADERS carecía de experiencia en el manejo de fideicomisos u otros tipos de fondo, aun cuando dentro de su organización existía conocimiento acumulado sobre el tema.

Estructura organizativa y operativa

138. Independiente de las alternativas mencionadas anteriormente, se recomienda:

- a) Que se consolide y amplíe la experiencia obtenida por PLANDERO en la región Occidental de Honduras a través de la incorporación de las organizaciones locales con las que trabajó el Proyecto durante su ejecución (Cajas Municipales, Cajas Rurales y Cooperativas);
- b) Que los convenios establecidos con IFs sigan en operación;

- c) Que se cree un Comité Directivo para manejar el Fondo de Crédito una vez terminado el Proyecto, el que podría estar integrado por representantes del GOH, las IFs y las organizaciones de los productores. Este sería la instancia que tomaría las decisiones finales sobre las políticas de crédito a aplicar y el rumbo futuro del fondo.
- e) Que se mantenga en el ámbito zonal una Unidad Técnica que de seguimiento tanto a la cartera crediticia como a los convenios establecidos y que participe en los Comités de Crédito a nivel de las comunidades.

139. Finalmente, se recomienda introducir una tercera línea de crédito—además de las líneas productiva y microcrédito—que permita la intermediación financiera por parte de las entidades locales (Cajas Municipales y Rurales).

C. Lecciones de la experiencia

1. Asistencia técnica y transferencia de tecnología

140. Proyectos que promueven la contratación de oferentes privados para la provisión de servicios de asistencia técnica deben tener en cuenta las dificultades de encontrar estos oferentes, aun cuando estos se encuentren previamente en el área del proyecto. Estos pueden tener ópticas diferentes que el proyecto sobre aspectos como la población objetivo, el área de actuación, sus estrategias productivas y tecnológicas, por lo que pueden no estar dispuestos a trabajar con el proyecto.

141. El diseño de proyectos que promuevan el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica debería prestar atención a supuestos explícitos e implícitos de sus acciones. El financiamiento del sistema una vez terminado el proyecto debe considerarse explícitamente, evitando que los logros del mismo se vean comprometidos por la falta de una estrategia clara para el período post-proyecto. Por ejemplo, resultaría muy riesgoso asumir que el sector público se encargará de financiar la contratación de servicios al final de la ejecución, lo que contradice el propio objetivo de generar un mercado.

142. Proyectos que promuevan el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica deberían considerar explícitamente acciones para fortalecer la demanda por esos servicios, incluyendo:

- a) El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de productores para definir necesidades de asistencia técnica, seleccionar proveedores de asistencia técnica y supervisar y evaluar su desempeño. Esto implicaría el proporcionar capacitaciones que consideraran estos temas y, además, evitar que la Unidad Ejecutora del Proyecto termine cumpliendo las funciones anteriores. Entre otras cosas, las organizaciones deberían recibir los fondos necesarios para que contraten directamente a los proveedores de asistencia técnica.
- b) El establecimiento de mecanismos por los cuales las organizaciones realicen contribuciones crecientes para cubrir—al menos parcialmente—los costos de la asistencia técnica, de modo de generar sostenibilidad y valorar los servicios recibidos.

143. Mientras los proyectos que promueven el desarrollo de una oferta privada de servicios de asistencia técnica generalmente visualizan a ésta como integrada básicamente por ONGs y consultoras privadas, resulta esencial considerar una gama más amplia de posibilidades. Las organizaciones de productores—como las cooperativas promovidas por el PLANDERO—pueden ser actores importantes y posiblemente más adecuados para prestar asistencia técnica a los productores más pobres, dado que podrían organizar esos servicios financiándolos con recursos provenientes de las ganancias provenientes de las ganancias de otras actividades,

como la comercialización de insumos y productos o la administración de fondos de crédito. Asimismo, resulta importante considerar a técnicos individuales como parte de los oferentes, los que tienen menores costos fijos y pueden resultar más adecuados a las necesidades de muchos productores.

144. El uso de una metodología de extensión en la que juegan un papel central productores debidamente capacitados puede resultar una estrategia efectiva en diversos contextos debido a su menor costo—el que posibilitaría una mayor cobertura de la asistencia técnica—y su capacidad de transmisión de conocimientos por el carácter de miembro de la comunidad de los productores. Ello exige una intensa capacitación, la cual debería estar guiada por un programa detallado de capacitación.

2. Microempresas

145. El trabajo en grupos de productores en microempresas puede resultar efectivo para promover economías de escala en la compra de insumos y uso compartido de algunos medios de producción. Sin embargo, estos grupos deberían ser homogéneos respecto al rubro de producción de sus miembros, lo que favorecería la cohesión del grupo y facilitaría la atención por parte de los servicios de capacitación y asistencia técnica. Grupos heterogéneos posiblemente complicarán las posibilidades de brindar una asistencia técnica adecuada, en particular en los aspectos tecnológicos.

146. La promoción de un mercado de servicios de asistencia técnica debe considerar en forma explícita las necesidades específicas de las microempresas, las que exigen conocimientos técnicos diferentes a la producción agropecuaria y que no pueden ser satisfechas por técnicos especializados en cuestiones agropecuarias. Por lo tanto, los proyectos deberían contribuir a desarrollar a oferentes especializados en microempresas.

147. Finalmente, proyectos con acciones dirigidas a las microempresas deberían contratar personal especializado para el trabajo del componente respectivo, en lugar de contratar técnicos con especialidad en cuestiones agropecuarias.

3. Crédito

148. La participación activa de la/s Institución/es Financiera/s resulta esencial para el buen desempeño del componente crédito. Esta participación sólo se logra si la institución asume una parte del riesgo financiero, es decir si participa con sus propios recursos para financiar las actividades del grupo meta del proyecto. Además, involucrar instituciones financieras dentro un programa de crédito tiene la ventaja de incorporar conocimientos financieros en la ejecución.

149. Optar por varias IFs dentro de un proyecto resultaría conveniente, ya que aunque llevaría al incremento de trabajo por parte del proyecto sobre todo en las actividades pertinentes al seguimiento de los convenios y la administración, se compensa con el estímulo de la competencia entre las mismas, la ampliación de la cobertura geográfica y la posibilidad de introducir diferentes modalidades de financiamiento.

150. Los créditos dirigidos a la producción agrícola y disponibles sólo en ciertos períodos del año parecen ser poco efectivos para las personas de bajos recursos y especialmente para las mujeres campesinas. La creación de una línea de microcrédito permitiría atender las demandas de la población más pobre—crédito en dinero, otorgado oportunamente, accesible todo el año y de libre disponibilidad.

151. La participación de los usuarios a través de los grupos—como ocurrió con las Cajas Municipales y Cooperativas—resultan claves para el buen desempeño de un Proyecto, lográndose al mismo tiempo crear una institucionalidad relativamente sólida y de confianza entre el Proyecto y los beneficiarios.

4. Aspectos institucionales

152. La creación de un organismo ejecutor autónomo desde el punto de vista administrativo, técnico y financiero y con una estructura orgánica propia puede favorecer la ejecución del proyecto, manteniéndolo al margen de la inestabilidades derivada de reformas institucionales, así como de los controles previos de organismos ministeriales. Adicionalmente, el buen desempeño del mismo se relacionaría con su integración con representantes de instituciones que aunque varíen de un tiempo a otro tengan autoridad para tomar decisiones y asumir compromisos, y con la voluntad e interés de quienes la presiden.

153. La Junta de Vigilancia puede ser un organismo adecuado de participación de los beneficiarios en la ejecución. Sin embargo, resultaría importante que los miembros de los beneficiarios en la misma sean representantes de organizaciones realmente representativos de los mismos.

5. Seguimiento y Evaluación

154. El SyE exigen una mayor atención y detalle al realizarse el diseño y un mayor apoyo técnico del FIDA durante la ejecución de los proyectos en los siguientes aspectos:

- a) la especificación de las funciones del SyE, más allá de la verificación del avance físico del proyecto;
- b) las características técnicas y metodológicas para la realización del estudio de base;
- c) el establecimiento de instancias periódicas de autoevaluación en la Unidad Ejecutora del Proyecto y con las coejecutoras;
- d) la ejecución y revisión de estudios de evaluación; y
- e) el desarrollo de capacidades de SyE en los demandantes y oferentes de servicios de asistencia técnica para que desarrollen y apliquen sus propios sistemas de SyE.

APÉNDICE 1

ENTREVISTAS Y VISITAS REALIZADAS

DIRIGENTES Y TÉCNICOS DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

Francis Edgardo Argueta, Secretario, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Javier Antonio Bracamonte, Gerente, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Flaviano Espinoza, Supervisor, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Hector Tábora, Vocal, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Carlos Torres Castillo, Vicepresidente, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Rigoberto Benitez, Asistente Agrícola, Cooperativa Mixta “El Rosario”
Francisco Alvarado, CACFUL
Alberto Polanco, Presidente, COPRAVIFEL
Alfonso Arita, Vice Presidente, COPRAVIFEL
Jorge Games, Secretario, COPRAVIFEL
Cesar M. Mejía, Tesorero, COPRAVIFEL
Santiago Mata, Vocal Primero, COPRAVIFEL
Julio Otoniel Funez, Gerente COPRAVIFEL
Marco Antonio Ramos, Contador COPRAVIFEL
Mariceli Portillo, Gerente, COPRANIL
Cesar Armando Santos, Auxiliar Administrativo, COPRANIL
Amilcar Paz, Presidente, COPRAFEL
Santiago García, Vicepresidente, COPRAFEL
María Del Carmen Gamez, Secretaria, COPRAFEL
Justino Gamez, Tesorero, COPRAFEL
Remberto Enamorado, Vocal I, COPRAFEL
Adin E. Manueles, Técnico financiero, COPRAFEL
Emiliano Pineda, Comité Crédito, COPRAFEL
Nora Martínez, Auxiliar Administrativo, COPRAFEL
Carlos Montiel, Gerente Técnico, COPRAFEL
Juan Angel Estevez, COPRAVEL
Victoria Magaña, Pro-tesorera, CAMICROH
Marco Antonio Posadas, Presidente, CAMICROH
Marcial Abrego, Grupo de microempresarios “El Progreso”
Zaris Salvarenga, Grupo de microempresarios “El Progreso”
José Rosa Sánchez, Gerente ONILH
Douglas Gómez, Técnico Enlace ONILH
Floridalma Rivera, Secretaría Administrativa ONILH
Jairo Portillo, Técnico Agrícola ONILH
Flor López, Administradora ONILH (Lempira)
Guillermo Portillo, Técnico Agrícola ONILH
Silvestre Sánchez, Secretario, Caja Municipal CAMACCE (Grupo No. 4, Superación La Joya, Oromilaca Nueva Esperanza)
Luz Marina Hernández, Vicepresidente Caja municipal (CRAC Nueva Vida La Campa Centro)
Francisco López, Tesorero Caja Municipal (Representante CRAC La Esperanza, Nueva Esperanza)
Daniel Cornejo, Tesorero Iterino Caja Municipal Camino al Desarrollo (Cruz Alta)
Vicente Lara, Gerente CAMACCE (La Campa)
Sergio Tulio Gómez, Técnico Social financiero (Caja Municipal La Campa)
José Ruben Sánchez, Caja Piloto Lempira
Elmer Benedito Reyes, Caja El Picacho
José Dimas García, Caja El Picacho
Heliodoro Mendez O., Caja El Picacho
Encarnación Hernández, Caja Lempira Centro
Atanacio Perez Alberto, Caja No. 2 Brisas del Celaque
Eliseo Santos Pérez, Caja No.1 Fuente de Vida

María Blacinda García, Caja No. 3 (Flores de Líbano)
María Eladia Sánchez, Caja Lempira Centro No. 2
Francisca García, Caja Nuevo Despertar
Bonifacio Hernández, Caja Solidaridad Indígena Lenca
Heleodoro Sánchez C., Caja Rural Piloto Lempira
Facundo Perez Orellana, Caja Rural Brisas de Celaque
Ciriacó Perez García, Caja Rural Tecauxina
Julio Larios, Caja No. 1 (Nueva Vida)
José Atanacio Pérez, Caja No.2 (11 de Junio)
Pedro Guevara, Representante Caja de Base (Lempira)
Cecilio Arriaga, Fiscal de la CAMACCO (Lempira)
Omar Castillo, Técnico financiero, FINACCOOP (La Entrada)
Octavio Cortés, Representante Caja de Base (Lempira)
Rosendo Díaz, Representante Caja de Base (Lempira)
Jesús Hernández, Socio del G.E. Los Tangos (Copan)
Juan Francisco Hernández, Gerente de la CAMACCO (Copan)
Irma López, Socia del G.E. Los Tangos (Copan)
José Antonio Posas, Gerente FINACCOOP (La Entrada)
José Santos Regalado, Presidente G.E. Los Tangos (Copan)
Santos Eugenio Pineda, Representante Caja de Base (Ocotepeque)
Mardú Rodríguez, Presidente de la CAMACCO (Copan)
Olga Rodríguez, Administradora Cooperativa Maya (La Entrada)
Roberto Salazar, Presidente COPRAL (Copán)
Juan Sánchez Juan, Socio del G.E. Brisas de Chamelecón (Copan)
Juvenal Serón, Gerente Coop. Maya Occidental (La Entrada)
Fidel Sosa, Representante Caja de Base (Lempira)
Julián Vargas, Socio del G.E. Los Tangos (Copan)
Francisco Vásquez, Secretario de la CAMACCO (Copan)

Tabla 2: Comunidades y/o Grupos Visitados

| Grupos y/o comunidades visitadas | Lugar-Municipio | Departamento | Principales Interlocutores |
|---|------------------------------|---------------------|---|
| Asociación de Corresponsales Campesinos | Corquín | Copán | Melecio Escalante, Presidente de la Asociación Roberto Trejo, Vicepresidente de la Asociación |
| Asociación de Microempresarios de San Marcos de Ocotepeque (AMESMO) | San Marcos | Ocotepeque | Sebastián Rivera, Presidente del grupo Cirilo Coto, Vicepresidente del grupo |
| Cooperativa Industrial de Conservación de Alimentos (CICAL) | San Marcos | Ocotepeque | Olga Mejía, Presidente de la cooperativa Xiomara Henríquez, Administradora |
| Taller de producción de socia de AMESMO | San Marcos | Ocotepeque | Baltazara Espinoza y familia (socios de AMESMO) |
| Comité Regional de Comercialización (CORECO) | San Francisco del Valle | Ocotepeque | Francisco Argueta, Presidente de CORECO Rafael Estevez, Vocal primero de CORECO |
| Grupo de Microempresarias "Alfarería Maya Chortí". | Carrizalón, Copán Ruinas | Copán | Diapolina García, Presidente Fidelina García, Socia |
| Cooperativa Regional Agroforestal el Buen Amigo Ltda (COPRABAL) | Santa Rita | Copán | José A. Leiva, Presidente de la Cooperativa Emma Lidia Madrid, Tesorera Salvador Pacheco, socio |
| Asociación de Microempresarios, La Entrada, Copán (ASMELCO) | La Entrada | Copán | Victoria Magaña, socia Carlos Calderón, Socio |
| Cooperativa Regional Agroforestal Unión Occidental Ltda (CRAUNOL). | Mercedes | Ocotepeque | Adolfo Miranda, Presidente de la Cooperativa José Alvarez, Vicepresidente |
| Cooperativa Regional de Agricultores Unidos Ltda (COPRAUL). | Sinuapa | Ocotepeque | Daniel Maldonado, Presidente de la Cooperativa Marco Regalado, Vicepresidente Rosa Peña, Tesorera |
| Grupo de Microempresarios Fuente de Luz | Nueva Arcadía | Copán | Daniel Pinto, Presidente del grupo Jorge Barrera, Vocal Santiago Pineda, Secretario |
| Grupo de Microempresarios Luz en mi Camino | El Porvenir, San José | Copán | Rosa Chacón, Visepresidente Reina López, Tesorera |
| Grupo de Microempresarios de Torihuaque | Torihuaque, San Juan de Opóa | Copán | Bety Dominguez, Presidente María Cruz, Nelly Garcia, Luisa Ríos y Alba Dubon (socias) |
| Cooperativa Regional Agroforestal El Pinal Ltda (COPRAPIL). | El Pinal, San Juan de Opóa | Copán | Hernán Garnica, Presidente de la Cooperativa Norah Pineda, Secretaria Leydi Palma, Administradora de la Cooperativa |
| Cooperativa Mixta El Rosario Ltda (COMEROL). | El Rosario, Santa Rosa | Copán | Ricarte Carvajal, Presidente de la Cooperativa Rigoberto Benitez, socio y PRIN de la Cooperativa |

TÉCNICOS DE LA DEP DE PLANDERO

Justo Domingo Torres, Director
Julio Cesar Chinchilla, Sub-director de Promoción, Capacitación y Comunicación
Pedro Cruz, Sub-director de Crédito y Servicios Financieros
Marley Erazo, Asistente de la subdirección de Crédito y Servicios Financieros
Hernán Avila Zelaya, Sub-director de Transferencia de Tecnología
Carlos Lara, Jefe de Transferencia de Tecnología
Herlinda Murillo, Coordinadora del Subcomponente de Agrotransformación y Microempresas
Noé Martínez, Jefe de Programación y Seguimiento
Luis Nuñez, Auxiliar del Departamento de PyS
Felipe Morales, Asesor Legal
Dilcia Lemus, Administradora
Magdalena Landaverry, Auditora
Oscar Maradiaga, Supervisor
Flaviano Espinoza, Supervisor
Nolberto López, Supervisor
Nery Cortez, Supervisor del Proyecto
Alexis Sepeda, Consultor de Capacitación

AUTORIDADES DEL GOH, TÉCNICOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE OTROS PROYECTOS DE DESARROLLO

Miguel Angel Bonilla, Viceministro, Secretaría de Agricultura y Ganadería
Orlando Garner, Director General de Crédito Público
Casta Alicia Mejía, Directora de Gestión y Negociación, Secretaría Técnica de Cooperación
Gloria Castro, Subdirectora de Crédito Público, Secretaría de Finanzas
Isabel Pastora Orfidia, Directora General, SEFIN
Melissa Quirós, Oficial de Crédito de Proyectos FIDA, Dirección General de Crédito Público, SEFIN
Naoto Yamamoto, Representante Residente en Honduras, PNUD
Luis Gradyz, Oficial de Programas, PNUD
Wilfredo Peñalva, Director FONADERS
Salomón Mejía, Subdirector FONADERS
Héctor René Ortega, Director PROSOC
Alexis Cepeda, PROSOC
Ramón Chacón, Director Ejecutivo, PRODERCO
Ricardo Vásquez, Sub-director de Seguimiento, PRODERCO
Ernesto Ferrera, Subdirector técnico, PRODERCO
Efraín Días Arrivillaga, Director PRONADERS
Arturo Galo, PRONADERS
César Palma, PRONADERS
Ramón Vásquez, Director Ejecutivo, PROMOSTA
Elder Armando Romero, Codirector Nacional, Proyecto JICATUYO
Virgilio Vidor, Codirector Europeo, Proyecto JICATUYO
Mayra Falck, EAP Zamorano
Jesús Orellana Vásquez, Alcalde de San Manuel, Lempira
Edgardo Cruz, Coordinador, Plan Internacional, Lempira
Oscar Borjas, Gerente Regional Honduras, BCIE
Armando Blanco Pineda, Gerencia Regional Honduras, BCIE
Rosa María Flores, Gerencia Regional Honduras, BCIE
Cristobal Simón, BCIE
Pedro A. Sevilla, FONAPROVI
José Manuel Figueroa, Director FINSA, FONAPROVI
Hernán Silva, Director Regional, INA

TÉCNICOS DE EDRS E INSTITUCIONES COEJECUTORAS

Gastón Grenier, Director ACDI
Sergio Cruz, Coordinador, ADIAC
José Oswaldo Rivera, AESMO
Víctor Saravia, AESMO
Walter Salazar, Técnico financiero AESMO (San Marcos)
Julio Santos, ATRIDEST
Manuel Chinchilla, CELTA
Álvaro Chinchilla, Administrador, CELTA
Salomón Mejía, Coordinador CANA
Marcio Junior Vega Pinto, DIA
Ruben Jiménez, DIA
Alex Omar Caballero, Director DIA
Saúl Everaldo Castro, Administrador DIA
Humberto Enamorado, ECCODES
José Mardu Rodríguez, ECCODES
Hernán Enamorado, Técnico Social Financiero ECCODES (Lempira)
Edilberto Estévez Director Ejecutivo, ODECO
Carlos Arturo Hernández, Coordinador Técnico, ODECO
Marco Antonio Pérez, Coordinador Social-Financiero, ODECO
Gillermo Méndez Hernández (ONILH)
Douglas Gómez (Coordinador de enlace, ONILH)
Floralba Rivera (Administradora, ONILH)
Carlos Montiel (COPRAFEL)
Juana Banegas, Administradora, INHCOES
Rosa Ochoa, Presidente de la Junta Directiva, INHCOES
Roberto Deras, Director, INCHCOES
Carmen Reyes, Promotora locutora
José Santos Ramos, Jefe Regional de Copán, INFOP
Jorge Bueso Arias, Gerente General y Presidente, BO
Luciano Castellanos, Asistente Gerencia General BO, Santa Rosa de Copán
Nicomedes Espinoza, Oficial de Crédito BO (San Marcos)
Florentino Galdámez, Oficial de Crédito BO (La Entrada)
Juan Ramón López, Técnico financiero BO (Gracias)
Sú, Mario Sú, Gerente Agencia BO (Gracias)
Tronconi, Francisco Tronconi, Gerente Agencia BO (San Marcos)
Ramón Mendoza, Gerente Microfinanzas BANHCAFE (Tegucigalpa)
Marco Antonio Reyes, Gerente Agencia BANHCAFE (La Entrada)
Daisy Maribel Hernández, Contadora BANHCAFE (San Marcos)
Juan Angel Cruz, Gerente Agencia BANHCAFE (Santa Rosa)
José Luis Pineda, Gerente Regional BANHCRESER (Santa Rosa)

PRODUCTORES INNOVADORES (PRINS)

José Orlando Díaz
Rufino García
Juan Erazo
Jorge Gamez
Bartola Marroquín
Francisco Erazo
José Lino Arita
Armando Martínez
Bernabé Membreño
Armando Estevez
Juan Ramon López
Samuel Mejía
Marco Tulio Estevez
Jacinto Pérez
Emiliano Pineda
Lucio Sánchez
Roberto Polanco
Katy Sánchez

**Asistentes a la Reunión de Presentación de Impresiones Preliminares
de la Misión de Evaluación Preterminal a la Dirección Ejecutora del Proyecto
e instituciones coejecutoras (Santa Rosa de Copán, 7 de junio de 2000)**

Julio Guerra, Secretaria Agricultura y Ganaderia
Justo Domingo Torres, PLANDERO
Herlinda Murillo, PLANDERO
Noé Martínez, PLANDERO
Julio Cesar Chinchilla, PLANDERO
Pedro Cruz, PLANDERO
Hernán Avila Zelaya, PLANDERO
Carlos Lara, PLANDERO
Amadeo Santos, Alcalde Municipal de La Campa, Lempira
Carlos A. Lanza, ATRIDEST (EDR)
Carlos Arturo Hernandez, ODECO (EDR)
Magdalena Landavery, Auditora PLANDERO
Juan Angel Cruz, Banco del Café
Darlan H. Madrid, Banco de Occidente
Francisco Alberto Rodezno, Presidente Junta Vigilancia PLANDERO
José Salomon Mejía, CANA (EDR)
Manuel Chinchilla, CELTA (EDR)
Carlos Montiel (COPRAFEL)
Casiodoro de Jesús Martínez, Colegio de Profesionales Ciencias agrícolas
Hugo Carcamo, SEDI (EDR)
Juana Banegas, INHCOES(EDR)
Sergio Cruz, ADIAC (EDR)
Oscar Maradiaga, Supervisor PLANDERO
Julio Santos, ATRIDEST (EDR)
Víctor Saravia, AESMO (EDR)
Olga Marina Rodríguez, Coop. Maya Occidental
Marcio Vega Pinto, DIA (EDR)
Nolberto Emilio López, Supervisor PLANDERO
Nery E. Cortés, Supervisor PLANDERO
Flaviano Espinoza, Supervisor PLANDERO
Faustino Suate, Coop. Agrof. La Iguala
Humberto Enamorado, ECCODES (EDR)
Wilfredo Pérez, Coop. Agrof. Celaque
Santos Hector Avila, Gobernación Política
Nery Alvarado, Gobernación Política
José Rosa Sánchez, ONILH (EDR)
Carlos Humberto Méndez, Medios de Comunicación
Carlos Enrique Morales, Medios de Comunicación

**Asistentes a la Reunión de Presentación de Impresiones Preliminares
de la Misión de Evaluación Pre-terminal en reunión “ampliada”
de la Junta Directiva de PLANDERO (Tegucigalpa, 9 de junio de 2000)**

Miguel Angel Bonilla, Viceministro-SAG
Gloria Castro, Subdirectora, SEFIN
Gloria Magaly Santos, Asistente Especial, SETCO
Noemí Luna , Asistente Técnico, SETCO
Adalberto Sorto, Director Gral, DGDAI
David Alfredo Peralta, Asesor, SAG/DGDAI
Ulises Aguilar, Asistente Tecnico, SAG/DGDAI
Edelberto Rodas, Depto. Seguimiento, SAG/DGDAI
Claudia del Cid, Asistente Gestión y Proyectos, SAG/DGDAI
Marle Ponce, Jefe Depto Genero, SAG/DGDAI
Arturo Galo, Técnico PRONADERS
Efraín Díaz , PRONADERS
Wilfredo Peñalva, Director, FONADERS
Salomón Mejía, Subdirector, FONADERS
Magdalena Ordoñez, Subdirector PyS, FONADERS
Alberto Benítez, Subdirector FONADERS
Ninoska Navarro, Asistente Dirección, FONADERS
Isolina Oliva, Administradora, FONADERS
Ramón Chacon, Director, PRODERCO
Ernesto A. Ferrera, Subdirector Tecnico, PRODERCO
Federico Ramos, Dpto. Produccion, PRODERCO
Ricardo A. Vasquez, Jefe USEP, PRODERCO
Germany Aguilar, Jefe Unidad Py S, PROSOC
Felipe Morales, Asesor Legal, PLANDERO
Pedro Cruz, Subdirector de Crédito, PLANDERO
Dilcia Lemus, Administradora, PLANDERO

APÉNDICE 2

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

| TITULO | AÑO | LUGAR DE PUBLICACION |
|--|-------------|---|
| I. DOCUMENTOS BÁSICOS DEL PROYECTO | | |
| 1 Contrato de Préstamo 336-HN | 1993 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 2 Convenio PLANDERO PNUD | 1995 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 3 Convenio Préstamo PLANDERO/BCIE | 1995 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 4 Informe Comisiones Técnica de otros Proyectos FIDA en C.A. | 1998 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 5 Convenio de Administración de Fondos Sría. de Finanzas/BANHCAFE | 1996 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 6 Convenio de Administración de Fondos Sría. de Finanzas/BANCRESER | 1999 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 7 Convenio de Administración de Fondos Sría. de Finanzas/Cooperativa Maya | 1999 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 8 Convenio de Administración de Fondos Sría. de Finanzas/Banco de Occidente | 1996 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 9 Informes del PLANDERO, DEP | 1995 – 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 10 Informe de Supervisión del BCIE | 1996 - 1999 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 11 Informes de Auditorías, Consultora Tovar y Asociados | 1995 – 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 12 Notificaciones de Misiones del FIDA | | |
| 13 Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, Dec. Congreso Nac. 18-90 | 1990 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 14 Programa de Desarrollo del Agro (PROAGRO) | 1990 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 15 Documento de Proyectos FIDA/FONADERS | 1999 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 16 Ley de Creación del PRONADERS | 2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 17 Decreto de Convenio de Préstamo FONADERS | 1999 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| II. INSTRUMENTOS OPERATIVOS DEL PROYECTO | | |
| 1 Marco Lógico Versión inicial y versión actualizada | 1996 - 2000 | Copán, Ocotepeque y Lempira, Hond. C.A. |
| 2 POAS del Proyecto | 1995 – 2000 | Copán, Ocotepeque y Lempira, Hond. C.A. |
| 3 POAS de las EDR's | 1995 - 2000 | Copán, Ocotepeque y Lempira, Hond. C.A. |

| | | | |
|----|---|-------------|---|
| 4 | Planes de Desarrollo Empresarial (PDE) de las Empresas Productoras atendidas por PLANDERO | 1996 –2000 | Copán, Ocotepeque y Lempira, Hond. C.A. |
| 5 | Planes de Acción de las Cooperativas Regionales Agroforestales | 1998 - 2000 | Copán, Ocotepeque, Lempira, Hond. C.A. |
| 6 | Planes de Trabajo Anual de las Empresas Productoras | 1996 - 2000 | Copán, Ocotepeque, Lempira, Hond. C.A. |
| 7 | Planes de Manejo de Finca (P.M.F. Modelo) | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 8 | Reglamento Operativo del PLANDERO | Feb. 1996 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 9 | Estrategia Operativa del PLANDERO y flujograma de entrega de servicios | Feb. 1996 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 10 | Organigrama para la ejecución del Proyecto | 1997 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 11 | Proceso de Contratación de las EDR´s | 1998 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 12 | Dictámenes de la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) de la JDP, sobre propuestas Técnicas y Económicas de las EDR´s y los POA´s | 1996– 2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 13 | Modificaciones Conceptuales y estratégicas incorporadas durante la ejecución del Proyecto | 1996 -2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 14 | Convenios de Administración de fondos con Instituciones financieras | 1996 - 2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 15 | Convenios de Cooperación Técnica Interinstitucionales | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 16 | Contratos de Cooperación Técnica con las EDR´s | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 17 | Informes de las EDR´s | 1996 – 2000 | Copán, Ocotepeque y Lempira |
| 18 | Informes de los Bancos sobre Administración de Fondos | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 19 | Lista de Cooperativas, Empresas Productoras y Comunidades atendidas | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 20 | Lista de EDR´s contratistas de PLANDERO e Instituciones con Convenio | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 21 | Actas de la Junta Directiva | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 22 | Actas de la Junta de Vigilancia | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 23 | Actas de la Secretaría Técnica | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 24 | Instrumentos de Supervisión, Diagnóstico Particip. Local, Plan de Desarrollo Emp. | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 25 | Reglamento de Crédito | 1996 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 26 | Estrategia de Género (Módulos de Formación) | 1998 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 27 | Estrategia de Seguimiento y Evaluación del Proyecto | 1996 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 28 | Proceso de Articulación de las acciones del Proyecto a las instancias de Desarrollo Municipal | 1997 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 29 | Informe Evaluativo de las Acciones del PLANDERO, Com. Técnica Interinstitucional | 1998 | Tegucigalpa, M.D.C. Hond. C.A. |
| 30 | Mecanismos de Articulación de las acciones crediticias del PLANDERO a la Ejecución del FONADERS | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 31 | Estudio de Impacto de las acciones de Capac. del PLANDERO. A. Zepeda/2000 | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 32 | Expediente Técnico de Empresas asistidas por EDR´s | 1996 - 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |

| | | | |
|----|--|-----------|---------------------------------|
| 33 | Catálogo de Productos elaborados por Microempresarios | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 34 | Manual práctico del Agricultor de Occidente | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 35 | Balance por EDR's contratadas | 1996-2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 36 | Sistematización a partir de la Práctica (CERTEC/PLANDERO) Microempresa | 1997-1998 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 37 | Lista de Productos y capacidad de Producción de las Microempresas atendidas por PLANDERO | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 38 | Asamblea CAMICROH | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 39 | Reglamento y Estatutos de la CAMICROH | 1998 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |

III. DOCUMENTOS SOBRE RESULTADOS OBTENIDOS Y ESTUDIOS ESPECIALES DEL PROYECTO

| | | | |
|-----|---|-----------------|---------------------------------|
| 1 | Estudio de Diagnóstico Anual Inicial, Emprande Consultores | 1996 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 2 | Tabulación de Boletas de 1996 (Sistematización 1999) | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 3 | Informe sobre Medición de Indices de Adopción ADAI | 2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 4 | Informe de Resultados PLANDERO 1995 – 1999, PNUD | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 5 | Informes sobre Seguimiento y Evaluación (Consultor Daniel Laguna) | Ab. y Jun. 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 6 | Diagnóstico PLANDERO (sobre Componente de Crédito, R. Quiroz | 1998 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 7 | Estudio de Caso sobre Caja de Ahorro y Crédito Municipal PNU, (Borrador) | Mayo/2000 | Tegucigalpa, M.D.C., Hond. C.A. |
| 8 | Estudio de Caso sobre Modalidad de Coejecución del PLANDERO (Ruta/DIA) | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 9 | Socialización de Tecnológicas Agroforestales (1997-1998-1999) | 1999 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 10 | Informe de Experiencias de Coejecución en Centro América/ Ruta III Costa Rica | 1999 | Costa Rica, C.A. |
| 11 | Memorias Institucionales por EDR | 1996-2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 12 | Estudio de casos exitosos por EDR | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 13. | Informe de Evaluación, Comisión Evaluadora Interinstitucional de las EDRs. SAG, SETCO y SEFIN | 1998 | Tegucigalpa, Hond. C.A. |

IV. INFORMACION SOBRE COBERTURA GEOGRAFICA (MAPAS DE LA ZONA)

| | | | |
|---|--|------|---------------------------------|
| 1 | Mapa General del área de influencia o por Departamento. Mapa de Intervenciones del Proyecto (intervenciones crediticias y técnicas del Proyecto) | 1997 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |
| 2 | Croquis de la zona de influencia de las EDR's Contratadas por PLANDERO | 2000 | Santa Rosa de Copán, Hond. C.A. |

V. OTROS

1. Morris, Saul y Pineda, Juan Manuel. “Fortalecimiento de los Aspectos de Seguridad Alimentaria del Hogar y de la Nutrición en Proyectos del FIDA de Alivio a la Pobreza: Desarrollo de Metodologías Operacionales para el Diseño y Monitoreo de Proyectos. 1998. Estudio de Caso, Honduras.” Informe final. Washington, D.C.: IFPRI
2. Congreso de la República. “Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola,” Decreto n° 31-92, Congreso de la República.
3. SAG. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, noviembre de 1999.
4. Estrategia de Reducción de la Pobreza, Diagnóstica Preliminar, República de Honduras, marzo de 2000
5. Dirección General de Estadística y Censos. Censo Nacional Agropecuario 1992-1993. Tegucigalpa, Honduras.
6. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1998, noviembre de 1998
7. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1999, noviembre de 1999
8. FAO. Huracán Mitch, mayor empobrecimiento rural y oportunidad para una cooperación técnica internacional efectiva en apoyo a la producción agrícola campesina, marzo de 1999
9. BID. Resumen y Perfil Estadístico de Honduras, marzo de 1999.
10. Banco Central de Honduras. Honduras en Cifras, 1993-1995, Tegucigalpa.
11. Banco Central de Honduras. Honduras en Cifras, 1996-1998, Tegucigalpa.
12. SAG. Compendio Estadístico Agropecuario 1999, enero de 2000, Tegucigalpa.
14. Contraloría General de la República. Auditoría de los Recursos del Gobierno de Honduras Administrados por el PNUD bajo el Proyecto HON/95/010, períodos 1 de julio al 31 de diciembre de 1995 y 1 de enero al 31 de diciembre de 1998.
14. Informes de Auditoría Externa, períodos fiscales 1995, 1996, 1997, 1999 y 1999, Tovar, López y Asociados.
15. BCH, Boletín Estadístico Vol XLV(1), Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, Enero del 2000
16. BCH, Índice de Precios al Consumidor, B Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, Abril del 2000.
17. BCH-GTZ, Memoria: Seminario Taller Finanzas Rurales, Banco Central de Honduras y Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Tegucigalpa, Agosto de 1997.
18. Camacho, A. Sobre la eficiencia y competitividad de los sistemas financiero en Centro América, San José, 1999
19. CMCA, Situación económica de los países centroamericanas en 1998, Consejo Monetario Centroamericano, San José, 1999
20. CMCA, Boletín Estadístico 1998, Consejo Monetario Centroamericano, San José, 1999
21. CMCA, Informe económico regional 1999, Consejo Monetario Centroamericano, San José, 2000.
22. Comunica, Una ley que cambia vida en el campo, manual sobre la ley para la modernización y desarrollo del sector agrícola. Cuadernos de Educación Ciudadana. Tegucigalpa, 1998
23. FONAPROVI, Ley de recuperación Financiera para el Sector Agropecuario, Circular 07/2000.
24. Mazariegos, Luis (1999) Informe de consultoría en genero: Una caracterización del trabajo de las EDRs en la operacionalización del enfoque de genero en el proyecto, Noviembre 1999, PLANDERO, Santa Rosa de Copan.

25. Quirós, R. Diagnóstico del Proyecto PLANDERO en Honduras, RUTA, San José 1998
25. FIDA. Informe y Recomendaciones del Presidente a la Junta Ejecutora sobre una propuesta de préstamo a la República de Honduras para el PLANDERO, FIDA, Roma, septiembre de 1993.
27. FIDA. Informe de Evaluación *Ex-ante* del Proyecto, Volumen I: Texto Principal y Volumen II: Anexos, FIDA, Roma, Italia, mayo de 1993.
28. FIDA. Honduras. Evaluación de la Cartera de Proyectos. Informe principal y anexos. Roma, 1996.
29. Contrato de Préstamo entre el BCIE y la República de Honduras para la Administración del préstamo al proyecto PLANDERO.
30. Confederación Hondureña de Cooperativas, Ley de Cooperativas de Honduras y su Reglamento, Tegucigalpa, octubre de 1997.
31. Colegio de Ingenieros Agrónomos. Agricultura Transformación y Negocios, Tegucigalpa, febrero del 2000.
32. GTZ. La Promoción a la Microempresa y Mediana Empresa en América Central, El Salvador 1999.

APÉNDICE 3

TERMINOS DE REFERENCIA GENERALES

Misión de Evaluación Preterminal

A. Introducción

La Oficina de Evaluaciones y Estudios del FIDA realizará en coordinación con el Gobierno de la República de Honduras y la División de América Latina y el Caribe del FIDA una evaluación pre-terminal del Programa de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PLANDERO), préstamo FIDA 336-HN. La Misión de Evaluación pre-terminal se llevará a cabo entre el 15 de mayo y el 12 de junio de 1999 por un equipo de profesionales integrado por un experto en asistencia técnica y transferencia de tecnología (Jefe de Misión), un experto en organización e instituciones; un experto en infraestructura y un experto en servicios financieros y crédito rural.

B. Antecedentes, objetivos y componentes del proyecto

El PLANDERO fue formulado como una segunda etapa del Proyecto de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PRODERO), el que fue ejecutado en la misma área de influencia que el PLANDERO entre 1982 y 1987. La Junta Ejecutiva del FIDA aprobó el mismo en setiembre de 1993, iniciándose la ejecución en julio de 1995 con una fecha de cierre prevista para el 30 de junio de 2000—extendida posteriormente al 31 de diciembre de ese año. El proyecto aprobado tuvo un costo total de USD 15,72 millones, de los cuales DEG 5,5 millones (equivalentes aproximadamente a USD 7,69 millones) correspondieron a un préstamo en condiciones muy favorables del FIDA, USD 3,04 millones a la contraparte del Gobierno de Honduras (GOH), USD 1,40 millones a un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), USD 3,34 millones a un préstamo del Fondo de la OPEP y USD 0,25 millones a una donación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto tuvo al BCIE como institución cooperante.

El área del proyecto comprendió a los departamentos de Copán, Ocotepeque y Lempira en el occidente del país, contando con una superficie de 9 373 km² y una población que alcanzaba a 520 000 habitantes en 1993, siendo el 90% población rural. El grupo objetivo del proyecto estuvo constituido por unas 60 000 familias campesinas que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, de las cuales 33 000 poseían ingresos inferiores a la línea de pobreza crítica (USD 1 055). La población beneficiaria del proyecto estaría constituida por 4 620 familias, incluyendo a pequeños productores y campesinos sin tierra. Un 20% de estas familias serían encabezadas por mujeres, mientras que otras 400 mujeres recibirían capacitación, apoyo y crédito para establecer microempresas rurales, lo que llevaría a unas 1 320 la cantidad de mujeres beneficiarias.

Los principales objetivos del proyecto fueron: a) aumentar los ingresos de los beneficiarios; y b) establecer un nuevo modelo de apoyo al desarrollo rural a través del desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica. Este último objetivo resultaba de gran trascendencia, dado que el GOH—al igual que la mayoría de los países en vías de desarrollo—había tradicionalmente atendido a la población campesina a través de servicios de asistencia técnica estatales y gratuitos, y se planteaba un modelo diferente, basado en la existencia de oferentes privados y organizaciones de productores con voluntad y capacidad de pagar por servicios de asistencia técnica.

Esto se lograría a través de los siguientes componentes: a) Transferencia de Tecnología; b) Promoción, Capacitación y Comunicación; c) Caminos Rurales; d) Seguimiento y Evaluación; y e) Administración del Programa.

C. Objetivos generales de la Evaluación Preterminal

El equipo de evaluación analizará los resultados del proyecto conjuntamente con los beneficiarios, el equipo de coordinación del PLANDERO, funcionarios y técnicos del sector público vinculados con el proyecto, personal de instituciones coejecutoras y organizaciones contratadas para brindar servicios a los beneficiarios del proyecto. De acuerdo a los objetivos planteados en el diseño del proyecto, la evaluación analizará:

- a) Los efectos e impactos del proyecto en la producción, ingresos y calidad de vida de los beneficiarios y en el desarrollo de un mercado de servicios de asistencia técnica.
- b) La eficiencia de las acciones del proyecto, o la relación entre los efectos logrados y los costos de las acciones.
- b) La sostenibilidad de los resultados logrados por el proyecto una vez finalizada la ejecución.
- c) Cada consultor deberá considerar las dimensiones de género y medio ambiente en la evaluación de los diferentes componentes y acciones del proyecto, en especial en lo que se refiere al crédito, la capacitación y comunicación y la asistencia técnica y transferencia de tecnología.

D. Cuestiones relevantes a ser analizadas

La evaluación pre-terminal del PLANDERO deberá considerar algunas cuestiones importantes, entre las que se cuentan las siguientes:

- a) El diseño del PLANDERO planteó como uno de sus principales objetivos promover un mercado de servicios de asistencia técnica, previendo acciones de capacitación y crédito para estimular la creación y fortalecimiento de proveedores privados y otras de organización y capacitación para fortalecer organizaciones de productores que estuvieran dispuestas a contratar estos servicios. Esta modalidad de prestación de servicios se derivó de cambios en las políticas en Honduras, por lo que resulta muy importante evaluar los resultados logrados en el desarrollo de la oferta y demanda de servicios, la calidad de estos servicios y su sostenibilidad una vez finalizada la ejecución del proyecto.
- b) El PLANDERO constituyó uno de los primeros proyectos en Centroamérica en establecer acuerdos con bancos privados para que actuaran como intermediarios de crédito, lo que resulta importante evaluar en términos del alcance de los servicios financieros brindados a los beneficiarios, el cofinanciamiento con fondos de los propios bancos, la eficiencia y oportunidad de los servicios y la sostenibilidad de los fondos de crédito puestos en administración con los bancos.
- c) Como fue antes mencionado, el PLANDERO constituye el segundo proyecto del FIDA implementado en los departamentos de Copán, Lempira y Ocotepeque. El anterior, el Proyecto de Desarrollo Rural de la Región de Occidente (PRODERO) se implementó entre 1982 y 1987, siendo considerado uno de los proyectos del FIDA de mejor desempeño en el país. Dado que varias evaluaciones de proyectos han destacado el corto período de los proyectos normales para lograr cambios drásticos en la producción e ingresos de los beneficiarios, así como en la capacidad de sus instituciones, resulta importante evaluar los resultados de un proyecto que constituye parte de una secuencia de intervenciones en la región de Copán, Lempira y Ocotepeque.

- d) El FIDA ha implementado un número importante de proyectos en Honduras, contribuyendo a los objetivos del GOH de combatir la pobreza rural y acumulando una importante experiencia sobre las intervenciones más adecuadas para lograrlo. Debido al importante número de proyectos y las potenciales lecciones que podrían generarse, la Oficina de Evaluación y Estudios del FIDA realizó en 1995 una Evaluación de la Cartera de Proyectos—la única realizada en un país latinoamericano. Las conclusiones de esta evaluación fueron discutidas ampliamente con el GOH y otras instituciones vinculadas al desarrollo rural en el “Encuentro Evaluativo sobre las Experiencias de Proyectos Financiados por el FIDA en Honduras” que se realizó entre los días 25 y 26 de Noviembre de 1996. A partir de ello, se pretendió contribuir a generar lecciones útiles para el propio GOH.

E. Tiempos y tareas de la Misión de Evaluación Preterminal

La Evaluación pre-terminal tendrá tres fases: a) revisión de documentos por cada uno de los consultores antes del arribo a Honduras; b) trabajo de campo en Honduras, el que se realizará entre los días 15 de mayo y 13 de junio de 2000; los consultores dedicarán tres semanas a la recolección de información y la última semana al inicio de la preparación de sus informes; y c) continuación del análisis de la información y redacción final de los informes; d) compilación de los informes y elaboración del informe principal y su resumen ejecutivo; y e) (d) un periodo de finalización del informe interna al FIDA, por el Evaluador de operaciones.

La Misión arribará a Honduras el día 14 de mayo, iniciando el 15 de mayo sus reuniones con autoridades y técnicos de instituciones públicas que tienen que ver con el proyecto, técnicos del PLANDERO, personal de instituciones coejecutoras y beneficiarios del proyecto. Al final del período en Honduras, la Misión realizará presentaciones de las observaciones preliminares de la evaluación con miembros de la Unidad Ejecutora y coejecutores, y con representantes del gobierno, las que se harán tentativamente los días 9 y 12 de mayo. En este momento, se presentará un breve documento con las observaciones preliminares, el que servirá para recoger las reacciones a las primeras observaciones de la misión.

La experiencia del proyecto será analizada y sistematizadas a efectos de generar lecciones para una mejor definición de las intervenciones futuras en el ámbito del desarrollo rural en el país y para proyectos del FIDA en contextos similares. Particular atención se dará al análisis de la sostenibilidad de los resultados alcanzados por el proyecto y las instituciones generadas una vez finalizado el mismo, así como a las relaciones costo-beneficio de las principales acciones realizadas.