



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

EVALUACIÓN DE PROYECTO



República Dominicana

**Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas
de la Región Sur-Oeste , Fase II**

Evaluación final

Agosto de 2011



**Documento del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola**

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste

Fase II

Evaluación final

**Agosto de 2011
Informe N° 2452-DO**

Fotos de la portada:
1. Un agricultor de la localidad de Estero riega sus árboles jóvenes de banano. Su parcela será posteriormente utilizada por el proyecto para demostración; 2. Un extensionista y un agricultor trabajan en un viñedo en el pueblo de Neiba. El proyecto ha introducido una nueva vid de España.

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste - Fase II
(PROPESUR) – Préstamo No. 495-DO

Evaluación Final

Índice

Equivalencias Monetarias	iv
Pesos y Medidas	iv
Abreviaturas y Siglas	iv
Mapa: Área del Proyecto	vii
Prólogo	ix
Foreword	xi
Agradecimiento	xiii
Aknowledgements	xv
Resumen Ejecutivo	xvii
Executive Summary	xxv
Acuerdo en el Punto de Culminación	xxxiii
Agreement at Completion Point	xxxix
I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	1
A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación	1
B. Antecedentes del País y del Sector	3
II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO	9
III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN	14
A. El Proyecto en General	14
B. Subcomponente de Fortalecimiento Institucional	17
C. Componente de Desarrollo Comunitario: Desarrollo Organizacional	18
D. Componente de Desarrollo Comunitario: Infraestructura	19
E. Componente de Desarrollo Comunitario: Desarrollo Productivo	20
F. Seguridad Alimentaria	22
G. Componente de Servicios Financieros Rurales	22
IV. DESEMPEÑO DEL PROYECTO	23
A. Pertinencia	24
B. Eficacia	27
C. Eficiencia	33
D. Resumen de Desempeño	35
V. IMPACTO DEL PROYECTO	35
A. Ingresos y Activos Netos de los Hogares	35
B. Capital Humano y Social y Empoderamiento	38
C. Seguridad Alimentaria y Productividad Agrícola	39
D. Recursos Naturales y Medio Ambiente	40
E. Instituciones y Políticas	40
F. Resumen de Impactos	41
VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO	42
A. Sostenibilidad	42
B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance	43

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS	44
A. Desempeño del FIDA	44
B. Desempeño del Gobierno	46
C. Desempeño de los Proveedores de Servicios	46
D. Resumen de Desempeño e Impactos de PROPESUR	47

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48
A. Conclusiones	48
B. Recomendaciones	49

APÉNDICES

1. Documentos de Referencia	53
2. Marco de la Evaluación	57
3. Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA	63
4. Cuadros de Datos sobre el Contexto del País	65
5. Marco Lógico Definitivo del Proyecto (2006/2007)	69
6. Resultados del Proyecto Medidos por los Indicadores del Marco Lógico Definitivo	71
7. Infraestructuras Comunitarias Implementadas con el Fondo de Inversión Comunitaria	77
8. Información Financiera Desglosada del Proyecto	79
9. Organigrama del Proyecto	81
10. Personas Entrevistadas	83
11. Muestra de Asociaciones Apoyadas por PROPESUR	85

CUADROS

1. Personas Pobres y en Extrema Pobreza a Nivel Nacional, 1998-2002 (millones)	6
2. Personas Pobres y en extrema Pobreza en las Tres Provincias Atendidas por PROPESUR, 2002	7
3. Hitos Principales en la Evolución de PROPESUR	12
4. Resumen de Ejecución Financiera al Cierre del Proyecto (30.06.2008), por fuente de Financiamiento, Comparada al Presupuesto (en millones de USD)	15
5. Ejecución Financiera Comparada al Presupuesto Original, por Componente	16
6. Familias y Personas Beneficiarias Directas del Proyecto	16
7. Número de Asociaciones y Asociados Apoyados por el Proyecto	18
8. Préstamos Concedidos y Total de Beneficiarios con Crédito, a Octubre de 2007	23
9. Costo por Categoría de Gasto al Cierre del Proyecto	34
10. Incremento Estimado en los Ingresos de los Beneficiarios/as Productores/as de Café por Ciclo de Producción	37
11. Resumen de Calificaciones	47

RECUADROS

1. Pertinencia	26
2. Eficacia	33
3. Eficiencia	35
4. Impacto	42
5. Otros Criterios de Desempeño	44
6. Desempeño de los Asociados	47

ANEXOS (*)

- I. Componente Desarrollo Agropecuario, Seguridad Alimentaria, Legalización de Tierras y Recursos Naturales
- II. Componente Desarrollo Comunitario y Eje Transversal de Equidad de Género
- III. Componente Servicios Financieros Rurales

(*) Los anexos se encuentran disponibles en la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
evaluation@ifad.org

Equivalencias Monetarias

<i>Unidad Monetaria</i>	<i>Peso Dominicano (DOP)</i>
USD 1	DOP 33,0
DOP 1	USD 0,03

Pesos y Medidas

1 kilogramo (kg)	2.204 libras
1 quintal (qq)	46,04 kg
1.000 kilogramos	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	0,62 millas
1 metro (m)	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	2,47 acres
1 tarea (ta)	628,8 m ²

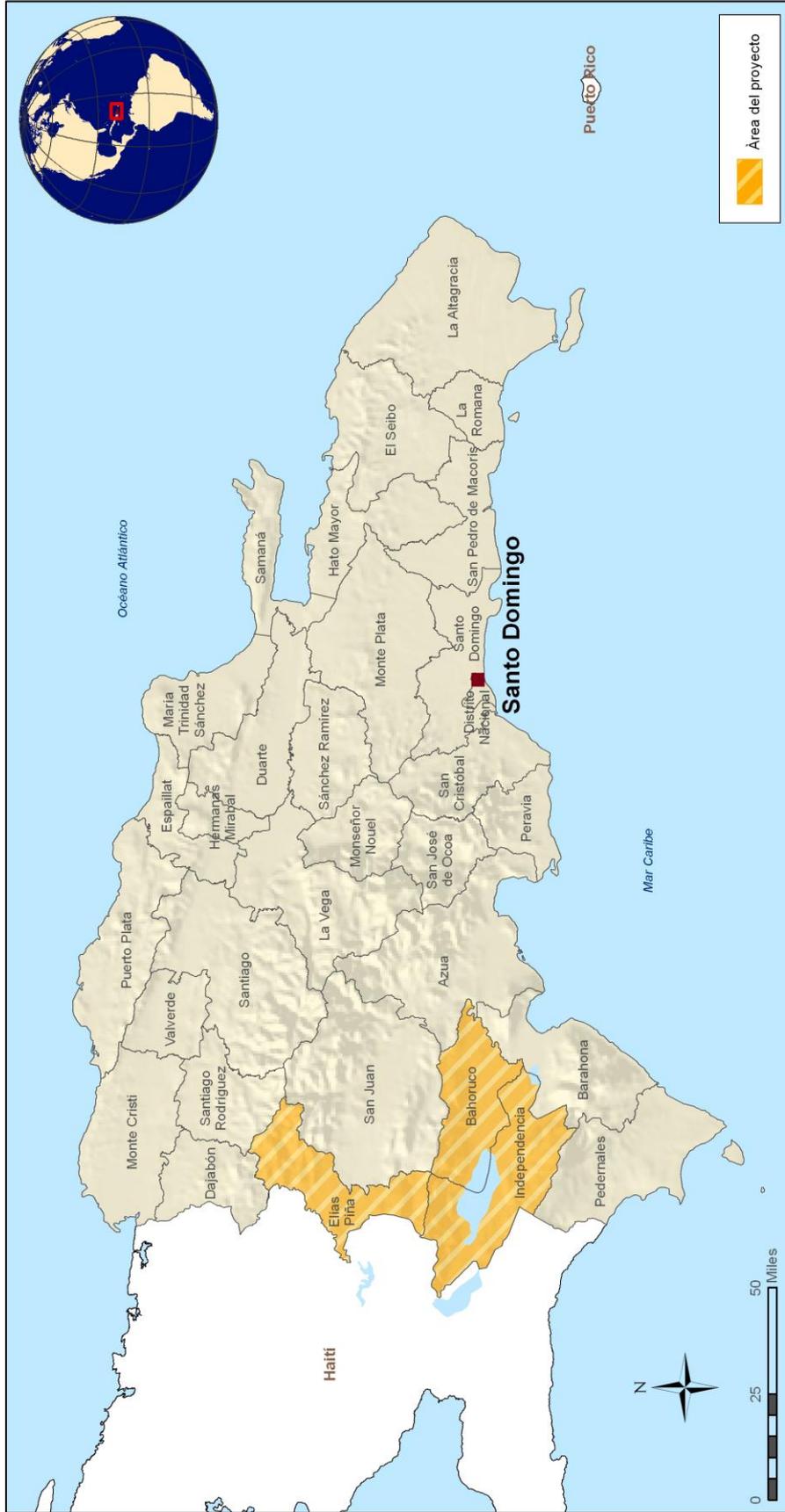
Abreviaturas y Siglas

ADEMI	Asociación para el Desarrollo de Microempresas, Inc.
APA	agencia de promoción de área
ATP	asesor técnico principal
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CDP	Comité Directivo del Proyecto
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CODOCAFE	Consejo Dominicano del Café
COOPROCASINE	Cooperativa de Productores de Café de Calidad de la Sierra de Neyba
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (<i>country strategic opportunities programme</i>)
CPO	Comité de Planificación y Operación del Proyecto
EEA	evaluación ex ante
FIC	Fondo de Inversiones Comunitarias
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIME	Fondo de Inversión para el Desarrollo de la Microempresa, Inc.
FLO	Fondo para la Certificación de Productores (<i>Fairtrade Labelling Organizations International</i>)
IFI	instituciones financieras intermediarias
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
IOE	Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OSC	Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (FIDA) (<i>Operational Strategy and Policy Guidance Committee [IFAD]</i>)
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	plan operativo anual
PROPEUR	Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas del Sur-Oeste
PROSANA	promotoras de sanidad animal
RIMS	Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (<i>Results and Impact Management System</i>)
RMT	revisión de medio término
SEA	Secretaría de Estado de Agricultura

SEEPyD	Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo
SEP	Subsecretaría de Estado de Planificación
SIGE	Sistema de Información Gerencial
UCODEP	Unión y Cooperación para el Desarrollo de los Pueblos
UGP	unidad de gestión del proyecto
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas <i>(United Nations Office for Project Services)</i>
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional <i>(United States Agency for International Development)</i>

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste (PROPELUR) - Fase II



28-1-2011

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Mapa elaborado por el FIDA



Prólogo

El Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste – Fase II (PROPESUR) fue diseñado para aumentar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida de los campesinos pobres en la región sur-oeste del país y aliviar su pobreza mediante el desarrollo social y productivo sostenible. El diseño del proyecto incluyó dos componentes: el desarrollo comunitario y el acceso a servicios financieros rurales. El presupuesto total del proyecto fue de USD 17,6 millones.

La evaluación señala que el diseño del proyecto fue en conjunto pertinente en relación a las necesidades de los pobres en esa región (una de las más pobres del país), así como a la estrategia del gobierno y las prioridades del FIDA. Se definieron adecuadamente diferentes subcomponentes para responder al amplio abanico de intervenciones para diferentes unidades de atención (comunidades, organizaciones, familias, individuos). Por otro lado, esta complejidad, junto con cambios en la política del gobierno en cuanto a la estrategia de descentralización, planteó un desafío a la gerencia que resultó en dificultades y retrasos en poner en práctica el proyecto. La eficiencia del proyecto fue afectada por estas demoras.

PROPESUR fue efectivo en varios aspectos como en el apoyo a organizaciones de base, promoción de equidad de género, provisión de servicios, infraestructura social, y acceso a servicios financieros. Por otro lado el proyecto alcanzó escasos resultados en fomentar el establecimiento de nuevas microempresas rurales y la integración a cadenas productivas fue limitada. Al inicio se favorecieron obras sociales en detrimento de una estrategia para promover un apoyo oportuno a lo largo de las cadenas productivas comerciales identificadas para la intervención (café, banano, hatos ovino-caprinos).

El proyecto produjo impactos positivos en el ingreso de las familias (en especial en los productores de café), logró aumentar el capital social en las comunidades apoyadas y además se fortalecieron las instituciones privadas como las ONG, cooperativas e instituciones financieras. Por otro lado no se alcanzaron impactos en la seguridad alimentaria ni en el manejo de los recursos naturales, donde no se prestó la suficiente atención al manejo integral de la microcuenca.

PROPESUR se benefició de un amplio espacio para la experimentación y propuso elementos novedosos como una planificación-operación “por demanda” de los beneficiarios, una fuerte participación del sector privado en la ejecución, el fortalecimiento de un servicio financiero rural, y el énfasis en un enfoque de equidad de género. A pesar de algunos esfuerzos al respecto, existen oportunidades para mejorar en cuanto a la difusión de sus experiencias y lecciones aprendidas en relación al desarrollo de la zona, particularmente en vista del alto contenido innovador de PROPESUR.

Este informe de evaluación incluye un acuerdo en el punto de culminación en el que se resumen los principales hallazgos de la evaluación y se señalan las recomendaciones que fueron discutidas y aprobadas por el Gobierno de República Dominicana y el FIDA, junto con las propuestas en cuanto a cómo y por quién éstas deben ponerse en práctica.



Luciano Lavizzari
Director, Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Foreword

The South Western Region Small Farmers Project, Phase II (PROPESUR) was designed to alleviate poverty through sustainable social and productive development in the south-west of the country, increasing income levels and improving living conditions of poor farmers. The project design included two components: community development and access to rural financial services. The total project budget was US\$17.6 million.

The evaluation found that the project design was overall relevant to the needs of the poor in that region (one of the poorest in the country), as well as to the Government's strategy and to IFAD priorities. Different subcomponents were adequately defined to respond to the wide range of interventions aimed at different beneficiaries (communities, organizations, families, individuals). On the other hand, this complexity, along with changes in government policy regarding the decentralization strategy, posed a challenge to management that resulted in delays in implementing the project in the field. The project's efficiency was affected by these delays.

PROPESUR was effective in several aspects such as support to grass-roots organizations, promotion of gender equity, service delivery, social infrastructure, and access to financial services. On the other hand, the project achieved few results in promoting new rural microenterprises and integration into productive chains was limited. In the first years of project implementation social works were favoured being to the detriment of a strategy to promote appropriate support to value chains identified for intervention (coffee, bananas, sheep and goat herds).

The project had positive impacts on the families' income (especially in coffee production). It managed to increase social capital in the supported communities and also strengthened private institutions such as NGOs, cooperatives and financial institutions. On the other side, limited impact was achieved on food security and on management of natural resources, with insufficient attention paid to the integrated management of the watershed.

PROPESUR benefited from ample room for experimentation and proposed new elements such as demand-based planning and operation, a strong private-sector participation in implementation, the strengthening of rural financial services, and the emphasis on gender-equity approach. Despite some efforts in this regard, there are opportunities to improve the dissemination of experiences and lessons learned in relation to the development of the area, particularly in view of the high innovative content of PROPESUR.

This evaluation report includes an agreement at completion point summarizing the main evaluation findings and outlining the recommendations discussed and agreed upon by the Government of the Dominican Republic and IFAD, together with proposals as to how and by whom the recommendations will be implemented.



Luciano Lavizzari
Director, Independent Office of Evaluation of IFAD

Agradecimiento

Esta evaluación final fue preparada por Miguel Torralba, Oficial de Evaluación, con contribuciones a cargo de los consultores Markus Reichmuth (jefe del equipo de consultores), Ada Zambrano, Carlos Crisóstomo Vergara y Ramiro Carrasco.

La revisión interna inter pares por parte de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (Ashwani Muthoo y Chiara Grimaldi) proporcionó comentarios sobre el documento conceptual y el borrador del informe. Miriam Irías, Asistente de Evaluación, proporcionó asistencia administrativa.

La Oficina de Evaluación Independiente agradece a la División de América Latina y el Caribe del FIDA por sus valiosos aportes y comentarios en diferentes etapas a lo largo del proceso de evaluación. Asimismo, manifiesta su apreciación al Gobierno de la República Dominicana por su constructiva colaboración durante todo el proceso de evaluación.

Director, Oficina de Evaluación Independiente del FIDA: *Luciano Lavizzari*

Acknowledgements

This completion evaluation was prepared by Miguel Torralba, Evaluation Officer, with contributions by consultants Markus Reichmuth (consultant's team leader), Ada Zambrano, Carlos Crisóstomo Vergara and Ramiro Carrasco.

Internal peer reviewers from the Independent Office of Evaluation of IFAD (Ashwani Muthoo and Chiara Grimaldi) provided comments on the approach paper and the draft report. Miriam Irías, Evaluation Assistant, provided administrative support.

The Independent Office of Evaluation is grateful to IFAD's Latin America and the Caribbean Division for their insightful inputs and comments at various stages throughout the evaluation process. Appreciation is also due to the Government of Dominican Republic for their constructive collaboration throughout the evaluation process.

Director, Independent Office of Evaluation of IFAD: *Luciano Lavizzari*

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste – Fase II

Evaluación Final

Resumen Ejecutivo

A. Introducción

1. **Objetivos y proceso de la evaluación.** La Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) resolvió en 2008, que la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevara a cabo la evaluación final de la Fase II del Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste (PROPESUR) implementado en la República Dominicana. La evaluación se realizó entre julio y diciembre de 2009, con el objetivo de i) valorar el desempeño y el impacto de PROPESUR; y ii) generar lecciones y recomendaciones con el fin de mejorar el diseño y la implementación de otros proyectos de desarrollo similares en el país. Además, la evaluación trata de proveer insumos para el nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP – sigla en inglés) del FIDA para la República Dominicana.
2. **La metodología** de la evaluación incluyó tanto revisión de documentación existente sobre el proyecto como trabajo en el país. Se efectuaron dos misiones –una preparatoria y otra principal–. El trabajo de campo incluyó una encuesta representativa de 33 organizaciones comunitarias atendidas por el proyecto y la triangulación de los resultados obtenidos de toda la recolección de datos de la evaluación. Se elaboró el informe final, el cual fue revisado tanto por la División de América Latina y el Caribe del FIDA, como por los responsables del Gobierno y otros relacionados al proyecto. El acuerdo en el punto de culminación está incluido en este informe.
3. **Contexto socio-económico y pobreza rural.** La zona fronteriza entre la República Dominicana y la República de Haití, en la cual se ubicaba PROPESUR, es una de las más pobres del país. El FIDA ha apoyado con varios proyectos al Gobierno de la República Dominicana desde los años '80 para promover el desarrollo de esta zona, la cual se caracteriza por una alta migración, una relativa ausencia del Estado y de servicios públicos, y condiciones de vida precarias de la población.
4. **El proyecto.** PROPESUR ha sido diseñado en 1998 y ejecutado entre los años 2000-2007, con tres extensiones en su duración. La población-objetivo incluyó a unas 10 000 familias rurales pobres. El objetivo de PROPESUR era aumentar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida de los campesinos pobres y aliviar su pobreza mediante el desarrollo social y productivo sostenible de la región del proyecto. El diseño del proyecto incluyó dos componentes programáticos: el desarrollo comunitario y el acceso a servicios financieros rurales. PROPESUR propuso elementos novedosos como una planificación-operación “por demanda” de los beneficiarios, una fuerte participación del sector privado en la ejecución, el fortalecimiento de un servicio financiero rural y el énfasis en un enfoque de equidad de género. El presupuesto total del proyecto alcanzaba USD 17,6 millones. La ejecución financiera llegó a USD 15,84 millones.

B. Desempeño y Resultados

5. **Pertinencia.** PROPESUR fue pertinente en el contexto prevaleciente en el país. En vista de los resultados del proyecto anterior, los cambios introducidos en el diseño de PROPESUR resultaron adecuados para lograr mejores resultados en reducir la pobreza, a pesar de los riesgos asumidos. Durante el período de implementación del proyecto el enfoque del FIDA evolucionó y maduró, reflejo de un cambio conceptual que expande su enfoque más allá de la lucha contra la pobreza para incluir una perspectiva basada en los derechos humanos y ciudadanos. Esto contribuyó a comprender cuánto

las condiciones sociales –además de las económicas– influyen el nivel de vida, introduciendo la dimensión de la seguridad alimentaria. Además, se introdujeron nuevos criterios de medición de pobreza mediante el Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto (RIMS, sigla en inglés). Estos cambios influyeron en la orientación del proyecto.

6. A nivel de la conceptualización del proyecto, se definieron adecuadamente metodologías de entrada en diferentes líneas y subcomponentes con lógicas distintas para responder al amplio abanico de intervenciones para diferentes unidades de atención (comunidades, organizaciones, familias, individuos). El desafío planteado a la gerencia en este sentido resultó en algunas dificultades en poner en práctica el proyecto en el terreno. En la primera etapa se favorecieron obras sociales en detrimento de una estrategia para promover un apoyo oportuno a lo largo de las cadenas productivas identificadas para la intervención (café, banano, hatos ovino-caprinos).

7. **Eficacia.** Las organizaciones de base pudieron reforzar sus capacidades de auto-organización y gestión de proyectos en un ambiente adverso (ausencia del Estado, emigración de jóvenes, analfabetismo, etc.) y la equidad de género fue transversalizada con éxito en las diferentes esferas del proyecto. La tercerización de servicios, vía entidades privadas, ha sido una modalidad efectiva de promover e incluir a organizaciones comunitarias como participantes y ejecutores del proyecto; de igual manera, las instituciones financieras intermediarias (IFI) apoyadas se potenciaron; el proyecto logró instalar capacidad profesional adicional en su zona de influencia. Además, las inversiones sociales del proyecto han mejorado notablemente la calidad de vida en las comunidades beneficiadas. Por otro lado, el apoyo a la producción agropecuaria comenzó demasiado tarde para lograr la integración sostenible de una mayoría de familias beneficiarias en cadenas productivas; la eficacia del proyecto en este ámbito ha sido baja. El proyecto facilitó el acceso a crédito a un número sustancial de clientes pobres a condiciones mejoradas, aunque la conexión de este componente con el desarrollo comunitario quedó débil. El proyecto no ha sido exitoso en fomentar el establecimiento de nuevas microempresas rurales. Finalmente, en el ámbito de un manejo sostenible de recursos naturales, el proyecto no logró una incursión efectiva.

8. **Eficiencia.** Los cambios en el contexto relativos al desmantelamiento de la estrategia de descentralización ocurridos en el lapso entre el diseño del proyecto y su efectividad afectaron la eficiencia durante la etapa de implementación; el proyecto requirió mucho tiempo para adaptarse al nuevo escenario y concretarse (‘aterrizar’) en el terreno. El costo de operación del proyecto ha sido alto, con un tercio de los recursos utilizados para la gerencia y administración de un proyecto que aplicaba un modelo de tercerización de servicios vía coejecutores externos. Además, los gastos de la asistencia técnica para el desarrollo productivo fueron excesivos en vista de los resultados obtenidos. La sub-ejecución en rubros programáticos como los fondos de inversión comunitaria y de crédito presenta un desbalance con respecto a los gastos de gestión, administración y contratación de operadores y servicios. Por otra parte, el costo de las agencias de promoción de área (APA) relativo al fortalecimiento organizacional fue razonable.

C. Impacto en la Pobreza Rural

9. En el área de **ingresos y activos netos**, el proyecto logró aumentar el ingreso de 430 familias productoras de café con perspectivas de poder sostenerlo. La mayoría de los más de 4 000 clientes de las IFI incrementaron sus actividades y ventas. Más de 2 400 familias aumentaron sus activos con las letrinas construidas, mientras que las otras obras comunitarias quedaron en propiedad del Estado. Las ONG que manejaron las APA y las IFI pudieron aumentar sus activos e ingresos a causa del proyecto en forma sostenible.

10. El proyecto logró aumentar notablemente la capacidad administrativa y de gestión de las organizaciones de base apoyadas, sin aumentar sustancialmente la cohesión en las comunidades. La transversalización de la equidad de género logró impactos cualitativos notables en términos de autoestima de la mujer y de reflexión sobre los roles de hombres y mujeres, aun a nivel familiar. En las juntas directivas de las organizaciones mixtas no se dio todavía una mayor participación de las

mujeres. El acceso al financiamiento tuvo un impacto de mayor reconocimiento de las mujeres-clientes en el ámbito familiar y vecinal.

11. Con respecto a la productividad agrícola, se logró una mejora considerable en las plantaciones de café de calidad y de banano orgánico, con un impacto potencial notable, a diferencia del área pecuaria (hatos ovino-caprinos) y de la capacitación en el manejo de áreas de bosque seco, donde no se nota mejoras sostenibles. Por otra parte, las actividades emprendidas para aumentar la seguridad alimentaria no llevaron a cambios perceptibles en la calidad y cantidad de los alimentos consumidos por las familias beneficiarias.

12. Los esfuerzos del proyecto de incentivar un mejor manejo de recursos naturales lograron impactos a nivel de familias (letrinas, uso de productos agroquímicos), pero no a nivel del manejo integral de una microcuenca. Finalmente, a nivel institucional y de políticas, la relativa independencia del proyecto sirvió para fortalecer instituciones privadas, mientras que con relación a la integración de los actores con entidades públicas, se observó la falta de políticas y estructuras, si bien recién se están creando.

D. Otros Criterios del Desempeño

13. PROPESUR promovió formas de intervención más efectivas, demostrando una modalidad viable de llegar con fondos del Gobierno a una población-objetivo rural marginada. El reforzar y trabajar con las comunidades y organizaciones de base en forma directa se ha traducido en una mayor **sostenibilidad** social de las intervenciones del proyecto. Además, en el campo económico-financiero, facilitar la integración de productores de cultivos comerciales en cadenas productivas crea capacidades de auto-sostenimiento, igual como el trabajo con IFI locales rentables. Por otra parte, las perspectivas de sostenibilidad son bajas para las intervenciones del proyecto en la seguridad alimentaria y en medio ambiente.

14. El proyecto introdujo importantes innovaciones: i) la coejecución con actores privados tipo ONG para el fortalecimiento organizacional a nivel comunitario; el enfoque de planificación-operación “por demanda” de las comunidades u organizaciones de base, combinándolo con un análisis de las potencialidades a nivel organizacional, local y regional; una mayor equidad de género en todas las esferas; y el acceso a financiamiento rural diferenciando ámbitos, lógicas e instrumentos. Si bien gran parte de éstas son replicables y ampliables, estas experiencias no han sido recogidas y difundidas en las instituciones del Estado, del sector privado y de la cooperación internacional. No se han producido hasta el momento replicación o ampliación de alcance de las innovaciones introducidas.

E. Desempeño de los Asociados

15. El desempeño del **FIDA** en PROPESUR merece reconocimiento en primer lugar por la aplicación –con cierto carácter experimental– de la modalidad de supervisión directa,¹ en un momento en el que la experiencia del FIDA en este aspecto era limitada. El FIDA mantuvo sus instrumentos de seguimiento (visitas bi-anales, informes sobre la situación del proyecto) y aseguró su cercanía al proyecto con la presencia de un asesor técnico principal (ATP) familiarizado con los estándares del FIDA. La apreciación por parte de la contraparte en el gobierno, la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), del rol jugado por el FIDA es positiva por el apoyo y la buena colaboración aportada. Cabe destacar, además, la buena labor del FIDA en cuanto al aprovechamiento de recursos técnicos de programas regionales como, por ejemplo, FIDAMERICA (Red de proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe) y PREVAL (Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe). No obstante, desde el punto de vista estratégico, la guía del FIDA fue limitada en el transcurso del proyecto, particularmente tomando en

¹ PROPESUR fue uno de los 15 proyectos seleccionados en todo el mundo que adoptó la supervisión directa en el marco del Programa Piloto de Supervisión Directa aprobado por el Consejo de Gobernadores del FIDA en 1997.

consideración las innovaciones propuestas; el relativo aislamiento institucional y geográfico del proyecto y los cambios –tanto en el entorno como desde el punto de vista conceptual por parte del FIDA–. Las dificultades del proyecto de “aterrizar”, los frecuentes cambios del marco lógico, y la poca instrumentación gerencial y administrativa del proyecto requerían decisiones a nivel de supervisión que no se tomaron. La revisión de medio término, si bien recomendó adaptaciones importantes, hubiera debido hacerse con un año de antelación para rectificar los retrasos en la estrategia de apoyo al desarrollo productivo, ganando tiempo crucial para lograr mejores resultados. Al final faltaron estrategias de salida adecuadas en lo productivo y en el campo de las microfinanzas. Y las valiosas experiencias y lecciones que se podían aprender al final de PROPEUR quedaron sin sistematizar y difundirse.

16. **El Gobierno de la República Dominicana** acompañó con interés el “caso piloto” de PROPEUR, facilitando los procesos a nivel de capital. Además, la agencia ejecutora (ONAPLAN²) participó activamente en la gestión del proyecto, aunque su capacidad de orientación y supervisión estratégica fue limitada en razón de su escasa especialización en desarrollo rural. Si bien se aseguró la continuidad del personal profesional del proyecto, la gerencia (crucial en vista de las innovaciones propuestas por el proyecto y las debilidades mencionadas a nivel estratégico) sufrió varios cambios en la primera etapa lo cual afectó su capacidad de liderazgo. En el segundo ciclo del proyecto (2005-2007) la dirección del proyecto mejoró sustancialmente con la incorporación de un nuevo gerente con la experiencia y capacidad necesarias. El Gobierno cumplió con sus obligaciones financieras, a pesar de las dificultades por la crisis económico-financiera que estalló en 2002. El apoyo financiero a tiempo para ejecutar las actividades del proyecto sufrió algunos retrasos, en particular al inicio de cada año y después de cambios de gobierno.

17. Los coejecutores: asociaciones de beneficiarios, ONG, IFI y otros proveedores de servicios demostraron un alto nivel de compromiso y realizaron su labor de forma adecuada. En particular, se destaca el buen trabajo desarrollado por las APA.

F. Resumen de Calificaciones

18. El siguiente cuadro resume las calificaciones del proyecto de acuerdo a los diferentes criterios de la evaluación:

² Al diseñar el proyecto, ONAPLAN era la encargada de promover y fortalecer las capacidades locales del gobierno y de consolidar un proceso participativo de planificación local mediante la creación de Consejos Provinciales de Planificación.

Criterios de Evaluación	Calificaciones*
Resultados del proyecto	
Pertinencia	5
Eficacia	4
Eficiencia	3
Desempeño del proyecto^a	4
Impacto en la pobreza rural	4
Ingresos y activos de los hogares	4
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	3
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	4
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	4
Calificación general del proyecto^b	4
Desempeño de los asociados	
FIDA	4
Gobierno	4
Entidades coejecutoras	5

^a Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^b Calificación calculada considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

* Las calificaciones se asignan en una escala del 1 al 6 (= muy satisfactorio 6 y 5 = satisfactorio, 4 = moderadamente satisfactorio, 3 = moderadamente insatisfactorio, 2 = insatisfactorio; 1 = muy insatisfactorio).

G. Conclusiones

19. PROPESUR combinó el fomento productivo rural con un enfoque de inclusión de los beneficiarios en la asignación de prioridades, ejecución y monitoreo de las actividades a apoyar. Lo novedoso del diseño resultó en aspectos que quedaron por definir y precisar en el curso de la implementación, dentro de un contexto cambiante. Como consecuencia, PROPESUR requirió un tiempo relativamente largo para concretar una estrategia sobre el terreno, sobre todo en el ámbito productivo. Es crucial disponer en tal proceso de búsqueda y adaptación de una instancia superior que vele y decida sobre la orientación estratégica del proyecto; esto no fue suficientemente el caso en PROPESUR.

20. Aunque el proyecto haya focalizado sus acciones en la población pobre, ésta comprende segmentos muy heterogéneos. Una gestión efectiva requiere de una selección de estratos, en los cuales el proyecto focaliza sus esfuerzos.

21. El proyecto ha sido efectivo en varios aspectos (organizaciones de base y equidad de género, provisión de servicios, infraestructura social, acceso a servicios financieros) y menos en otros (ámbito productivo y ambiental, seguridad alimentaria). Las sinergias esperadas entre (sub)componentes quedaron modestas. El fortalecimiento de cadenas productivas comerciales necesita ser completado para lograr la integración de asociaciones de productores en cadenas más provechosas. Es crucial que se extraiga y aprenda las lecciones en cada aspecto para aumentar la efectividad de la lucha contra la pobreza en la zona.

22. La comparación del monto total invertido de USD 16 millones con los resultados obtenidos refleja el costo de un “aterriaje” postergado. La eficiencia en la utilización de los recursos ha sido afectado por una falta de claridad a nivel estratégico.

23. Por varias razones justificadas, se le permitió a este proyecto un importante espacio de experimentación, también debido a la relativa ausencia del Estado en la zona del proyecto. El incremento en la cooperación interinstitucional, tanto del sector público, como entre éste y el privado permanece como asignatura pendiente en vista de una continuación del apoyo al desarrollo rural en la zona.

24. A pesar de algunos esfuerzos al respecto, existen oportunidades para mejorar en cuanto a la difusión de sus experiencias y lecciones aprendidas en relación al desarrollo de la zona, particularmente en vista del alto contenido innovador de PROPESUR.

H. Recomendaciones

25. PROPESUR ha cerrado sus puertas a mediados de 2008. Mientras tanto, el Gobierno de la República Dominicana y el FIDA han acordado la preparación de dos nuevos proyectos de desarrollo rural, uno de ellos en la misma zona fronteriza con Haití –en un área más extensa que PROPESUR– y se ha aprobado el nuevo COSOP en abril de 2010. La evaluación propone las siguientes recomendaciones para los futuros proyectos en el país en el marco del nuevo COSOP.

26. (R1) Asegurar un **anclaje institucional-político** para los nuevos proyectos en una institución especializada en el desarrollo rural, dentro del marco de las nuevas políticas y estrategias del Gobierno al respecto. Se recomienda una intensificación del relacionamiento con diferentes entidades públicas –centrales y municipales–, con otros proyectos de desarrollo y con entidades privadas, con miras a identificar posibles sinergias y lograr un anclaje más firme de las actividades de nuevos proyectos en su zona de influencia.

27. (R2) **Diseño y focalización:**

- a) mejorar la definición de población-objetivo, indicando las unidades a las que se dirige el proyecto (familias, microempresas individuales, organizaciones de base, comunidades); y velar por una clara diferenciación del conjunto “instrumentos-intervenciones-horizontes temporales” de acuerdo a las diferentes necesidades, capacidades, y “lógicas de progreso” de los diferentes grupos meta;
- b) asegurar una participación activa de beneficiarios en la definición y ejecución de líneas de acción, durante toda la duración del proyecto, respetando el principio de una atención “por demanda”, pero, además, tomando en consideración otros elementos como, por ejemplo, las potencialidades y los riesgos tanto de las organizaciones, como de la región, del ambiente y del mercado;
- c) recalcar el carácter provisorio de algunos aspectos del diseño como una guía inicial, diferenciando las partes que se considera obligatorias para el proyecto (compromisos en el contrato de préstamo) de otras que son indicativas y sujetas al criterio de los responsables para la implementación (Comité Directivo y Gerencia); se sugiere pre-definir pautas de implementación en el contrato de préstamo a ser seguidas por los ejecutores.³

³ Por ejemplo un cronograma con metas administrativas a alcanzar en un tiempo determinado, normar la administración (manual operativo, estructura contable, etc.), la gerencia (sistema de información gerencial) y el programa (un marco lógico definitivo) hasta el segundo año del proyecto.

28. (R3) **Arreglos de implementación:**

- a) asegurar el ejercicio de funciones estratégicas para la implementación del proyecto, por entidades con la necesaria experiencia y capacidad en la materia. Estas funciones incluyen: supervisión de la ejecución operativa y financiera, seguimiento a la implementación y decisiones sobre la orientación del proyecto –particularmente en el caso de cambios notables–;
- b) estudiar costos aproximados de diferentes modelos de implementación (ejecución por el proyecto, tercerización de servicios o una combinación de ambos) con miras a establecer pautas referenciales;
- c) prever una tercerización adecuada de la provisión de servicios técnico-financieros; la utilización de capacidades en la zona requiere de una estrategia explícita de negociación, en particular con las ONG de peso activas en cada territorio.

29. (R.4) **Líneas de acción/componentes:**

- a) completar el apoyo a cultivos comerciales como el café y el banano producidos por grupos campesinos a lo largo de sus *cadena productivas*⁴ y reconsiderar el abanico de productos a fomentar incluyendo la agricultura bajo riego (como lo identificó el diseño de PROPESUR), con potencial de creación de empleo rural;
- b) fomentar el instrumento de concurso para acceder a fondos del proyecto para realizar *proyectos productivos a nivel comunitario*, incentivando la participación de jóvenes en ellas; se recomienda incentivar ideas innovadoras, incluso el desarrollo de relaciones económicas entre comunidad y ciudad;
- c) evaluar el estado de consolidación de las *organizaciones sociales* a fortalecer, como base para definir el apoyo específico del proyecto en cada caso,⁵
- d) en caso de seguir apoyando la realización de *obras sociales*, definir explícitamente la relación entre representación comunitaria y organizaciones de base referente a las responsabilidades para el mantenimiento y la posible extensión futura de las obras;
- e) la provisión de acceso al financiamiento debe (re)considerar su nexos con la demanda rural y apoyar también iniciativas microfinancieras más arraigadas en las comunidades rurales; el instrumento de un seguro climático merece ser apoyado con miras a contribuir a una modalidad aplicable a nivel nacional (más bien que un servicio exclusivamente a clientes del proyecto mientras esté en la zona),⁶
- f) en materia de seguridad alimentaria, se recomienda invertir en el diseño de un programa con perspectivas de mejoramiento a mediano y largo más bien que a corto plazo,⁷ explorando además la posibilidad de combinarlo con programas de subsidio del Gobierno.⁸

⁴ Por ejemplo para que las asociaciones que tienen un beneficio de café en desuso obtengan crédito para poder comprar el café en uva.

⁵ Como recomendado por la revisión de medio término 2005; existen metodologías adecuadas, véase el estudio realizado por el Programa de Desarrollo Rural de Las Verapaces (PRODEVER) en Guatemala en 2006.

⁶ El gobierno está desarrollando un seguro de riesgo agrícola, que cobra una prima al productor, inicialmente subsidiada por el Estado –el productor paga el 25% del costo– con la idea de que el productor absorbe, en forma escalonada, todo el costo de la prima. Por el momento, se está aplicando al cultivo de arroz y banano.

⁷ Por ejemplo oferta de aves en conexión con el establecimiento de una pequeña empresa de reproducción de pollitos en la comunidad.

⁸ Por ejemplo introducción de programas de producción casera de hortalizas y frutas.

30. Con relación al intercambio de conocimientos la evaluación recomienda completar la sistematización de las experiencias de PROPESUR y difundirlas e intercambiarlas con actores especializados (ONG, actores públicos, proyectos) para consolidar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Dominican Republic

South Western Region Small Farmers Project - Phase II

Completion Evaluation

Executive Summary

A. Introduction

- 1. Evaluation process and objectives.** In 2008, the Executive Board of the International Fund for Agricultural Development (IFAD) requested the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE) to undertake the final evaluation of Phase II of the South Western Region Small Farmers Project (PROPESUR) in the Dominican Republic. This evaluation, which was conducted between July and December 2009, focuses on: (i) assessing the performance and impact of PROPESUR, and (ii) identifying lessons to be learned and recommendations that can be used to improve the design and implementation of similar development projects in the country. The evaluation report also seeks to provide inputs for the new IFAD country strategic opportunities programme (COSOP) for the Dominican Republic.
- 2. Methodology.** The evaluation methodology entailed both a review of the existing literature and work on the ground in the Dominican Republic. Two missions (a preparatory mission and the main mission) were carried out. The field work included a representative survey of 33 community organizations that received assistance under this project and the triangulation of the findings derived from the full range of evaluation data. The final report was then drafted and reviewed by the Latin American and the Caribbean Division of IFAD and by governmental and other project officials. The agreement at completion point is included in this report.
- 3. The socio-economic context and rural poverty.** The area near the border between the Dominican Republic and Haiti, which is where PROPESUR was sited, is one of the poorest regions in the country. Ever since the 1980s, IFAD has been providing support for projects undertaken by the Government of the Dominican Republic in an effort to promote the development of this zone, in which a high migration rate is combined with the relative absence of a State presence, public services and substandard living conditions.
- 4. The project.** PROPESUR was designed in 1998 and executed between 2000 and 2007. It was extended on three occasions. The target population was made up of some 10,000 rural households. PROPESUR's objectives were to boost income levels, improve the living conditions of poor farmers and alleviate that population group's poverty by promoting the sustainable social and productive development in the project area. Project design included two programmatic components: community development and access to rural financial services. PROPESUR proposed a number of innovations, such as demand-driven planning/operations, the close involvement of the private sector in its execution, measures for strengthening rural financial services and emphasis on gender equity. The total project budget amounted to US\$17.6 million and its budget execution to US\$15.84 million.

B. Project Performance

- 5. Relevance.** PROPESUR was relevant within the context of the prevailing situation in the country. The changes made in the design of PROPESUR based on the outcomes of the previous project proved to be more effective in reducing poverty, despite the risks that were taken on board. In the course of the project's implementation, IFAD's approach evolved and matured as the result of a conceptual shift that expanded upon the focus on poverty reduction to include a human-rights- and citizenship-based perspective. This paved the way for a fuller understanding of how much social – in

addition to economic – factors influence living conditions and for the introduction of the dimension of food security. New methods for gauging poverty levels were also introduced through the Results and Impact Management System (RIMS), and these changes influenced the direction taken by the project.

6. As far as the project design is concerned, the methodologies used for various courses of action and subcomponents – based on different approaches to the wide range of activities involved in servicing different categories of beneficiaries (communities, organizations, households, individuals) – were quite sound. The challenge that this posed for the project management team resulted in some difficulties in starting up the project on the ground, however. In its initial phase, emphasis was placed on social projects, to the detriment of strategies for providing appropriate support along the entire length of the production chains targeted by the project (coffee, bananas, sheep and goats).

7. **Effectiveness.** Grass-roots organizations were able to build their capacity for self-organization and project management under adverse conditions (absence of a State presence, emigration of young people, illiteracy, etc.), and gender mainstreaming in the various project areas was successful. Outsourcing to private groups proved to be an effective promotional means of including community organizations as project participants and executing agencies. By the same token, intermediary financial institutions (IFIs) that received support were strengthened, and the project succeeded in introducing additional professional capacity in their zone of influence. What is more, the project's social investments significantly improved the quality of life in the target communities. On the other hand, support for agricultural production was begun too late to permit the sustainable integration of a majority of the target households into the production chain, and the project was therefore not very effective in this respect. It made credit more accessible to a substantial number of poor clients on better terms, but the tie-in of this component with community development efforts remained weak. The project did not succeed in promoting the start-up of new rural microenterprises and was not effective in promoting sustainable natural resource management.

8. **Efficiency.** Between the project design stage and its launch, a number of changes occurred in the situation with respect to the dismantling of the decentralization strategy that made the project's implementation less efficient. It took a great deal of time to adapt the project to these changed conditions and for it to "take hold" on the ground. Its operating costs were high, with a third of the resources being used for the management and administration of a project that was outsourcing services via external coexecuting agencies. In addition, the expenditure on technical assistance for the development of production activities was excessive in view of the results obtained. There was an evident imbalance between sub-execution arrangements for programmatic areas such as community investment and credit funds, on the one hand, and expenditure on management, administration and outsourced operators and services, on the other. The cost of the area promotion agencies (APAs) relative to the institution-building effort was reasonable.

C. Impact on Rural Poverty

9. In the area of **income levels and net assets**, the project raised the incomes of 430 coffee-producing families, and the prospects for sustaining that increase are good. Most of the over 4,000 IFI clients expanded their operations and sales. The latrines that were built resulted in an increase in the assets of over 2,400 households, while the other community infrastructure works remained in the hands of the State. The project made it possible for the NGOs that managed the APAs and IFIs to increase their assets and incomes on a sustainable basis.

10. The project succeeded in considerably strengthening the administrative and management capacity of the grass-roots **organizations** that it supported, but without increasing the cohesiveness of the communities concerned to any substantial extent. **Gender** mainstreaming efforts had a notable qualitative impact in terms of the women's self-esteem and of how the roles of men and women are viewed, including within the family. The boards of directors of mixed organizations have not yet given women a greater role, however. Access to financing had the effect of obtaining greater recognition for female clients, both within the family and in their neighbourhoods.

11. With regard to **agricultural productivity**, considerable gains were seen in quality coffee and organic banana crops which can potentially have a significant impact. No sustainable improvements were achieved, on the other hand, in livestock activities (sheep and goats) or in terms of the provision of training in dry forest management techniques. The steps taken to increase **food security** did not result in a noticeable change in the quality or quantity of food consumed by families in the target group.

12. Project efforts to improve **natural resource** management had an impact at the household level (latrines, use of agrochemicals), but not in terms of the integrated management of microcatchment areas. Finally, at the **institutional and policy** level, the fact that the project worked fairly independently had the effect of strengthening the private institutions involved, whereas the integration of stakeholders with public agencies was hampered by the lack of appropriate policies and structures, although those components are now starting to be developed.

D. Other Performance Criteria

13. PROPEUR furthered the application of more effective forms of action and of a viable model for channelling Government funds to a marginalized, rural target population. Reinforcing grass-roots organizations and communities and working directly with them heightened the social **sustainability** of project interventions. In the economic and financial sphere, facilitating commercial-crop producers' integration into production chains helped them to become self-reliant, as did the work with profitable local IFIs. The outlook for the sustainability of project interventions focused on food security and the environment is poor, however.

14. The project introduced a number of major innovations: coexecution in partnership with private NGOs in building organizational capacity at the community level; the combination of a demand-driven approach to planning/operations for grass-roots organizations or communities with the analysis of organizational, local and regional potential; greater gender equity in all spheres; and the provision of access to rural financing using an approach that differentiated among various areas of activity, rationales and instruments. While these experimental initiatives are replicable and can be expanded upon, they have not been taken on board or disseminated within State institutions, private-sector enterprises or international cooperation agencies. Thus, these innovations have, as yet, neither been replicated nor expanded upon in any significant way.

E. Performance of Partners

15. **IFAD's** performance in the implementation of PROPEUR merits recognition in view of the fact, first of all, that it piloted the direct supervision approach,¹ which is a model in whose use IFAD has had only limited experience. It continued to use monitoring tools such as on-site biannual visits and project status reports and was able to follow the project closely through the Senior Technical Advisor, who was well versed in IFAD standards. The Government counterpart, *Oficina Nacional de Planificación* (ONAPLAN) values the role played by IFAD in providing constructive support and cooperation. IFAD also made good use of the technical resources available from regional programmes such as, for example, FIDAMERICA (Network of IFAD-supported projects in Latin America and the Caribbean) and PREVAL (Regional Platform for Evaluation Capacity Building in Latin America and the Caribbean). Nevertheless, from a strategic standpoint, the guidance provided by IFAD in the course of the project was rather limited, particularly in view of the proposed innovations, the project's relative institutional and geographic isolation, and the changes that were made, both in the project environment and in IFAD's project concept. The difficulties that the project had in "taking hold", frequent changes in the logical framework, and the limited implementation of project management and

¹ PROPEUR was selected as one of the 15 projects worldwide that tested the direct supervision approach as part of the Direct Supervision Pilot Programme approved by the Governing Council of IFAD in 1997.

administrative measures called for decisions at the supervisory level that were not made. The mid-term review did recommend major adaptations, but it should have been done a year earlier in order to rectify the delays that occurred in implementing the productive development support strategy; this would have saved time, which would have been of crucial importance in achieving better results. At project completion, suitable exit strategies were lacking in the production and microfinance components of the project, and the valuable experiences and lessons that could have been learned from PROPEUR have not been systematized or disseminated.

16. **The Government of the Dominican Republic** followed the PROPEUR pilot with interest and facilitated its operation with capital inputs. The executing agency (ONAPLAN)² played an active part in project management, although its capacity to provide guidance and strategic oversight was limited by the fact that it does not have a great deal of expertise in rural development. While the continuity of professional project staff was maintained, various changes were made in the management team (a critical factor, given the innovations proposed by the project and the strategic weaknesses mentioned earlier) during the first phase of the project which undermined its leadership capacity. In the second project cycle (2005-2007), the management team improved substantially, thanks to the arrival of a new manager with the necessary experience and qualifications. The Government honoured its financial commitments despite the difficulties it had in doing so owing to the economic and financial crisis that broke out in 2002. At times the funding for project activities was late in arriving, particularly at the start of each year and after changes of government administration.

17. The coexecutors – associations formed by members of the target group, NGOs, IFIs and other service providers – exhibited a strong commitment to the project and performed well. The performance of the APAs was particularly noteworthy.

F. Overview of Ratings

18. The following table provides an overview of the project’s ratings based on the various evaluation criteria:

² As part of the project design, ONAPLAN was in charge of promoting and strengthening local government capacities and of consolidating a participatory local planning process by setting up provincial planning councils.

Evaluation Criteria	Ratings*
Core performance criteria	
Relevance	5
Effectiveness	4
Efficiency	3
Project performance^a	4
Rural poverty impact	4
Household incomes and assets	4
Human and social capital and empowerment	4
Food security and agricultural productivity	3
Natural resources and environment	3
Institutions and policies	4
Other performance criteria	
Sustainability	4
Innovation, replication and scaling up	4
Overall project achievement^b	4
Performance of partners	
IFAD	4
Government	4
Coexecuting agencies	5

^a Average of ratings for relevance, effectiveness and efficiency.

^b The overall project achievement rating is calculated based on the ratings for project performance; rural poverty impact; sustainability, innovation and scaling up.

* Ratings are assigned on a scale of 1 to 6 (6 = highly satisfactory; 5 = satisfactory; 4 = moderately satisfactory; 3 = moderately unsatisfactory; 2 = unsatisfactory; 1 = highly unsatisfactory).

G. Conclusions

19. PROPEUR combined the promotion of rural production activities with an approach designed to involve beneficiaries in setting priorities, project execution and monitoring. The innovative project design left some aspects to be defined or fine-tuned in the course of implementation within a changing project environment. As a result, PROPEUR needed a fairly long time to consolidate its strategy on the ground, especially in the case of its production component. In this kind of trial-and-error situation, it is crucial to have oversight at a higher level at which decisions can be taken as to the project's strategic direction. There was not enough of this sort of guidance in PROPEUR's case.

20. Although the project did target the poor population, this group is composed of a number of very different segments. Effective management requires that specific strata be selected as the target group for project efforts.

21. The project was effective in various areas (grass-roots organization and gender equity, service delivery, social infrastructure, access to financial services) and less so in others (production and environment, food security). The synergies between (sub)components were more modest than expected. The work done in order to strengthen commercial production chains needs to be completed in order to integrate the producer associations into the more profitable chains. It is of critical importance to learn the lessons to be drawn from this experience in order to combat poverty in this zone more effectively.

22. A comparison of the total investment in this project (US\$16 million) with its results reflects the cost of the delay experienced in getting it onto a solid footing. The efficiency of resource use was diminished by a lack of clarity at the strategic level.

23. For a number of sound reasons, as well as because the State maintains a very limited presence in the area, this project was given a great deal of scope for experimentation. Since support for rural development in this zone is to be continued, further progress needs to be made in increasing inter-agency cooperation, both within the public sector and between the public sector and the private sector.

24. Although some efforts have been made in this respect, room for improvement exists with regard to the dissemination of these experiences and the lessons learned about development in the zone, particularly in view of the highly innovative nature of PROPESUR.

H. Recommendations

25. PROPESUR closed its doors in mid-2008. In the interim, the Government of the Dominican Republic and IFAD have agreed to prepare two new rural development projects, one of which is to be sited in the same zone along the border with Haiti (although it will cover a larger area than PROPESUR did), and the new COSOP was approved in April 2010. The evaluation team is making the following recommendations for the future projects in the country to be pursued under the new COSOP.

26. (R1) Ensure that the **institutional/political anchor** for the new projects is an institution that specializes in rural development within the framework of the Government's new policies and strategies in this area of endeavour. Interaction with various public bodies at the central and municipal levels, with other development projects and with private organizations should be scaled up with a view to identifying possible synergies and establishing a more solid anchor for activities in the new project areas.

27. (R2) **Design and targeting:**

- (a) Improve the definition of the target population by indicating the types of units that the project will focus on (households, individual microenterprises, grass-roots organizations, communities), and ensure that there is a clear differentiation of the "instruments-interventions-time horizons" cluster based on the differing needs and capacities of the various target groups and their differing approaches to the dynamics of progress;
- (b) Ensure that project beneficiaries actively participate in the definition and implementation of lines of action throughout the project. This should be a demand-driven process, but other elements should also be taken into consideration, including the potentials and risks associated with the various organizations and with the region, the environment and the market;
- (c) Bear in mind the provisional nature of some aspects of the initial project guidelines. A distinction should be made between the mandatory components of the project (commitments made in the loan agreement) and those that are indicative and subject to the determination of those responsible for its implementation (steering committee and management). It is recommended that implementation guidelines to be followed by executing agencies be pre-defined in the loan agreement.³

³ For example, a timetable showing administrative benchmarks to be reached within a set time, such as the establishment of standards and structures for project administration (operating manual, accounting structure, etc.), management (management information system) and programme (a definitive logical framework) covering activities up to the second year of the project.

28. (R3) **Implementation arrangements:**

- (a) Ensure that tasks of strategic importance for project implementation are performed by organizations with the necessary experience and capacities. These tasks include: supervision of operational and financial execution, monitoring of implementation and decision-making with regard to the project's direction (especially when significant changes take place);
- (b) Examine the approximate costs of different implementation models (execution by project, outsourcing of services, or a combination of the two) in order to establish suitable guidelines;
- (c) Plan for the appropriate outsourcing of technical/financial services. The utilization of existing capacity in the area will require the use of an explicit negotiating strategy, in particular for dealings with the major NGOs that are active in each territory.

29. (R.4) **Lines of action/components:**

- (a) Complete the activities undertaken to support commercial crops (e.g. coffee and bananas) grown by farmers' groups at all stages along their *production chains*⁴ and revisit the range of potentially job-creating rural production activities to be promoted, including irrigated farming (as outlined in the design of PROPEUR);
- (b) Promote the use of competitive project funding applications as a means of financing *productive projects at the community level* and encourage young people to take part in these processes. It is recommended that an effort be made to encourage innovative ideas and the development of economic relations between communities and urban areas;
- (c) Evaluate the stage of consolidation reached by the *social organizations* for which support is to be provided as a basis for determining the specific kinds of assistance to be supplied by the project in each case;⁵
- (d) If the decision is taken to continue to support the construction of *social infrastructure works*, explicitly define the relationship between community representatives and the grass-roots organizations involved with regard to the division of responsibilities for maintenance and possible future extensions or expansions;
- (e) The nexus between the provision of access to financing and the demand for credit in rural areas should be (re)considered, and support should be provided for microfinance initiatives that are more solidly rooted in the rural communities concerned. Weather insurance instruments merit support, and thought should be given to ways of contributing to the development of a model that could be applied nationwide (rather than a service tailored exclusively to project clients while they remain in the project area);⁶
- (f) In the area of food security, it is recommended that investment be directed towards the design of a programme focusing on improvements in the medium and long terms, rather

⁴ So that, for example, coffee-growing associations that have a mill that is not being used can obtain credit to purchase coffee beans.

⁵ As recommended in the mid-term review of 2005. There are suitable methodologies for this purpose. See, for example, the 2006 study by the Rural Development Programme for Las Verapaces (PRODEVER) in Guatemala

⁶ The Government is developing an agricultural insurance policy for which the producer's premium will initially be subsidized by the State (the producer will pay 25 per cent of the cost). The idea is for producers to gradually take on more and more of the cost of the premium until they assume its total cost. For the time being, this scheme is being applied to rice and banana crops.

than the short run,⁷ and that the possibility of combining this line of action with Government subsidy programmes be explored.⁸

30. With regard to knowledge exchange, the evaluation team recommends that the systematization of the PROPEUR experience be completed and that this information be disseminated and exchanged with specialized stakeholders (NGOs, public stakeholders, projects) in order to support good practices and contribute to lessons learned.

⁷ For example, the sale of poultry in combination with the start-up of a small chick-breeding enterprise at the community level.

⁸ For example, the start-up of programmes for home-grown fruit and vegetable production.

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste - Fase II

Evaluación Final

Acuerdo en el Punto de Culminación

A. Antecedentes e Introducción

1. La Oficina de Evaluación del FIDA llevó a cabo la evaluación final del Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste - Fase II, en la República Dominicana en 2009/2010. La evaluación tuvo dos objetivos fundamentales: i) evaluar el desempeño y el impacto del PROPESUR, y ii) generar lecciones y recomendaciones con el fin de mejorar el diseño y la implementación de otros proyectos de desarrollo similares en el país.
2. El Acuerdo en el Punto de Culminación (APC) refleja el acuerdo entre el Gobierno de la República Dominicana (representado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) y la gerencia del FIDA (representada por la División de América Latina y el Caribe [LAC]) sobre los principales hallazgos de la evaluación (ver sección B más adelante), así como el compromiso a adoptar e implementar las recomendaciones incluidas en la sección C de este documento. Cabe aclarar que la Oficina de Evaluación no firma el APC, si bien ha facilitado el proceso que condujo a su conclusión.
3. El seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones acordadas será llevado a cabo a través del Informe del Presidente sobre el Estado de Aplicación de las Recomendaciones de Evaluación y las Medidas Adoptadas por la Dirección.

B. Principales Hallazgos de la Evaluación

4. La evaluación señala que el diseño del proyecto fue en conjunto pertinente en relación a las necesidades de los pobres en la región Sur-Oeste, así como a la estrategia del gobierno y las prioridades del FIDA. PROPESUR ha explorado y desarrollado una nueva forma de intervención por parte del Gobierno de la República Dominicana para responder mejor al desafío de reducir la pobreza rural. El diseño del proyecto buscó combinar estrategias de fomento productivo rural con un enfoque de inclusión de los beneficiarios y se benefició de un amplio espacio para la experimentación (en parte debido a una relativa ausencia del Estado en la zona del proyecto). El proyecto eligió la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) como agencia ejecutora, incluyó ejecutores sobre todo privados y promovió la participación real de las comunidades rurales. No obstante, el carácter pionero del proyecto no se vio acompañado de un rol más decisivo del nivel estratégico del proyecto para velar y decidir sobre la orientación del proyecto, por encima del nivel de la gerencia operativa.
5. El proyecto focalizó sus acciones a la población-objetivo prevista: los pobres. No obstante, diferentes grupos de pobres como madres solteras, jóvenes sin empleo, analfabetos adultos, familias de productores con tierra, etc. requieren de un acercamiento muy distinto para aliviar su pobreza. Esto dio lugar a un mayor nivel de complejidad, lo que resultó en demoras en la ejecución y consecuencias negativas en la eficiencia del proyecto.
6. PROPESUR fue efectivo en varios aspectos como en el apoyo a organizaciones de base, promoción de equidad de género, provisión de servicios, infraestructura social y acceso a servicios financieros. Por otro lado, el proyecto alcanzó escasos resultados en fomentar el establecimiento de nuevas microempresas rurales y la integración a cadenas productivas fue limitada. En los primeros años de la implementación del proyecto se favorecieron obras sociales en detrimento de una estrategia

para promover un apoyo oportuno a lo largo de las cadenas productivas comerciales identificadas para la intervención (café, banano, hatos ovino-caprinos).

7. El proyecto produjo impactos positivos en el ingreso de las familias (en especial en las productoras de café), logró aumentar el capital social en las comunidades apoyadas y además se fortalecieron las instituciones privadas como las ONG, cooperativas e instituciones financieras. Por otro lado, no se alcanzaron impactos en la seguridad alimentaria ni en el manejo de los recursos naturales, no prestándose la suficiente atención al manejo integral de la microcuenca.

8. El fortalecimiento de las organizaciones de base y las comunidades, así como el trabajo directo con ellos aumentó la sostenibilidad social de las intervenciones del proyecto. En el ámbito económico y financiero, la mejora en la integración comercial de los productores de cultivos en las cadenas de producción les ayudó a alcanzar la auto-gestión, así como el trabajar con instituciones financieras locales rentables. Por otro lado, las perspectivas para la sostenibilidad de las intervenciones del proyecto focalizadas en la seguridad alimentaria y el medio ambiente son limitadas.

9. PROPESUR se benefició de un amplio espacio para la experimentación (en parte debido a una relativa ausencia del Estado en la zona del proyecto) y propone nuevos elementos como por ejemplo: la planificación basada en la demanda y la operación; una fuerte participación del sector privado en la implementación; el fortalecimiento de los servicios financieros rurales; y el énfasis en el enfoque de equidad de género. A pesar de algunos esfuerzos en este sentido, existen oportunidades de mejora en relación con la difusión de experiencias y lecciones aprendidas en relación con el desarrollo de la zona, especialmente en vista del alto contenido innovador de PROPESUR.

C. Acuerdo en el Punto de Culminación

10. (R1) Asegurar un **anclaje institucional-político** para los nuevos proyectos en una institución especializada en el desarrollo rural, dentro del marco de las nuevas políticas y estrategias del Gobierno de la República Dominicana al respecto. Se recomienda una intensificación del relacionamiento con diferentes entidades públicas –centrales y municipales–, con otros proyectos de desarrollo y con entidades privadas, con miras a identificar posibles sinergias y lograr un anclaje más firme de las actividades de nuevos proyectos en su zona de influencia.

El FIDA y el Gobierno Dominicano han sido responsables de implementar la primera parte de esta recomendación, que ya ha sido implícitamente recogida en el diseño de los dos nuevos proyectos. En relación con la segunda parte de la recomendación, el Gobierno Dominicano, a través de la Oficina de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Agricultura será responsable por implementarla durante los seis años de implementación de los dos proyectos en el Oeste y en el Centro-Este del país. El FIDA acompañará este trabajo a través de sus misiones de supervisión.

11. (R2) **Diseño y focalización:**

- a) mejorar la definición de población-objetivo, indicando las unidades a las que se dirige el proyecto (familias, microempresas individuales, organizaciones de base, comunidades); y velar por una clara diferenciación del conjunto “instrumentos-intervenciones-horizontes temporales” de acuerdo a las diferentes necesidades, capacidades, y “lógicas de progreso” de los diferentes grupos meta;
- b) asegurar una participación activa de beneficiarios en la definición y ejecución de líneas de acción, durante toda la duración del proyecto, respetando el principio de una atención “por demanda”, pero, además, tomando en consideración otros elementos como, por ejemplo, las potencialidades y los riesgos tanto de las organizaciones, como de la región, del ambiente y del mercado;
- c) recalcar el carácter provisorio de algunos aspectos del diseño como una guía inicial, diferenciando las partes que se considera obligatorias para el proyecto (compromisos en el

contrato de Préstamo) de otras que son indicativas y sujetas al criterio de los responsables para la implementación (Comité Directivo y Gerencia); se sugiere pre-definir pautas de implementación en el contrato de Préstamo a ser seguidos por los ejecutores.¹

El FIDA Y el Gobierno Dominicano han sido responsables de implementar la primera y la tercera de estas recomendaciones, que ya han sido en gran medida recogidas en el diseño de los dos nuevos proyectos. En relación con la segunda, el Gobierno Dominicano, a través de la Oficina de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Agricultura, será responsable por implementarla durante los seis años de implementación de los dos proyectos en el Oeste y en el Centro-Este del país. El FIDA acompañará este trabajo a través de sus misiones de supervisión.

12. (R3) Arreglos de implementación:

- a) asegurar el ejercicio de funciones estratégicas para la implementación del proyecto, por entidades con la necesaria experiencia y capacidad en la materia. Estas funciones incluyen: supervisión de la ejecución operativa y financiera, seguimiento a la implementación y decisiones sobre la orientación del proyecto –particularmente en el caso de cambios notables–;
- b) estudiar costos aproximados de diferentes modelos de implementación (ejecución por el proyecto; tercerización de servicios; o una combinación de ambos) con miras a establecer pautas referenciales;
- c) prever una tercerización adecuada de la provisión de servicios técnico-financieros; la utilización de capacidades en la zona requiere de unas estrategias explícitas de negociación, en particular con las ONG de peso activas en cada territorio.

El Gobierno Dominicano, a través de la Oficina de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Agricultura, será responsable por implementar estas recomendaciones durante los seis años de implementación de los dos proyectos en el Oeste y en el Centro-Este del país. El FIDA acompañará este trabajo a través de sus misiones de supervisión.

13. (R.4) Líneas de acción / componentes:

- a) completar el apoyo a cultivos comerciales como el café y el banano producidos por grupos campesinos a lo largo de sus *cadena productivas*² y reconsiderar el abanico de productos a fomentar incluyendo la agricultura bajo riego (como lo identificó el diseño de PROPEUR), con potencial de creación de empleo rural;
- b) fomentar el instrumento de concurso para acceder a fondos del proyecto para realizar *proyectos productivos a nivel comunitario*, incentivando la participación de jóvenes en ellas; se recomienda incentivar ideas innovadoras, incluso el desarrollo de relaciones económicas entre comunidad y ciudad;
- c) evaluar el estado de consolidación de las *organizaciones sociales* a fortalecer como base para definir el apoyo específico del proyecto en cada caso;³

¹ Por ejemplo un cronograma con metas administrativas a alcanzar en un tiempo determinado, como por ejemplo normar la administración (Manual Operativo, estructura contable, etc.), la gerencia (sistema de información gerencial) y el programa (un marco lógico definitivo) hasta el segundo año del proyecto.

² Por ejemplo para que las asociaciones que tienen un beneficio de café en desuso obtengan crédito para poder comprar el café en uva.

³ Como recomendado por la RMT 2005; existen metodologías adecuadas, véase el estudio realizado por el proyecto PRODEVER en Guatemala en 2006.

- d) en caso de seguir apoyando la realización de *obras sociales*, definir explícitamente la relación entre representación comunitaria y organizaciones de base referente a las responsabilidades para el mantenimiento y la posible extensión futura de las obras;
- e) la provisión de acceso al financiamiento debe (re)considerar su nexo con la demanda rural y apoyar también iniciativas microfinancieras más arraigadas en las comunidades rurales; el instrumento de un seguro climático merece ser apoyado con miras a contribuir a una modalidad aplicable a nivel nacional (más bien que un servicio exclusivamente a clientes del proyecto mientras esté en la zona);⁴
- f) en materia de la seguridad alimentaria, se recomienda invertir en el diseño de un programa con perspectivas de mejoramiento a mediano y largo más bien que a corto plazo,⁵ explorando además la posibilidad de combinarlo con programas de subsidio del Gobierno.⁶

El FIDA y el Gobierno Dominicano han sido responsables de implementar cuatro (a, b, c, e) de estas recomendaciones, que ya han sido en gran medida recogidas en el diseño de los dos nuevos proyectos. En relación con la recomendación (d), el nuevo COSOP no incluye este tema en las prioridades estratégicas concertadas con el Gobierno Dominicano. Al contrario la posible implementación de la última recomendación (f) será responsabilidad de la Oficina de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Agricultura durante los seis años de implementación de los dos proyectos en Oeste y en el Centro-Este del país. El FIDA acompañará este trabajo a través de sus misiones de supervisión.

14. (R.5) Con relación al intercambio de conocimientos la evaluación recomienda completar la sistematización de las experiencias de PROPEUR y difundirlas e intercambiarlas con actores especializados (ONG, actores públicos, proyectos) para consolidar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

El FIDA Y el Gobierno Dominicano han sido responsables de implementar en parte esta recomendación en el diseño de los dos nuevos proyectos, en particular a través de la participación de un gran número de ex miembros del equipo coordinador de PROPEUR en el proceso de formulación de los nuevos proyectos. El Gobierno Dominicano, a través de la Oficina de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Agricultura, será además responsable por implementar esta recomendación en un sentido más amplio, es decir adoptando un enfoque de manejo del conocimiento durante los seis años de implementación de los dos proyectos en el Oeste y en el Centro-Este del país. El FIDA acompañará este trabajo a través de sus misiones de supervisión.

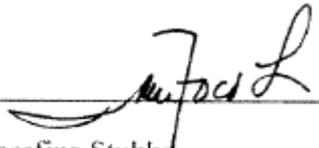
⁴ El gobierno está desarrollando un seguro de riesgo agrícola, que cobra una prima al productor, inicialmente subsidiada por el Estado –el productor paga el 25% del costo– con la idea de que el productor absorba, en forma escalonada, todo el costo de la prima. Por el momento, se está aplicando al cultivo de arroz y banano.

⁵ Por ejemplo, oferta de aves en conexión con el establecimiento de una pequeña empresa de reproducción de pollitos en la comunidad.

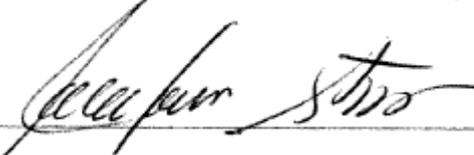
⁶ Por ejemplo, introducción de programas de producción casera de hortalizas y frutas.

Firmado por:

Arq. Nelson Toca Simó
Vice Ministro de Planificación
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo


Fecha: 21/03/2011.

Sra. Josefina Stubbs
Directora
División de América Latina y el Caribe
Departamento de Administración de Programas
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)


Fecha: 25/4/2011

Dominican Republic
South Western Region Small Farmers Project, Phase II
Completion Evaluation

Agreement at Completion Point

A. Background and Introduction

1. The IFAD Office of Evaluation conducted a completion evaluation of the South Western Region Small Farmers Project, Phase II, in the Dominican Republic in 2009/2010. The evaluation had a dual objective: (i) to assess the performance and impact of PROPESUR; and (ii) to generate lessons and recommendations to improve the design and implementation of similar development projects in the country.
2. The agreement at completion point (ACP) reflects the agreement reached between the Government of the Dominican Republic (represented by the Ministry of Economy, Planning and Development) and IFAD Management (represented by the Latin America and the Caribbean Division) on the main evaluation findings (see section B below), and the commitment to adopt and implement the recommendations included in section C. It is noted that although the Office of Evaluation facilitated the process leading up to the agreement, it does not sign the ACP.
3. Implementation of the recommendations agreed upon will be monitored through the President's Report on the Implementation Status of Evaluation Recommendations and Management Actions.

B. Main Evaluation Findings

4. The evaluation notes that the project design as a whole was relevant to the needs of poor people living in the south-western region, as well as in terms of government strategy and IFAD priorities. PROPESUR explored and developed a new form of intervention by the Government of the Dominican Republic to better respond to the challenge of reducing rural poverty. The project design sought to combine strategies to promote rural development with an inclusive approach to beneficiaries, and benefited from much latitude for experimentation (in part owing to the relative absence of the State in the project area). The project selected the National Planning Office (ONAPLAN) as implementing agency, included mainly private implementers and promoted genuine participation by rural communities. However, the pioneering nature of the project was not supported by a more decisive strategic role to oversee and make decisions on project orientation beyond the level of operations management.
5. The project actions focused on the target population: poor people. However, reducing poverty for different groups of poor people – single mothers, unemployed young people, illiterate adults, farming families with their own land – calls for adopting a very different approach in each case. This gave rise to greater complexity, which led to delays in implementation and had an adverse impact on project efficiency.
6. PROPESUR was effective in several respects: supporting grass-roots organizations, promoting gender equity, providing services, social infrastructure and access to financial services. On the other hand, results were limited on promoting the establishment of new rural microenterprises and integration with value chains. During the early years of project implementation, social works were given priority to the detriment of a strategy to promote timely support throughout the entire value chains identified for intervention (coffee, banana, sheep and goats).

7. The project had a positive impact on the incomes of families (particularly coffee producers), increased social capital in the communities supported and also strengthened private institutions such as NGOs, cooperatives and financial institutions. On the other hand, it had no impact on food security or natural resources management, since insufficient attention was paid to integrated micro basin management.

8. Strengthening grass-roots organizations and communities, and working directly with them, enhanced the social sustainability of project interventions. In the economic and financial sphere, the improved commercial positioning of producers within the selected value chains enabled them to achieve self-management and to work with profitable local financial institutions. On the other hand, the prospects for sustainability of project interventions focusing on food security and the environment are limited.

9. PROPEUR benefited from much latitude for experimentation (in part owing to a relative absence of the State in the project area) and put forward innovations such as operation and demand-driven planning, strong private-sector participation in implementation, strengthening of rural financial services, and an emphasis on gender equity. Despite some efforts made in this regard, there are opportunities for improvement in disseminating experiences and lessons learned on development in the area, particularly given PROPEUR's high innovation content.

C. Agreement at Completion Point

10. (R1) Ensure an **institutional and policy anchor** for new projects at an institution specializing in rural development, within the framework of the new policies and strategies of the Government of the Dominican Republic. Closer relations are recommended with various public entities – both central and municipal – as well as with other development projects and private entities, to identify possible synergies and achieve a more solid base for new project activities in the area.

IFAD and the Government of the Dominican Republic have been responsible for implementing the first part of this recommendation, which is being applied implicitly in the design of the two new projects. The Government, through the Project Execution Office of the Ministry of Agriculture, will be responsible for implementing the second part during the six years of the two projects to be executed in the country's western and central-eastern regions. IFAD will support this work through its supervision missions.

11. (R2) **Design and targeting:**

- a) Improve the definition of the target population, indicating those units to which the project is addressed (families, individual microenterprises, grass-roots organizations, communities); and ensure a clear differentiation of the set of “instruments-interventions-timelines” according to the different needs, capacities and “development paths” of the various target groups;
- b) Ensure the active participation of beneficiaries in defining and implementing avenues of action throughout the project, adhering to the principle of demand-driven services in addition to taking into consideration elements such as the potential and risks of organizations, the environment, markets and the region as a whole;
- c) Highlight the provisional nature of certain design elements as an initial guideline, differentiating those which are obligatory for the project (commitments included in the loan agreement) from those which are indicative and subject to the discretion of

implementers (steering committee and management); it is suggested that the loan agreement predefine implementation guidelines to be followed by implementers.¹

IFAD and the Government of the Dominican Republic have been responsible for implementing the first and third of these recommendations, which are largely reflected in the design of the two new projects. The Government, through the Project Execution Office of the Ministry of Agriculture, will be responsible for implementing the second during the six years of the two projects to be executed in the country's western and central-eastern regions. IFAD will support this work through its supervision missions.

12. (R3) **Implementation arrangements:**

- d) Ensure that functions which are strategic to project implementation are performed by entities with appropriate experience and capacity. Such functions include supervising operational and financial execution, monitoring implementation and decision making on project orientation, particularly in the case of major changes;
- e) Examine the approximate costs of different implementation models (execution by project, outsourcing of services, or a combination) to set reference guidelines;
- f) Provide for adequate outsourcing of technical and financial services; making use of local capacities calls for explicit negotiating strategies, particularly with important NGOs active in each territory.

The Government, through the Project Execution Office of the Ministry of Agriculture, will be responsible for implementing these recommendations during the six years of the two projects to be executed in the country's western and central-eastern regions. IFAD will support this work through its supervision missions.

13. (R.4) **Lines of action / components:**

- g) Complete support for commercial crops such as coffee and bananas produced by peasant groups throughout the entire *value chain*² and reconsider the range of products to be promoted, including irrigated farming (as identified in the design of PROPEUR), with potential for rural job creation;
- h) Promote competition for access to project funds to carry out *community-based production projects*, incentivizing participation by young people; it is recommended that incentives be provided for innovations, including the development of economic relations between communities and cities;
- i) Evaluate the consolidation status of *social organizations* to be strengthened as a basis for defining specific project support in each case;³
- j) If continued support is to be provided for *social works*, explicitly define the relationship between community representation and grass-roots organizations with respect to responsibilities for maintenance and possible future expansion of the works;

¹ For instance, a schedule with administrative milestones to be reached on certain dates, such as issuing regulations on administration (operating manual, accounting structure, etc.), management (management information system) and the programme (a final logical framework) by year two of the project.

² For instance, so that associations with idle coffee processing plants can obtain credits to purchase ripe coffee beans.

³ As recommended by the midterm review in 2005; appropriate methodologies exist, as per the study conducted by the PRODEVER project in Guatemala in 2006.

- k) Provision of access to financing should (re)consider its connection to rural demand and also support microfinance initiatives more deeply rooted in rural communities; a climate insurance instrument warrants support to contribute to a nationwide modality (rather than a service exclusively for the project's clients as long as it is in the area);⁴
- l) In terms of food security, it is recommended that an investment be made in designing a program with prospects for improvement over the medium to long term, rather than the short term,⁵ as well as exploring the possibility of combining it with government subsidies.⁶

IFAD and the Government of the Dominican Republic have been responsible for implementing four of these recommendations (a, b, c and e), which are largely reflected in the design of the two new projects. With respect to recommendation (d), the new COSOP does not include these issues among the strategic priorities agreed upon with the Government. On the other hand, the possible implementation of the final recommendation (f) will be the responsibility of the Project Execution Office of the Ministry of Agriculture during the six years of the two projects to be executed in the country's western and central-eastern regions. IFAD will support this work through its supervision missions.

14. (R.5) With respect to knowledge exchange, the evaluation recommends completing the systematization of PROPEUR experiences and disseminating and exchanging them with specialized actors (NGOs, public entities, projects) to consolidate best practices and lessons learned.

IFAD and the Government of the Dominican Republic have been responsible for implementing this recommendation in part, in designing the two new projects, through the participation of a large number of former members of the PROPEUR coordination team in formulating the new projects. The Government, through the Project Execution Office of the Ministry of Agriculture, will also be responsible for implementing this recommendation in a broader sense, by adopting a knowledge management approach during the six years of the two projects to be implemented in the country's western and central-eastern regions. IFAD will support this work through its supervision missions.

Signed by:

Mr Nelson Toca Simó
Vice Minister of Planning
Ministry of Economy, Planning and Development

Date: 21/03/2011

Ms Josefina Stubbs
Director
Latin America and the Caribbean Division
Programme Management Department
International Fund for Agricultural Development

Date: 26/4/2011

⁴ The Government is developing an agricultural risk insurance policy whereby the producer pays a premium, initially subsidized by the State with the producer paying 25 per cent of the cost, with stepped increases so that the producer eventually absorbs the entire cost of the premium. For the moment, it is being applied to rice and banana cultivation.

⁵ For instance, poultry supply in connection with establishing a small chick reproduction enterprise in the community.

⁶ For instance, introducing household production of fruits and vegetables.

República Dominicana

Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste – Fase II

Evaluación Final

Informe Principal

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

1. En 2008, la Junta Ejecutiva del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), solicitó a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevar a cabo la evaluación final de la Fase II del Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste (PROPESUR) implementado en la República Dominicana. En el año 2008, el FIDA acordó con sus contrapartes dominicanas diseñar un nuevo proyecto que empalma con PROPESUR, proyecto que ha sido aprobado por el FIDA y se encuentra en el Congreso de la República Dominicana para su aprobación.

2. Para iniciar el proceso, se realizó una misión preparatoria entre el 27 y el 31 de julio de 2009, integrada por el Oficial de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA responsable de esta evaluación y el Jefe de Misión, mediante la cual: i) se informó a los interesados sobre el alcance y la metodología de la evaluación; ii) se recogieron insumos y comentarios; y iii) se realizaron los contactos pertinentes para elaborar el programa de la misión en el terreno, reunir documentos de referencia y aquellos elaborados por el proyecto y considerar los aspectos logísticos de la misión principal.

3. La misión principal de evaluación se realizó del 7 de septiembre al 6 de octubre de 2009, combinando entrevistas en la capital del país y en ciudades (Neyba, Tamayo, Duvergé, Azua, San Juan de Maguana, Las Matas de Farfán, Elías Piña, Barahona) de las tres Provincias del Sur-Oeste de la República Dominicana atendidas por el proyecto (Independencia, Bahoruco y Elías Piña) con una encuesta entre 33 organizaciones de base seleccionadas en forma aleatoria.

4. El proyecto, que tuvo su sede principal en la zona del proyecto (Neyba, capital de Bahoruco), fue cerrado a fines de 2007. No obstante, la misión pudo contar con y agradece la cooperación de 12 profesionales que conformaron el equipo del proyecto durante y al final del proyecto, así como de personas ligadas al proyecto en la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPyD) y en otras instituciones públicas y privadas, entrevistándolas en diferentes lugares en el sur-oeste del país y en Santo Domingo (apéndice 10).

A. Objetivos, Metodología y Proceso de la Evaluación

5. En conformidad con la Política de Evaluación del FIDA,¹ el objetivo de esta evaluación es: i) evaluar el desempeño y el impacto de PROPESUR, y ii) generar lecciones y recomendaciones con el fin de mejorar el diseño y la implementación de otros proyectos de desarrollo similares en el país.

6. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el Manual de Evaluación de la IOE (FIDA, febrero 2009) y se concentró en cuatro áreas: i) el desempeño del proyecto medido en función de pertinencia, eficacia y eficiencia; ii) el impacto del proyecto en la reducción de la pobreza rural en cinco esferas de impacto; iii) la sostenibilidad de los resultados, junto con la innovación, replicabilidad y potencial de ampliación de alcance; y iv) el desempeño del FIDA y de sus asociados,

¹ La Política de Evaluación del FIDA se puede encontrar en el sitio Internet del FIDA: http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm.

incluyendo el Gobierno de la República Dominicana. De acuerdo a esta metodología, se utiliza una escala de seis puntos para atribuir calificaciones a cada uno de los criterios de evaluación mencionados, el valor “6” representa la puntuación más alta y el valor “1” la más baja.

7. La misión de evaluación se benefició de la realización previa de varios trabajos de sistematización y de consultorías de PROPEUR. En particular la evaluación revisó el Informe de Cierre del proyecto producido por el Gobierno de la República Dominicana en Septiembre de 2008, el cual registra los resultados del proyecto alcanzados hasta su finalización operativa a finales de 2007. La presente evaluación constató el desempeño de los actores y el impacto de sus intervenciones como los percibieron los beneficiarios y otros actores, tres años y medio después de la cesación de actividades del proyecto.

8. El proceso de elaboración de la evaluación comprendió cinco etapas consecutivas que generaron un producto específico al final de cada etapa: i) etapa preparatoria; ii) etapa de revisión; iii) etapa de trabajo en el país; iv) etapa de escritura del informe final; y v) etapa de comunicación de resultados.

- (i) Durante la *etapa preparatoria* se elaboró un Documento Conceptual (Junio de 2009) en el que se establecieron los objetivos de la evaluación, la metodología, el proceso, el calendario de ejecución, las preguntas principales y los requerimientos de información. Una misión preparatoria visitó la República Dominicana en julio de 2009 para discutir el Documento Conceptual con los principales socios del FIDA en el país.
- (ii) Durante la *etapa de revisión* se elaboró un borrador de Informe de Revisión (Agosto de 2009) con el objeto de proporcionar una apreciación inicial de los resultados del proyecto. Este informe se basó principalmente en una revisión de la documentación existente del proyecto. El objetivo de este informe –que fue compartido con el Gobierno – fue el de identificar temas e hipótesis para ser analizados durante la misión principal de evaluación en el país.
- (iii) La *etapa de trabajo en el país* se realizó en septiembre-octubre de 2009 por una misión compuesta por un equipo de consultores expertos nacionales e internacionales. La misión se reunió en Santo Domingo, con organismos del Gobierno y con diversas agencias internacionales involucradas en programas de desarrollo rural. El objetivo de estas reuniones fue comprender el contexto general en el cual se diseñó e implementó el programa del FIDA. A continuación, la misión visitó las tres provincias cubiertas por el proyecto (Independencia, Elías Piña, Bahoruco) para recoger información y recibir las impresiones de los beneficiarios finales (ver listado de entrevistas en apéndice 10). La misión seleccionó una muestra aleatoria simple del universo atendido por el proyecto,² considerando un nivel de confiabilidad de 95%, con un error relativo máximo de +/-15% de los resultados obtenidos. En total 33 organizaciones de base en 29 comunidades resultaron seleccionadas (apéndice 11). Los grupos visitados respondieron a una encuesta estructurada, con secciones diferenciadas para los distintos subcomponentes aplicados, de acuerdo al “menú” de servicios recibido por cada organización. Además, se mantuvieron entrevistas con cinco de las ocho ONG que manejan las agencias de promoción de área (APA), las cuales estuvieron encargadas de la ejecución de las actividades en el campo.³ La misión incluyó asimismo entrevistas con cinco

² PROPEUR se dirigió a comunidades rurales pobres en las tres provincias, concentrando su atención en los últimos dos años en las 121 OB atendidas hasta la fecha, para fines de consolidación de los efectos de su intervención. Estas 121 organizaciones se encuentran en 101 comunidades; en algunas de éstas resultaron beneficiadas dos organizaciones.

³ FUNDEGA (Galván); PADED (Duvergé); Plataforma Vida (Batey 6); FIDEP (Las Matas de Farfán); CEAJURI (Barahona - encargada hacia el final del proyecto para gestionar la titulación de la tierra); dos ONG ya no existen y una no estaba a disposición para prestar información a la misión.

síndicos/alcaldes municipales en el área del proyecto⁴ para poder apreciar el grado de vinculación del proyecto con las autoridades locales. Al final de la misión principal, el 6 de octubre de 2009, durante una reunión realizada en Santo Domingo con los miembros del Consorcio Central de Aprendizaje y el Gerente de Operaciones del FIDA para la República Dominicana, se presentó una Ayuda Memoria introduciendo los principales hallazgos preliminares, para recibir una primera retroalimentación al respecto de las partes interesadas.



Beneficiarios entrevistados y evaluadores. Comunidad Apolinar Perdomo, Provincia Bahoruco

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

- (iv) Durante la etapa de escritura y discusión del informe final, la IOE preparó un borrador que fue compartido con LAC, el Gobierno de la República Dominicana y otras entidades relacionadas con el desarrollo rural en el País con el objeto de recibir sus comentarios. El borrador se benefició de un proceso de revisión interno en el FIDA.
- (v) Durante la etapa de comunicación de resultados se distribuyó la evaluación a diversas entidades relacionadas con el Desarrollo Rural en la República Dominicana y a los principales socios del FIDA en el país con el objeto de diseminar los resultados de la evaluación.

9. Al final del proceso de evaluación, se organizó una reunión conclusiva vía teleconferencia para obtener un consenso en relación a las principales recomendaciones, base para preparar el acuerdo en el punto de culminación, el cual refleja el entendimiento por parte del FIDA y del Gobierno sobre los principales hallazgos de la evaluación así como su compromiso a adoptar las recomendaciones contenidas en el acuerdo dentro de plazos específicos. En esta reunión participaron: autoridades del Gobierno, el Gerente de Operaciones del FIDA para la República Dominicana, el Jefe de la misión de evaluación y el Oficial de evaluación de la IOE, FIDA.

B. Antecedentes del País y del Sector

10. **Geografía y población.** La República Dominicana ocupa los dos tercios orientales (49 000 km²) de la Isla de Hispaniola, la cual comparte con Haití, y tiene una población de algo más de 9 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente un 36% se ubica en áreas rurales (Censo 2002). Además, la población dominicana viviendo en el exterior se estima en 1,2 millones, generando

⁴ Neyba, Duvergé, Galván, El Palmar, Sabana Larga.

un volumen sustancial de remesas (superando USD 3 000 millones en 2006). Según ONE, la tasa de migración en el quinquenio 2000-2005 ha sido de -3,16%.⁵ El Distrito Nacional donde se ubica la capital Santo Domingo, concentra alrededor del 33% del total de la población.

11. **Población fronteriza.** Teniendo dos países en la isla con niveles muy dispares de desarrollo (Haití tiene un producto interno bruto (PIB) per cápita seis veces más bajo que la República Dominicana) ha resultado en una situación particular en el área fronteriza del país, motivando el establecimiento, en 2000, de una Dirección General de Desarrollo Fronterizo, adscrita a la Presidencia de la República. La inmigración de cientos de miles de haitianos durante décadas⁶ ha dejado gran parte de ellos sin documentación, exponiéndoles a la explotación laboral (por ejemplo en las zonas cañeras) y sexual⁷ y a una gran carencia de servicios públicos. Atender sus necesidades de desarrollo, como el Gobierno ha tratado de hacerlo también mediante préstamos del FIDA, ha sido y sigue siendo un propósito políticamente delicado.

12. **Organización político-administrativa.** El país está dividido en 32 provincias, cada gobernador es designado por el Presidente de la República (con funciones de representación y coordinación). En el período del proyecto (2000-2007), el número de municipios y distritos municipales se ha duplicado de 195 a 380, en un marco de competencias ambiguo que data de 1952 y que no favoreció una gestión transparente, dejando mucho espacio para influencias político-partidarias e intervenciones esporádicas del gobierno central (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] 2008). La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios del 20 de julio de 2007 cambió la naturaleza de las relaciones entre los ayuntamientos y el Gobierno, estableciendo que el vínculo será fundamentalmente a través de la recién creada SEEPyD, establecida por la Ley 496-06; esta instancia coordinará las intervenciones del Estado en el territorio y es el órgano responsable del ordenamiento territorial.

13. **Economía.** La República Dominicana es un país de renta media alta. El PIB per cápita ha sido de USD 4 406 en 2007, distribuido, sin embargo, en forma muy desigual: el coeficiente Gini para 2004 era de 0,48⁸ (PNUD 2008). Durante el período del proyecto, el alto crecimiento económico de los años '90 perdió impulso a partir del año 2000, y en 2003/2004 el país terminó en una aguda crisis financiera y económica.⁹ En la segunda mitad del año 2004, un nuevo gobierno implementó un programa de ajuste macroeconómico que permitió el resurgimiento de la economía y el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos internos y externos. En 2006, el PIB de nuevo subió al 10,7% y en 2007 al 8,5%¹⁰ (véase indicadores macroeconómicos de la República Dominicana en el cuadro 1, apéndice 4).

⁵ Para 2007, el Informe de Desarrollo Humano global 2009 indica una tasa de emigración de la República Dominicana de 9,1%, con 78% hacia los Estados Unidos de América, en comparación, la tasa de emigración para toda América Latina era de 4,7%, la de México 9% y la de Brasil 0,5%.

⁶ En 2007, se encontraron oficialmente 393 000 migrantes en la República Dominicana, 4,1% de la población total.

⁷ Véase *2007 Findings on the Worst Forms of Child Labor – Dominican Republic*, <http://www.unhcr.org/>.

⁸ ONAPLAN estimó que en 2005 un tercio de la población era indigente (extrema pobreza) y casi dos tercios se encontraron debajo de la línea nacional de pobreza (CEPAL/USAID 2009).

⁹ La crisis fue desencadenada por la bancarrota del tercer banco comercial más grande (Baninter) debido a prácticas bancarias fraudulentas y una supervisión bancaria inadecuada. La crisis bancaria luego se extendió a otros dos bancos de tamaño mediano (Bancrédito y Banco Mercantil) y condujo al incremento de los desequilibrios macroeconómicos y a una reducción vertiginosa en la actividad de mercado.

¹⁰ Los principales factores que impulsaron el crecimiento económico durante el período 2006/2007 fueron el aumento de un 45% de las importaciones de bienes de capital y materias primas, y el aumento de las exportaciones (incluso turismo), las cuales generaron ingresos por un valor de USD 538,3 millones, significando un crecimiento de 38,6% con respecto al año 2005.

14. **Sector agropecuario.** Entre 1950 y 2002, la economía dominicana mostró un crecimiento promedio anual de 5,2%; el PIB se multiplicó por 13 y la población por 3,8 veces. La tasa anual de crecimiento del sector agropecuario, sin embargo, quedó en 2,6%, mientras que la de la población alcanzó 2,4% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID] 2009). Por lo tanto, comparado al resto de la economía, el desarrollo del sector agropecuario quedó rezagado durante décadas.¹¹ Según datos del Banco Mundial,¹² la agricultura dominicana ha contribuido con un 12% al PIB en el período del proyecto, empleando alrededor de 500 000 personas (un 12% de la población económicamente activa), mayormente en la producción de arroz y en ganadería; en comparación, el sector industrial participó con un 25% aproximadamente (2005, con fuertes fluctuaciones) y servicios con un 60%.¹³ El crecimiento del PIB del sector agropecuario durante el tiempo del proyecto demuestra las consecuencias de la crisis que surgió en 2002: de 8,1% de crecimiento en 2001 bajó a -2,6% en 2003, recuperándose a 8,6% en 2006 (véase gráfico 1 en el apéndice 4). Para incentivar la reactivación del sector agropecuario, el Gobierno de la República Dominicana implementó un programa de pignoración para las cosechas de arroz y habichuelas y capitalizó el Banco Agrícola (Secretaría de Estado de Agricultura [SEA] 2008).¹⁴ En la presente década, unos 14 000 pequeños productores lograron certificar más de 72 000 ha de producción orgánica de cacao, banano, hortalizas, café, mango y otros cultivos.¹⁵

15. **Economía fronteriza.** Según el PNUD 2008, las siete provincias fronterizas, que ocupan el 22% del territorio nacional y representan el 5,4% de la población, tienen una baja densidad poblacional. Son provincias fundamentalmente agrícolas y comerciales a lo largo de la frontera de 391 km. La Ley 28-01 estableció incentivos fiscales para empresas que se ubican en ellas, pero el empleo en el sector público sigue siendo sustancialmente mayor comparado al nivel nacional (34,3% vs. 17,6%) y la actividad económica continúa siendo en gran parte informal, y marcada por altos niveles de contrabando; además, el área está siendo utilizada para el tráfico de drogas.¹⁶ En general, las provincias de frontera continúan mostrando una tendencia al decrecimiento y la pérdida relativa de población, con emigración neta, sobre todo de mujeres jóvenes.

16. **Tenencia de tierra.** La agricultura del país ha sido tradicionalmente dominada por medianas y grandes explotaciones ganaderas y plantaciones de caña de azúcar y de banano. En 1998,¹⁷ un 1% de los propietarios disponía del 45,1% de la cobertura de todos los predios, con extensiones entre 150 y 1 000 ha. El 34,6% de la tierra cultivada correspondía a fincas mayores a 100 ha y el 48% a fincas entre 5 y 100 ha. Casi un 80% de las unidades productoras tuvieron menos de 2 ha y más de la mitad de éstas no tiene título de propiedad. Éste es particularmente el caso en las zonas fronterizas con Haití, donde la reforma agraria llegó poco, y donde llegó, la forma de tenencia de la tierra más frecuente es la de “parceleros de la reforma agraria”, en la mayoría de los casos sin título de propiedad. El estudio

¹¹ De hecho, incluso en la presente década, las provincias intensivas en la actividad agrícola son las que registran una mayor tasa de emigración (PNUD 2008).

¹² La República Dominicana *at a glance*, en línea.

¹³ Servicios incluye el turismo que contribuyó con un 7% al PIB en 2005.

¹⁴ El crecimiento sectorial en los años 2005 y 2006 se basó en un incremento sustancial de la producción de cerdos, pollos, huevos y leche, hasta sobrepasar la demanda. Junto con el problema de la gripe aviar que motivó el cierre temporal de la frontera haitiana a las exportaciones formales de carne de pollo y huevos, la tasa de crecimiento bajó de nuevo a partir de 2007.

¹⁵ <http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=13527>, citando en octubre de 2006 al representante de la FAO en la República Dominicana; es una de las más altas concentraciones de tierra agrícola dedicada a la producción orgánica en América Latina.

¹⁶ La página web de la Dirección Nacional de Control de Drogas (www.dncd.org.do), adscrita a la Presidencia de la República, presenta la situación reinante en el país.

¹⁷ Registro Nacional de Productores Agropecuarios de 1998, realizado por la Secretaría de Estado de Agricultura, citado en SEA 2008: Desempeño del Sector Agropecuario de la República Dominicana, 1998-2007.

mencionado mostró, además, que la tierra dedicada a la agricultura registró un descenso sustancial (24%) desde 1981, por el aumento de valor en áreas cerca de ciudades y de lugares turísticos.

17. **Política agropecuaria.** Durante décadas, el Gobierno de la República Dominicana seguía una política de sustitución de importaciones, hasta los años '90. La estructura institucional pública para el sector agropecuario seguía básicamente siendo la misma al inicio de la presente década. Actualmente, en particular a partir de 2004, el Gobierno ha emprendido una serie de medidas de reestructuración en el Estado –nuevas leyes, instituciones, políticas– para responder al modelo de apertura económica seguido en la década actual, también en el sector del agro.¹⁸ En los últimos 10 años, el apoyo al sector agropecuario por parte del Gobierno ha disminuido año tras año, de 8,0% del presupuesto nacional en 2000 a 2,4% en 2007 (véase cuadro 2 en apéndice 4), reflejando la poca importancia que ha asignado al sector y al desarrollo rural en general. La apertura hacia el exterior favoreció a la industria ligera en las zonas francas y al turismo. Este modelo ha entrado en crisis a partir de 2007 por varios factores, obligando una modificación del desarrollo agropecuario hacia uno con visión sistémica de todo el proceso productivo, que agregue valor a lo largo de las cadenas agroalimentarias y diversifique la producción estimulada por el comercio, nacional e internacional. El sector privado ya ha comenzado a reaccionar, como las cifras de las exportaciones no tradicionales y agroindustriales demuestran (véase gráfico 2 en el apéndice 4).

18. **Pobreza urbana y rural.** Según la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2005),¹⁹ la pobreza en la República Dominicana se ha reducido en 15% entre 1998 y 2002 y la extrema pobreza en alrededor de un 10%.

Cuadro 1. Personas Pobres y en Extrema Pobreza a Nivel Nacional, 1998-2002 (millones)

Año	Pobreza (Incluso Extrema)						Extrema Pobreza					
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%
1998	4,20	51,5	2,02	39,6	2,17	71,6	1,05	12,9	0,33	6,6	0,72	23,7
2002	3,61	42,2	1,88	34,6	1,73	55,5	0,64	7,5	0,25	4,6	0,39	12,5

Fuente: ONAPLAN 2005.

19. Sin embargo, la crisis de 2003/2004 ha causado una recaída en los niveles de ingreso que ha más que compensado esta mejora, dejando al país en niveles mayores de pobreza que hace 10 años, mitigado a continuación por programas de subsidio del Gobierno. Se estima que el ingreso de los trabajadores en toda la economía sufrió una reducción de un 30% aproximadamente, lanzando alrededor de 1,5 millones de personas (9 millones en total) a niveles de pobreza que ya habían superado. Las tres provincias atendidas por el proyecto mostraron el siguiente perfil de pobreza.²⁰

¹⁸ Con Decreto No. 278-05, se creó la Comisión para la Modernización y Reforma de las Instituciones Públicas del Sector Agropecuario, con participación del sector privado. Esta Comisión ha presentado una propuesta correspondiente al Congreso Nacional para su discusión y conversión en Ley en 2008. También ha elaborado un Marco de Políticas para el Medio Rural, señalando que los cambios requeridos son multisectoriales ya que iniciativas a implementarse superan el ámbito de competencia tradicional de la SEA.

¹⁹ El Informe General sobre la Focalización de la Pobreza en la República Dominicana de ONAPLAN (2005) ha ampliado y actualizado al 2002 el Mapa de la Pobreza del país.

²⁰ El Informe de Desarrollo Humano 2008 calculó indicadores básicos de pobreza por provincia en base a estadísticas oficiales (PNUD 2008).

Cuadro 2. Personas Pobres y en Extrema Pobreza en las Tres Provincias Atendidas por PROPELUR, 2002

Provincia	Pobreza (Incluso Extrema)						Extrema Pobreza					
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Bahoruco	69 885	76,6	33 429	67,8	36 426	86,9	27 634	30,3	10 359	21,0	17 275	41,2
Elías Piña	52 894	82,9	15 120	65,4	37 774	92,9	30 175	47,3	6 415	27,7	23 760	58,4
Independencia	35 606	70,1	21 020	66,3	14 586	76,4	11 425	22,5	6 299	19,9	5 126	26,8

Fuente: ONAPLAN 2005.

20. Estas provincias se encuentran en los rangos uno, dos y seis de las regiones más pobres del país. Los ingresos mensuales promedio per cápita por provincia en 2004, en pesos corrientes, fueron de DOP 1 900 en Elías Piña (\approx USD 60), DOP 2.511 (\approx USD 80) en Bahoruco y DOP 2 596 en Independencia, los más bajos del país junto con Pedernales y Azua (PNUD 2008). Los cuadros 3 y 4 en el apéndice 4 muestran indicadores de pobreza y carencias específicos de las tres provincias. En el año 2002, la provincia de Elías Piña prácticamente no recibió remesas y en las provincias de Independencia y Bahoruco, menos del 10% de los hogares recibieron tales (PNUD 2008).

21. **Servicios financieros rurales.** El sistema financiero de la República Dominicana que atiende el área rural, está restringido e incluye bancos privados, el Banco Agrícola (banco estatal), unas pocas Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y algunas instituciones no bancarias de tipo ONG.²¹ Los bancos privados y el Banco Agrícola, recapitalizado por el Estado para contrarrestar los efectos de la crisis de 2003/2004, atienden a clientes que pueden cumplir con las condiciones de un crédito formal (véase el volumen de crédito dirigido al sector agropecuario entre 1998 y 2007 en el gráfico 3, apéndice 4). La falta de garantías (por carencia de tierra titulada y otras) y los riesgos de precios y climáticos de la actividad productiva agropecuaria, limitan seriamente el acceso a las fuentes de financiamiento para pequeños productores. Éste es particularmente el caso en áreas más deprimidas como las zonas fronterizas, como lo constató ya la evaluación ex ante (EEA) de PROPELUR.

22. **Estrategia de reducción de pobreza.** Cada gobierno, desde 1996, adoptó una política para el desarrollo social. El Gobierno que entró a mediados de 2004, reestructuró su respectiva base institucional,²² las políticas y bases programáticas (Programa Solidaridad) para reducir la pobreza mediante diversos subsidios sociales,²³ algunos continuando con programas ya funcionando, manejados por las Secretarías de Estado correspondientes. Entre 2004 y 2007, estos programas canalizaron subvenciones por alrededor de 1,7% del PIB/año (\approx USD 600 millones) a la población. En 2007, el Programa Solidaridad concentraba la acción gubernamental de lucha contra la pobreza en los programas “Comer es Primero”, el Incentivo a la Asistencia Escolar y un nuevo subprograma denominado “Dominicanos con Nombre y Apellido” (inscripción en el registro civil u obtener su documentación ciudadana). “Comer es Primero” entregó, hasta septiembre de 2007, a 242 283 familias pobres la suma de 550 pesos mensuales (\approx USD 16) con cargo a la tarjeta de débito “Solidaridad”, destinado a la compra de alimentos básicos en puntos de venta designados, a cambio de cumplir con ciertas condiciones.²⁴ En las tres Provincias de acción de PROPELUR, la cobertura de

²¹ Grandes ONG son ADOPEM, Fundación Dominicana de Desarrollo y FondoMicro, orientadas más a áreas urbanas. Otra ONG exitosa, Asociación para el Desarrollo de Microempresas, Inc. (ADEMI), se convirtió en banco en 1997.

²² Se establecieron el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), y la Administración de Subsidios Sociales.

²³ Se crearon programas de subsidios destinados a la salud y discapacidad, a la compra de alimentos (“Comer es Primero”), a la educación (Programa de Alimentación Escolar, Incentivo a la Asistencia Escolar [ILAE]), a los ancianos, al gas licuado (Bono Gas), y a la luz (Bono luz).

²⁴ Condiciones: sólo compra de alimentos; vacunar a niños hasta 5 años y hacer controlar su crecimiento; obtener documentos de identidad; participar en capacitaciones sobre nutrición, salud reproductiva, entre otros.

este Bono alcanzaba a más del 66% de los hogares pobres en 2007 (PNUD 2008), muchas familias obtuvieron otros subsidios (bono gas, bono luz, etc.).

23. **Diagnóstico para estrategia en el área fronteriza.** En octubre de 2008, la Dirección General de Desarrollo Fronterizo de la SEEPyD publicó un estudio²⁵ que diagnostica la situación en esta área como sigue:

- a) la pobreza es el mayor problema de la zona fronteriza, causada principalmente por un “círculo vicioso” formado por la fuga de la población joven y la falta de empleo;
- b) la forma de ayuda que ha predominado hasta ahora ha sido la “ayuda asistencial” para mitigar la carencia procedente de la pobreza;
- c) otro problema es la falta de dirección unificada y continuidad de las políticas de desarrollo aplicadas para la zona fronteriza;
- d) existe una gran necesidad de crear un sistema para compartir la información entre los actores clave y suministrar la información a la población local en general;
- e) el problema fundamental del desarrollo de la zona fronteriza es el hecho de que la “población local no ha desempeñado una función central en la planificación ni ejecución del desarrollo local”.²⁶

24. Es evidente que la ejecución de proyectos con la ambición de lograr un desarrollo rural en esta zona enfrenta grandes desafíos y riesgos.

25. **Nueva estrategia de desarrollo nacional.** En noviembre de 2009, la SEEPyD y el Consejo Nacional de Reforma del Estado publicaron una amplia y consensuada Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 del Gobierno (ver www.economia.gob.do), que contiene un análisis sobre los obstáculos al desarrollo y el entorno nacional e internacional. La Estrategia fija ejes, objetivos, líneas de acción, metas e indicadores, incluso para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), e instala un mecanismo de seguimiento y evaluación al respecto.

26. **El FIDA en la República Dominicana.** El FIDA ha aprobado, desde el inicio de los años ‘80, seis proyectos en la República Dominicana, con énfasis en la zona fronteriza del país. El monto total financiado por el FIDA asciende a USD 61,9 millones y el costo total de los proyectos es de USD 187,3 millones. Cinco de los seis proyectos aprobados están cerrados. En abril de 2009, se aprobó el nuevo Proyecto de Desarrollo para Organizaciones Económicas de los Pobres Rurales de la Frontera (PRODESARROLLO), con un préstamo de USD 13,8 millones, a ser ejecutado por la SEA. Las condiciones de los préstamos fueron intermedias en los cinco primeros proyectos. El nuevo proyecto aprobado representa un cambio en las condiciones de préstamo, al haber sido aprobado en condiciones ordinarias.

27. La crisis financiera y económica que estalló en 2002 restringió sustancialmente el presupuesto nacional, induciendo al gobierno a parar, entre otras obligaciones, nuevos endeudamientos externos. Esta situación afectó también a la propuesta para un nuevo préstamo del FIDA a la República Dominicana para ayudar a financiar el programa de desarrollo social y económico para las

²⁵ “Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza de la República Dominicana”, establecido con el apoyo de JICA.

²⁶ Sin embargo, según PNUD 2008, el porcentaje de personas a nivel nacional que asiste a reuniones, es alto (55%); en una encuesta nacional, 44% de los encuestados dice haber colaborado en la solución de algún problema local, registrando el Sur (incluso la zona del proyecto) el nivel más bajo (31%); en particular la población de las Bateyes no tiene tal trayectoria.

poblaciones vulnerables en las provincias de la frontera. El FIDA hizo elaborar un proyecto con características similares a PROPESUR, por un valor de aproximadamente USD 14 millones. El informe y la recomendación correspondiente del FIDA fueron presentados al Gobierno a fines de 2002, el cual, sin embargo, tuvo que declinar esta oferta. El Gobierno, que entró en mayo 2004, mantuvo esta decisión, priorizando una amplia reestructuración de las políticas sociales y de las instituciones públicas correspondientes, tratando de echar las bases para la ejecución de políticas sociales a mediano y largo plazo en todo el país.

28. La estrategia del FIDA para la República Dominicana fue desarrollada en el año 2002 en el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP, sigla en inglés). Los objetivos estratégicos del COSOP son: i) fortalecimiento del capital social y desarrollo comunitario; y ii) apoyo a la generación de ingresos en los pobres rurales. A este respecto, se quiere promover y fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones económicas de los beneficiarios a través de procesos de capacitación sistemáticos y permanentes. Además, las intervenciones del FIDA están enfocadas a mejorar y aumentar los ingresos de las familias rurales pobres, promover la producción agrícola y no agrícola, y ampliar las oportunidades de la población para el logro de una inserción laboral no agrícola y urbana. Actualmente, el FIDA y el Gobierno están revisando el COSOP.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

29. **Área del proyecto.** El área de intervención de PROPESUR abarca las tres provincias de Independencia, Elías Piña y Bahoruco; las dos primeras colindan con Haití, con más de 150 km. de línea de frontera. El proyecto decidió incluir también los llamados “bateyes”, asentamientos de familias haitianas en extrema pobreza ubicados en las zonas cañeras de las provincias de Independencia y Bahoruco, en la región sur-oeste del país.²⁷ La superficie de las provincias seleccionadas es aproximadamente de 3 745 km² (7,7% del territorio nacional) y comprende 19 municipios. La topografía del área incluye zonas planas y onduladas (sierra de Neyba) y la altitud va desde 50 a 1 990 msnm; la zona plana es una de las más áridas del país, como lo demuestra el uso de la tierra en estas provincias (ver cuadro 5, apéndice 4). Los sistemas de riego, en su mayoría administrados por el Instituto Dominicano de Recursos Hídricos, cubren 16 000 ha, generalmente con deficiencias en la infraestructura debida a la falta de mantenimiento.

30. **Población-objetivo.** Considerando los niveles de pobreza²⁸ definidos por el Gobierno de la República Dominicana, la EEA estimó el grupo objetivo integrado por 21 100 familias, de las cuales 10 300 se localizaban en la provincia de Bahoruco, 7 800 en la provincia Elías Piña y 2 900 en la provincia Independencia. Los beneficiarios directos del Proyecto serían 10 500 familias, de las cuales 5 200 familias corresponderían a la provincia de Bahoruco, 3 900 a la provincia Elías Piña y 1 400 a la provincia Independencia, aproximadamente. La EEA estimó que por lo menos 2 800 mujeres jefas de familia tendrían acceso a los beneficios del proyecto; en el caso de los programas de apoyo a las microempresas rurales, se definió que por lo menos el 50% de los participantes directos a la asistencia técnica y el crédito serían mujeres, llegando a no menos de 900 participantes. Los beneficiarios del crédito serían 2 680 familias de productores agropecuarios y microempresarios.

31. En 2003, se amplió el área de atención a los sectores cañeros de las provincias Independencia y Bahoruco, incluyéndose como beneficiarios a la población de los bateyes, calificada como una de las más vulnerables del país,²⁹ inicialmente para facilitar su documentación, y a partir de 2005 también en aspectos productivos (banano, proyecto ovino-caprino).

²⁷ Por la mecanización de la zafra de parte de las empresas azucareras en la presente década, parte de los zafros perdieron esta oportunidad de ingreso.

²⁸ El nivel de pobreza establecida por ONAPLAN al momento del diseño era de DOP 751 mensuales por familia (USD 60 ó USD 2/día), e incluía el valor de la canasta básica alimenticia y no alimenticia.

²⁹ Las características de un Batey estaban indicadas en un sitio web del Batey 8 que acaba de desactivarse, por ejemplo: 60% de su población gana menos de DOP 1500 ó USD 47/mes; 45% de la población tiene menos

32. **Objetivos del Proyecto.** PROPESUR se planteó como la segunda fase de Proyecto de Pequeños Productores Agrícolas de la Región Sur-Oeste (Préstamo DO-216). El objetivo de desarrollo del proyecto ha sido *aumentar los niveles de ingresos y mejorar las condiciones de vida* de los campesinos pobres y aliviar la pobreza. Se formuló también un objetivo general: el *desarrollo social y productivo sostenible de la región*, dentro del marco integral del uso de los recursos naturales y con la participación activa y organizada de los beneficiarios.³⁰ Los objetivos específicos del Proyecto³¹ han sido las siguientes:

- a) crear y promover oportunidades de ingreso familiar, tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias;
- b) mejorar el acceso de los miembros de las familias beneficiarias a fuentes de financiación local para obtener recursos destinados tanto a la inversión, como a la operación de sus actividades productivas agropecuarias y microempresas;
- c) mejorar la infraestructura social y productiva, los caminos y los canales de comercialización de la zona; y
- d) potenciar la capacidad de las organizaciones locales y las ONG con el fin de prestar a la población servicios sociales y productivos de una manera sostenible. Como objetivos adicionales, sin llamarlos así, se postuló el reforzamiento de las organizaciones comunitarias de base a fin de promover su desarrollo local, su capacidad administrativa y los vínculos con los organismos provinciales de planificación y desarrollo del Gobierno. Además, el enfoque de género debía ser aplicado en todas las actividades del proyecto.

33. **Componentes.** Para el cumplimiento de sus objetivos, el proyecto contó con tres componentes: a) Desarrollo Comunitario (55% de fondos asignados); b) Servicios Financieros (14%) y c) Administración y Seguimiento del proyecto (21%). Se caracterizaron estos componentes como sigue:

1. *Desarrollo Comunitario.* Facilitar y apoyar el proceso de desarrollo social y económico de las comunidades, a través de: i) fortalecimiento de las organizaciones de base; ii) oferta y prestación de servicios técnicos de apoyo al desarrollo productivo agropecuario y microempresarial; iii) fortalecimiento de la oferta local en la prestación de servicios de desarrollo comunitario; y iv) financiamiento no reembolsable de las inversiones sociales y productivas “por demanda” de las comunidades mediante el Fondo de Inversiones Comunitarias (FIC). Este fondo operaría con el cofinanciamiento de los beneficiarios para estimular su “sentido de propiedad” de las obras. La definición de prioridades y la selección y ejecución de actividades serían únicamente las demandas por los beneficiarios a través de sus organizaciones de base, las cuales serían grupos definidos por su ubicación geográfica y/o por sus intereses sociales y/o productivos comunes (comunidades rurales, asociaciones de riego, asociaciones de productores o microempresas, grupos de mujeres, etc.). Todos los servicios requeridos para implementar las acciones demandadas serían ejecutados por terceros, mediante la contratación de entidades del sector privado local y nacional.

de 15 años; 72% de los mayores de 25 años están al nivel primario de educación; 53% de los adultos son analfabetos; 44% de la población utiliza los campos de caña como baño; etc.

³⁰ Esto se tradujo en un rasgo importante del diseño: el proyecto pudo financiar tan solo iniciativas seleccionadas por la comunidad y conforme a las prioridades establecidas por ellas. La selección se debía efectuar a partir de una serie de actividades que pueden emprender las familias rurales o las comunidades campesinas para reforzar el tejido social y productivo.

³¹ Informe del Presidente y Recomendaciones a la Junta Ejecutiva (Diciembre 1998).

2. *Servicios Financieros.* Ampliar el acceso de la población objetivo a servicios financieros locales, eficientes y competitivos para apoyar las iniciativas productivas, mediante un fondo de crédito y recursos para el fortalecimiento institucional. Los recursos de crédito se canalizarían mediante entidades que actuarían como banco de segundo piso, como el Banco ADEMI,³² y de otras instituciones de préstamo de segundo nivel que fueran identificadas por la unidad de gestión del proyecto (UGP). A nivel de primer piso actuarían como intermediarias ONG y CAC que desarrollan actividades en las tres provincias. Se dispondrá de préstamos a corto, mediano y largo plazo para inversiones y para satisfacer necesidades inmediatas de la producción agrícola, las microempresas e iniciativas comerciales innovadoras.
3. *UGP.* Sus objetivos son dirigir y administrar el proyecto además de establecer y operar el sistema de seguimiento y evaluación.

34. El diseño de PROPEUR proponía, para mejorar la **producción agropecuaria**, intervenciones con programas de asistencia técnica agropecuaria, obras de irrigación y drenaje, crédito y asistencia en la comercialización para tres sistemas productivos: a) sistema agrícola bajo riego en El Llano-Elías Piña donde se cultiva arroz, habichuela, maíz, batata, proponiendo la introducción de cultivos intensivos como la cebolla y un incremento del área cultivada en aproximadamente 40% (250 ha); b) sistema agrícola bajo riego cercano al Lago Enriquillo con plantaciones de plátano y lechosa, cultivos anuales alimenticios de maíz, batata y habichuela, y con cultivos más intensivos para la venta, planteando un incremento de dos veces el área de 1 200 ha a 2 400 ha; y c) sistema de zona de secano para cultivos tradicionales de subsistencia con habichuela, gandul, maíz, batata y para cultivos típicos de renta como la habichuela/gandul y café; se propuso la intensificación de los cultivos de renta promoviendo las plantaciones de frutales, café, y maderables, así como también asociaciones de café y maderables con la construcción de barreras vivas.

35. **Información financiera.** El presupuesto de PROPEUR ascendió a USD 17,6 millones, de los cuales USD 12,0 millones correspondieron al préstamo del FIDA, en condiciones intermedias³³ y USD 2,5 millones al préstamo del Gobierno de la República Dominicana. El aporte de las ONG, que cofinanciarían los costos de promoción y capacitación, ha sido estimado en USD 0,5 millones y el aporte de los beneficiarios en USD 2,6 millones.

36. **Fechas clave del proyecto.** La historia del proyecto presenta los siguientes hitos:

³² Banco de Desarrollo creado en 1997 [ONG exitosa, Asociación para el Desarrollo de Microempresas, Inc. (ADEMI), se convirtió en banco].

³³ Los préstamos del FIDA a los países en desarrollo, Miembros del Fondo, para procesos y programas aprobados se otorgan en condiciones muy favorables: intermedias y ordinarias. Los préstamos en condiciones intermedias pagan un tipo de interés equivalente al 50% del tipo de interés variable de referencia que determina anualmente la Junta Ejecutiva y tienen un plazo de reembolso de 20 años, incluido un período de gracia de cinco años. (Política y Criterios en Materia de Préstamos, FIDA 1994).

Cuadro 3. Hitos Principales en la Evolución de PROPESUR

Fechas	Hitos principales
Octubre 1997	Misión del Centro de Inversiones de la FAO para un Estudio de Factibilidad
Abril 1998	Misión de evaluación <i>ex ante</i> del proyecto
Diciembre 1998	Aprobación por la Junta Ejecutiva del FIDA
Enero 1999	Firma del contrato de préstamo No. 495-DO
Abril 2000	Fecha de efectividad del préstamo; contratación del primer gerente
Mayo 2000	Taller inicial del proyecto
Agosto 2000	Cambio de Gobierno (al partido opositor Partido Revolucionario Dominicano [PRD])
Inicio 2001	Cambio de gerente del proyecto; inicio del asesor técnico principal (ATP) externo
Mayo 2004	Aprobación del FIDA, prolongación proyecto al 30.06.06 (finalización) y 31.12.06 (cierre)
Agosto 2004	Cambio de Gobierno (al partido opositor Partido de Liberación Dominicana [PLD])
Septiembre 2004	Cambio de gerente del proyecto
Mayo 2005	Cambio de gerente del proyecto
Septiembre 2005	Finalización contrato ATP
Octubre/Noviembre 2005	Misión de Revisión de Medio Término (RMT)
Junio 2006	Aprobación del FIDA, prolongación proyecto al 30.06.07 (finalización) y 31.12.07 (cierre)
Fines de 2006	Terminación de nuevas actividades de atención a grupos meta en el campo
Junio de 2007	Aprobación del FIDA, prolongación proyecto al 31.12.07 (finalización) y 30.06.08 (cierre)
Fines de 2007	Finalización operativa del proyecto
Junio de 2008	Cierre administrativo del proyecto

Fuentes: varias; elaboración propia.

37. **Incidencia del entorno en el proyecto.** El inicio y primer período del proyecto ha sido caracterizado por la coincidencia con un nuevo gobierno del hasta este momento opositor PRD. Esta administración no continuó las políticas de desarrollo social y de regionalización de las instancias de desarrollo del gobierno anterior, con representación de las comunidades en los Consejos Provinciales de Desarrollo, en el marco de las cuales se había diseñado el proyecto PROPESUR II,³⁴ renunciando a una reforma del ordenamiento territorial. Además, el PRD careció de una mayoría en ambas Cámaras del Parlamento, lo que obstaculizó la implementación de una agenda de gobierno y la aprobación de algunas leyes clave para el gobierno. En la segunda mitad de este período de gobierno estalló la crisis financiera-económica arriba mencionada, con consecuencias serias para la gestión pública, el empleo y el ingreso de la población. Este entorno coyuntural, que se sumó a los factores estructurales mencionados en los antecedentes, incidió negativamente en el desarrollo de nuevas actividades productivas en las zonas del proyecto. En mayo de 2004, el PRD –entonces opositor– retornó a gobernar en un ambiente de crisis económica. La prioridad para una amplia reforma y modernización del Estado del Partido de Liberación Dominicana –políticas e instituciones– condujeron a la aprobación por el Congreso, en el año 2007, de una nueva Ley (No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios) para reforzar la gestión pública a nivel descentralizado, estableciendo un mecanismo de transferencia de recursos del gobierno central. Por lo tanto, durante la vigencia del proyecto, la gestión pública en las provincias siguió funcionando en forma tradicional caracterizado por adhesiones político-partidarias, en el marco de una Estado centralizado en la capital (PNUD 2008) y sin un ordenamiento territorial moderno.

³⁴ Hacia fines de los años '90, el Gobierno intentaba instituir una política de descentralización, con una Ley de Presupuesto descentralizado y un modelo de participación provincial democrático en los Consejos de Desarrollo Provincial (con 11 miembros, pero bajo el Presidio del Gobernador de la Provincia designado por el Presidente de la República). El Gobierno entrante en 2000 revirtió a una planificación nacional por el Estado Central.

38. **Modificaciones del proyecto.** La implementación del proyecto requirió adaptaciones y adiciones al diseño, dentro del marco estratégico establecido por la EEA, como consecuencia de ajustes o nuevas propuestas.³⁵ El marco lógico del proyecto propuesto por la EEA fue ajustado en seis oportunidades, en los años 2000 (taller de inducción),³⁶ 2001, 2003, 2004, 2005, y finalmente por la RMT que resultó en el marco lógico definitivo 2006-2007 y que incluye indicadores del RIMS. El FIDA realizó tres enmiendas al Convenio de Préstamo, que autorizaron la reasignación de los recursos del préstamo por categoría de gasto (2004, 2006/2007), y extendieron las fechas de terminación del proyecto y de cierre del préstamo (ver cuadro 4).

39. **Arreglos de ejecución y supervisión.** PROPESUR ha sido ejecutado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, a través de ONAPLAN.³⁷ La organización del proyecto incluyó tres niveles gerenciales en su estructura de organización (véase apéndice 9): i) el Comité Directivo del Proyecto (CDP) con funciones normativas y de regulación; ii) la UGP para la gerencia y coordinación de la ejecución; y iii) un nivel operativo conformado por las APA, las organizaciones de los beneficiarios y las agencias ejecutoras privadas. El diseño del proyecto incluyó la creación de un Comité de Planificación y Operación del Proyecto (CPO) en apoyo de la UGP. La tarea principal del CPO consistía en evaluar las iniciativas comunitarias productivas y sociales seleccionadas por los propios beneficiarios así como elaborar el programa operativo. Además, el CPO discutiría, revisaría y aprobaría los informes trimestrales de seguimiento y evaluación y participaría en la supervisión de los procesos de selección y contratación de obras, bienes y servicios de cada agencia ejecutora. En el año 2003, la Dirección del proyecto introdujo cambios en el proceso de captación de demandas, y se sustituyó el CPO por un Comité Técnico.

40. Si bien en el informe de evaluación *ex ante* se estableció que durante los primeros dos años de ejecución, la UGP estaría apoyada por un (ATP)³⁸ de nivel internacional, durante la ejecución del proyecto en acuerdo con el FIDA, el ATP permaneció, bajo contrato con el PNUD, cuatro años y medio (2001-2005). La contratación del ATP permitió introducir y asegurar las experiencias en la administración gerencial y financiera de proyectos de desarrollo rural en América Latina y el Caribe, neutralizar influencias clientelistas indebidas en la zona, proporcionar un aporte metodológico y dar estabilidad y continuidad a la gestión del proyecto. El ATP apoyó al Director de la UGP en materia de desarrollo rural, aspectos financieros y contrataciones del personal³⁹ y formas de participación de los beneficiarios.

41. **Supervisión directa por el FIDA.** PROPESUR formaba parte de la primera generación de proyectos de supervisión directa por parte del Gerente de Operaciones para la República Dominicana del FIDA y/o de su delegado, en este caso de la Oficina de Apoyo a Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). Esta modalidad influyó en la decisión del FIDA de apoyar a la dirección del proyecto con

³⁵ Los ajustes y modificaciones han estado asociados con actividades no previstas en la EEA y que fueron incluidas en los planes anuales como consecuencia de demandas identificadas durante los diagnósticos participativos realizados por PROPESUR (alfabetización de adultos, capacitación de mujeres para-veterinarias, salud reproductiva en mujeres, declaraciones tardías de nacimiento en niños y adultos para la obtención de la cédula de identidad). Otras actividades nuevas surgieron como iniciativas de la Dirección del Proyecto, tal como las “Bolsas Avícolas” y los programas de capacitación para uso seguro de pesticida y fertilizantes químicos.

³⁶ Se contó con el apoyo de PREVAL para el diseño del marco lógico, resultando un documento inmanejable de 14 páginas.

³⁷ Actualmente la Subsecretaría de Estado de Planificación (SEP), de la SEEPyD (antes Subsecretaría Técnica de la Presidencia [STP]). Al diseñar el proyecto, ONAPLAN era la encargada de promover y fortalecer las capacidades locales del gobierno y de consolidar un proceso participativo de planificación local mediante la creación de Consejos Provinciales de Planificación.

³⁸ El Sr. Francisco Oliver, ex director del Proyecto PROZACHI, FIDA–Guatemala fue contratado y ejerció como ATP.

³⁹ La emisión de cheques requirió dos firmas; tenían potestad de firma el Director del proyecto, el ATP y el Gerente administrativo.

un ATP externo con experiencia durante los primeros dos años, arreglo extendido luego a cuatro años y medio.

42. **Revisión de Medio Término.** La RMT de 2005 efectuó una evaluación intermedia del proyecto, constatando un cumplimiento bastante cercano al diseño original del proyecto y formulando, junto con el proyecto y sus socios, un marco lógico final del proyecto, el cual se utiliza en esta evaluación final como base para evaluar la ejecución de todo el proyecto.

III. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

A. El Proyecto en General

43. **Ejecutores.** La UGP se instaló y creció hasta una planilla de 26 empleados durante 2006, incluidos 6 coordinadores, 10 técnicos asistentes y 10 empleados para apoyo logístico; la planilla de los técnicos y empleados se redujo durante 2007, quedando 14 personas en total. El proyecto contrató a los siguientes tipos de ejecutores:

- a) Las APA, localizadas en ONG seleccionadas por concurso, que se relacionaron con las organizaciones de los beneficiarios mediante promotores capacitados por el proyecto, responsables para elaborar e implementar los planes de fortalecimiento organizativo de las organizaciones de base; las siete APA activas fueron manejadas por cinco ONG: dos en Independencia, dos en Bahoruco, y una en Elías Piña.
- b) Agencias ejecutoras privadas como empresas de construcción o de consultoría y ONG, que suministraron asistencia técnica puntual para la implementación de proyectos, con el apoyo de instituciones públicas especializadas, como por ejemplo el Consejo Dominicano del Café (CODOCAFE).
- c) Cinco instituciones financieras intermediarias (IFI) con sede en la zona, dos CAC y tres ONG, que canalizan créditos a usuarios.
- d) Consultores externos para cumplir con encargos especializados de diagnóstico, metodología, sistematización, aspectos temáticos y otros.⁴⁰

44. La participación de los beneficiarios, se buscó mediante instancias como los Comités Directivos de las comunidades conformados por tres representantes elegidos; las familias, para ser apoyadas, debían estar organizadas en organizaciones de base definidas por su ubicación geográfica y/o por sus intereses sociales y/o productivos (comunidades rurales, asociaciones de riego, asociaciones de productores o microempresas, grupos de mujeres, etc.). El hecho de contar en las comunidades con una población con un promedio relativamente alto de edad y con altos índices de analfabetismo, complicó la capacitación.

45. **Anclaje del proyecto en la zona.** En la estructura de implementación, se observa un cierto aislamiento del proyecto, en buena parte intencional, por las siguientes razones: en vista de los escasos resultados del proyecto anterior (FIDA III) ejecutado por la SEA y la exposición de proyectos estatales a influencias político-partidarias, se convino ubicar PROPESUR en ONAPLAN, una institución de presupuestación y planificación del Estado sin oficinas en la zona del proyecto, y se estableció la sede central del proyecto en la misma zona del proyecto, sin oficina en la capital. Además, para reforzar el poder de decisión e implementación del proyecto, se reforzó su dirección con la presencia de un ATP externo, cuya misión fue velar por la inclusión de los beneficiarios en las decisiones de inversión, la ejecución y el seguimiento del proyecto. Varias categorías de

⁴⁰ Entre éstas: tres en el tema de estrategia de fortalecimiento organizacional (M. Vogel), tres en equidad de género (O. Mateo, Valdez et al.), una en espacios de concertación comunitaria/gobiernos locales (EQUIS/CEGES), otra en comercialización y otra en servicios financieros.

interlocutores –beneficiarios, miembros del equipo de proyecto, ONG– consideraron que bajo las condiciones reinantes durante la ejecución del proyecto, un mayor grado de libertad de decisión y acción del proyecto favoreció el logro de los objetivos del proyecto, reconociendo a PROPESUR como el primer proyecto estatal grande con fondos dedicados exclusivamente, y con efectividad visible en mejoras de infraestructuras sociales, a la zona.⁴¹

46. La **duración** de las actividades operativas en el campo cubrió un lapso de siete años, un año más de lo previsto en la EEA. De acuerdo a la información triangulada, los primeros dos años sirvieron para organizar el proyecto, elaborar diagnósticos,⁴² capacitar a los ejecutores del proyecto – las APA–, planificar participativamente las actividades, y definir las metodologías de intervención; en paralelo, se iniciaron la construcción de una serie de inversiones sociales en comunidades. El año 2007 se utilizó para terminar la ejecución de los proyectos en curso. El otorgamiento de créditos de parte de las IFI con recursos del fondo de crédito del proyecto no se interrumpió hasta el presente; el fondo de crédito no ha sido revocado por el Gobierno de la República Dominicana y queda pendiente de una asignación definitiva.

47. **Secuencia de implementación.** Ex post, se puede distinguir dos períodos en la implementación del proyecto: el primero coincide con la vigencia de un gobierno, más el tiempo que el gobierno siguiente requirió para revisar el curso del proyecto e instalar una nueva gerencia adecuada. En el primer período se elaboraron cuatro marcos lógicos consecutivos –prácticamente revisiones anuales–. En la segunda mitad del año 2005 se definió la segunda fase, marcado por un cambio en la gerencia, el retiro del ATP y la RMT en octubre de 2005, que elaboró, junto con el equipo del proyecto, un marco lógico definitivo 2006/2007 para completar el proyecto. En el *primer período* indicado –a junio de 2005 (5 años de implementación)– se había ejecutado cerca de un 60% del presupuesto del proyecto (ver cuadro 2 en el apéndice 8). Para lograr los objetivos del proyecto, se previó utilizar el restante 40% en un lapso de dos años más, requiriendo otra prolongación del proyecto.

48. **Ejecución financiera.** El cuadro siguiente muestra la ejecución global del proyecto comparado al presupuesto original; el apéndice 8, cuadro 1 presenta la misma información, desglosada por categoría de gasto.

Cuadro 4. Resumen de Ejecución Financiera al Cierre del Proyecto (30.06.2008), por Fuente de Financiamiento, Comparada al Presupuesto (en millones de USD)

	FIDA	Gobierno	ONG	Beneficiarios	Total
Presupuesto \$	12,0	2,51	0,53	2,56	17,6
%	68,2	14,3	3	14,5	100
Ejecutado \$	12,7	2,43	0,38	0,33	15,84
%	80,2	15,3	2,4	2,1	100

Fuentes: FIDA (1999), FIDA (2008).

49. El proyecto previó un aporte de los beneficiarios para obras de infraestructura productiva de 25% de su costo de construcción; este porcentaje quedó al final en entre un 3% y un 10%: los beneficiarios no lograron acumular tanto dinero; para cumplir con por lo menos una parte de esta exigencia, la mayoría de los beneficiarios gestionaron apoyos externos. Las diferencias entre ejecución y presupuesto están explicadas en el sub-capítulo de eficiencia (IV C). Por componente, el proyecto gastó los siguientes montos:

⁴¹ Precedieron al proyecto, y siguen activos después, ONG de peso como la Pastoral Social de la Iglesia Católica, Visión Mundial, Plan Internacional, entre otras.

⁴² Sin embargo, el estudio de base se hizo en 2003 en forma de una encuesta a 1 935 hogares de beneficiarios del proyecto; la RMT constató varios puntos críticos al respecto (institución ejecutora externa a un costo alto; baja participación del proyecto en su realización, con baja utilización de resultados para definir y operacionalizar estrategias de intervención). El proyecto trabajó más en base a los diagnósticos comunitarios.

Cuadro 5. Ejecución Financiera Comparada al Presupuesto Original, por Componente

Componente	Asignado		Ejecutado	
	USD	%	USD	%
<i>Desarrollo comunitario</i>	9 706 000	55	8 675 295	55
a) Fortalecimiento de organizaciones de base (APA)	1 758 000	10,0	1 972 106	12,6
b) Desarrollo productivo (Asistencia Técnica)	1 272 000	7,2	2 259 690	14,4
c) Fondo de inversiones comunitarias	6 676 000	37,9	4 443 499	28,3
<i>Servicios financieros</i>	2 446 000	14	1 673 543	11
d) Fondo de crédito	1 938 000	11	1 571 822	10
e) Fortalecimiento intermediarias financieras	508 000	2,9	101 721	0,6
<i>Unidad gerencial del proyecto</i>	3 745 000	21	5 326 217	34
f) Gerencia del proyecto	3 475 000	19,7	5 204 165	33,2
g) Planificación, seguimiento y evaluación	270 000	1,5	122 052	0,8
<i>Imprevistos</i>	1 703 000	10	n/d	n/d
h) Físicos	552 000	3,1	n/d	n/d
i) De precios	1 151 000	8,5	n/d	n/d
TOTAL	17 600 000	100	15 675 055	100

Fuente: Informe final del proyecto, Subsecretaría de Estado de Planificación (SEP)-SEEPyD (2008).

50. **Familias y personas beneficiadas.** El número total de familias y personas beneficiarias alcanzadas por las actividades y los productos del proyecto se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 6. Familias y Personas Beneficiarias Directas del Proyecto

Población Beneficiaria	Meta en la Formulación	Resultado de la Ejecución	Avance
<u>Familias beneficiarias</u>			
Obras comunitarias	10 000	10 833	108%
Obras productivas	2 800	3 695	132%
<u>Personas beneficiarias</u>			
Clientes de servicios financieros	2 675	3 876	145%
de los cuales mujeres	50%	59%	118%

Fuente: Informe final de PROPEUR, SEP/Seeped 2008.

51. En el alcance de las actividades del proyecto más bien que de impacto, el proyecto superó las metas correspondientes trazadas en la EEA. El número de personas beneficiadas por componente se presenta en la sección correspondiente más adelante. No se obtuvo datos para poder estimar razonablemente el número de beneficiarios indirectos del proyecto.

52. **Marco lógico.** La RMT hizo una sinopsis de los marcos lógicos que evolucionaron durante los años anteriores como base para establecer, junto con el proyecto, un último y definitivo marco lógico (ver resumen en apéndice 5). En términos globales, se observa un cambio en el marco lógico respecto al diseño original al eliminar el concepto de “aumentar los niveles de ingreso” a nivel de la finalidad y de los objetivos específicos. Además, se incorporó la seguridad alimentaria en el curso del primer período del proyecto, sin recolectar datos de base ni de medición posterior. De igual manera, los indicadores de impacto RIMS han ingresado en el marco lógico en el curso del proyecto, pero el FIDA y el proyecto no realizaron un estudio para incrementar los datos correspondientes.⁴³

⁴³ Esta misión trató de obtener datos sobre indicadores RIMS de la Secretaría de Estado de Agricultura, la Oficina Nacional de Estadística así como las oficinas de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social de las regiones IV - Enriquillo (en Barahona, para Bahoruco e Independencia) y VI - del Valle (en San Juan, para Elías Piña), sin obtener la información correspondiente. Una reciente publicación del PNUD (Foro sobre Desarrollo Humano 4: Salud y desarrollo humano, Santo Domingo, 2007) indica que en los últimos 20 años, la tasa de mortalidad infantil estimada en la República Dominicana se ha reducido consistentemente, de 54% a un 34% en 2003, y la probabilidad de sobrevivencia infantil a los cinco años se colocó en 96,5% para el mismo año; pero eso no refleja la situación en la zona del proyecto.

53. **Programación, seguimiento y evaluación.** El proyecto fue diseñado con una unidad de planificación y seguimiento adscrita a la UGP, mientras que las acciones de evaluación serían desarrolladas por una institución privada nacional contratada directamente por el FIDA. Los instrumentos de planificación y seguimiento usados por el proyecto, propuestos por la EEA, fueron el marco lógico, el plan operativo anual (POA), los planes mensuales de las APA, y un estudio de base. Las instancias diseñadas originalmente para manejar y supervisar el proyecto incluyeron un CDP, la UGP, y un CPO compuesto por personal directivo del proyecto junto con las ONG responsables de la(s) APA y representantes de los beneficiarios. La programación, seguimiento y evaluación, base para registrar los resultados del proyecto, tenía las siguientes características: el proyecto realizó reuniones anuales del CDP y estableció informes de actividades trimestrales y anuales en los primeros cuatro años. Mientras que la programación, seguimiento y evaluación pudo contar con la misma persona responsable durante todo el período asegurando la memoria institucional del proyecto, el proyecto no encargó la evaluación a una institución privada. Un sistema de información gerencial (SIGE) del proyecto, cuya elaboración e instrucción se encargó a una empresa especializada, se encontraba todavía en etapa de desarrollo en el penúltimo año del proyecto. Además, la desactivación del CPO ha sido un serio retroceso en términos de participación de los beneficiarios en la planificación y ejecución del proyecto; se le reemplazó con el seguimiento interno por las APA. La comparación de resultados quedó mermada por los frecuentes cambios de los marcos lógicos (casi anualmente).

54. **Secuencia de presentación de resultados.** En base al informe final del proyecto y la encuesta representativa efectuada por esta evaluación, se presentan los resultados del proyecto de acuerdo a la lógica de implementación seguida, con referencia a los resultados e indicadores del marco lógico definitivo. Primero se seleccionaron y capacitaron a las APA (resultado 5 del marco lógico). Luego, el componente de Desarrollo Comunitario era “el eje para la identificación de las demandas comunitarias, la ejecución de las inversiones productivas y sociales, y la identificación de usuarios de los servicios financieros”, según la EEA. Por lo tanto, el proyecto primero identificó, seleccionó y recogió “la demanda” y apoyó a comunidades rurales así como a organizaciones de base dentro de ellas, ofreciendo capacitación en organización a cargo de las APA y respondiendo a la demanda de apoyo priorizada por ellas (resultados 2 y 4 del marco lógico). Después de las gestiones preparatorias respectivas, se iniciaron, en el año 2002, los (sub)componentes de producción agropecuaria y de microempresas (resultado 1), de servicios financieros rurales (resultado 3), de la gestión sostenible de recursos naturales (resultado 6) así como de aspectos adicionales introducidos en respuesta a principales necesidades observadas en la población-objetivo. Se aplicó el enfoque de la equidad de género en forma transversal en todos los (sub)componentes; por lo tanto se indica los resultados correspondientes en cada subcomponente, donde aplica. El cuadro del cumplimiento de las metas de acuerdo a los indicadores del marco lógico se encuentra en el apéndice 6.

B. Subcomponente de Fortalecimiento Institucional

55. El proceso de intervención y selección de potenciales operadores para el desarrollo comunitario resultó en siete ONG seleccionadas, en base a su calificación, casi todas con inclinación socio-organizativa más bien que productiva. Si bien las ONG seleccionadas fueron relativamente pequeñas, demostraron fuerte interés en participar en el proyecto, responder con sus exigencias y aprovechar la experiencia para fortalecerse. En el segundo año del proyecto, se tuvo que rescindir la cooperación con una de las ONG y asignar la APA correspondiente a otra ya contratada. Medido por los indicadores del marco lógico, tres de las seis ONG incrementaron sustancialmente su capacidad de realizar proyectos; las otras ya disponían de personal técnico y profesional. Las seis ONG responsables de las APA establecieron su plan estratégico y lo implementaron; suscribieron, además, ocho convenios con entidades para ejecutar proyectos. Después de finalizarse el proyecto, todas las ONG siguieron trabajando con docenas de comunidades, mayormente en el marco de nuevos contratos de ejecución con proyectos de desarrollo en la zona; una de ellas regresó al voluntariado.

C. Componente de Desarrollo Comunitario: Desarrollo Organizacional

56. Se seleccionaron 129 organizaciones de base,⁴⁴ al inicio del proyecto, en base a criterios pre-establecidos, de las cuales 121, ubicadas en 101 comunidades, fueron fortalecidas en el curso del proyecto (véase cuadro 7).

Cuadro 7. Número de Asociaciones y Asociados Apoyados por el Proyecto

Organizaciones de Base ⁴⁵		Cantidad de Asociados		
Organizaciones	Cantidad	Hombres	Mujeres	Total
Organizaciones de interés comunitario	46	209	1 201	1 410
Mixtas	12	209	202	411
Sólo mujeres	34	0	999	999
Organizaciones de interés productivo	75	1 934	818	2 752
Agricultores/as diversos	38	990	344	1 334
Parceleros de la reforma agraria	2	64	4	68
Productores/as pecuarios	2	33	15	48
Productores/as cafetaleros	31	765	445	1 210
Productores/as bananeros	2	82	10	92
TOTAL	121	2 143	2 019	4 162
		51%	49%	

Fuente: Informe final de PROPESUR (SEP/SEEPyD 2008).

57. Se atendieron a todas las organizaciones en los mismos términos y temas genéricos, sin diferenciar por su orientación o ubicación. No se alcanzó la meta de que las organizaciones de base apoyadas establezcan asociaciones de segundo piso.

58. El propósito estratégico de promover la equidad de género resultó en avances notables, aunque más en lo cualitativo que en lo cuantitativo. Uno de los criterios de selección entre las diversas organizaciones existentes en las comunidades diagnosticadas era la inclusión de una constituida por mujeres, donde existía. Como consecuencia, resultó la inclusión de 42 organizaciones de base de mujeres (un tercio de las seleccionadas), reducido en el curso del proyecto a 34. La mayoría de las organizaciones de base eran mixtas (61 – la mitad), que podían perseguir fines sociales y productivos. En el primer ciclo del proyecto, se privilegiaron respuestas a los fines sociales privilegiados por las mujeres, en particular la construcción de obras de infraestructura familiar y comunitaria (letrinas, acueductos, escuelas, etc.). En términos de participación de las mujeres en las organizaciones de base mixtas y productivas –membresía y junta directiva– el aumento era modesto: no creció la membresía femenina, pero sí su participación en sus juntas directivas (15%), aunque las mujeres ocuparon puestos de menor poder. Se impartieron cursos en liderazgo organizativo (172 mujeres de 105 organizaciones de base participaron) –aunque hacia el final del proyecto– así como una serie de capacitaciones en temas de alfabetización, de salud preventiva, entre otros. Un 85% de las mujeres encuestadas confirmaron un efecto notable en términos de autoestima y mayores capacidades de las capacitaciones efectuadas por el proyecto en temas de sensibilización de los derechos de la mujer y de

⁴⁴ El diseño original previó 250 organizaciones a ser atendidas, meta ajustada a 125 en el marco lógico definitivo.

⁴⁵ El Informe Anual 2003 de PROPESUR indicó tres tipos de organizaciones apoyadas: a) de mujeres (42), que generalmente estaban vinculadas a actividades comunitarias/sociales; b) de productores hombres (18); y c) mixtas (61), dedicadas en un 72% a actividades socio-comunitarias, resultando una composición de 35 organizaciones con fines productivos y 86 organizaciones dedicadas a fines sociales, una relación de 29% a 71%. Las organizaciones de agricultores diversos –productores de subsistencia–, mayormente mixtas, perseguían fines sociales y productivos; en el año 2003, prevalecieron los fines sociales (obras realizables a menor plazo beneficiando a un mayor número de familias, que además requirieron un aporte local sustancialmente menor comparado a obras productivas), en el segundo ciclo los productivos; éstas han sido clasificadas como productivos por el informe final del proyecto.

equidad de género. Un 75% afirmó que la capacitación en parejas indujo la reflexión en los hombres sobre el machismo y en la pareja sobre el cambio de actitudes.

59. En el aspecto fundamental de la falta de documentación personal en la zona –no operacionalizado en el marco lógico original sino introducido en 2003 (véase apéndice 6)–, el proyecto ayudó a que 2 009 niños y 631 adultos obtuvieran su acta de nacimiento y 436 de éstos su documento de identidad.

D. Componente de Desarrollo Comunitario: Infraestructura

60. Al final de 2005 (fin de la primera fase), de 73 obras sociales planificadas, se había ejecutado 55 y nueve se encontraban en ejecución (64 en total). En el ámbito productivo, se previó la ejecución de 35 obras productivas, pero se concluyeron sólo ocho, con tres por iniciarse (11 en total).⁴⁶ La lista de todas las infraestructuras construidas, con el número de familias beneficiarias y los montos invertidos del Fondo de Inversiones Comunitarias (FIC) hasta el final del proyecto, se presenta en el apéndice 7. En términos de utilización de los recursos del FIC, se superaron las metas trazadas para las infraestructuras sociales a costo de las productivas. En su totalidad, los gastos de este fondo quedaron un tercio más bajo de lo previsto, por contribuciones mucho más bajas de los beneficiarios y por un aporte menor del Gobierno. Para las obras productivas, se exigió al inicio –a diferencia de las obras sociales– un aporte en efectivo del 25% del costo de la obra para las inversiones productivas de la comunidad u organización beneficiada, lo que ninguna pudo cumplir; se bajó a un promedio de 5%. A nivel de “propósito” conforme al marco lógico el indicador correspondiente se refirió a “infraestructuras funcionando después de 1, 2, 3 años, por tipo”. La encuesta demostró que:

- a) en el caso de las *infraestructuras sociales*, todas las obras sociales, con excepción de dos clínicas rurales, entraron en funcionamiento inmediatamente o poco después de su construcción, y se instalaron también los comités y mecanismos de mantenimiento a cargo de las organizaciones o instituciones públicas responsables (educación, salud).



**Escuela Básica de la Comunidad
El Manguito, Provincia Bahoruco**

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

- b) en el caso de las *infraestructuras productivas*, tres bebederos, un puente, las rehabilitaciones de canales de riego y de caminos funcionaron inicialmente regularmente, pero reparaciones posteriores (por ejemplo a canales de riego, bombas de agua, etc.) requirieron recursos que superaron las posibilidades de los comités locales; sólo tres de los seis beneficios de café construidos han entrado en funcionamiento; la empacadora de banano se construyó tarde y no entró en operación por el daño causado a las plantaciones

⁴⁶ Se habían calificado: cinco caminos, 14 canales de riego, tres mercados, seis beneficios de café, un lavadero de banano, 3 bebederos, 3 centros de acopio.

por una tormenta tropical en 2007, y un mercado agropecuario primero cambió de orientación (hacia la venta de ropa usada) y luego cesó de operar.

61. Los comités de mantenimiento y operación de las obras construidas existían al terminarse el proyecto, pero luego perdieron impulso al tener que enfrentarse a problemas mayores de mantenimiento; este resultado es congruente con el resultado de la encuesta referente a las letrinas construidas con el apoyo del proyecto: en varios lugares no se hizo el mantenimiento necesario para que siguieran funcionando.

E. Componente de Desarrollo Comunitario: Desarrollo Productivo

62. El proyecto concretó su estrategia en el campo productivo –la concentración en los rubros de café, banano y un proyecto ovino-caprino– a partir del inicio de 2003. En el ámbito agrícola, el proyecto:

- a) Implementó el *subproyecto Sierra Cafetalera*, a partir de 2003, a través de un convenio con CODOCAFE⁴⁷ y la Unión y Cooperación para el Desarrollo de los Pueblos ([UCODEP], una ONG italiana), proporcionando capacitación, asistencia técnica y comercialización de café orgánico a un universo de alrededor de 1 000 productores cafetaleros; una fracción creciente (hasta 430 familias productoras en 2007) lograron vender su café para la exportación, en promedio un total de 940 qq/año entre 2003/2004 y 2006/2007; 110 productores del núcleo de Neyba obtuvieron la certificación requerida para el comercio justo; se apoyó la constitución e incorporación de una cooperativa de café en 2006/2007 (Cooperativa de Productores de Café de Calidad de la Sierra de Neyba [COOPROCASINE]), la cual aún no cuenta con la certificación *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO).⁴⁸
- b) Apoyó a cinco asociaciones con un número de alrededor de 180 productores/as de banano orgánico en las comunidades de Távila (área cañera) y Cristóbal de la provincia Independencia proporcionándoles asistencia técnica y giras de intercambio de experiencias con relación a la producción orgánica; no se realizaron exportaciones de banano debido a que la planta de empaque, imprescindible para exportar, concluyó recién en diciembre de 2007 y las plantaciones fueron afectadas por la tormenta tropical Noel hacia fines de 2007; se respaldó el establecimiento de una cooperativa de productores de banano orgánico, la cual no está incorporada todavía.
- c) Incentivó a 116 personas para que se involucraran en la producción y el procesamiento de café y banano.
- d) Ayudó a que 99 productores (10 mujeres) obtuviesen la certificación orgánica de sus parcelas.
- e) Logró que buena parte de las 34 asociaciones productivas apoyadas de café, de banano y la asociación de mujeres del Batey 8, formularan y gestionaran al menos un proyecto productivo con apoyo del proyecto.
- f) Incentivó, como aporte a la seguridad alimentaria, la producción de silos metálicos para granos por 11 artesanos que los vendieron a 381 familias hasta el fin del proyecto.

⁴⁷ El Consejo Dominicano de Café es una entidad pública, autónoma y descentralizada responsable del diseño, la planificación y la ejecución de la política de desarrollo cafetero de la República Dominicana, que incluye en su membresía y su directorio los productores y la industria cafetera del país.

⁴⁸ Fondo para la Certificación de Productores.

63. El grado de cumplimiento de estos resultados con las metas fijadas en el marco lógico definitivo se presenta en el apéndice 6.

64. Los resultados en el ámbito pecuario demuestra que el rubro de la ganadería no despegó ya que las familias sólo tenían pequeños rebaños, más para fines de seguridad alimentaria que comerciales:

- a) Se estableció un módulo ovino-caprino en Batey 8 con la Asociación de Mujeres Altigracia Medina hacia el final del proyecto.



**Modulo Ovino Caprino, Batey 8,
Provincia Independencia**

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

- b) 587 productores recibieron capacitación y 270 asistencia técnica en el manejo adecuado del hato (alimentación, registro de pariciones, aprovechamiento del bosque seco), pero esta actividad se inició recién en 2007; la mitad de las asociaciones de productores encuestadas indicaron haber recibido capacitación, y la mitad de éstas tiene algunos animales, pero sólo 6% indicó que aplican los conocimientos adquiridos.
- c) Se introdujeron 63 padrotes en el área del proyecto, dando seguimiento sólo a los animales del módulo caprino en Batey 8.
- d) Se capacitó a 70 promotoras de sanidad animal (PROSANA); un 83% de la muestra manifestó que en su comunidad se formó una PROSANA, de las cuales 54% están activas y atienden a la demanda.

65. En cuanto al apoyo a pequeños productores para obtener el título de propiedad para sus tierras, el proyecto encargó a la ONG CEAJURI especializada en este campo a apoyar las gestiones respectivas. De los 388 expedientes originales, se tienen en proceso 280, que siguen en trámite.

66. En el área del manejo sostenible de recursos medio-ambientales, el marco lógico especifica una intervención con acciones de manejo integral (infraestructura social y productiva, fortalecimiento de cinco organizaciones de base, obras ambientales y de conservación de agua y suelo). El proyecto preparó, en forma participativa, un plan de manejo de la subcuenca del río los Dajaos y facilitó la realización de un programa de capacitación, pero no se hizo inversiones para una implementación integral.

67. Este componente incluyó también el fomento a iniciativas microempresariales. La EEA especificó que iniciativas y proyectos individuales o unifamiliares serían canalizados a través de las

IFI para ser atendidos mediante solicitudes de crédito, refiriendo este aspecto al componente de servicios financieros (ver sección G, más adelante).

F. Seguridad Alimentaria

68. Adicionalmente a lo contemplado en el marco lógico, el proyecto formuló y ejecutó un programa de bolsas avícolas a nivel Familiar, con el objetivo de incrementar los niveles de ingesta de proteínas de origen animal, mediante el consumo de huevos y carne en la dieta de las familias de la zona del proyecto, contribuyendo así a abaratar los costos de alimentación, y por la venta de aves y huevos no consumidos comprarían otros productos básicos de la canasta familiar. Se distribuyeron 1 294 bolsas avícolas a nivel Familiar a igual número de familias en 42 asociaciones de 30 comunidades, sin seguimiento posterior. La encuesta de las 33 asociaciones realizadas por esta evaluación mostró que un 58% de las asociaciones de la muestra recibieron entre 5 y 12 aves por familia, las cuales se murieron o se las comieron (algunas familias aprovecharon de consumir huevos durante el primer año). En otra línea de acción, se implementó un programa masivo de capacitación comunitaria en salud preventiva para 4 432 personas.

G. Componente de Servicios Financieros Rurales

69. PROPEUR previó intervenir a diferentes niveles para cumplir con el objetivo específico de proveer mayor acceso a crédito para su población-objetivo involucrada en producción agrícola, microempresas rurales e iniciativas comerciales innovadoras:

- a) Se buscó ubicar el fondo de crédito en una o varias instituciones financieras “de segundo piso” para canalizarlo a las IFI⁴⁹ de primer piso en la zona, que atenderían a la población-objetivo; PROPEUR trató de establecer esta modalidad en los primeros años, sin éxito.
- b) Al mismo tiempo se ofreció a IFI activas en la zona asistencia técnica y capacitación para elevar su capacidad profesional de atender a la población-objetivo en la zona, actividad que duraba varios años.
- c) En paralelo, el proyecto comenzó a colocar recursos del Fondo de Crédito con cinco IFI para extender el acceso a crédito para la población-objetiva del proyecto, a partir de 2002.

70. En el tema del fortalecimiento institucional de las IFI, el proyecto capacitó a 24 ejecutivos de cuentas (19 hombres y cinco mujeres) en cinco temas específicos. Suministró, además, equipo técnico a cuatro IFI: la Sureña recibió un camión “oficina móvil” equipado para atender a clientes en pueblos alejados de Elías Piña, así como una motocicleta; al Fondo de Inversión para el Desarrollo de la Microempresa Inc. (FIME) se le ofreció un servidor de computación y software de crédito; y a ADOPEM y SurFuturo, se les facilitó la instalación de oficinas. Sin embargo, se observa una amplia sub-ejecución en este rubro a causa de la no implementación de un modelo más complejo a través de las IFI de segundo piso, que hubiera requerido inversiones en el manejo de un sistema más complejo.

71. El proyecto logró los siguientes resultados, medidos de acuerdo a los indicadores del marco lógico:

- a) 1 388 beneficiarias/os accedieron por primera vez al crédito, 70% fueron mujeres.
- b) 33 beneficiarios establecieron una microempresa mediante el crédito facilitado por el proyecto.
- c) 3 876 beneficiarias/os accedieron a crédito.
- d) Se colocó un 77% del fondo de crédito (USD 1 571 822).

⁴⁹ En el caso de PROPEUR, se trataba de dos CAC y tres ONG, dos de las cuales recién instalándose en la zona. La EEA excluyó al Banco Agrícola de las IFI por los resultados insuficientes en llegar a la población-objetivo en el proyecto anterior.

e) La morosidad de la cartera de crédito al 30.10.07 alcanzó un 7,2%.

72. Mientras las dos CAC establecidas extendieron en primer lugar crédito adicional a sus clientes existentes en las aglomeraciones –con excepción de la CAC La Sureña que con su unidad de atención móvil atendió a pueblos en el interior de la Provincia–, se observa una mayor coincidencia programática del proyecto –en comunidades rurales, con énfasis en equidad de género– con las tres IFI tipo ONG. Del número de préstamos vigentes al 31.10.2007, el 93% fueron colocados por las ONG. El monto promedio de los préstamos de las dos CAC fue de cuatro a cinco veces mayor que las de las ONG. En promedio, se colocaron dos créditos por prestatario con fondos del proyecto, a un plazo promedio de 13 meses, aunque la mayoría de los préstamos otorgados por las ONG a microempresas tenían una duración de menos de un año. En su totalidad, el proyecto logró canalizar un 82% del fondo de crédito originalmente asignado.

73. El número de prestatarios en la zona beneficiados por el proyecto se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 8. Préstamos Concedidos y Total de Beneficiarios con Crédito, a Octubre de 2007

Destino, por Género	Nº de Préstamos	Monto Concedido (USD)	Beneficiarias/os	
			Nº	%
<u>Microempresa</u>	<u>5 342</u>	<u>4 329 344</u>	<u>3 106</u>	<u>80</u>
Mujeres	4 585	3 267 788	2 531	65
Hombres	757	1 061 556	575	15
<u>Agropecuario</u>	<u>1 702</u>	<u>1 399 287</u>	<u>770</u>	<u>20</u>
Mujeres	542	194 357	192	5
Hombres	1 160	1 204 930	578	15
TOTAL	7 044	5 728 631	3 876	100

Fuente: Informe final del proyecto (SEP/SEEPyD 2008), establecido en base a datos de la UGP.

74. Por lo que se refiere a la equidad de género, a los hombres se les otorgó, en promedio, micropréstamos del doble del valor de los colocados con mujeres; y en el ámbito agropecuario, esta relación era 3:1. Las microempresas recibieron entre 1,4 (hombres) y 1,8 créditos (mujeres) por cliente, apuntando a un sistema en evolución. En el área agropecuario, las CAC prestaron a (asociaciones de) hombres 10 veces más comparado a los préstamos que recibieron las mujeres, colocando en promedio dos (hombres) a 2,8 créditos (mujeres) por cliente.

75. En el fomento a la microempresa, fueron las IFI que capacitaron, con el apoyo del proyecto, a 616 microempresarias/os en gestión, finanzas y mercadeo. El proyecto formó, además:

- a) 11 artesanos en la producción de silos metálicos, tres de los cuales siguieron produciéndolos en el momento de esta evaluación;
- b) dos cooperativas, una de café y otra de banano orgánico;
- c) seis grupos de empresas para aprovechar oportunidades de mercado y/o abastecimiento.

76. Las 70 PROSANA formadas, mencionadas en este contexto, no accedieron al microcrédito, sino que operaron con una dotación inicial de un botiquín de parte del proyecto; las que continuaron tuvieron que buscar formas de reemplazar las medicinas aplicadas. Dos cooperativas de café, reforzadas por el proyecto con un beneficio húmedo, no lograron obtener crédito para comprar café después de finalizar el proyecto, aunque las IFI continuaron a colocar el fondo de crédito del proyecto en la zona.

IV. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

77. La siguiente sección evalúa el desempeño del proyecto en función a tres criterios: la pertinencia, la eficacia y la eficiencia.

A. Pertinencia

78. **Diseño innovador.** Para el diseño de PROPEUR, el Gobierno otorgó amplio espacio a la experiencia del FIDA, permitiendo el diseño de un proyecto con elementos novedosos para lograr un desarrollo rural más efectivo de lo que alcanzó el proyecto antecesor ejecutado por la SEA en los años '90 (FIDA III). Se buscaba nuevas formas de implementar tales proyectos así como caminos para aislar el proyecto de influencias político-partidarias en la zona. El proceso de diseñar PROPEUR resultó en una propuesta con innovaciones de fondo, en particular respecto a la institución contraparte, el tipo de ejecutores (más bien privados que públicos) y la participación real de las comunidades rurales. Con PROPEUR, el Gobierno y el FIDA definieron, en forma pionera, una nueva modalidad de intervención, demostrando su capacidad de aprender las lecciones de anteriores proyectos, no solamente en el país mismo, sino en la zona de Centro América y el Caribe al incluir en el diseño personas con experiencia en proyectos similares en la región.⁵⁰

79. A nivel de propósito y objetivo, el diseño de PROPEUR ha sido pertinente al buscar el empoderamiento de productores pobres. Pero en vista de las innovaciones mencionadas, el FIDA y la EEA no definieron con suficiente claridad la naturaleza del diseño *ex ante* en el sentido de constatar explícitamente que se trata de una propuesta que los responsables estratégicos para la implementación del proyecto (el CDP) deben revisar después de haberse iniciado el proyecto. Varios factores: los riesgos de un proyecto tan innovador, las debilidades en el aparato estatal, la ausencia de una representación permanente del FIDA en el país, entre otros, apuntaron a la necesidad de fijar con mayor claridad el carácter provisorio del diseño original y una trayectoria pre-fijada para su adaptación oficial.

80. **Cambios en la orientación del FIDA.** Con PROPEUR, se contribuyó también a la formulación de su primer COSOP (2002). El Comité de Estrategia Operacional y Orientación en materia de Políticas (OSC) del FIDA comentó la presentación del primer COSOP a fines de 2002 como sigue: “La estrategia altamente innovadora propuesta por el COSOP lleva los esfuerzos del FIDA de reducir la pobreza rural a un nivel “cualitativamente diferente”, mediante la ingeniería social explícita en un proceso de largo plazo de transformación institucional. El punto de partida de un “derecho al desarrollo” (llevando el FIDA al campo de los derechos humanos y ciudadanos), la focalización en viviendas decentes, educación, salud, servicios de saneamiento y de nutrición, en fin de desarrollo de capacidades (de diversificar la actividad económica fuera del sector de la caña de azúcar) lleva al FIDA a una mezcla muy diferente y no tradicional de actividades. La estrategia propuesta se ajusta bien al Marco Estratégico del FIDA con su énfasis en “empoderar al pobre”, el acceso a activos y la transformación institucional a favor de los pobres.” Esta nueva orientación, influenciada por la adopción de los ODM por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, amplió la gama de consideraciones en el programa de PROPEUR, facilitando un re-equilibrio de énfasis desde la esfera de producción hacia la de las necesidades sociales. Se introdujo en el curso de la implementación nuevos temas y criterios de medición, como la seguridad alimentaria y los indicadores de medir la pobreza del RIMS. El abanico de frentes a tratar se abrió y pudieron ser acomodados en el proyecto por sus enfoques nuevos ya previstos (participación en planificación y ejecución de la población-objetivo, equidad de género, coejecución por actores privados, acceso a financiamiento). Esta ampliación conceptual facilitó la preferencia para obras sociales demandadas por las comunidades, abriendo la puerta para que el proyecto, atrasado por el problema de concretizar sus intervenciones en los dos componentes, de curso a la presión de “mostrar resultados” construyendo obras sociales que producirían efectos visibles a un menor plazo para un número mayor de personas, comparado a inversiones productivas.

81. **Diferentes unidades de atención.** La EEA analizó en forma adecuada y participativa la situación y las necesidades de los pequeños productores rurales en la zona fronteriza. Conceptualmente consideró un amplio abanico de beneficiarios: individuos (clientes de microcrédito),

⁵⁰ Incluso el experto que luego fue nombrado como ATP.

comunidades (inversiones comunitarias), familias (por ejemplo letrinas) y organizaciones de base (productivas y sociales),⁵¹ definiendo el número de beneficiarios en términos de familia. Esta amplitud ha puesto la gerencia del proyecto ante el desafío de definir una metodología de entrada en diferentes líneas y subcomponentes con lógicas distintas (por ejemplo microcrédito a individuos y apoyo a organizaciones), dejando el campo abierto para diferentes opciones y causando algunos retrasos en el arranque. La EEA propuso trabajar sólo con familias que estaban organizadas (por lo menos 10 familias juntas), lo que no se pudo mantener por la orientación hacia la autogestión de comunidades propuesta en el mismo diseño. La combinación entre proyectos orientados a proveer servicios a un número sustancial de familias, incluso no asociadas a organizaciones de base (por ejemplo por la provisión de servicios comunales como agua o aulas escolares, o servicios: como letrinas o capacitación en temas de seguridad alimentaria a familias no organizadas), y otros de tipo productivo que, en el caso de los cafeteros, se restringen a familias organizadas en posesión de tierras, causó confusión.

82. **Pautas complejas para la posterior definición de intervención.** Además de los factores conceptuales mencionados, el diseño del proyecto incluyó el requisito de una contribución financiera de las organizaciones beneficiarias a obras productivas de un 25% del costo de la inversión, a diferencia de las obras sociales. Al inicio, el proyecto mantuvo este requisito, lo que ha frenado sustancialmente la realización de inversiones productivas. En su conjunto, los factores conceptuales mencionados llevaron a una demora en la definición y ejecución de las actividades en el ámbito productivo. Con el gobierno que entró en 2004 y el segundo gerente empleado por éste (en mayo de 2005), se adoptaron medidas correctivas, pero no quedó suficiente tiempo de maduración para completar las iniciativas. Era acertada la decisión del proyecto en 2002 de apuntar a un aumento de la calidad y cantidad de la producción de café y banano por pequeños productores, pero la decisión vino tarde y sin la debida consideración de los eslabones a reforzar a lo largo de toda la cadena productiva.

83. **Microfinanzas.** En el componente de microfinanzas, el concepto de colocar el fondo de crédito del proyecto en entidades “de segundo piso”, o sea las IFI que colocarían estos recursos en otras IFI para que presten a prestatarios finales, no ha encontrado un ámbito maduro para esta modalidad en la República Dominicana. Los intermediarios financieros de mayor tamaño no se interesaron en esta modalidad por tratarse de montos reducidos para una clientela de poco interés para ellos y un diferencial en los tipos de interés (*spread*) demasiado bajo, aspectos que quizás se hubieran podido estudiar más a fondo en el análisis inicial. El proyecto se vio obligado a colocar los recursos del Fondo de crédito directamente a las IFI de primer piso en la zona. Además, postular que la demanda financiera rural sea canalizada a través de las comunidades para así combinar los dos componentes del proyecto (desarrollo comunitario y microfinanzas), como lo hizo la EEA, no respondió al funcionamiento intrínseco del mercado financiero. En este caso, el diseño innovador no se ajustó a la realidad del país y de la zona, contribuyendo a la relativamente débil conexión entre los dos componentes del proyecto (las IFI colocaron los créditos mayormente en microempresas urbanas existentes). La opción aplicada por el proyecto quedó sin estrategia de salida. Al final del proyecto no se previó ni se definió que pasaría con los fondos colocados. No se definió quién daría seguimiento a las actividades financiadas, quien se encargaría de la supervisión de las instituciones financieras con respecto a la colocación, recuperación de la cartera y la reinversión de los recursos, fondos colocados. Al momento de la evaluación el fondo de crédito seguía siendo utilizado por las IFI, dos años después de haberse finalizado el proyecto.

84. Desde la **perspectiva institucional** la ubicación del proyecto, con sede en la zona del proyecto, en una entidad de presupuestación y planificación interna del Estado como ONAPLAN, tuvo en conjunto claras ventajas. En el momento histórico dado a finales de los años '90,⁵² ubicar el proyecto

⁵¹ La RMT 2005 observó la indefinición entre comunidad y organización como una gran debilidad del diseño.

⁵² Hacia fines de los '90, el Gobierno buscó reformar la forma de implementar proyectos de y con la cooperación internacional, en particular referente a tales en el interior del país, ligado a una nueva política de descentralización que preveía instalar Consejos de Desarrollo Provincial; ONAPLAN era la institución

en una entidad relativamente alejada de las influencias partidistas en el Estado ha sido una ventaja. Varias categorías de interlocutores –beneficiarios, miembros del equipo de proyecto, ONG– consideraron que bajo las condiciones reinantes durante la ejecución del proyecto, un mayor grado de libertad de decisión y acción del proyecto favoreció el logro de los objetivos del proyecto, reconociendo a PROPEUR como el primer proyecto estatal grande con fondos dedicados exclusivamente, y con efectividad visible en mejoras de infraestructuras sociales, a la zona.⁵³ Además, hasta hoy en día el Estado no dispone de ninguna institución especializada en el desarrollo rural.⁵⁴ Esto aplica también a ONAPLAN, que tampoco tenía oficinas en la zona del proyecto. Este arreglo institucional le dio amplia libertad a la gerencia del proyecto que se consideró conducente a un mayor logro del objetivo del proyecto. Por otro lado, tuvo un precio en términos de manejo estratégico a nivel superior. En vista de los esfuerzos del Gobierno en reformar y modernizar el Estado con miras también a lograr los ODM, la ubicación institucional del proyecto no fue idónea para permitir una supervisión estratégica efectiva del proyecto y una retroalimentación a la esfera política. Referente a la interconexión con otras agencias de desarrollo que actuaron en la zona fronteriza, con la débil presencia del Estado en esta zona, ésta se dio hasta cierto grado con ejecutores en el campo, más bien que con las agencias mismas.

85. El **diálogo político** no formó parte de las tareas del proyecto, que se ubicó en una entidad contraparte no especializada en el desarrollo rural. El FIDA asumió la tarea del diálogo político en forma directa. Los instrumentos respectivos del proyecto, como por ejemplo las sistematizaciones de experiencias, no se difundieron fuera del marco del proyecto.

86. En resumen, el proyecto y su diseño han sido pertinentes (**calificación 5**), con la advertencia sobre la naturaleza provisoria del diseño de tales proyectos complejos e innovadores, requiriendo una revisión y decisiones estratégicas después de haberse iniciado.

Recuadro 1. Pertinencia

- Los cambios introducidos en el diseño de PROPEUR fueron adecuados (incluso indispensables) para lograr mejores resultados; el diseño ha sido innovador y buscaba nuevas formas de reducir la pobreza, pero estas innovaciones implicaban riesgos.
- En el lapso de implementación del proyecto el enfoque del FIDA evolucionó y maduró reflejo de un cambio conceptual mas allá de la lucha contra la pobreza hacia un enfoque basado además en derechos humanos y ciudadanos, revalorizando condiciones sociales para el nivel de vida –además de las económicas– e introduciendo la dimensión de la seguridad alimentaria y nuevos criterios de medición de pobreza mediante el RIMS; estos cambios influyeron en la orientación del proyecto.
- A nivel de la conceptualización del proyecto, se definieron adecuadamente metodologías de entrada en diferentes líneas y subcomponentes con lógicas distintas para responder al amplio abanico de intervenciones para diferentes unidades de atención (comunidades, organizaciones, familias, individuos). El desafío planteado a la gerencia en este sentido resultó en algunas dificultades en poner en práctica el proyecto en el terreno. En la primera etapa se favorecieron obras sociales en detrimento de una estrategia para promover un apoyo oportuno a lo largo de las cadenas productivas identificadas para la intervención (café, banano, hatos ovino-caprinos).
- Ubicar el proyecto con una institución contraparte no especializada en desarrollo rural dejó el manejo estratégico del proyecto y su aprendizaje excesivamente en manos de la gerencia del proyecto; este arreglo no proveyó suficiente orientación y supervisión para revisar decisiones estratégicas de un proyecto tan innovador después de haberse iniciado el proyecto.

encargada de manejar este proceso; se buscó un nuevo modelo, considerando a PROPEUR como un caso piloto en esta dinámica y designando ONAPLAN como su institución contraparte, no sin causar controversias.

⁵³ Precedieron al proyecto, y siguen activos después, las ONG de peso como la Pastoral Social de la Iglesia Católica, Visión Mundial, Plan Internacional, entre otras.

⁵⁴ De acuerdo al criterio de dos funcionarios de alto nivel del Gobierno.

B. Eficacia

87. En el marco lógico 2005, válido para la segunda fase del proyecto hasta su final, los cuatro objetivos específicos han sido reformulados en seis resultados (véase apéndice 6). La eficacia del proyecto es evaluada de acuerdo a estos seis objetivos/resultados específicos perseguidos por el proyecto.

88. **Actividades productivas agropecuarias.** La priorización dada por el proyecto a la provisión de obras comunitarias en la primera fase vino al precio de un aplazamiento en el establecimiento de las bases para fomentar mejoras en el ámbito agro-productivo de pequeños productores en las comunidades atendidas. Se logró mejorar sustancialmente la calidad del café en la zona y facilitar su entrada en mercados orgánicos y de comercio justo, pero sin poder completar el fortalecimiento respectivo con adecuadas perspectivas de sostenibilidad. La comparación entre metas y resultados se presenta en los Resultados 1.1. y 1.2 del apéndice 6.

89. Una serie de razones y coincidencias explican la tardanza –y la falta de efectividad– en proveer el impulso que hubiera sido necesario para lograr las metas en este ámbito:

- a) la confusión conceptual de la EEA sobre la unidad de atención causó retrasos en definir una metodología adecuada de cómo acercarse e incluir a las comunidades y/o organizaciones; en 2002, el proyecto encargó una consultoría para establecer la metodología a seguir, la cual se aplicó a partir de 2003,⁵⁵ en 2005, la RMT recomendó, por lo avanzado que era el proyecto, que se descontinúe con esta metodología, se analice el nivel de desarrollo en cada organización y se aplique medidas de apoyo de acuerdo al nivel alcanzado por cada una, para lograr una mayor consolidación;
- b) la selección de las APA (ONG) obedeció a la necesidad de fortalecer primero las organizaciones como actores de su propio desarrollo (postulado fundamental de este nuevo enfoque), más bien que proveer servicios técnico-productivos; esto influyó en el tipo de proveedor de servicios que se seleccionó;
- c) la gerencia del proyecto no estaba convencida de que el apoyo a los sistemas de producción caracterizados en la EEA, en particular los productores que disponían de riego, era la estrategia a seguir, argumentando que tales productores no pertenecían a la población-objetivo del proyecto; se encaminó el fomento productivo mediante un proyecto aparte (Sierra cafetalera, a partir de 2003, contratando la ONG italiana UCODEP para proveer asistencia técnica) y actividades paralelas (formación de extensionistas en CODOCAFE para la zona,⁵⁶ y formación de promotoras en sanidad animal), buscando formas de apoyar a productores en las comunidades (por ejemplo la distribución de padrotes, la capacitación en manejo del bosque seco y de hatos ovino-caprinos, etc.);
- d) en la selección de las organizaciones (dos y tres por comunidad, una siendo necesariamente de mujeres), se buscó un equilibrio por tipo de organización (social y productivo) y por género; en las organizaciones mixtas prevalecieron las prioridades sociales, las para obras productivas se tomó en cuenta recién a partir de 2003;
- e) por los problemas de “aterrizar” inicialmente, la presión aumentó –por ONAPLAN y senadores de la zona– para que PROPESUR construya obras en todas las comunidades, alrededor de las cuales la comunidad puede organizarse;

⁵⁵ La EEA propuso una secuencia metodológica genérica con ocho etapas, a ser concretizada por la UGP. La estrategia de intervención fijada en 2002 definió cinco etapas: a) Diagnóstico Rural Participativo de las comunidades; b) Fortalecimiento de las organizaciones de base seleccionadas (participación interna y democrática); c) Formación de representación de la comunidad; d) Fortalecimiento de la representación de la comunidad; e) Preparación de salida y conclusión de trabajo. La RMT constató que el proyecto se encontraba, a mediados de 2005, en la etapa b).

⁵⁶ CODOCAFE ya había trabajado, en el marco de proyectos apoyados por el Estado (con apoyo de Francia) y por ONG y empresas, con las asociaciones cafetaleras en la zona.

- f) se siguió estrictamente el principio de actuar “por demanda” de las comunidades y/u organizaciones; según su reglamento respectivo, el proyecto permitió una obra por comunidad; la preferencia general era priorizar obras sociales más bien que productivas, por su tiempo de gestión más corto, una cobertura más amplia y beneficios más inmediatos en la vida diaria;
- g) las condiciones para obras productivas eran prohibitivas inicialmente (a diferencia de las sociales) con la exigencia de que la comunidad u organización contribuyese con un 25% del costo financiero de la obra; esta exigencia se tuvo que reducir sustancialmente (a entre 3% y 10% del aporte financiero),⁵⁷
- h) la reorientación conceptual del FIDA hacia una noción más amplia de la pobreza a partir de 2002, con mayor énfasis en un abanico más amplio de dimensiones de (extrema) pobreza (salud, educación, seguridad alimentaria, etc.), proveyó una justificación para priorizar obras sociales;



**Abastecimiento de Agua, Batey 1,
Provincia de Bahoruco**

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

- i) la crisis económica, que estalló en 2002, aumentó la percepción que era difícil lograr avances en el ámbito productivo en este contexto.

90. **El fortalecimiento de las comunidades y organizaciones de base** ha sido un postulado de fondo para establecer un fundamento a mayor plazo para el auto-desarrollo de la zona. Los indicadores respectivos en el apéndice 6, Resultado 2 muestran que la intervención del proyecto ha merecido el reconocimiento de los/las beneficiarios/as encuestados/as al respecto. Los logros se refieren a dos aspectos: en primer lugar a formas participativas de auto-organización que siguen funcionando dos años después de haberse terminado el proyecto, y las capacidades de auto-gestionar proyectos de mejora social por un tercio de las organizaciones apoyadas, lo que quedó confirmado por los siguientes resultados de la encuesta de esta evaluación:

- a) todas las organizaciones de base eligieron su estructura directiva y la renovaron periódicamente (42% en los últimos dos años);
- b) el 87% de las organizaciones de base mantiene algún tipo de contribución de parte de sus asociados;
- c) un 81% de las organizaciones de base comunica el balance entre ingresos y gastos en forma seguida a sus asociados/as;
- d) un 20% de las organizaciones de base han logrado alguna gestión exitosa con sus ayuntamientos.

91. En segundo lugar, las inversiones sociales facilitaron la organización y gestión comunitaria. Aunque el país en general se distingue por una cultura que se inclina a que la gente se reúna en

⁵⁷ Sólo una comunidad aportó un 25%, obteniéndolo de la Presidencia de la República.

organizaciones sociales (PNUD 2008), se le reconoce a PROPESUR de haber sido el primer proyecto estatal con aportes tangibles en la zona.

92. En temas ligados al fortalecimiento organizativo comunitario y organizacional, el proyecto lidió con un contexto poco conducente para lograr resultados:

- a) la alfabetización de mayores de edad en el ambiente de un pueblo, donde la radio, la televisión y el celular son los principales medios de comunicación, no facilita un aprendizaje rápido y efectivo, como los resultados de la encuesta muestran (un 6% de la muestra recuerda haber participado en la alfabetización, sin poder indicar cuantas personas finalizaron el proceso);
- b) la obtención de documentos que atestiguan la existencia y la identidad de las personas – aspecto de fundamental importancia, en particular para los niños⁵⁸– ha tropezado con obstáculos económicos y de trámite; el proyecto facilitó la obtención de más de 2 640 actas de nacimiento, pero se logró solamente obtener 436 cédulas de identidad;
- c) en salud reproductiva, 15% de las organizaciones encuestadas recuerdan haber recibido tal formación, aunque el proyecto proveyó capacitación a más de 4 000 personas;
- d) las medidas de promover la seguridad alimentaria mediante la distribución de Bolsas Avícolas no contó con el seguimiento necesario para establecer prácticas permanentes;
- e) las gestiones para facilitar la titulación de tierras no logró la emisión de ningún título hasta la fecha por cambios en la legislación y en el sistema de medición de la tierra (introducción de GPS), lo que incrementó notablemente el costo del trámite.

93. Por lo tanto, la discrepancia entre el alcance de estas actividades (personas apoyadas) y resultados –lo que se aprendió y obtuvo– es grande, indicando procesos poco efectivos, no obstante los esfuerzos del proyecto.

94. En el tema de la **equidad de género**, la estrategia para la aplicación del enfoque de género fue diseñada y aprobada en 2001, definiendo dos áreas de acción: la sociocultural, y el mejoramiento de factores de acceso. A continuación, el proyecto realizó múltiples esfuerzos para transversalizar el tema incluso en la selección de organizaciones de base, logrando a) la sensibilización y adopción de metodologías (Diagnóstico Rural Participativo, Cerrando Brecha) de fortalecimiento organizacional con enfoque de género con la UGP y las APA; b) desagregación de todos los datos por sexo, estableciendo indicadores de género; c) sensibilización de mujeres y hombres a nivel comunitario sobre los derechos de la mujer; d) aumento de membresía femenina en algunas organizaciones; y e) fortalecimiento del liderazgo femenino en las juntas directivas de las organizaciones de mujeres. La encuesta efectuada constató un nivel de conciencia relativamente avanzada sobre la equidad de género entre las organizaciones, aunque las modificaciones para lograrla en las estructuras directivas organizacionales todavía no se dan; tampoco la gestión comunitaria ha sido dirigida específicamente al aumento de oportunidades para las mujeres; los indicadores cuantitativos en el marco lógico al respecto (anexo V) reflejan esta realidad. Los mayores efectos se constatan en el reconocimiento, hasta en la división de tareas en la familia, de la equidad de género, considerado un cambio importante producido por la intervención del proyecto (y continuado por otros actores como algunas ONG). Además, el 94% de las mujeres que recibieron crédito, indicaron que el acceso al préstamo les ayudó a ganar autoestima y mejorar sus posiciones en el seno de la familia, frente a la pareja y en la vecindad. Lo que el proyecto no hizo adecuadamente, es sistematizar y difundir estas experiencias positivas y reconocidas.

95. **Servicios financieros.** Ligado al ámbito productivo, se propuso fomentar el **desarrollo de microempresas no-agrícolas**, mayormente mediante la facilitación del **acceso al crédito** (Resultados 3.1 y 3.2 del apéndice 6). Es indispensable distinguir al respecto entre microempresas existentes, normalmente ubicadas en zonas (semi)urbanas, y la creación de microempresas no agrícolas en

⁵⁸ Niños que no disponen de la cédula de identidad, no son admitidos en las escuelas secundarias.

comunidades rurales. El proyecto ha sido efectivo en apoyar a microempresas existentes – mayormente comerciales⁵⁹– que califican para microcrédito, ubicadas en áreas (semi)urbanas, por la existencia del fondo de crédito canalizado a través de las IFI en la zona: se logró abrir el acceso al microcrédito a un número sustancial de personas, beneficiando en mayor medida (70%) a mujeres. Y se mejoraron las condiciones de crédito (trámites más rápidos, intereses más bajos, etc.). Además, según una evaluación final del programa de crédito, 12% de los encuestados declaró haber fundado un negocio con el crédito (lo que equivale a más de 300 nuevas microempresas). La clientela era pobre (pero no de extrema pobreza), con excepción de alrededor de un cuarto de los beneficiarios. La conexión entre el crédito y el componente de desarrollo comunitario quedó débil, aunque el proyecto insistió en la atención de las IFI –ONG sobre todo– en los Bateyes.⁶⁰ La encuesta de esta evaluación mostró que pocos miembros de las organizaciones encuestadas obtuvieron crédito de las IFI apoyadas por el proyecto (mayormente en los Bateyes y mediante la unidad móvil de la CAC La Sureña), eso también porque existieron pocas actividades productivas en ellas que calificaron para un crédito institucional. El proyecto poco apoyó el desarrollo de alternativas microfinancieras que podrían surgir en, y servir a, estas comunidades “desde adentro”, como, por ejemplo con bancos comunales y cooperativas locales.⁶¹ El programa de crédito, por lo tanto, fue efectivo pero no era suficientemente focalizado en la población-objetivo del proyecto.

96. En vista de la casi inexistente provisión de crédito para la producción agropecuaria en la zona (excepto el Banco Agrario para productores de mayor tamaño), el proyecto buscaba formas de incentivar la colocación de **crédito en el ámbito agropecuario** a una tasa moderada (18%-24%), en particular en la zona bananera y cañera, creando un mecanismo que le provee a los prestamistas y prestatarios una garantía de hasta 70% de las pérdidas ocasionadas por acontecimientos climáticos, un aspecto fundamental en países afectados por frecuentes tormentas tropicales. Este instrumento facilitó la colocación de préstamos por parte de la ONG FIME y la CAC La Sureña en los Bateyes y en Tamayo; ambas beneficiaron sustancialmente de ello a consecuencia del paso de las tormentas Olga y Noel en 2007, que destruyeron gran parte de las plantaciones bananeras. Sin embargo, la introducción de un tal instrumento, restringido al ámbito de un proyecto, se puede considerar una solución efectiva sólo si se concibe su aplicación como un insumo para el desarrollo de un futuro mecanismo permanente en el país, a nivel nacional. Actualmente se encuentra en elaboración un esquema correspondiente con participación mixta (público-privada), pero la experiencia de PROPEUR está desligada de esta iniciativa del Estado. El uso de este instrumento extraordinario permitió canalizar temporalmente crédito institucional a la producción de cultivos comerciales, pero ha sido una medida con efecto restringido al ámbito del proyecto.

97. El proyecto no ha sido exitoso en fomentar el establecimiento de nuevas microempresas rurales, por las exigencias de establecerlas en áreas rurales relativamente aisladas con baja densidad poblacional, mucha migración de jóvenes a áreas urbanas, y poco movimiento económico. La formación microempresarial, el proyecto la hizo proveer a actividades en curso en conexión con el otorgamiento de crédito,⁶² aparte de apoyar el establecimiento de dos cooperativas. Los 11 talleres

⁵⁹ Sólo el 17% de la cartera en las tres provincias financiaba alguna producción o comercialización agropecuaria, porcentaje que superaba el 40% en Elías Piña; en los Bateyes, el crédito benefició sobre todo a tiendas comerciales.

⁶⁰ Dos ONG financieras –ADOPEM y SurFuturo– entraron en 2005 a la zona cañera, ambas con gran vocación de género.

⁶¹ Se trató de animar la reactivación de bancos comunales de unas asociaciones de mujeres, para que lograsen calificar para microcrédito. La evaluación encontró, además, dos casos de grupos agropecuarios con su propio fondo rotatorio tipo banco comunal en pleno funcionamiento (sin PROPEUR), cuyo establecimiento se hubiera podido animar también en otras comunidades. En otros países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua) han surgido redes de iniciativas microfinancieras a nivel comunal que siguen creciendo.

⁶² Esto incluyó, por ejemplo capacitación en costura a 52 sastres jóvenes en comunidades rurales, arreglado por la ONG FIME, o capacitación en manejo de microempresas rurales por un centro universitario (CAMPE), ligado al INTEC.

apoyados por el programa POSCOSECHA para producir y vender silos metálicos de almacenaje de granos apenas lograron mantenerse en la zona por varias razones; los casos observados en la encuesta han mostrado que no todos los silos instalados son utilizados para su propósito de almacenaje,⁶³ y el precio del material subió tanto que sólo tres talleres siguen produciéndolos, al lado de otros implementos. De las 70 PROSANA formadas, la mitad siguió activa en 2009, pero más bien en forma voluntaria y marginal, no permitiendo ganar un ingreso con esa actividad. La demanda comunitaria levantada inicialmente incluía también solicitudes de apoyo a actividades microempresariales, como la construcción de mercados. El mercado agropecuario construido en Sábana Grande, comunidad incluida en la muestra de esta evaluación, cambió de giro (se le destinó a la venta de ropa usada), pero estaba fuera de uso desde hacía un año en el momento de la visita de los encuestadores. El espectro de medidas indica que se buscaba diferentes formas de cumplir con la meta de facilitar el establecimiento de 100 nuevas microempresas rurales, con escasos efectos.

98. **Infraestructura comunitaria social y económica.** Por la estricta aplicación del principio de realizar actividades y obras “por demanda” de las comunidades y/o organizaciones de base, la utilización del FIC para realizar obras socio-comunitarias en los primeros años resultó en mejoras notables en las condiciones de vida de las comunidades atendidas. La provisión de estos servicios ha sido, con pocas excepciones, efectiva, como lo indican el Resultado 4 del apéndice 6 y la totalidad de obras construidas indicadas en el apéndice 7.



Beneficio húmedo de café Comunidad Panzo-Los Guineos, Provincia Bahoruco

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

99. En el segundo ciclo, el proyecto sintió la necesidad de no tardar más en concretizar su apoyo a la participación en cadenas productivas de las 34 organizaciones –mayormente de café– apoyadas (construcción de plantas procesadoras, cooperativa de café y otra de banano), pero el establecimiento de la cooperativa COOPROCASINE ocurrió sin la debida consideración de la configuración de las organizaciones de productores de café en la zona,⁶⁴ causando un conflicto –incluso judicial– con la Federación de Caficultores de la Región Sur (FEDECARES),⁶⁵ que finalmente fue resuelto en la segunda mitad de 2010. Las infraestructuras de mayor tamaño como los beneficios de café se construyeron demasiado tarde para que las organizaciones de productores tengan la capacidad de ponerlo a funcionar y vender el café procesado (les falta el dinero para comprar el café en uva, y

⁶³ El informe final del proyecto indica que 381 productores y otros beneficiarios utilizaban silos metálicos a fines de 2007.

⁶⁴ De los 16 grupos de productores de café asociados al Núcleo de Neyba, cuatro han establecido una cooperativa.

⁶⁵ En el momento de la evaluación, la cooperativa COOPROCASINE aún no contó con la certificación *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO) por lo que ha tenido que exportar a través de la FEDECARES que integra a los Núcleos de Caficultores; a continuación logró obtener esta certificación y exportó 19 toneladas de café a Italia.

tampoco obtienen crédito para eso) en el marco del proyecto.⁶⁶ Tres beneficios construidos se estaban oxidando por falta de uso (Hondo Valle, Juan Santiago, Las Cañitas). Por lo tanto, el apoyo del proyecto en el ámbito agro-productivo ha sido tardío, con resultados que hubieran podido ser sustancialmente mejores en términos de ingreso con un arranque más claro, decidido y temprano al respecto.

100. **Fortalecimiento institucional de proveedores de servicios.** El proyecto, al efectuar un proceso transparente de selección de siete ONG⁶⁷ e impartiendo cursos de capacitación para gestionar proyectos⁶⁸ y formar 22 promotores de APA para el fortalecimiento organizacional en las comunidades,⁶⁹ facilitó la instalación de una modalidad efectiva de atención a las organizaciones comunitarias. El proyecto contribuyó a un aumento de la capacidad profesional en la zona, como los indicadores respectivos en el apéndice 6, Resultado 2 atestiguan. Las organizaciones encuestadas atribuyeron capacidad y dedicación a los promotores de las APA como también al personal del proyecto: su labor promocional ha sido percibida como efectiva y los resultados se reflejan en los indicadores de la organización comunitaria. Sin embargo, por la orientación que el proyecto dio al trabajo de las APA –el fortalecimiento de la organización de las comunidades y las organizaciones de base–, privilegiaron las acciones de carácter social y organizativo sobre las de carácter productivo.

101. De igual manera, las IFI que beneficiaron del apoyo técnico y la capacitación del proyecto, en particular las dos ONG que recién entraron a la zona con servicios financieros dirigidos a comunidades priorizadas por el proyecto (los Bateyes, en 2005), pudieron potenciar sustancialmente su capacidad de provisión de servicios financieros a la población-objetivo del proyecto. También la CAC La Sureña en la Provincia Elías Piña logró, con la introducción de su oficina móvil, un avance notable en la atención a clientes en comunidades alejadas. Se ha creado capacidad adicional de acuerdo a los requerimientos para poder mantener los servicios, como la atención a clientes (por ejemplo reducción del tiempo de tramitación), las condiciones de crédito (por ejemplo reducción del nivel de intereses de mercado de inicialmente hasta 36% al 16%-24%), la calidad de la cartera (por ejemplo mora de alrededor del 6% en 2009, casi cuatro puntos por debajo de la de la industria micro-financiera en el resto del país) y la continuación de la colocación de recursos del fondo de crédito del proyecto lo confirma. Las IFI apoyadas supieron manejar su cartera y crecer en forma sólida y rentable, y eso en un contexto caracterizado por la continua presencia de las IFI (ONG) que siguen ofreciendo crédito fuertemente subsidiado.

102. En el tema del **manejo de recursos naturales** (apéndice 6, Resultado 6), se trazó tarde el camino a seguir para formular un plan de manejo integral de la subcuenca del río los Dajaos. No se llegó a implementar medidas, aunque fueran definidas en forma participativa, que podrían atestar un proceso efectivo de desarrollo al respecto. Uno de los factores que influyó, era el poco interés de las autoridades pertinentes. El proyecto no hizo gastos de inversión en este campo.

103. **En resumen**, PROPEUR ha sido efectivo en su acercamiento a, y fortalecimiento de las comunidades y organizaciones rurales seleccionadas, mejorando notablemente sobre todo sus condiciones de vida con infraestructuras sociales. Se capacitó a profesionales en el proyecto, en las APA y en las comunidades, logrando mejoras notables en la equidad de género. En vista de la

⁶⁶ La ONG italiana UCODEP sigue apoyando a COOPROCASINE y facilita la obtención de apoyo financiero adicional por parte de la cooperación italiana oficial.

⁶⁷ Primero se seleccionaron seis, luego una más para la Provincia Elías Piña; a continuación se revocó el contrato con una ONG por manejo no transparente de dinero y se colocó la APA correspondiente en una ONG ya contratada.

⁶⁸ Se potenciaron las ONG seleccionadas en su estructuración interna, sus metodologías de acercamiento a, y capacitación de, grupos comunitarios, y sus instrumentos de planificación y manejo de actividades, de tal forma que superaron las metas trazadas para ellas.

⁶⁹ Se instruyeron tres grandes áreas: Institucionalidad y Gestión Moderna; Democracia y Participación Interna; y Administración Transparente.

situación de partida, estos logros han establecido un precedente sobre una forma más adecuada de intervenir de parte del Estado para impulsar el desarrollo de una zona marcada de pobreza, y se reconoce a PROPEUR, en la zona y en la capital, un rol pionero al respecto. En el ámbito del impulso a la producción y a la creación de ingresos, por otro lado, el proyecto mostró ser efectivo en abrir el acceso a crédito para un número sustancial de micro-clientes, muchos de ellos ubicados en áreas (semi)urbanas, pero el proyecto no logró ligar suficientemente este componente al desarrollo comunitario y al fomento productivo en las comunidades rurales apoyadas. El proyecto tardó en definir e impulsar su estrategia de desarrollo productivo, lo que resultó en medidas apresuradas hacia el final del proyecto. En conjunto, se califica la eficacia del proyecto como **moderadamente satisfactorio (4)**.

Recuadro 2. Eficacia

- El apoyo a la producción agropecuaria comenzó demasiado tarde para lograr la integración sostenible de una mayoría de familias beneficiarias en cadenas productivas; la eficacia del proyecto en este ámbito ha sido baja.
- Las organizaciones de base pudieron reforzar sus capacidades de auto-organización y gestión de proyectos en un ambiente adverso (ausencia del Estado, emigración de jóvenes, analfabetismo, etc.).
- La equidad de género ha sido transversalizado con éxito en las diferentes esferas del proyecto.
- El proyecto facilitó el acceso al crédito a un número sustancial de clientes pobres a condiciones mejoradas, aunque la conexión de este componente con el desarrollo comunitario quedó débil.
- El proyecto no ha sido exitoso en fomentar el establecimiento de nuevas microempresas rurales.
- Las inversiones sociales del proyecto han mejorado notablemente la calidad de vida en las comunidades beneficiadas.
- La tercerización de servicios vía entidades privadas ha sido una modalidad efectiva de promover e incluir a organizaciones comunitarias como participantes y ejecutores del proyecto; de igual manera, las IFI apoyadas se potenciaron; el proyecto logró instalar capacidad profesional adicional en su zona de influencia.
- En el ámbito de un manejo sostenible de recursos naturales, el proyecto no logró una incursión efectiva.

C. Eficiencia

104. **Tiempo de alcanzar efectividad.** La EEA se realizó en la primera mitad de 1998. El proyecto inició sus actividades dos años más tarde, justo antes de la entrada de un nuevo gobierno, que cambió una política de referencia importante para el diseño del proyecto: la estrategia de descentralización. Entre la aprobación por el FIDA y la firma del acuerdo con el Gobierno de la República Dominicana – pasó un sólo mes– un tiempo muy corto comparado a los 7,7 meses que en promedio dura la aprobación de tales proyectos en países de América Latina (y 4,1 meses a nivel mundial). Sin embargo, entre el acuerdo y la efectividad del proyecto transcurrieron 15 meses, comparado a un promedio de 9,9 meses en países de América Latina (y 8,4 meses a nivel mundial). La consecuencia de estos cambios ha sido que el proyecto requirió un tiempo prolongado (dos años) para establecer las líneas de acción previstas en el diseño, con las adaptaciones que decidió el proyecto. Además, la crisis financiero-económica que estalló en 2002 y duró más de dos años, afectó algunas partes del proyecto (devaluación, problemas de mercado y fiscales, etc.). Estos retrasos afectaron la eficiencia en el uso de los recursos del proyecto, provocando tres prolongaciones del proyecto.

105. **Costos de operación.** La estructura operativa del programa tuvo dos niveles, tal y como está determinado en el convenio de préstamo con el FIDA: un equipo responsable para el diseño, para la aprobación y la licitación de la ejecución de proyectos, así como para acompañar y supervisar su ejecución; y las agencias ejecutoras contratadas. En el caso de las APA, el costo por año para una APA alcanzaba un promedio de unos USD 60 000 en los tiempos de plena ejecución del programa, un monto razonable para el tipo y volumen de trabajo ejecutado por las APA. El costo de la asistencia técnica contratada para promover la producción, por otro lado, superaba el costo para las APA (véase cuadro 9), un gasto cuyo nivel llama la atención vistos los resultados alcanzados. Este alto costo

relativo se explica en parte por la asociación con una ONG internacional (UCODEP) así como la complejidad de introducir un enfoque de mercado. Por otro lado la AT contribuyó a fortalecer capacidad de proveedores de servicios locales. Añadido al costo total de funcionamiento y administración de la UGP, que alcanzaba a más de un tercio del costo total del proyecto, el esquema de implementación del proyecto ha resultado gravoso, comparado a la alternativa de trabajar con una estructura ejecutora propia del proyecto.

Cuadro 9. Costo por Categoría de Gasto al Cierre del Proyecto

Rubro	(1) Planificado		(2) Ejecutado		(2) / (1)
	(USD)	%	(USD)	%	%
Fortalecimiento de organizaciones de base	1 758 000	10	1 982 121	19	113
Desarrollo productivo	1 272 000	7	2 374 328	22	180
Obras de Infraestructura social	6 676 000	38	3 227 808	31	67
Obras de infraestructura productiva			1 218 623	12	
Fondo de crédito	1 938 000	11	1 591 649	15	82
Fortalecimiento de las IFI	508 000	3	101 721	2	20
Subtotal		69	10 496 304	66	--
Costo de funcionamiento del proyecto (Incl. planificación, seguimiento y eval.)	3 745 000	21	5 425 724	34	156
Imprevistos	1 703 000	10	--	--	--
TOTAL	17 600 000	100	15 922 028	100	90,4

Fuente: SEP-SEEPyD 2008.

106. **Sub-ejecución en rubros programáticos.** Los gastos en los rubros del FIC quedaron en un tercio más bajo de lo presupuestado originalmente, básicamente por contribuciones mucho más bajas de los beneficiarios y por un aporte menor del Gobierno, que fue afectado por una fuerte devaluación del peso dominicano a causa de la crisis financiera desatada en el año 2002. La ejecución de infraestructuras productivas y para el medio ambiente fue más baja de lo previsto. También el rubro de la transferencia tecnológica quedó por debajo del presupuesto original, resultado sorprendente en vista de los altos gastos de asistencia técnica para el desarrollo productivo. La sub-ejecución del fondo de crédito se debe en parte a un inicio lento, causado por la búsqueda de las IFI de segundo piso que no se encontraron. Además, la crisis económica afectó también la intermediación financiera entre los años 2002-2004, causando un nivel inferior de transacciones del fondo de crédito de lo previsto originalmente. Finalmente, llama la atención la amplia sub-ejecución en el rubro del fortalecimiento institucional de las IFI, a causa de la no implementación de un modelo más complejo a través de las IFI de segundo piso que hubiera requerido inversiones en el manejo de un sistema más complejo. Poniendo este costo de realización del proyecto en relación con los resultados obtenidos moderadamente satisfactorios, especialmente en el rubro del desarrollo productivo, no se le puede atestar una gestión eficiente al proyecto. Cabe notar que la extensión del proyecto por dos años aumentó los costos operativos, pero aún así resultó la sub-ejecución en los rubros programáticos.

107. **El manejo administrativo-financiero y operativo** del proyecto tardó años en precisarse. El proyecto tendió a utilizar asesoría externa para este fin, por ejemplo un apoyo de Programa para el Fortalecimiento de las Capacidades de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL) para apoyar la elaboración del marco lógico al inicio, sustancialmente reformulado en los años siguientes, o la elaboración de un SIGE para el proyecto, el cual nunca se volvió operativo. A finales de 2004, se instaló un software contable definitivo y un módulo de seguimiento al POA. Tampoco se dispuso de un manual operativo durante los primeros años de implementación. El proyecto no creó instrumentos adecuados de gestión a tiempo, apuntando a un manejo evolutivo ad-hoc. Además, restricciones presupuestarias y las gestiones financieras correspondientes con el Gobierno central absorbieron bastantes esfuerzos. En la parte operativa, del presupuesto original previsto para planificación, seguimiento y evaluación (USD 270 000), se ha utilizado menos de la mitad (USD 122 052). Por otro lado, cabe señalar que la persona responsable del monitoreo y evaluación permaneció durante toda la duración del proyecto contribuyendo de forma

importante a su memoria institucional. La información disponible no permitió a esta evaluación obtener conclusiones sobre la eficiencia de la gestión y el uso de los recursos disponibles.

108. **Costo por beneficiario.** Como indicado en el cuadro 6, el trabajo con las comunidades y organizaciones alcanzaron a 10 833 familias, y los créditos a 3 876 personas. Si se juntan estas dos cifras, el costo unitario del proyecto –costo total dividido por el número de beneficiarios totales– ha sido de USD 865. Si se toma en cuenta sólo las familias (como lo hace el Informe final del proyecto), el costo unitario alcanza a USD 1 096. En proyectos parecidos del FIDA, el rango de costo por familia va desde USD 1 350 (PROINDER Argentina) a USD 1 625 (PRODEVER Guatemala) y USD 1 933 (PRODERPA Argentina). Calculado en forma mecánica, el costo unitario del proyecto ha sido bajo, pero este indicador no permite sacar conclusiones sobre la eficiencia del proyecto comparado con otros.

109. En resumen, se considera que con una gestión estratégicamente mejor orientada, se hubiera podido lograr mayores resultados con los fondos gastados. La **valoración de la eficiencia es 3 (moderadamente insatisfactorio)**.

Recuadro 3. Eficiencia

- Los cambios en el contexto ocurridos en el lapso entre el diseño del proyecto y su inicio (efectividad) afectaron la eficiencia en su implementación: el proyecto requirió bastante tiempo para “aterrizar”, afectando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles.
- El costo de operación del proyecto ha sido alto, con un tercio de los recursos utilizados para la gerencia y administración del proyecto que no ejecutó sino aplicaba un modelo de tercerización de servicios vía coejecutores externos.
- El costo para las APA (ONG) para el fortalecimiento organizacional fueron razonables, pero los gastos de la asistencia técnica para el desarrollo productivo fueron altos en vista de los resultados obtenidos en los rubros productivos.
- La sub-ejecución en rubros programáticos como los fondos de inversión comunitaria y de crédito demuestran un desbalance con respecto a los gastos de gestión, administración y contratación de operadores y servicios.
- El costo unitario por beneficiario, calculado en forma mecánica, ha sido bajo, este indicador no permite sacar conclusiones sobre la eficiencia del proyecto comparado a otros.

D. Resumen de Desempeño

110. En resumen, la valoración conjunta de los criterios de pertinencia, eficacia y eficiencia se considera **moderadamente exitosa, con una calificación de 4**.

V. IMPACTO DEL PROYECTO

111. La evaluación del impacto del proyecto sobre la pobreza rural se efectúa en relación a cinco dominios de impacto:

- a. ingresos y activos netos de los hogares;
- b. capital humano y social y empoderamiento;
- c. seguridad alimentaria y productividad agrícola; y
- d. recursos naturales y medio ambiente;
- e. instituciones y políticas.

A. Ingresos y Activos Netos de los Hogares

112. **Activos sociales de familias.** Como indicado en el apéndice 7, más de 2 400 familias construyeron letrinas, con efectos altamente apreciados, sobre todo por las mujeres. En el caso de las obras comunales, éstas quedan de propiedad de las entidades estatales correspondientes, dado que en la República Dominicana, las comunidades no tienen personería jurídica, ni existen asociaciones con

calidad jurídica que representan la comunidad.⁷⁰ Por lo tanto, las obras comunales construidas para fines sociales (salud, educación, provisión de agua) o productivos (camino, canales de riego) quedan en propiedad del Estado.

113. Ingreso y activos de microempresas. Según la evaluación final del componente de microcrédito, más del 70% de los prestatarios indicaban haber incrementado sus actividades o sus ventas o diversificado sus productos y servicios por el crédito, aunque en su gran mayoría quedaron a nivel de subsistencia. Algo más de un tercio había mejorado sus instalaciones, pero muy pocos hicieron inversiones en equipos o aumentaron su personal, y si esto último ocurrió, no era en forma permanente. En muchos casos, el nivel incrementado de actividades y ventas aumentó el nivel de consumo de la familia, pero de acuerdo a la evaluación final de este componente con tendencia a no continuar cuando se terminó el crédito (parecido al efecto de los subsidios correspondientes del gobierno).

114. Ingreso y activos de productores agropecuarios.⁷¹ Entre los productores agropecuarios, seis asociaciones poseen hoy día plantas de beneficios de café, tres de las cuales están en funcionamiento. Una cooperativa en Batey 8 tiene una planta de empaque de banano orgánico. Treinta y cuatro asociaciones de productores de café, que dejaron casi abandonadas sus plantaciones por los bajos precios del café hasta 2003, pudieron mejorar sustancialmente la calidad de su producto. Aquellos productores/as que lograron exportar –en el último ciclo 430 familias– pudieron incrementar sus ingresos entre USD 160 y USD 250 por año aproximadamente debido a que obtuvieron precios significativamente más altos que si hubieran vendido a intermediarios en el mercado local (véase cuadro 10).⁷² Asumiendo un promedio de seis personas por familia productora de café, el ingreso alcanzado por la venta de café, con los precios mejorados, equivaldría a USD 11/mes/persona, un complemento importante pero por sí sólo no suficiente para superar el umbral de pobreza.⁷³

⁷⁰ En los países andinos, las comunidades son dueñas de tierras comunales; en El Salvador, existen asociaciones en comunidades que las representan oficialmente (RMT 2005).

⁷¹ El diseño del proyecto calculó el incremento en los ingresos en áreas de riego donde, según la indicación del personal gerencial anterior, los usuarios estaban por encima de la línea de pobreza.

⁷² El potencial correspondiente para los productores/as de café de calidad es notable, ya que si consideramos el potencial de café para la venta en la zona del proyecto que es de 9 849 quintales, reportado en el documento de sistematización del Proyecto Sierra Cafetalera, los productores/as podrían lograr un diferencial de precio de al menos USD 30/qq si exportaran directamente, comparado con el precio que lograrían al vender a los intermediarios. Eso significaría un incremento de ingresos en la zona de USD 295 470/año. Para lograrlo, se requiere resolver el conflicto entre la COOPROCASINE y el Núcleo de caficultores, poner a funcionar los tres beneficios construidos por el proyecto que aún no han entrado en operación, continuar con la asistencia técnica a los productores y contar con recursos financieros para poder pignorar el café entregado a los beneficios.

⁷³ El potencial de exportación en la zona, según el documento mencionado, es de 9 849 qq (unas 1 000 familias que llegan a exportar en promedio unos 10 qq con un incremento anual de unos USD 295/familia en relación a si vendieran de manera tradicional).



Empacadora de Banano, Batey 6: Tavila, Provincia Independencia

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

Cuadro 10. Incremento Estimado en los Ingresos de los Beneficiarios/as Productores/as de Café por Ciclo de Producción

Variables Analizadas	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Productores/as estimados	110	192	279	430
Promedio de qq/ productor	3,7	6,0	6,0	6,0
Precio Venta (USD)	116 85	132 00	130 81	116 83
Estimado precio tradicional (USD)	50 00	90 00	90 00	90 00
Incremento ingresos c/u (USD)	247 35	252 00	244 86	160 98
Total de qq vendidos	404 08	1 152 20	1 676 80	2 579
Total incremento ingresos (USD)	27 207	48 348	68 316	69 ,221

Fuente: Carlos Crisóstomo Vergara: Informe subcomponente desarrollo agropecuario, 2009.

115. En el caso de la cooperativa establecida para comercializar banano orgánico, no se logró impactar en los ingresos de las familias beneficiarias, debido; por un lado; a que la planta de empaque construida con el apoyo del proyecto aún no ha entrado a funcionar y por otro porque las plantaciones fueron dañadas por efecto de la tormenta tropical Noel en el 2007.⁷⁴

116. **Activos de las APA y las IFI.** El apoyo del proyecto les ha permitido a estas instituciones ejecutoras establecer y mejorar su infraestructura, sus equipos y sus sistemas para manejar proyectos y negocios. En el caso de la IFI FIME, logró aumentar su cartera en 3.5 veces. Con excepción de una ONG, todas las ONG continuaron con sus actividades después del retiro de PROPEUR, las IFI, incluso con el personal adicional empleado y las ONG en buena parte también (sólo una regresó al voluntariado).

117. **Subsidios del Estado.** En el primer período del proyecto, el gobierno inició sus programas de subsidio para reducir la pobreza en forma directa. El efecto del componente de microcréditos como también de la distribución de Bolsas Avícolas por el proyecto ha sido parecido al subsidio “Comer es

⁷⁴ El potencial de generación de ingresos desarrollado por el proyecto es alto si consideramos que en el área de la Cooperativa COOPROBAOLUPE (en proceso de incorporación) hay 69 productores/as certificados como orgánico, que en total poseen un área de 200 84 ha destinadas para la producción de banano orgánico y con un potencial de producir alrededor de 140 996 cajas por año⁷⁴. Si esa producción la comercializaran de manera tradicional en racimos a los intermediarios, obtendrían un ingreso neto anual equivalente a USD 101 045 contra USD 203 072 si esa producción la vendieran en cajas para exportación, eso equivale a un incremento en los ingresos en la zona de USD 102 027/año. Para lograrlo, se requiere que la ONG Visión Mundial continúe apoyando a esos productores/as en la renovación de sus cultivos (lo que es el caso) y que se resuelva el problema del abastecimiento de agua para la planta empacadora para que pueda entrar en funcionamiento.

Primero”: incide en forma directa en el nivel de consumo de familias pobres, pero no suele causar una mejora permanente al respecto.

118. **La calificación** del impacto sobre el ingreso y activos netos del proyecto es **moderadamente satisfactoria (4)**. Hubiera podido ser mayor con una estrategia de desarrollo productivo más contundente desde el inicio del proyecto.

B. Capital Humano y Social y Empoderamiento

119. **Las organizaciones de base.** Se observa un avance positivo en el fortalecimiento organizacional de los grupos en términos de adquisición de capacidades para la recomposición de sus fines y funciones conforme a los siguientes indicadores: i) actualmente el 70% de los grupos encuestados se reúne; ii) el 50% de estos grupos ha reestructurado su Junta Directiva en los últimos dos años; iii) el 88% de los grupos tiene estatutos, los utiliza y registra la memoria de la organización en un libro de actas; y iv) el 90% de los grupos cobra cuotas, lleva registros y los comparte con sus asociado/as. Las capacitaciones por medio de charlas y talleres fueron la vía utilizada para la formación y la legalización de las asociaciones. Dentro de los temas más mencionados por lo/as asociado/as se encuentran los referidos al desarrollo del liderazgo y participación equitativa de mujeres y hombres tanto en la Junta Directiva como en sus asambleas. Sin embargo, los grupos no tienen la capacidad para transmitir adecuadamente estos conocimientos.

120. **Capacidad de autogestión de organizaciones.** Un 30% de los grupos ha realizado durante los años 2008/09 alguna gestión con ONG locales o agencias de cooperación internacional que están implementando programas en su zona. En los casos de gestión exitosa, estos proyectos son la continuación de lo iniciado con PROPEUR, por ejemplo la ampliación de la cobertura de letrización con Caritas, o la ampliación de escuelas con LEMBA. Los grupos están conscientes de que les hace falta asesoría para formular adecuadamente los proyectos y también les falta información sobre los proyectos que se están implementando en su zona.

121. **Autoestima y dignificación en la población-objetivo.** Se confirma una alta valoración de los grupos hacia los proyectos socio-comunitarios implementados, especialmente los de letrización que disminuyeron las posibilidades de agresiones sexuales hacia mujeres y niñas; además, la letrización ha introducido un cambio cultural importante sobre salud e higiene en adultos y niños que tiene efectos positivos en la salud comunitaria, por ejemplo, a partir del uso de las letrinas no se repitió un brote de tífus en la comunidad de Los Guayabales. En otros términos, las mujeres reportan haber mejorado su autoestima por medio de las capacitaciones sobre sus derechos e importancia del trabajo doméstico. También el acceso a microcrédito ha contribuido notablemente a la equidad de género, al potenciar el reconocimiento, por los hombres, de las mujeres clientes de crédito. La inscripción y cedulización realizada, es recordada como muy positiva al menos por la mitad de los grupos entrevistados, identificándose como impacto el haber contribuido a “la existencia de las personas”, a “facilitar el acceso a la educación de los niño/as”, a la posibilidad de “solicitar algún tipo de empleo” y en general, a ejercer derechos como ciudadano/as.

122. **Cohesión de la comunidad.** Se ha encontrado que los grupos visitados y sus comunidades no tienen las bases para emprender acciones que requieren el concurso de una buena parte de la comunidad. Existen debilidades en cuanto al desarrollo de la reciprocidad, la cooperación y la confianza. Una falla del proyecto fue que no logró desarrollar una estrategia de asociatividad comunitaria adecuada al contexto local, por ejemplo, para formar y fortalecer instancias de segundo piso. Además, por el ordenamiento jurídico del Estado, obras públicas comunitarias quedan en propiedad del Estado central, lo que debilita el sentido de propiedad de la comunidad. Los Comités de mantenimiento de infraestructura se han debilitado, en algunos casos las obras comunitarias se mantienen gracias al trabajo voluntario de algunas personas, en otros casos, hay desuso y deterioro de las mismas, en particular en los casos de falta de recursos para reparaciones.

123. **Capacidades en el área agrícola.** Se logró en el caso de café y banano instalar capacidades en los productores/as con relación a la aplicación de normas de calidad para poder exportar a mercados de productos orgánicos y con sello FLO, y se promovió la organización de dos cooperativas: una de café de calidad (COOPROCASINE) y otra de banano orgánico (Cooperativa de Productores de Banano Orgánico Luis Pérez [COOPROBAOLUPE]). Sólo fue posible incorporar a la primera, la segunda aún está pendiente de incorporación. Sin embargo, se estableció COOPROCASINE sin tomar en cuenta suficientemente el tejido social existente en los núcleos de caficultores, ya que al conformar la cooperativa solamente se consideró a las asociaciones beneficiarias del proyecto, dejando de lado a las demás asociaciones que integraban los cuatro diferentes núcleos de caficultores y generando conflictos de poder con el Núcleo de Caficultores de Neyba. En otros casos, el proyecto no logró que los beneficiarios/as se empoderaran de la infraestructura productiva como sucedió en el caso de cuatro plantas de beneficios de café, una manejada por el Núcleo de Neyba y no por las asociaciones, y las otras tres aún sin entrar en operación (Hondo Valle, Juan Santiago, Las Cañitas).

124. **Formación de capacidad de gestión.** Con la tercerización de servicios, el proyecto logró establecer capacidad adicional de ejecución de proyectos en el desarrollo rural. En las IFI, se ha aumentado en forma permanente la capacidad de atender a la población-objetivo del proyecto. Y el personal profesional del proyecto, que no sufrió muchos cambios, tuvo una serie de oportunidades para continuar su formación mediante talleres de reflexión, tendientes a aumentar su calificación.

125. El **impacto** del proyecto en esta dimensión ha sido **moderadamente satisfactorio (4)** en vista de la situación de partida.

C. Seguridad Alimentaria y Productividad Agrícola

126. **Seguridad alimentaria.** Aunque no fue previsto en el diseño original (fue introducido más tarde) el proyecto se ocupó de la seguridad alimentaria a través de un programa de almacenamiento y conservación de granos en silos metálicos. El precio de la lámina de aluminio se incrementó hasta un nivel tan alto que no se logró construir más silos; de los 11 artesanos instruidos al respecto, sólo tres siguen produciéndolos, entre otros implementos. También se distribuyeron aves con la intención de una diversificación permanente de la dieta, pero sin el seguimiento necesario para tener este efecto. Lo mismo sucedió con la distribución de padrotes entre asociaciones de productores. Durante las entrevistas de campo la mayoría de las personas entrevistadas manifestó que no hubo cambios en su alimentación por influencia de PROPESUR. Tampoco hubo influencias en la calidad y cantidad de los alimentos consumidos. Las mejoras que se dieron se basaron más en el programa de crédito del proyecto (88% de la encuesta final de este componente mencionaron que el crédito ha mejorado el consumo diario), o se debían a factores externos al proyecto como los programas de subsidio del Gobierno o un proyecto de huertos familiares que, en algunas áreas, está siendo promovido por la Iglesia Católica. Futuras intervenciones en esta área requerirán diseñar programas –de crédito, de producción familiar, etc.– a un plazo que permita lograr efectos sostenibles, mediante una concepción y un seguimiento adecuado.

127. **Productividad agropecuaria.** Con respecto al tema de la *productividad agrícola*, se logró una mejora considerable en las plantaciones de café de calidad y de banano orgánico, pero los retrasos ocurridos en orientarse hacia este enfoque tuvo como consecuencia el no poder beneficiar en suficiente medida posible el aumento en la productividad y calidad de productos. No quedaba el tiempo necesario para apoyar el establecimiento de canales de comercialización que hubieran permitido poner en valor las mejoras en la producción y productividad. En el caso del banano, lo que se había avanzado en las plantaciones con el apoyo del proyecto fue destruido por efecto de la tormenta tropical Noel hacia fines de 2007; quedó la capacidad instalada en los productores/as, y con el apoyo de la ONG Visión Mundial han vuelto a la mejora de sus plantaciones. En cuanto al programa de mejoramiento ovino-caprino, no se logró un avance significativo ya que a pesar de que se introdujeron 63 animales reproductores, sólo se ha dado seguimiento a los introducidos en el módulo del Batey 8. El proyecto estableció también un programa masivo de capacitación sobre el manejo, registro y alimentación de los animales, pero los conocimientos no han sido adoptados por las familias beneficiarias según se comprobó durante la encuesta.



Beneficio de Café
Comunidad Juan Santiago, Provincia de Elías Piña

Foto: Carlos Crisóstomo Vergara

128. Por lo tanto, considerado en conjunto, en estos temas el avance ha sido moderadamente insatisfactorio (**calificación 3**).

D. Recursos Naturales y Medio Ambiente

129. **Manejo integral de una microcuenca.** Con relación al manejo de una microcuenca en la cuenca del río Artibonito sólo se avanzó en la elaboración del plan de manejo de manera coordinada con otras instituciones, pero no se implementó de manera integrada, y el proyecto no hizo inversiones como previsto originalmente. En las fincas de café se logró un manejo de los recursos naturales a través de la incorporación de obras de conservación de suelo y al manejo de árboles de sombra.

130. **Manejo del medio ambiente.** La construcción de letrinas ha permitido mitigar impactos ambientales negativos relacionados con la contaminación de aguas superficiales y con la proliferación de enfermedades gastrointestinales en humanos y en animales. El programa de capacitación en el manejo seguro de productos agroquímicos, aunque su efecto no ha sido medido, habrá incidido en reducir problemas de contaminaciones del medio ambiente y de las personas. Han sido efectos importantes a nivel familiar y de finca, pero muy modestos a nivel cuantitativo.

131. La **calificación de impacto** en esta dimensión es de **3**.

E. Instituciones y Políticas

132. **Un caso piloto de intervención.** A nivel de las políticas de descentralización y de desarrollo rural del Gobierno, se consideró a PROPESUR como un caso piloto de un nuevo tipo de intervención de parte del Estado, por su ejecución vía actores privados y la preferencia de definir las intervenciones en respuesta directa a la demanda formulada en y por las comunidades. Esta modalidad ha aumentado sustancialmente el impacto del proyecto en su zona de influencia en vista de la baja presencia del Estado, dejando lecciones a aprender para futuros proyectos.

133. **La institución contraparte.** La ubicación del proyecto en ONAPLAN no encontró una aprobación unánime en el Estado. En términos de formulación de política, ambos Gobiernos (2000-2004 y 2004-2008) perseguían una política de transferencias condicionales mediante diferentes esquemas de subsidios, como política principal de reducción de la pobreza. Durante la vigencia de PROPESUR, el Gobierno no formuló ninguna política explícita de desarrollo rural. Las relaciones entre el proyecto y entidades del Gobierno, se las mantuvo principalmente en la zona del proyecto mismo y con ONAPLAN.

134. **Relación proyecto-Estado.** La no implementación de una política de descentralización diseñada por el Gobierno, previendo la instalación de Consejos de Desarrollo Provinciales, en el marco de la cual se había diseñado PROPEUR, ha quitado una vía institucional para integrar las comunidades en una estructura pública oficial. Por otro lado, el Gobierno estableció en el año 2000 una Dirección General de Desarrollo Fronterizo, la cual se dedicó mayormente a mejorar la infraestructura física y productiva de la zona, pero no se dieron afinidades con el propósito del proyecto. Las relaciones de PROPEUR con los ayuntamientos y las oficinas de las diferentes reparticiones del Estado en la zona no han sido institucionalizadas. El proyecto hizo conocer a los actores relevantes en la zona sus actividades –las planificadas y las ejecutadas– al invitar a las reuniones anuales del Consejo Directivo del proyecto (con ONAPLAN y el FIDA) a los síndicos, al Obispado, a senadores, a las APA y a las IFI; durante un día, se presentaron y discutieron las actividades del proyecto. Por la preferencia de ubicar la oficina principal del proyecto en la zona del proyecto –medida adecuada bajo las circunstancias reinantes a su inicio–, las relaciones con las instituciones del Gobierno central en Santo Domingo quedaron distantes.

135. **APA e IFI.** La zona de PROPEUR presentó una histórica débil participación del Estado en la región, como también débiles estructuras de las organizaciones de base, sociales y productivas. Existen algunas ONG con una notable presencia en la zona del proyecto, así como muchas pequeñas ONG, frecuentemente ligadas a intereses político-partidarios. Las ONG seleccionadas que manejaron las APA del proyecto, se profesionalizaron y potenciaron como consecuencia del proyecto. Las IFI que el proyecto apoyó, mejoraron sus sistemas y políticas crediticias, aumentaron y profesionalizaron su personal y lograron mejorar las condiciones de crédito para la clientela apuntada por el proyecto. En ambos casos, se ha reforzado la capacidad de proveedores privados de servicios de apoyar a segmentos pobres en la zona. Después de finalizarse el proyecto, todas las ONG apoyadas siguieron trabajando con docenas de comunidades, mayormente en el marco de nuevos contratos de ejecución con proyectos de desarrollo en la zona; una de ellas regresó al voluntariado.

136. En general, una relativa independencia del proyecto sirvió para fortalecer instituciones privadas, mientras que para una integración de los actores con entidades públicas, faltaron políticas y estructuras que recién se están creando. Se le reconoció a PROPEUR un espacio para experimentar respecto a cómo un proyecto estatal puede y debe intervenir para convertir a las organizaciones de base en actores de su propio desarrollo. El impacto correspondiente no ha sido suficientemente sistematizado y comunicado al final del proyecto. La **calificación** de impacto en esta dimensión es **4** (moderadamente satisfactoria).

F. Resumen de Impactos

137. Considerando la influencia conjunta de las cinco dimensiones que afectan a la pobreza rural, **la calificación del impacto del proyecto en la pobreza rural es 4.**

Recuadro 4. Impacto

- En el área de ingresos y activos netos, el proyecto logró aumentar el ingreso de 430 familias productoras de café con perspectivas de poder sostenerlo. La mayoría de los más de 4 000 clientes de las IFI incrementaron sus actividades y ventas. Más de 2 400 familias aumentaron sus activos con las letrinas construidas, mientras que las otras obras comunitarias quedaron en propiedad del Estado. Las ONG que manejaron las APA y las IFI pudieron aumentar sus activos e ingresos a causa del proyecto en forma sostenible.
- El proyecto logró aumentar notablemente la capacidad administrativa y de gestión de las organizaciones de base apoyadas, sin aumentar sustancialmente la cohesión en las comunidades.
- La transversalización de la equidad de género logró impactos cualitativos notables en términos de autoestima de las mujeres y de reflexión sobre los roles de hombres y mujeres, hasta a nivel familiar. En las juntas directivas de las organizaciones mixtas no se dio todavía una mayor participación de las mujeres. El acceso al financiamiento tuvo un impacto de mayor reconocimiento de las mujeres-clientes en el ámbito familiar y vecinal.
- Las actividades emprendidas para aumentar la seguridad alimentaria no llevaron a cambios perceptibles en la calidad y cantidad de los alimentos consumidos por las familias beneficiarias.
- En la productividad agrícola, se logró una mejora considerable en las plantaciones de café de calidad y de banano orgánico, con un impacto potencial notable, a diferencia del área pecuaria (hatos ovino-caprinos) y de la capacitación en el manejo de áreas de bosque seco, donde no se nota mejoras sostenibles.
- Los esfuerzos del proyecto de incentivar un mejor manejo de recursos naturales lograron impactos a nivel de familias (letrinas, uso de productos agroquímicos), pero no a nivel del manejo integral de una microcuenca.
- A nivel institucional y de políticas, una relativa independencia del proyecto sirvió para fortalecer instituciones privadas, mientras que para una integración de los actores con entidades públicas, faltaron políticas y estructuras que recién se están creando.

VI. OTROS CRITERIOS DEL DESEMPEÑO

A. Sostenibilidad

138. **Sostenibilidad política.** Las reformas en el aparato estatal emprendidas por el Gobierno a partir de 2004 expresan la voluntad política, respaldada por nuevos mecanismos (por ejemplo de flujos presupuestarios hacia las regiones) y estrategias (por ejemplo la Estrategia Nacional de Desarrollo), de implementar un desarrollo que incluye los ODM, y por lo tanto una reducción de la pobreza rural. La contribución de PROPEUR a la sostenibilidad política ha sido la de mostrar una modalidad relativamente efectiva –definitivamente más efectiva que intervenciones precedentes con el apoyo del FIDA– de llegar con fondos del Gobierno a una población-objetivo rural marginada. Los resultados del proyecto piloto PROPEUR son una contribución real a la concretización de la estrategia de desarrollo del Gobierno en áreas rurales, pero necesitan ser sistematizados y difundidos.

139. **Sostenibilidad social.** El fortalecimiento del capital social en las 121 organizaciones comunitarias –sociales y productivas– ha mejorado sus capacidades internas de gestión, aunque la participación de jóvenes es baja y la escasez de sus recursos las sigue restringiendo seriamente. En el aspecto de la equidad de género, los asociados reportan cambios en su pensamiento y relaciones interpersonales, pero las modificaciones para lograr una mayor equidad de género en las estructuras directivas organizacionales todavía no se han dado. El proyecto ha contribuido a poner en marcha procesos de reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, apreciados por ambos mujeres y hombres en la zona, con efectos cualitativos difíciles de medir. No obstante, los procesos de desarrollo sociales y productivos fomentados por el proyecto han quedado en un estado inicial de desarrollo, con gran necesidad de un apoyo durante algunos años más a las organizaciones y comunidades de la zona para lograr condiciones que les permita superar la pobreza por sus propios esfuerzos.

140. **Sostenibilidad institucional y organizativa.** Las organizaciones de base han reforzado su capacidad de manejo asociativo; casi un tercio ha gestionado proyectos con entidades públicas (ayuntamientos, etc.). Los comités de mantenimiento de obras, donde esta responsabilidad quedó con

las familias, organizaciones o comunidades, se han debilitado al enfrentar fallas que superaron su capacidad de reparar fallas mayores. Los ejecutores privados de PROPEUR como las ONG y las IFI han aumentado su capacidad de proveer servicios profesionales a nivel de su personal, sistemas de manejo, equipos e instalaciones.

141. **Sostenibilidad económica y financiera.** Las mejoras en la producción cafetalera ha permitido sacar un café, mayormente producido orgánicamente, que califica para la exportación. En la medida que las cooperativas cafetaleras logren poner los activos puestos a su disposición en funcionamiento, existe la perspectiva de aumentos de ingresos a mayor plazo, dependiendo de los contratos de ventas de exportación que se logren concluir. Los aumentos de precios logrados mientras estaba PROPEUR, demuestran un potencial notable al respecto. Lo mismo es el caso para los productores de banano orgánico, una vez que la planta empacadora en Batey 8 esté en funcionamiento y se logre exportar. En el módulo ovino-caprino, se avanzó en el manejo y la sanidad de los hatos, pero no hubo progreso en relación con el acceso a mercados. Estas mejoras conciernen aproximadamente 500 familias agro-productoras. En el caso del micro-crédito, éste ha permitido consolidar la sostenibilidad de las actividades de un número sustancial de clientes, pero sólo a nivel de subsistencia, y su actividad generadora de ingresos facilitada por el crédito es frecuentemente volátil. Las IFI siguieron utilizando los recursos del fondo de crédito del proyecto, por falta de definición de una estrategia de salida.⁷⁵. Las comunidades, por su lado, quedaron mayormente al mismo nivel de potencia económica como hace 10 años, con perspectivas inciertas, como mostró la encuesta.

142. **Sostenibilidad del Medio Ambiente.** Las acciones del proyecto no han contribuido con la sostenibilidad ambiental, más allá de evitar la contaminación ambiental con plaguicidas y efluentes de las viviendas. Persiste aún la fragilidad del área frente a los fenómenos climáticos.

143. En su conjunto, la valoración para la sostenibilidad de los efectos e impactos de PROPEUR es **moderadamente satisfactoria (4)**.

B. Innovación, Replicabilidad y Ampliación del Alcance

144. **Innovación.** Se introdujeron innovaciones sustanciales en la forma de diseñar y ejecutar el proyecto, proponiendo trabajar con y a través de actores del sector privado activos en la zona. Quedó confirmada la capacidad de llegar a la población-objetivo de esta modalidad de intervención. La capacidad de ejecución adicional construida se quedó en la zona y ha seguido trabajando con una parte considerable de las comunidades atendidas por el proyecto, con financiamiento de otros proyectos de desarrollo. El paquete innovador incluyó la exigencia de adecuar el apoyo del proyecto a las prioridades expresadas por las comunidades y de mejorar en todo el proyecto la equidad de género. PROPEUR ha sido reconocido por haber sido el primer proyecto estatal que recogió y respondió directamente a las prioridades de la población-objetivo en esta zona. En el área productiva, la orientación a cultivos exportables introducida por el proyecto en la zona ha demostrado su potencial de mejorar los ingresos de los productores.

145. **Replicabilidad y ampliación del alcance.** El proyecto ofrece modelos con diversos grados de replicabilidad. La modalidad de intervención es ciertamente replicable; referente a actores e instrumentos, trabajar con ejecutores privados dedicados a la promoción de organizaciones de base en la zona del proyecto es una alianza que ha demostrado su utilidad, en particular donde el Estado apenas ha llegado, (y seguramente la mantendrá también cuando el Estado aumente su presencia). Elevar la producción de cultivos comerciales a niveles de calidad y cantidad suficientes para vender en el exterior es un enfoque que ha demostrado su potencial en el caso del café, y probablemente de banano. El acceso al microcrédito mediante IFI locales manejadas en forma rentable es otra vía replicable, aunque requiere una diferenciación de los fines que cumple en el contexto de la reducción

⁷⁵ Parece que la modalidad preferida por el Gobierno es la de ubicar este Fondo en el nuevo proyecto en la misma zona que el FIDA y el Gobierno han acordado ejecutar a través de la SEA.

de la pobreza, rural en particular, y de los instrumentos aplicables a nivel rural (comunidades, actividades productivas). Ámbitos de PROPESUR, donde esfuerzos de promoción no han encontrado un enfoque replicable todavía, es en la seguridad alimentaria: no se dispone de instrumentos que prometen lograr una mejora sostenible de la seguridad alimentaria entre los pobres rurales. Diseños correspondientes necesitan diferenciar entre diferentes segmentos de pobres y las medidas al alcance de cada uno. En aspectos de manejo del medio ambiente, PROPESUR, por falta de resultados, no ha demostrado un modelo replicable de intervención todavía, aunque más bien por falta de voluntad política en la zona que por falta de conocimiento, enfoques, metodología e instrumentos.

146. No obstante, las experiencias de PROPESUR no han sido todavía sistematizadas adecuadamente y suficientemente difundidas en la zona del proyecto o en la capital, a pesar de algunas iniciativas como por ejemplo varias sistematizaciones llevadas a cabo por FIDAMERICA y un video del proyecto transmitido en varios canales de la televisión dominicana. Por otra parte, la evaluación no observó evidencia de asociaciones estratégicas para promover la replicación o ampliación de alcance. En consecuencia no se han producido ejemplos concretos de replicación o ampliación de alcance hasta el momento.

Resumen. El proyecto introduce ideas y enfoques innovadores, cuyo valor no obstante se ve limitado por la escasa difusión y proyección hasta la fecha. En conjunto este criterio se califica como **moderadamente satisfactorio (4)**.

Recuadro 5. Otros Criterios de Desempeño

- El haber mostrado una modalidad relativamente efectiva de llegar con fondos del Gobierno a una población-objetivo rural marginada contribuye a encontrar formas de intervención más efectivas, si se tomara en cuenta las experiencias y lecciones de PROPESUR; el reforzar y trabajar con las comunidades y OB en forma directa se ha traducido en una mayor sostenibilidad social de las intervenciones del proyecto; en el campo económico-financiero, facilitar la integración de productores de cultivos comerciales en cadenas productivas crea capacidades de auto-sostenimiento, igual como el trabajo con IFI locales rentables. Las intervenciones del proyecto tenían bajas perspectivas de sostenibilidad en la seguridad alimentaria y en medio ambiente.
- El proyecto introdujo innovaciones valiosas: La coejecución con actores privados tipo ONG para el fortalecimiento organizacional a nivel comunitario; el enfoque de planificación-operación “por demanda” de las comunidades u OB, combinándolo con un análisis de las potencialidades a nivel organizacional, local y regional; una mayor equidad de género en todas las esferas; el acceso a financiamiento rural diferenciando ámbitos, lógicas e instrumentos. Si bien gran parte de estas son replicables y ampliables, estas experiencias no han sido recogidas y difundidas en las instituciones del Estado, del sector privado y de la cooperación internacional. No se han producido hasta el momento replicación o ampliación de alcance de las innovaciones introducidas.

VII. DESEMPEÑO DE LOS ASOCIADOS

A. Desempeño del FIDA

147. El dispositivo de seguimiento del FIDA incluyó la nueva modalidad –caracterizado de experimental –de una supervisión directa por parte del Gerente de Programas en Roma, con UNOPS como su representante (ya no como institución cooperante como en los arreglos anteriores) para vigilar sobre el cumplimiento de las condiciones contractuales. El FIDA ejecutó 16 misiones de supervisión, (unas dos por año) y se establecieron los resúmenes de estatus del proyecto con las calificaciones del progreso del proyecto correspondientes, conforme a la modalidad de seguimiento del FIDA. Llama la atención la valoración muy positiva del desarrollo del proyecto por el Gerente de Operaciones, seguida por una apreciación más cautelosa en los años 2007 y 2008. La apreciación en la institución contraparte (ONAPLAN) del rol jugado por el FIDA es positiva, por el apoyo y la buena colaboración aportada. En términos de diálogo político, el país no proveyó muchas puertas abiertas en el área del desarrollo rural así que el rol del FIDA en este respecto quedó poco integrado; la presencia

del FIDA respecto al tema del desarrollo rural ha sido poco percibido por las agencias pertinentes de cooperación y del Gobierno.

148. Después de cinco años de implementación, el FIDA realizó una RMT (2005), la cual recomendó adaptaciones importantes, en particular en el componente de desarrollo comunitario. Sirvió además para elaborar, hacia finales de 2005 junto con el proyecto, el marco lógico definitivo de los resultados a lograr en el segundo período del proyecto (2005-2007). En vista del desarrollo del proyecto en su primer período, hubiera sido pertinente efectuar la RMT un año antes, cuando el nuevo gobierno ya estaba instalado. Transmitir más temprano la insistencia de avanzar con determinación en completar el apoyo a las cadenas productivas de cultivos exportables (café y banano) y a otros rubros de la producción agropecuaria (por ejemplo ovino-caprino) hubiera podido producir resultados notablemente mejores de los efectivamente alcanzados. El hecho de que las partes contratantes extendieron la duración del proyecto tres veces entre 2004 y 2007, después de haber adaptado el marco lógico ya tres veces en los años anteriores, no transmite un mensaje de claridad en la orientación estratégica y la planificación del proyecto.

149. Conforme a los arreglos de implementación que incluyó no sólo la ubicación de la oficina del proyecto en la zona del proyecto, sino también una participación activa y la priorización de obras por parte de las comunidades y organizaciones de base, las partes contratantes optaron por emplear a un ATP familiarizado con los estándares y procedimientos del FIDA, bajo contrato con el PNUD. El ATP actuó también como “antena” del FIDA en el proyecto y la zona. Esto facilitó la utilización de recursos técnicos de los programas regionales del FIDA en el proyecto mediante una serie de consultorías y talleres, en particular:

- a) FIDAMERICA contribuyó con la sistematización de seis experiencias de desarrollo rural;
- b) PREVAL aportó formación del personal de seguimiento y evaluación mediante módulos del Programa Intensivo de Seguimiento y Evaluación (PRISE);
- c) Programa Regional para el Fortalecimiento de los Aspectos de Género de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PROGENERO) contribuyó con su conocimiento para la incorporación y difusión del enfoque de género;
- d) Servicios Técnicos para el Desarrollo Rural (SETEDER) realizó un sondeo para identificar posibles intervenciones de capacitación y asistencia técnica.

150. Estos aportes se hicieron sentir, sobre todo, en la orientación interna del equipo del proyecto que pudo aprovechar de muchas discusiones y talleres de reflexión al respecto, cuyas lecciones, sin embargo, quedaron sin diseminación en el país. A nivel de instrumentos y sistemas (por ejemplo el marco lógico o el SIGE), el apoyo externo dio escasos frutos.

151. Finalmente, el FIDA contó con la concurrencia de UNOPS como su representante, que velaba por el cumplimiento de las cláusulas del préstamo en conexión con las solicitudes de desembolso y los POA, cumpliendo con este cometido con, en promedio, más de una visita de supervisión por año, a la satisfacción del FIDA.

152. El dispositivo de visitas regulares del Gerente de Programas y de UNOPS, con un ATP en el mismo proyecto, permitió al FIDA “mantener la línea básica” del diseño original (participación efectiva de las comunidades, ejecución mediante actores privados, protección de decisiones contra influencias políticas locales indebidas), al costo, sin embargo, de un cierto aislamiento del “espacio experimental” y sin suficiente orientación estratégica, no obstante los fuertes insumos de la red ligada al FIDA en la zona. Los impactos hubieran podido ser mayores con una orientación estratégica más clara. Con los cambios ocurridos en el mismo FIDA (párr. 80) y en las políticas gubernamentales (programas sociales), el FIDA podría haber buscado un diálogo más amplio con los diferentes actores involucrados que hubiera beneficiado la orientación del proyecto, clarificando en conjunto opciones estratégicas. La valoración del desempeño del FIDA en diseñar y orientar el proyecto a lograr sus resultados, en apoyar el establecimiento de un sistema administrativo del proyecto, en definir estrategias de salida, y en proveer orientaciones para reforzar el desarrollo rural en el país es 4.

B. Desempeño del Gobierno

153. Las condiciones iniciales para declarar efectivo el proyecto tardaron 15 meses (contra 9,9 meses en promedio en proyectos del FIDA en América Latina). Con el nuevo gobierno que entró pocos meses después del inicio del proyecto, ONAPLAN se encontró frente a la desactivación de la política de descentralización diseñado por el gobierno anterior. No obstante, continuó siendo responsable del tema de descentralización y acompañó con interés el “caso piloto” de PROPESUR, facilitando las gestiones a nivel de la capital. Sin embargo, no dispuso de la especialización para dar orientación estratégica al proyecto, confiando que el FIDA la provea. Tampoco se integraron especialistas nacionales en desarrollo rural en el CDP. ONAPLAN participó en las reuniones del Comité Directivo en la zona del proyecto, visitó las actividades en curso, aprobó los POA y apoyó las gestiones financieras del proyecto. El aprendizaje al respecto se dio a nivel del proyecto más que del gobierno.

154. La gerencia del proyecto era bicéfala durante cuatro años y medio, con un Director Nacional y un ATP que asumió funciones directivas. El proyecto contaba con cuatro Directores Nacionales: el primero nombrado por el gobierno saliente, que fue reemplazado poco después de haberse iniciado el proyecto. El segundo se quedó en esta función hasta después del cambio del gobierno en 2004; en este primer período, el ATP jugó un rol determinante en la formulación y ejecución del proyecto, con la aprobación del Director Nacional y del Comité Directivo. El gobierno entrante a mediados de 2004 nombró un gerente que duró ocho meses, siendo reemplazado en mayo de 2005 por un gerente con experiencia en manejar proyectos rurales y con capacidad de liderazgo. Este último cambio coincidió con la salida del ATP. En vista de la complejidad de implementar este proyecto, hubo demasiados cambios en la gerencia. La imagen que quedó grabada del proyecto ha sido marcada sustancialmente por la buena gestión de los últimos dos años del proyecto. Un factor positivo importante ha sido la continuidad de buena parte del personal profesional del proyecto, inicialmente seleccionado por concurso, permitiendo el aprendizaje y la acumulación de conocimientos que continuaban siendo aplicados en el mismo tema.⁷⁶

155. Los aportes de parte del Gobierno sufrieron reducciones por la fuerte devaluación de la moneda por la crisis financiera en el país entre 2002 y 2004, reduciendo el valor real de la contribución del Gobierno al proyecto. Según la valoración del FIDA, la calidad del manejo financiero, la disponibilidad oportuna de fondos, así como la calidad y oportuna disponibilidad de las auditorías anuales merecieron una calificación de 4 (moderadamente satisfactoria). En particular en tiempos de cambio de gobierno, las asignaciones financieras del gobierno sufrieron retrasos. La ubicación del proyecto en la zona, factor en sí positivo para la implementación del proyecto, no facilitó las gestiones respectivas (igual como con otras agencias del Estado central).

156. En conjunto la evaluación califica el desempeño del Gobierno en la ejecución de PROPESUR como moderadamente satisfactoria (4).

C. Desempeño de los Proveedores de Servicios

157. El desempeño de los coejecutores, así como de los proveedores de asistencia técnica – nacionales (ONG, IFI, CODOCAFE, consultoras/es, etc.) e internacionales (la ONG italiana UCODEP, las/los consultoras/es internacionales, etc.)– ha sido calificado de satisfactorio por los beneficiarios encuestados y por la institución contraparte. En particular, el personal de las APA ha sido reconocido por su dedicación y el cumplimiento de los acuerdos suscritos.

158. Las organizaciones de los beneficiarios como coejecutores del proyecto, igualmente, ha sido calificado de satisfactorio por las APA y el proyecto, ya que en todo momento fomentaron la participación de sus asociados y contribuyeron para que las supervisiones, misiones de seguimiento,

⁷⁶ Varios profesionales siguen activos en la zona, en funciones directivas de ONG y proyectos de desarrollo.

evaluaciones, sistematizaciones y otras actividades técnicas del proyecto pudieron realizarse correcta y oportunamente. La valoración del desempeño de los coejecutores es 5.

Recuadro 6. Desempeño de los Asociados

- El FIDA aplicó, en forma experimental, la modalidad de una supervisión directa en PROPEUR, sin cambiar su instrumentario de seguimiento (visitas bi-anales, PSR). Aseguró su cercanía al proyecto con la presencia de un ATP familiarizado con los estándares del FIDA. En vista de las innovaciones propuestas, el relativo aislamiento institucional y geográfico del proyecto, y los cambios en el entorno como también conceptuales por parte del FIDA, la guía estratégica del FIDA ha sido escasa en el curso del proyecto. Las dificultades del proyecto de “aterrizar”, los frecuentes cambios del marco lógico, la poca instrumentación gerencial y administrativa del proyecto requerían decisiones a nivel de supervisión que no se tomaron. La RMT hubiera debido hacerse un año más temprano para rectificar los retrasos en la estrategia de apoyo al desarrollo productivo, ganando tiempo crucial para lograr mejores resultados. Al final faltaron estrategias de salida adecuadas en lo productivo y en el campo de las microfinanzas. Y las valiosas experiencias y lecciones que se podía aprender al final de PROPEUR quedaron sin sistematizar y difundirse.
- El Gobierno permitió la experimentación con una nueva contraparte, responsable para el desarrollo de gobiernos locales pero sin especialización en desarrollo rural, que acompañó a PROPEUR con interés pero sin proveer orientación y supervisión estratégica. El arreglo a nivel de gerencia, crucial en vista de las innovaciones y las debilidades mencionadas a nivel estratégico, resultó complicado e insuficiente para crear una operación firme; recién en el segundo ciclo (2005-2007) se empleó a un gerente adecuado. El Gobierno cumplió con sus obligaciones financieras, pero con dificultades por la crisis financiera-económica que estalló en 2002; el apoyo financiero a tiempo para ejecutar las actividades del proyecto dejaba que desear, en particular después de los cambios de gobierno.
- Los coejecutores: asociaciones de beneficiarios, ONG, IFI y otros proveedores de servicios, han sido calificados de satisfactorio por los beneficiarios y el proyecto.

D. Resumen de Desempeño e Impactos de PROPEUR

159. El cuadro 11 presenta una síntesis del resumen del desempeño e impactos de PROPEUR.

Cuadro 11. Resumen de Calificaciones

Criterios de Evaluación	Calificaciones*
Resultados del proyecto	
Pertinencia	5
Eficacia	4
Eficiencia	3
Desempeño del proyecto^a	4
Impacto en la pobreza rural	4
Ingresos y activos de los hogares	4
Capital humano y social y empoderamiento	4
Seguridad alimentaria y productividad agrícola	3
Recursos naturales y medio ambiente	3
Instituciones y políticas	4
Otros criterios del desempeño	
Sostenibilidad	4
Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance	4
Calificación general del proyecto^b	4
Desempeño de los asociados	
FIDA	4
Gobierno	4
Entidades coejecutoras	5

^a Media aritmética de las calificaciones de pertinencia, eficacia y eficiencia.

^b Calificación calculada considerando el desempeño del proyecto, su impacto en la reducción de la pobreza rural, sostenibilidad e innovación.

* Las calificaciones se asignan en una escala del 1 al 6 (= muy satisfactorio 6 y 5 = satisfactorio, 4 = moderadamente satisfactorio, 3 = moderadamente insatisfactorio, 2 = insatisfactorio; 1 = muy insatisfactorio).

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

160. (C1) En el marco de las políticas del FIDA definidas a nivel corporativo y del país, PROPEUR ha explorado y desarrollado una nueva forma de intervención por parte del Gobierno de la República Dominicana para responder mejor al desafío de reducir la pobreza rural. El diseño del proyecto buscó combinar estrategias de fomento productivo rural con un enfoque de inclusión de los beneficiarios, tanto en la definición como en la ejecución de las actividades y prioridades del proyecto -un gran avance frente a modalidades anteriores de implementación-. No sorprende que debido a su carácter innovador, quedaron en el diseño aspectos que fueron desarrollados y precisados en el curso de la implementación. Como ejemplos cabe señalar la combinación de diferentes unidades de atención apoyadas por el proyecto (comunidades, organizaciones, familias, individuos), la selección y capacitación de actores privados, la incursión en el ámbito productivo, el modelo de intervención en micro finanzas y otros. Por este proceso de búsqueda del proyecto y por cambios en el contexto y en el mismo enfoque de la lucha contra la pobreza del FIDA, PROPEUR requirió un tiempo relativamente largo para concretar sus acciones en el ámbito productivo. Es crucial sacar las lecciones sobre la aplicabilidad y optimización de estas innovaciones.

161. La evaluación ha constatado cierta falta de claridad respecto al “posicionamiento” del diseño del proyecto, entendido principalmente como una pauta sujeta a cambio más bien que una guía pre-determinada. La primera de estas modalidades implica un rol más decisivo del nivel estratégico del proyecto para velar y decidir sobre la orientación del proyecto, encima del nivel de la gerencia operativa. Esta función estratégica no ha sido asumida adecuadamente en PROPEUR.

162. (C2) El proyecto ha focalizado sus acciones a la población-objetivo prevista: los pobres. Sin embargo, en zonas, donde la mayoría de la gente es pobre, la heterogeneidad entre los pobres es tal que la orientación a “los pobres” no es suficiente para constatar una focalización adecuada del proyecto. Diferentes grupos de pobres como madres solteras, jóvenes sin empleo, analfabetos adultos, familias de productores con tierra y plantaciones, zafreros, familias con una microempresa no-agrícola, etc. requieren de un acercamiento muy distinto para aliviar su pobreza.⁷⁷ Estos diversos enfoques no son fácilmente combinables en el mismo proyecto.

163. (C3) La evaluación pudo constatar que el proyecto logró reforzar las capacidades de las organizaciones de base y proveedores de servicios. Logró también promover la equidad de género, la provisión de servicios de infraestructura social y el acceso a servicios micro financieros. Quedó rezagada la eficacia en el ámbito productivo, ambiental y otros introducidos en el curso del proyecto como la seguridad alimentaria, básicamente por falta de claridad conceptual y reaccionando tarde en busca de sentar las bases para que grupos de productores participen permanentemente en cadenas productivas más provechosas para ellos. El proyecto promovió cadenas productivas con potencial de desarrollo, pero por un apoyo incompleto quedaron sin materializarse los beneficios para una mayoría de familias rurales potencialmente involucradas. Varias lecciones pueden tomarse en cuenta en los (sub)componentes mencionados para la promoción futura (ver recomendaciones).

164. (C4) La comparación del monto total invertido de USD 16 millones con los resultados obtenidos demuestra el costo de un “aterrijaje” postergado. A pesar de una sub-ejecución en algunos de los rubros programáticos, los gastos de operación y para asistencia técnica son mayores que los originalmente previstos. La evaluación atribuye los relativamente bajos niveles de eficiencia mayormente a una falta de claridad a nivel estratégico.

165. (C5) Por razones de la **configuración institucional** pública al inicio del proyecto y la modalidad innovadora propuesta por PROPEUR, se le permitió a este proyecto un importante

⁷⁷ La inclusión ex post del tema de la seguridad alimentaria no ha ayudado a la focalización del proyecto.

espacio de experimentación, también debido a la relativa ausencia del Estado en la zona del proyecto. La evaluación concluye que esta libertad ha hecho posible y facilitado la aplicación de una modalidad más adecuada de intervención a favor de los beneficiarios, pero al precio de un cierto vacío estratégico al respecto. Este espacio de experimentación requiere ser transpuesto e integrado seguidamente en las políticas y programas nacionales y regionales pertinentes.

166. (C6) El **impacto** más visible se produjo con las infraestructuras sociales principalmente a partir del tercer año de implementación; con éstas, el proyecto estableció la reputación de responder efectivamente a las necesidades de la población. Otros impactos importantes se observan en mejoras sobre la equidad de género (incremento de la conciencia sobre el tema y mayor participación de las mujeres en organizaciones de base). El impacto en la capacidad de las familias beneficiarias de reducir su pobreza y mejorar su seguridad alimentaria en forma más permanente, está en función no solo en el fortalecimiento de las organizaciones de base, sino de la construcción de alianzas efectivas entre ellas y con actores públicos y privados en la zona. Además, el impacto de los programas se ve afectado por intervenciones de relativo corto plazo, frente a programas con una cierta continuidad en el mediano plazo.

167. (C7) **Difusión de conocimientos para el desarrollo de la zona.** El FIDA apoyó la gestión del proyecto con una serie de consultorías y sistematizaciones mientras estaba el ATP, útiles para buscar formas adecuadas de intervención. Estas experiencias y conocimientos son valiosos más allá del proyecto pero no han sido comunicados con suficiente amplitud, y no se sistematizó y difundió las experiencias de PROPEUR al final del proyecto. A pesar de algunos esfuerzos al respecto, existen oportunidades para mejorar en cuanto a la difusión de las experiencias y lecciones aprendidas en relación al desarrollo de la zona, particularmente en vista del alto contenido innovador de PROPEUR. Por otro lado, cabe señalar que las lecciones y el enfoque adoptados han sido considerados en el diseño de la nueva estrategia para el país (COSOP) así como en los dos proyectos posteriores diseñados por el FIDA.

B. Recomendaciones

168. PROPEUR ha cerrado sus puertas a mediados de 2008. Mientras tanto, el Gobierno de la República Dominicana y el FIDA han acordado la preparación de dos nuevos proyectos de desarrollo rural, uno de ellos en la misma zona fronteriza con Haití –en un área más extensa que PROPEUR– ambos a ser ejecutados por la SEA. Además, se ha aprobado el nuevo COSOP en abril de 2010. De esta evaluación resultan las siguientes recomendaciones para la continuación del apoyo al desarrollo rural en proyectos co-financiados por el FIDA en el marco del nuevo COSOP (entre paréntesis la referencia a las conclusiones respectivas):

169. (R1) **Anclaje institucional-político de proyectos de desarrollo rural (C5, C6).** A nivel nacional y regional existen nuevas políticas del Estado para el desarrollo del país: la Estrategia Nacional de Desarrollo (2009), la política de descentralización con el refuerzo de las municipalidades (2007), así como las políticas recientes para desarrollar la zona fronteriza y el desarrollo rural en particular.⁷⁸ Éstas marcan la pauta para nuevos proyectos. Se recomienda una intensificación del relacionamiento con diferentes entidades públicas –centrales y municipales–, con otros proyectos de desarrollo y con entidades privadas, con miras a identificar posibles sinergias y lograr un anclaje más firme de las actividades de nuevos proyectos en su zona de influencia.

170. (R2) **Diseño y focalización (C1, C2).** Se recomienda:

- a) mejorar la definición de población-objetivo, indicando las unidades a las que se dirige el proyecto (familias, microempresas individuales, organizaciones de base, comunidades); y

⁷⁸ El FIDA ha facilitado un financiamiento al Gobierno de la república Dominicana para apoyar la elaboración de una política de desarrollo rural.

velar por una clara diferenciación del conjunto “instrumentos-intervenciones-horizontes temporales” de acuerdo a las diferentes necesidades, capacidades, y “lógicas de progreso” de los diferentes grupos meta.

- b) asegurar una participación activa de beneficiarios en la definición y ejecución de líneas de acción, durante toda la duración del proyecto, respetando el principio de una atención “por demanda”, pero además tomando en consideración otros elementos como por ejemplo las potencialidades y los riesgos tanto de las organizaciones, como de la región, del ambiente, y del mercado;
- c) recalcar el carácter provisorio de algunos aspectos del diseño como una guía inicial, diferenciando las partes que se consideran obligatorias para el proyecto (compromisos en el contrato de Préstamo) de otras que son indicativas y sujetas al criterio de los responsables para la implementación (Comité Directivo y Gerencia); se sugiere pre-definir pautas de implementación en el contrato de Préstamo a ser seguidos por los ejecutores.⁷⁹

171. (R3) **Arreglos de implementación** (C1, C3, C4, C5).

- a) asegurar el ejercicio de funciones estratégicas para la implementación del proyecto, por entidades con la necesaria experiencia y capacidad en la materia. Estas funciones incluyen supervisión de la ejecución operativa y financiera, seguimiento a la implementación y decisiones sobre la orientación del proyecto, particularmente en el caso de cambios notables;
- b) estudiar costos aproximados de diferentes modelos de implementación (ejecución por el proyecto; tercerización de servicios; o una combinación de ambos) con miras a establecer pautas referenciales;
- c) prever una tercerización adecuada de la provisión de servicios técnico-financieros; la utilización de capacidades en la zona requiere de una estrategia explícita de negociación, en particular con las ONG de peso activas en cada territorio.

172. (R4) **Líneas de acción/(sub)componentes** (C3, C6). Referente a diferentes líneas de acción, se recomienda:

- a) completar el apoyo a cultivos comerciales como el café y el banano producidos por grupos campesinos a lo largo de sus *cademas productivas*⁸⁰ y reconsiderar el abanico de productos a fomentar incluyendo la agricultura bajo riego (como lo identificó el diseño de PROPEUR), con potencial de creación de empleo rural;
- b) fomentar el instrumento de concurso para acceder a fondos del proyecto para realizar *proyectos productivos a nivel comunitario*, incentivando la participación de jóvenes en ellas; se recomienda incentivar ideas innovadores, incluso el desarrollo de relaciones económicas entre comunidad y ciudad;
- c) en caso de incluirse iniciativas de apoyo a *organizaciones sociales*, evaluar el estado de consolidación de estas organizaciones como base para definir el apoyo específico en cada caso,⁸¹

⁷⁹ Por ejemplo un cronograma con metas administrativas a alcanzar en un tiempo determinado, como por ejemplo normar la administración (Manual Operativo, estructura contable, etc.), la gerencia (sistema de información gerencial) y el programa (un marco lógico definitivo) hasta el segundo año del proyecto.

⁸⁰ Por ejemplo para que las asociaciones que tienen un beneficio de café en desuso obtengan crédito para poder comprar el café en uva.

⁸¹ Como recomendado por la RMT 2005; existen metodologías adecuadas, véase por ejemplo el estudio realizado por el proyecto PRODEVER en Guatemala en 2006.

- d) en el caso de seguir apoyando la realización de *obras sociales*, definir explícitamente la relación entre representación comunitaria y las organizaciones de base referente a las responsabilidades para el mantenimiento y la posible extensión futura de las obras;
- e) la provisión de *acceso al financiamiento* debe (re)considerar su nexo con la demanda rural y apoyar también iniciativas microfinancieras más ancladas en las comunidades rurales; el instrumento de un seguro climático merece ser apoyado con miras a contribuir a una modalidad aplicable a nivel nacional (más bien que un servicio exclusivamente a clientes del proyecto mientras esté en la zona),⁸²
- f) en materia de *la seguridad alimentaria*, se recomienda invertir en el diseño de un programa con perspectivas de mejoramiento a mediano y largo más bien que a corto plazo,⁸³ explorando además la posibilidad de combinarlo con programas de subsidio del Gobierno.⁸⁴

173. (R5) Respecto al **intercambio de conocimientos** (C7), se recomienda completar la sistematización de las experiencias de PROPEUR y difundir e intercambiarlas con actores especializados (ONG, actores públicos, proyectos) para consolidar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

⁸² El gobierno está desarrollando un seguro de riesgo agrícola, que cobra una prima al productor, inicialmente subsidiada por el Estado –el productor paga el 25% del costo– con la idea de que el productor absorba, en forma escalonada, todo el costo de la prima. Por el momento, se está aplicando al cultivo de arroz y banano.

⁸³ Por ejemplo oferta de aves en conexión con el establecimiento de una pequeña empresa de reproducción de pollitos en la comunidad.

⁸⁴ Por ejemplo, introducción de programas de producción casera de hortalizas y frutas.

Documentos de Referencia

Referencias Generales

- Banco Mundial (2005), Estrategia de Asistencia a la República Dominicana
- Banco Mundial (2006), Informe sobre la pobreza en la República Dominicana
- Banco Mundial (2006), Memorandum Económico: Las Bases del Crecimiento y la Competitividad
- Banco Mundial (2008), World Development Report
- Banco Mundial (en línea), Dominican Republic at a glance
- BID (2005), Country Programme Evaluation: Informe sobre la Pobreza en la República Dominicana
- BID (2006), Informe final del proyecto Desarrollo Humanitario Región Noroeste
- CEPAL (2006-2007), Estudio Económico de América Latina y el Caribe
- CEPAL/USAID (2009), Situación del Sector Agropecuario de la República Dominicana frente a la Implementación de una Estrategia basada en la Diversificación Agropecuaria impulsada por el Comercio (T-LAD)
- PNUD (2008), Desarrollo Humano, una cuestión de poder, Informe de Desarrollo Humano, República Dominicana
- PNUD (2007), Salud y desarrollo humano, Serie Foro sobre Desarrollo Humano No. 4
- Rabobank (2006), Country Report Dominican Republic, Country Risk Research
- SEA (2008), Desempeño del Sector Agropecuario de la República Dominicana, 1998–2007
- SEEPyD/DGDF (2008), Estudio sobre el Desarrollo de Capacidades para el Manejo Eficiente de Programas de Desarrollo Sostenible en la Zona Fronteriza de la República Dominicana, Informe Final
- The Economist Intelligence Unit (2007): Country Profile, República Dominicana

Estrategias y Políticas

- FIDA (2000), Financiación Rural - Política, Roma (Italia)
- FIDA (2001), Marco Estratégico del FIDA 2002-2005, Roma (Italia)
- FIDA (2002), Documento Estratégico Regional. División de América Latina y Caribe
- FIDA (2003), Empresas Rurales – Política, Roma (Italia)
- FIDA (2003), Marco para un sistema de Gestión basado en Resultados e Impacto. Roma, (Italia)
- FIDA (2004), Finanzas Rurales - Política, Roma (Italia)
- FIDA (2003), Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP)
- FIDA (en línea), La Política de Evaluación del FIDA
- FIDA (2009), Evaluation Manual, Methodology and Processes

Documentos del Proyecto

- FIDA (1998), Proyecto PROPESUR, Informe y Recomendaciones del Presidente a la Junta Ejecutiva
- FIDA (1999), Proyecto PROPESUR, Contrato de Préstamo

FIDA (2001), Informe de la Misión de Supervisión

FIDA (2002), Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para la República Dominicana

FIDA (2004-8,) Project Status Reports (PSR), en inglés, con calificaciones

FIDA (2005-8), Country Programme Issues Sheets

FIDA (2005), Evaluación Intermedia, con Análisis de Impacto Social (anexo)

FIDA (2006), Informe de Supervisión administrativa

ONAPLAN (2004), Solicitud de Extensión de PROPESUR

ONAPLAN (2006), SEEPyD/STP: Solicitud de 2da Extensión de PROPESUR

ONAPLAN (2007), SEEPyD/STP: Solicitud de 3ra Extensión de PROPESUR

ONAPLAN (2008), SEEPyD/SEP: Informe final de cierre de PROPESUR

PROPESUR (2001), Diagnósticos comunitarios y planes de acompañamiento de 90 organizaciones comunitarias

PROPESUR (2001), Estrategia inicial para incorporar el enfoque de género en el Proyecto PROPESUR

PROPESUR (*sin fecha*), Estrategia de contratación y ejecución de Asistencia Técnica en el sector agropecuario

PROPESUR (2003), Encuesta para la Línea de Base, con resumen

PROPESUR (varios años), Diagnósticos de las APA 1, 2, 3, 5, 6 y 7 de las comunidades, con lista resumen

PROPESUR (varios años), 19 Convenios y enmiendas con APA referente a sus servicios

PROPESUR (varios años), POA 2001, 2002, 2004, 2007 (revisado) y POA de las APA

PROPESUR (varios años), Resúmenes ejecutivos de POA 2003-2008

PROPESUR (2001-7), 34 Informes de ejecución (mayormente trimestrales)

PROPESUR (*sin fecha*), Estrategia productiva del proyecto

PROPESUR (*sin fecha*), Organizaciones cafetaleras y ONG que apoyan

PROPESUR (*sin fecha*), Sierra cafetalera: investigación, línea de base, instituciones, propuesta, informes (varios documentos)

PROPESUR (*sin fecha*), Proyecto ovino-caprino en bateyes, con marco lógico

PROPESUR (2003), Sistematización: El desarrollo de capacidades de organizaciones no gubernamentales para ofrecer servicios para el desarrollo comunitario: El caso de PROPESUR en el suroeste de República Dominicana. Barahona

PROPESUR (2003), Estudio comparativo de las estrategias de sobrevivencia desarrolladas por las mujeres en tres comunidades de la región suroeste, formulación de las estrategias de intervención del proyecto

PROPESUR (2003), Sistematización: La participación de las Mujeres como Beneficiarias de Crédito

PROPESUR (2003), Sistematización del programa de participación comunitaria (letrización)

PROPESUR (2004), Análisis de impacto social del proyecto

PROPESUR (2004), Estudio de oportunidades de mercado agropecuario y microempresariales

PROPESUR (2004), Sistematización: ¿Cómo logró la Intermediación Financiera, FIME, mantener la oferta del servicio en un contexto adverso?

PROPESUR (2004), Sistematización sobre el balance de iniciativas sociales y productivas: el caso de tres comunidades rurales en los municipios de Neyba y Galván en la Provincia de Bahoruco

PROPESUR (2004), Bolsas avícolas a nivel familiar

PROPESUR (2004/5), Diagnóstico beneficios de café, con plan de negocio 2005 – 08 (varios documentos), y presentación correspondiente

PROPESUR (2005), Presentación sobre el Fondo de Iniciativas Comunitarias, Ejecución 2005, previsión 2006

PROPESUR (2005), organizaciones de base consolidadas (hoja excel)

PROPESUR (2005), Marco Lógico 2006-2007

PROPESUR (2006), Proyecto caprino lechero sostenible para el desarrollo de los bateyes 7, 8 y 9

PROPESUR (2006), Estudios de pre inversión y análisis económico/financiero de una planta de empaque de banano y tres beneficios de café

PROPESUR (2006), Evaluación del Programa microcrédito

PROPESUR (2006), Organizaciones atendidas hasta 2005

PROPESUR (2006), Informe Asesoría para la elaboración del programa de seguimiento a las ejecutorias en género de PROPESUR y ejecución del curso de liderazgo para mujeres de OB

PROPESUR (2007), Informe de ejecución – Programa de Fortalecimiento de Organizaciones Comunitarias

PROPESUR (2007), Presentación de PROPESUR a ONAPLAN

PROPESUR (2007), Comunidades intervenidas: lista de infraestructuras realizadas

PROPESUR (varios), Informes sobre liderazgo, asesoría, capacitación, sistema Programación, Seguimiento y Evaluación

PROPESUR (2007), Informe final consultoría: Segunda aplicación de las herramientas "Cerrando brecha" en organizaciones mixtas de la zona de influencia de PROPESUR

PROPESUR (2007), Sistematización: Estrategia de sostenibilidad, Propuesta para la Administración del Fondo de Crédito PROPESUR

PROPESUR (2007), Acciones realizadas en la Cuenca Artibonito

PROPESUR (2007), Indicadores de efectos/impacto, con alcance al 2007

PROPESUR (2007), Listado de visitas a PROPESUR 2001-2007

PROPESUR (2007), Memoria final del Taller para conocer la opinión de los/las beneficiarios/as sobre las ejecuciones del Proyecto

Marco de la Evaluación

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación/Indicadores	Fuente de Datos
Desempeño del Proyecto		
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Analizó el Proyecto PROPEUR las necesidades de los pobres del sector rural y determinó estrategias concretas para atender dichas necesidades? • ¿Ha sido el diseño del proyecto pertinente en relación a la política y programas de desarrollo rural del Gobierno de la República Dominicana? • ¿Reflejaban las metas y los objetivos del Proyecto la estrategia general del FIDA en el país? Hubo flexibilidad en el proyecto para adaptarse a los objetivos del COSOP? • ¿Se identificaron distintos grupos de pobres y se definieron estrategias diferentes para cada grupo según los criterios de pobreza y de etnia? • ¿Fue el proceso de diseño de carácter participativo y flexible en el sentido de que se tomaron en cuenta los insumos y las necesidades de los actores principales, incluyendo el Gobierno, los organismos de ejecución, los co-financiadores y los beneficiarios y sus organizaciones de base? • ¿Era el diseño del proyecto claro, realista y lógico? • ¿Han sido los objetivos del proyecto adecuados y realistas considerando las condiciones agro-ecológicas y socio-económicas del país y de la zona del proyecto y su potencial evolución? • ¿Hubo coherencia entre objetivos, componentes, actividades del proyecto y recursos humanos y financieros comprometidos? • ¿Ha tomado en cuenta el diseño del proyecto las experiencias precedentes y las lecciones del FIDA en la República Dominicana y/o de otros proyectos similares implementados en la misma área o en el país? • ¿Fueron los objetivos y componentes del proyecto coherentes con los programas de las otras agencias que actúan en la República Dominicana? (BID, Banco Mundial, Unión Europea, USAID, JICA, NGO) • ¿Ha seguido siendo el proyecto pertinente a lo largo de todo su período de implementación? En caso de cambios significativos en el contexto del proyecto o en las políticas del FIDA, ¿se logró garantizar una suficiente flexibilidad para responder de manera oportuna a las nuevas oportunidades y a los cambios necesarios? • ¿Se incorporaron adecuadamente en el diseño del proyecto las cuestiones importantes de políticas del FIDA (focalización, género, participación, medio ambiente, financiación rural e innovación)? • ¿Cuáles son los principales factores que contribuyeron a evaluar la pertinencia de manera más o menos positiva? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de Formulación ▪ Informe de EEA ▪ Informe del Presidente ▪ COSOP para República Dominicana ▪ RMT ▪ Estrategia Regional del FIDA en América Latina ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA ▪ Informe de Terminación del Proyecto (PCR)
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto? • ¿Cuáles son los factores que explican los resultados en cuanto al logro de los objetivos alcanzados? • ¿Hubo cambios en el contexto, por ejemplo cambios a nivel político, económico, social y ambiental a nivel local o de país, que puedan haber influido en los resultados alcanzados por el proyecto? • En caso de resultados negativos: ¿se adoptaron acciones correctivas, y de qué tipo? • ¿Cuál fue la efectividad del mecanismo de focalización? • ¿Se logró garantizar una efectiva participación de los beneficiarios en el proceso de toma de decisiones y de implementación del Proyecto? • ¿Cuál ha sido la eficacia de la descentralización a través de las APA? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentación de la UGP ▪ Informes de Supervisión ▪ Revisión de MT ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación/Indicadores	Fuente de Datos
Eficiencia	<p>Preguntas generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida los objetivos fueron logrados a un costo razonable comparado con los insumos? • ¿Podría el proyecto haber producido más con los mismos recursos, o lo mismo con menos dinero? <p>Criterios de eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el peso de los costos operativos sobre el total de costos del proyecto? • ¿Cuántos son los costos administrativos por beneficiario? ¿Se pueden comparar con los de intervenciones similares desarrolladas por el FIDA en el mismo país o por otras organizaciones u organismos equiparables en la República Dominicana o en otros países? • ¿Cuánto tiempo se demoró en alcanzar la efectividad del préstamo? ¿A este respecto, se pueden hacer comparaciones con otros préstamos en el mismo país y en la región? • ¿Hubo retrasos en la ejecución del proyecto u otros problemas de implementación que puedan haber afectado los beneficios o los costos de manera significativa? ¿Podrían haberse previsto algunos de los problemas? • ¿Obtuvo el proyecto los resultados esperados en el tiempo programado? • ¿Cuántas veces se extendió la fecha de terminación del proyecto y cuáles fueron los costos administrativos adicionales implicados en su extensión? • ¿Cuáles son los factores que ayudan a explicar la eficiencia? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ RMT ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA
Impacto del Proyecto		
Ingresos y Activos de los hogares	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo cambios en la composición de los ingresos de los hogares (diferentes fuentes de ingresos, mayor diversificación)? • ¿Hubo un mejoramiento de los ingresos de los hogares (productores, microempresarios)? • ¿Hubo un mejoramiento de los activos físicos para la producción y comercialización (en cuanto a carreteras, disponibilidad de tierra, ganado, infraestructura y equipos de procesamiento de productos agrícolas)? • ¿Hubo un mejoramiento de los activos físicos de los hogares (letrinas, acueductos, postas médicas, construcción-reparación y equipamiento de escuelas)? • ¿Hubo cambios en los activos financieros de los pobres rurales (ahorros, deudas, préstamos)? • ¿Corresponden los beneficiarios del crédito a la población objetivo? • ¿Pueden los beneficiarios acceder con más facilidad a los mercados financieros? • ¿Cuál fue el porcentaje de incremento de los ingresos de las mujeres? • Gracias al mejoramiento de las condiciones de salud y de educación impulsadas por el proyecto, ¿pueden los beneficiarios ganar mejores y mayores ingresos y activos? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ RMT ▪ Informe de Terminación del Proyecto. ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación. ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA
Capital Social, Humano y Empoderamiento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se logró obtener mejores condiciones de vida de los beneficiarios? • Gracias a la intervención del proyecto, ¿pueden los beneficiarios gozar de mejores condiciones de salud y educación? • ¿Se logró fortalecer las capacidades y el liderazgo de las asociaciones de productores y las organizaciones comunitarias? • ¿Se logró fortalecer las capacidades locales de las ONG, instituciones públicas y privadas asociadas a las acciones del proyecto? • ¿Qué tipo de cambios ocurrieron en las organizaciones de beneficiarios en consecuencia de la intervención del proyecto con respecto al proceso de empoderamiento y construcción del capital social? • ¿Hubo un mejoramiento en el grado de participación de los beneficiarios y en nivel de cohesión social? • ¿Se empoderó la población rural en su relación con las autoridades públicas nacionales, desempeñando un rol efectivo en el proceso de decisión? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ RMT ▪ Informes de Supervisión ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación/Indicadores	Fuente de Datos
	<ul style="list-style-type: none"> • Gracias a la intervención del proyecto, ¿hubo un aumento de la autoestima y dignificación de las personas? • ¿Se logró fortalecer el rol de las mujeres en las actividades productivas y sociales? • ¿Se ha logrado influir positivamente sobre las relaciones entre hombres y mujeres a nivel del hogar, así como en las comunidades? • ¿Hubo mayor participación de las mujeres en las organizaciones de base, en las organizaciones económicas, en las cooperativas y en las asociaciones de productores? • ¿Logró PROPESUR promover progresos en la consideración de la cuestión de género en las políticas y acciones del sector público? 	
Seguridad Alimentaria y Productividad Agrícola	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué impacto tuvo el proyecto en el tema de nutrición y seguridad alimentaria? • ¿Hubo cambios en la disponibilidad de los alimentos para los hogares, en relación a cantidad y calidad? • ¿Hubo variaciones en cuanto al nivel de inseguridad alimentaria y la tasa de malnutrición crónica infantil? • ¿Se logró una diversificación de la dieta típica de las comunidades? • ¿Hubo incremento de la producción y productividad agropecuaria? ¿Y una diversificación de la producción? • ¿Se logró obtener una producción más estable y menos vulnerable? • ¿Se logró llevar a cabo cambios en los procesos de transformación y abastecimiento de los productos agropecuarios? • ¿Se logró favorecer el acceso de los beneficiarios a mayores oportunidades de mercado? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ RMT ▪ Informes de Supervisión ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA
Recursos Naturales y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo cambios en la preservación y ordenación de los recursos naturales (por ejemplo, mayor fertilidad de suelo, protección del suelo de la erosión/inundación; actividad de reforestación)? • ¿Cuáles son los efectos de las inversiones comunitarias en los recursos naturales? • ¿Se logró adoptar un uso racional de los recursos naturales? • ¿Se establecieron prácticas agrícolas sostenibles? • ¿Hubo cambios en la exposición y capacidad de reacción de la población rural hacia los riesgos y crisis ambientales? • ¿Las inversiones y actividades contribuyeron a mejorar y recuperar algunas de las áreas que corren peligro de degradación ambiental? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ RMT ▪ Informes de Supervisión ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA.
Instituciones y Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Gracias al proyecto, ¿hubo cambios en las políticas nacionales/sectoriales relacionadas con el desarrollo rural de la República Dominicana? • ¿Hubo cambios en la política gubernamental y en el marco regulatorio que afecta al desarrollo rural? • ¿Hubo cambios en las instituciones públicas y en los proveedores de servicios en su trabajo a favor de los pobres rurales? • ¿Se logró que las organizaciones sociales y económicas de los beneficiarios tengan una relación más sistemática con las autoridades locales (municipios, ayuntamientos y gobernaciones provinciales)? • ¿Hubo cambios en las instituciones financieras (por ejemplo en facilitar el acceso de los pobres rurales)? • Hubo cambios en las regulaciones crediticias? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ RMT ▪ Informes de Supervisión ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas semi-estructuradas con beneficiarios, representantes del Gobierno y el Gerente de Programas del FIDA.
Factores Transversales		
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se incluyó en el diseño del proyecto una estrategia para transferir a los interesados locales la responsabilidad y la propiedad de la gestión de los servicios del proyecto después de su terminación? • ¿Se planeó una estrategia “de salida”? • ¿Hubo una consolidación sistemática de las organizaciones y de los procesos organizativos, productivos y de mercado? • Sostenibilidad Política. ¿Hay compromiso del Gobierno de la República Dominicana e influencia/presión política en favor de las intervenciones del proyecto? • Sostenibilidad Social. ¿Hubo aceptabilidad social del proyecto? ¿Las actividades y acciones del proyecto tienen el apoyo, la participación y 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informes de Supervisión ▪ RMT ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas con Gerente de

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación/Indicadores	Fuente de Datos
	<p>el compromiso de los beneficiarios y de las comunidades locales? ¿Qué sostenibilidad tienen las organizaciones sociales y económicas de los beneficiarios?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad Institucional y Organizativa. ¿Las organizaciones/instituciones involucradas en el proyecto tienen suficiente dotación de personal, presupuestos ordinarios y un mandato para seguir brindando servicios críticos? • Sostenibilidad Económica y Financiera. ¿Están generando beneficios o pérdidas económicas las actividades económicas del proyecto? ¿Cuál es el nivel de resistencia de estas actividades a eventuales crisis económicas o a la competencia? ¿Son vulnerables las plantaciones de banano y café ante bajas en los precios de estos productos? ¿Se ha logrado apoyar la integración económica, política y social de las comunidades con su entorno y la región? • Sostenibilidad Técnica. ¿Son técnicamente apropiadas e idóneas las técnicas adoptadas a lo largo de las intervenciones del proyecto? • Sostenibilidad del Medio Ambiente. ¿Cuál es la contribución del proyecto a la preservación y ordenación de los recursos medio ambientales? 	<p>Programas del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno.</p>
<p>Innovación, replicabilidad y ampliación del alcance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha sido el proyecto innovador y ha introducido nuevos conceptos o tecnologías? • ¿Están estas innovaciones en consonancia con la definición que en el FIDA se ha dado del concepto de innovación? • ¿Cómo se han originado estas innovaciones (a través de los beneficiarios, Gobierno, ONG, centros de investigación, etc.)? • ¿Son innovaciones a nivel de país o solamente de área de proyectos? • ¿Cuáles innovaciones se pueden replicar o tienen potencial para ser ampliadas en mayor escala? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ RMT ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación
Desempeño de los Asociados		
	<p>Temas Generales</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Tenía cada asociado funciones y responsabilidades específicas y las conocía y aceptaba? • ¿Existían sectores en los que las responsabilidades no estaban claramente delineadas y dejaban margen para la interpretación y posiblemente la inacción o el conflicto? • ¿Se mostraron los asociados flexibles y atentos en el desempeño de sus funciones? 	
<p>Desempeño del FIDA en el tema de Supervisión Directa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El diseño del proyecto fue llevado a cabo por el FIDA de manera participativa y se promovió el sentido de apropiación del prestatario? • ¿El proceso de control de calidad interno del FIDA (PDT, TRC, OSC) pudo detectar a tiempo eventuales debilidades en el diseño del Proyecto, durante su fase preparatoria? • ¿Hubo esfuerzos específicos para incorporar las lecciones y recomendaciones de anteriores evaluaciones independientes en el diseño del proyecto y en su ejecución? • ¿Cuál fue el rol del FIDA para asegurar asistencia a la implementación? ¿Aseguró el FIDA el seguimiento necesario para resolver los problemas encontrados? • ¿Supo el FIDA -junto con el Gobierno de la República Dominicana- reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del proyecto (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud? ¿Fue el manejo del FIDA lo suficientemente flexible para ajustarse a estos cambios? • En el marco de la Supervisión Directa, ¿tomó el FIDA rápidamente acciones correctivas al fin de dar seguimiento a las recomendaciones generadas por las misiones de supervisión y la Revisión de Medio Término? • En comparación con la supervisión de UNOPS, ¿cuáles han sido las ventajas de la supervisión directa? • ¿Permitió la supervisión directa al FIDA tener más espacio de diálogo y más influencia en el proceso de adopción de decisiones acerca de las políticas relativas a la pobreza y la descentralización? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Planes Operativos Anuales ▪ Informes de Supervisión ▪ RMT ▪ Informe de Terminación del Proyecto ▪ Observaciones directas por la misión de evaluación ▪ Entrevistas con el Gerente de Programas del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno

Criterios	Preguntas Específicas de Evaluación/Indicadores	Fuente de Datos
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Fue el FIDA activo en establecer coordinación y relaciones efectivas entre los asociados para asegurar el logro de los objetivos del proyecto? • ¿En qué medida y con qué instrumentos trató el FIDA el tema de diálogo político en diferentes niveles a fin de asegurar, entre otras cosas, la reproducción y ampliación de las innovaciones en favor de los pobres? • ¿Contribuyó el FIDA, junto con el Gobierno, a la planificación de una estrategia de salida? 	
Desempeño de UNOPS	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cumplió la Institución Cooperante (IC) con las cláusulas del convenio de préstamo? • ¿Fue la IC efectiva en cuanto a la gestión financiera del préstamo? • ¿Garantizó la IC un manejo transparente y eficiente de los procesos de licitación? • ¿En qué manera el proceso de licitación afectó a la implementación del proyecto? • ¿Fueron los problemas de implementación detectados a tiempo y se sugirieron remedios apropiados? • ¿Cómo desempeñó la IC su rol en cuanto a supervisión del Proyecto, tomando en cuenta: i) dotación del personal de las misiones de supervisión y la frecuencia y la duración de las mismas; ii) tipos de servicios y apoyo proporcionados; iii) calidad de la supervisión fiduciaria; y iv) el seguimiento de los cambios recomendados? • ¿Se realizó la auditoría de manera oportuna y se presentaron los informes como acordado? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informes de Supervisión ▪ Evaluación de Medio Término ▪ Entrevistas con el Gerente de Programas del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno
Desempeño del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Asumió el Gobierno de la República Dominicana la propiedad y la responsabilidad del proyecto? • ¿Hasta qué punto el Gobierno ha cumplido con las cláusulas del préstamo? ¿Aseguró una tempestiva provisión de los recursos de contrapartida? ¿Se aseguró una adecuada dotación de personal y gestión del proyecto? • ¿Ha otorgado el Gobierno de la República Dominicana su aporte (apoyo político, facilitación a la implementación, participación) para que se logran los objetivos del proyecto? • ¿Aseguró el Gobierno de la República Dominicana una coordinación adecuada entre los varios departamentos involucrados en la ejecución del proyecto? • ¿El Gobierno de la República Dominicana -junto con el FIDA- supo reaccionar a las necesidades de cambios en el diseño del proyecto (en caso de que fuera necesario) durante su ejecución y lo hizo con prontitud? • ¿Se tomaron a tiempo las medidas para garantizar la oportuna aplicación de las recomendaciones de la supervisión y de las misiones de apoyo a la supervisión, incluida la Revisión de Medio Término? • ¿Desempeñó la UGP sus funciones adecuadamente durante la implementación del proyecto? • ¿Pudo la UGP manejar el alto grado de descentralización y la diversidad de los actores en la ejecución? • ¿Se logró garantizar continuidad en el personal de la UGP? • ¿Se desarrolló un mecanismo de seguimiento y evaluación (SyE) efectivo y esto contribuyó a generar informaciones útiles sobre el desempeño y el impacto del proyecto al fin de tomar decisiones críticas? • ¿Contribuyó el Gobierno en la planificación de una estrategia de salida y/o cual ha sido su compromiso para asegurar la continuación de las operaciones y el mantenimiento del proyecto después de su terminación? • ¿Facilitó el Gobierno la participación de las ONG y de la sociedad civil en la ejecución del proyecto? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informe de EEA ▪ Informes de Supervisión ▪ RMT ▪ Entrevistas con el Gerente de Programas del FIDA, equipo del Proyecto y los Oficiales de Gobierno

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

<i>Crterios</i>	<i>Definiciones^a</i>
Resultados del proyecto	
Pertinencia	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
Eficacia	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
Eficiencia	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Impacto en la pobreza rural^b	
	Por “impacto” se entienden los cambios que se han producido o se espera que se produzcan en las vidas de la población rural pobre (ya sean positivos o negativos, directos o indirectos, deliberados o involuntarios) a raíz de intervenciones de desarrollo.
• Ingresos y activos de los hogares	Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico.
• Capital humano y social y empoderamiento	Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones, y la capacidad colectiva e individual de la población pobre.
• Seguridad alimentaria y productividad agrícola	Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos.
• Recursos naturales y medio ambiente y cambio climático	La atención prestada a los recursos naturales y al medio ambiente implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, rehabilitación o agotamiento de los recursos naturales y el medio ambiente. También evalúa los posibles impactos que los proyectos pueden tener en adaptar y/o mitigar los efectos del cambio climático.
• Instituciones y políticas	El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.
• Género	El criterio evalúa los esfuerzos realizados para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, ejecución, supervisión y en el apoyo a la ejecución y la evaluación de proyectos asistidos por el FIDA.
Otros criterios de desempeño	
• Sostenibilidad	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.
• Promoción de innovaciones en favor de la población pobre, reproducción y ampliación	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean reproducidas y ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
Realizaciones generales del proyecto	Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> .
Desempeño de los asociados	
• FIDA	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.
• Gobierno	
• Institución cooperante	
• ONG y organizaciones comunitarias	

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo y del Manual de Evaluación del FIDA (2009).

^b Es importante subrayar que el Manual de Evaluación del FIDA también se ocupa de la "falta de intervención". Es posible que no se haya previsto, deliberadamente o no, ninguna intervención concreta en relación con una o varias de las cinco esferas del impacto. A pesar de ello, si se detectan cambios positivos o negativos y éstos pueden atribuirse en su totalidad o en parte al proyecto, debe asignarse una calificación a esa esfera concreta. Por otra parte, si no se detectan cambios y ninguna intervención fue prevista o propuesta, entonces no se le asigna una calificación (o se anotará "no aplicable").

Cuadros de Datos Sobre el Contexto del País

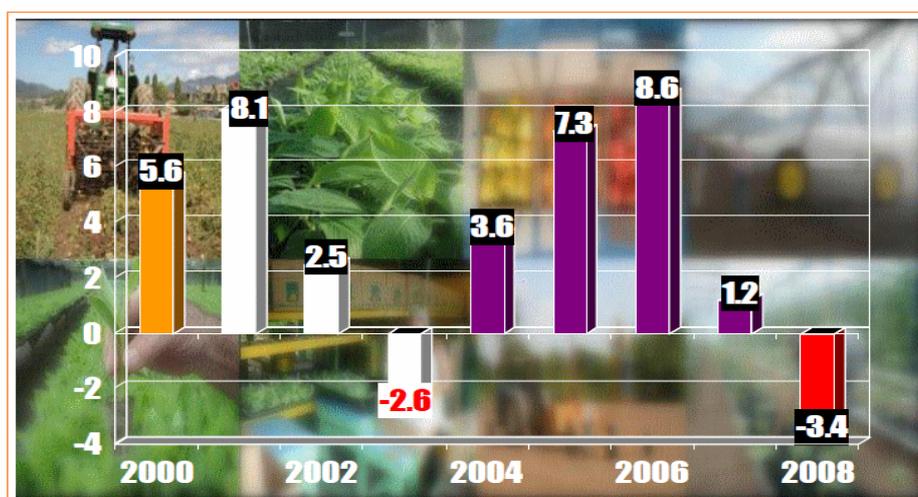
Apéndice 4 - Cuadro 1. Indicadores Macroeconómicos de la República Dominicana

	2002	2004	2006	2007
PIB (USD billones)	26,35	22,46	35,74	41,11
Tasa de desempleo	16,1	18,4	16,0	15,5
Inflación (12 meses, finales de año)	10,5	51,5	5,01	8,87
Tasa de cambio USD	17,8	41,9	33,3	33,7
Ingresos del Estado (% del PIB)	14,6	14,1	16,2	17,7
Balance de cuentas nacionales	0,0	-0,5	0,1	0,6
Deuda pública	19,2	34,0	23,4	21,0
Deuda total externa	23,7	29,4	24,6	25,2
Balance de pago corriente (% PIB)	-3,0	4,8	-3,6	-5,1
Inversión Directa Externa (% PIB)	3,5	4,2	4,3	3,8

Fuente: Departamento de Investigación del BID (en línea).

Apéndice 4 - Gráfico 1

DESEMPEÑO DEL PIB AGROPECUARIO DURANTE 2000-2008



FUENTE: Banco Central de la República Dominicana

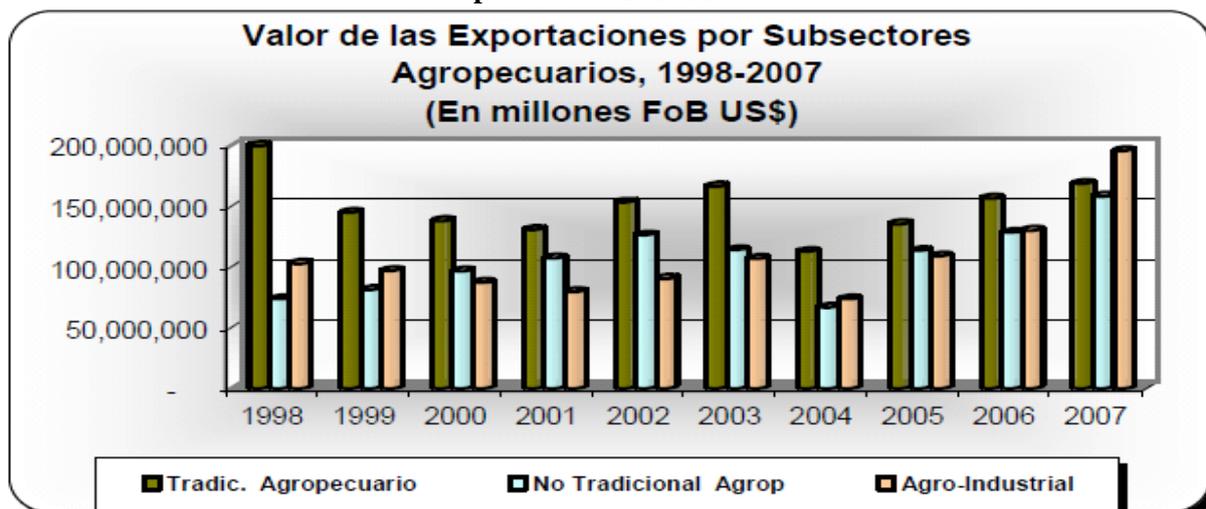
* 2008, Cifras Preliminares

Apéndice 4 - Cuadro 2. Participación Presupuestaria del Sector Agropecuario en el Presupuesto Nacional 1998-2008 (en miles de millones de DOP)

Año	Presupuesto Nacional	Pres. Sector Agropecuario	%	Presupuesto Agricultura	%
1998	38,749	3,963	10,20	1,253	3,20
1999	44,671	3,873	8,60	1,161	2,60
2000	50,366	4,043	8,00	1,722	3,40
2001	65,176	3,870	5,90	1,707	2,60
2002	73,961	4,037	5,40	1,937	2,60
2003	82,999	3,688	4,40	1,587	1,90
2004	121,097	4,064	3,30	2,362	1,90
2005	195,767	5,552	2,80	3,078	1,50
2006	238,353	6,061	2,50	3,232	1,30
2007	258,479	6,284	2,40	3,513	1,30
2008	300,889	6,680	2,20	3,864	1,20

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto, citado en CEPAL/USAID 2009.

Apéndice 4 - Gráfico 2



Fuente: SEA 2008; el sector tradicional incluye caña de azúcar, cacao, café y tabaco; el no-tradicional: piña, plátano, melón, cítricos, hortalizas, flores, plantas ornamentales.

Apéndice 4 - Cuadro 3. Indicadores de Pobreza en las Tres Provincias atendidas por PROPESUR

	Probabilidad de morir antes de los 40 años (%), 2006	Analfabetismo de adultos (% de 15 años o más), 2002	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada (%), 2002	Tasa de desnutrición infantil (bajo peso para la edad) (% niños menores de 5 años), 2002	Proporción de niños/as que no asistieron a la escuela en 2002
Bahoruco	14,0	30,0	29,3	10,1	15,2
Elías Piña	16,0	36,1	36,6	8,4	19,1
Independencia	12,8	23,5	14,4	7,8	15,5
Promedio nacional	10,0	13,0	13,5	5,3	14,9

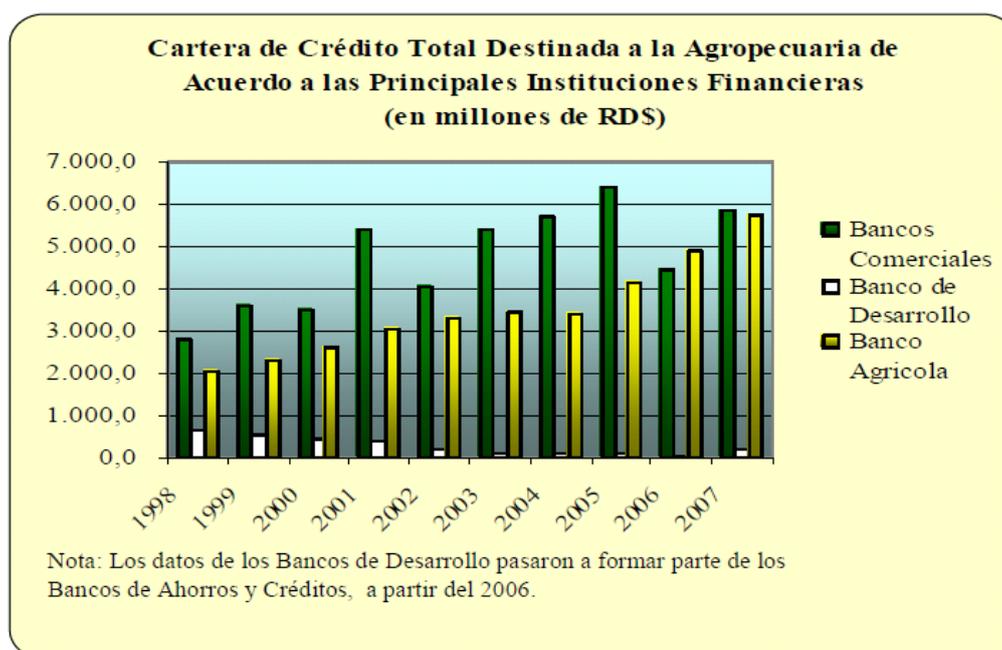
Fuente: PNUD 2008.

Apéndice 4 - Cuadro 4. Porcentaje de Hogares Pobres con Carencias Específicas en las tres Provincias Atendidas por PROPESUR, 2002

	Piso	Techo	Pared	Gas	Agua potable	Servicio sanitario	Electricidad	Recog. basura	Equipos	Capital humano	Escuela/subsidio escolar
Bahoruco	35,3	20,8	11,4	51,3	60,3	35,7	23,6	36,4	42,9	47,7	14,2
Elías Piña	58,2	8,5	12,9	74,0	69,7	35,3	49,9	35,6	58,8	47,6	17,6
Independencia	26,6	16,4	8,0	43,4	63,9	31,9	16,1	26,5	33,0	39,2	16,3

Fuente: ONAPLAN 2005, en base al Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002 y la Encuesta Demográfica y de Salud del 2002 (ENDESA-2002).

Apéndice 4 -Gráfico 3. Crédito al Sector Agropecuario, 1998-2007



Fuente: SEA 2008.

Apéndice 4 - Cuadro 5. Uso Principal de la Tierra en las Provincias Atendidas por PROPESUR en km², 2003

Tipo de uso principal	Bahoruco	Elías Piña	Independencia
Bosque conífero abierto	8	125	235
Bosque latifoliado nublado	27	89	58
Bosque seco	203	62	215
Agricultura mixta	278	424	206
Café	41	86	47
Caña	78	-	37
Cultivos intensivos	59	23	31
Pasto	17	28	11
Matorrales seco	404	324	670
Zona poblada	8	3	6

Fuente: PNUD 2008.

Marco Lógico Definitivo del Proyecto (2006/2007)

Concepto	Áreas con indicadores	Supuestos
<p><u>Objetivo</u> Se ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural pobre y a su desarrollo sostenible en la zona fronteriza</p>	Impacto RIMS ¹	-
<p><u>Propósito</u> Comunidades beneficiarias pobres (hombres y mujeres) participan activamente y de forma organizada en el desarrollo social y productivo sostenible de la región dentro del marco integral de los recursos naturales</p>	Seguridad alimentaria Infraestructura productiva y social Agrícola Pecuaria Microempresa	A. El Gobierno mantiene su prioridad en el apoyo al desarrollo rural ² y la lucha contra la pobreza, así como a la descentralización.
<p><u>Resultados</u> 1. Los/las beneficiarios/as del área del proyecto han iniciado, mejorado y/o diversificado sus actividades productivas agropecuarias y/o microempresariales</p>	Agrícolas Pecuarias Microempresariales RIMS	B. Disponibilidad adecuada (en tiempo y cantidad) de los fondos por ONAPLAN/FIDA.
<p>2. Se han fortalecido las capacidades de autogestión y participación equitativa en las organizaciones de las comunidades</p>	Organizaciones Comités	C. La complementariedad para las inversiones sociales y productivas es contribuida por los respectivos sectores y proyectos competentes.
<p>3. Los/las beneficiarios/as del proyecto tienen acceso a un sistema de crédito local competitivo con mecanismos ágiles y con enfoque de género</p>	Acceso a crédito	D. Los marcos y estructuras sociales, legales e institucionales existentes no son contradictorios con la implementación de las acciones del proyecto.
<p>4. Las comunidades cuentan con infraestructura productiva y social mejorada que es operada y mantenida con la participación de sus organizaciones</p>	Infraestructuras	E. Existe demanda comunitaria de servicios de desarrollo – financieros y no-financieros– post-proyecto en la zona de influencia del proyecto.
<p>5. Existe la capacidad institucionalizada para ofrecer servicios de apoyo a las comunidades post-proyecto</p>	Capacidad de suministro de servicios	F. Las iniciativas en las comunidades no son interferidas negativamente por responsables políticos y autoridades locales.
<p>6. El Plan de Manejo integral de la microcuenca Los Dajaos del río Artibonito está implementado</p>	Medio ambiente	

Fuente: RMT 2005.

¹ Propiedad familiar de activos; malnutrición infantil; acceso a agua potable.

² Este supuesto se refiere a ONAPLAN que acompañó y apoyó la ejecución del proyecto, considerándolo un aporte importante al país y a la región en este tema, en un contexto político que no dio prioridad al desarrollo rural.

Resultados del Proyecto Medidos por los Indicadores del Marco Lógico Definitivo (2006/07)
(de acuerdo a la lógica de implementación del proyecto)

Fuentes: Informe final de PROPELUR (SEP/SEEPyD 2008) y resultados de la encuesta de evaluación.

Resultado 1.1. Desarrollo Agrícola

Indicadores del propósito y del resultado 1		Resultados	%
<i>A nivel del propósito</i>			
1	Se han constituido al menos cinco empresas cooperativas y están en capacidad de operar eficientemente con márgenes de utilidades sostenibles.	El proyecto apoyó la constitución de una cooperativa (de café), y otra de banano sigue en proceso de incorporarse.	30
2	El 50% de las (75) organizaciones productivas atendidas está en capacidad de formular y gestionar proyectos.	Las asociaciones de productores de café, la de banano y la asociación de mujeres de Batey 8 han formulado y gestionado al menos un proyecto productivo; otras 30 asociaciones formularon y gestionaron proyectos con el ayuntamiento.	un tercio
<i>A nivel del resultado 1</i>			
3	1 200 productores aplican normas de producción (café y banano).	Se implementó el <i>subproyecto Sierra Cafetalera</i> , a partir de 2003, a través de un convenio con CODOCAFE ¹ y la Unión y Cooperación para el Desarrollo de los Pueblos (UCODEP), una ONG italiana, a través del cual se proporcionó capacitación, asistencia técnica y comercialización de café en mercados dinámicos a un universo de alrededor de 1 000 productores de café. El proyecto apoyó a cinco asociaciones con un número de alrededor de 180 productores/as de banano orgánico en las comunidades de Távila (área cañera) y Cristóbal de la provincia Independencia, proporcionándoles asistencia técnica y giras de intercambio de experiencias con relación a la producción orgánica.	98
4	300 otros beneficiarios (no productores) se involucran en actividades de producción y procesamiento de productos (trilladoras, jóvenes productores de bananos, recolección de café).	116 personas se involucraron en la producción y el procesamiento de café y banano.	39
5	Se cumple con los acuerdos de entrega de producto para exportación (café y banano, por período)	Los acuerdos de entrega de café se cumplieron (se exportó toda el café vendido); en la cosecha 2006/2007 se exportó sólo un quinto de la producción (banano véase 7).	n.d.
6	Se está exportando en promedio 1 500 qq de café por año.	El promedio anual de las exportaciones fue de 940 qq (404 qq en 2003/2004, 1 152 qq en 2004/2005, 1 677 qq en 2005/2006 y 526 en 2006/2007).	63
7	Se está exportando en promedio 960 cajas de banano por semana.	No se realizaron exportaciones de banano debido a que la planta de empaque, imprescindible para exportar, concluyó recién en diciembre de 2007 y las plantaciones fueron afectadas por la tormenta tropical Noel hacia finales de 2007.	0

¹ El Consejo Dominicano de Café es una entidad pública, autónoma y descentralizada responsable del diseño, la planificación y la ejecución de la política de desarrollo cafetero de la República Dominicana, que incluye en su membresía y su directorio los productores y la industria cafetera del país.

Indicadores del propósito y del resultado 1		Resultados	%
<i>A nivel del resultado 1 (cont.)</i>			
8	Al menos 1 000 productores capacitados utilizan silos metálicos y al menos 500 otros beneficiarios utilizan silos metálicos.	381 productores y otros beneficiarios utilizaban silos metálicos a finales de 2007.	25
9	400 productores se insertan al comercio justo (café y banano).	110 productores del núcleo de Neyba obtuvieron la certificación requerida para el comercio justo; la cooperativa COOPROCASINE aún no cuenta con la certificación FLO. ²	28
10	100 productores obtienen certificación orgánica (café y banano).	99 productores (10 mujeres) obtuvieron la certificación orgánica de sus parcelas.	99
11	200 otros productores tienen acceso directo a otros mercados.	No se asistió a otros productores en comercialización; el mercado agropecuario construido cambió de giro y luego cerró.	0

Resultado 1.2 Desarrollo Pecuario

Indicadores del resultado 1		Resultados	%
12	100 padrotes introducidos en la zona de acción.	Se introdujeron 63 padrotes en el área del proyecto, pero el proyecto sólo dio seguimiento a los animales del módulo caprino.	63
13	Por lo menos tres módulos ovino-caprinos establecidos.	Hacia el final del proyecto se estableció un módulo ovino-caprino en Batey 8 con la Asociación de Mujeres Altagracia Medina.	33
14	Al menos el 70% de los productores tiene conocimiento de manejo adecuado del hato, en términos de: - alimentación a base de forraje - llevan registros de pariciones - buen manejo y aprovechamiento del bosque seco.	587 productores recibieron capacitación y 270 asistencia técnica, pero esta actividad se inició en 2007; la mitad de las asociaciones de productores encuestadas indicaron haber recibido capacitación, y la mitad de éstas tienen algunos animales, pero sólo el 6% indicó que aplican los conocimientos adquiridos.	n.d.
15	80% de los productores capacitados aplica medidas sanitarias, por tipo y oferente del servicio.	El 79% de la muestra realizada manifestó que no obstante la situación de los animales en cuanto a padecer enfermedades no ha cambiado con PROPEUR.	21
16	Al menos 1 400 beneficiarios atendidos por PROSANA.	Se capacitó a 70 promotoras de sanidad animal (PROSANA); un 83% de la muestra manifestó que en su comunidad se formó una PROSANA, de las cuales 54% están activas y atienden a la demanda.	n.d.

Resultado 2.2 Desarrollo Organizacional

Indicadores del propósito y del resultado 2		Resultados	%
<i>Organizaciones de base</i>			
<i>A nivel del propósito</i>			
1	El 50% de las organizaciones comunitarias presentan sus demandas a los ayuntamientos.	Un 20% de las organizaciones encuestadas han logrado alguna gestión exitosa con sus ayuntamientos.	40
2	El 80% de las organizaciones atendidas tiene al menos una mujer en la junta directiva.	Cumplido debido a que un alto porcentaje de organizaciones comunitarias eran sólo de mujeres; en las mixtas, las mujeres ocupan puestos de menor poder.	95
3	No menos del 20% de las mujeres alfabetizadas accede a puestos de dirección en sus organizaciones comunitarias.	El programa de alfabetización llegó a sólo 6% de los grupos encuestados, y muchos no cumplieron el curso.	s/d

² Fairtrade Labelling Organizations International (Fondo para la Certificación de Productores).

Indicadores del propósito y del resultado 2		Resultados	%
<i>Organizaciones de base</i>			
<i>A nivel del resultado 2</i>			
4	Al menos 100 organizaciones comunitarias han sido fortalecidas. ³	121 organizaciones comunitarias han sido fortalecidas (33 productivas y 81 sociales); todas las organizaciones comunitarias encuestadas manifiestan haber sido fortalecidas, algunas en menor medida que otras.	>100
5	Al menos 80% de las organizaciones comunitarias ha reestructurado su directiva y elegida su estructura funcional.	Todas las organizaciones comunitarias eligieron su estructura; el 42% de organizaciones comunitarias encuestadas han renovado su directiva cada 2 años.	100
6	Al menos 80% de las organizaciones comunitarias ha incrementado su membresía femenina en al menos 1 mujer.	El 10% de las organizaciones comunitarias de mujeres encuestadas ha incrementado su membresía femenina, y en las mixtas se mantuvieron, con un aumento de 15% en las Juntas Directivas.	12
7	Al menos 80% de las organizaciones comunitarias ha legalizado su estatus.	El proyecto contribuyó a 70% de las organizaciones comunitarias en el trámite de legalización, pero ninguna recibió los documentos correspondientes (al momento de esta evaluación).	(85) 0
8	Al menos el 95% de las organizaciones atendidas cobran cuotas.	El 87% de las organizaciones comunitarias encuestadas mantiene algún tipo de contribución de parte de sus asociados.	92
9	Al menos el 80% de las organizaciones elaboran y comunican informes sobre su situación financiera.	Un 81% de las organizaciones comunitarias encuestadas si comunica el balance entre ingresos y gastos en forma seguida a sus asociado/as.	100
10	Se ha aumentado la participación de mujeres en 90% de las organizaciones productivas.	En las 13 organizaciones productivas encuestadas (39% de la muestra) no hubo incremento de la membresía femenina.	0
11	Al menos 100 miembro/as de organizaciones atendidas aprenden a leer y escribir (33% mujeres).	El programa de alfabetización solamente llegó al 6% de los grupos visitados, y estos no recuerdan el número de personas que finalizaron el proceso de alfabetización. ⁴	6
12	Al menos 1,000 hombres, 1,000 mujeres y 2 000 niños obtienen sus actas de nacimiento.	El 54% de los grupos visitados reporta haber recibido apoyo para estos trámites, pero no recuerdan cantidades. ⁵	66
13	Al menos 2 000 personas (80% mujeres) han recibido servicios de salud preventiva.	15% de las organizaciones comunitarias encuestadas recuerda haber recibido formación en temas vinculados con la salud preventiva (higiene, VIH, salud reproductiva, nutrición infantil ⁶).	No def- nible
<i>Comités de mantenimiento y operación de las obras construidas</i>			
14	El 100% de los acueductos construidos o rehabilitados son operados y mantenidos por un comité de la comunidad.	En los casos encuestados, los comités existen; en caso de fallas mayores (canales rotos, bomba quemada), no hay recursos para reparación.	Ver Infra- estr.
15	El 100% de la infraestructura productiva ejecutada es operada y mantenida por un comité de las organizaciones beneficiarias.	Existen comités pero tres beneficios de café, una planta empacadora de banano y un mercado no están en funcionamiento.	Ver Infra- estr.

³ La EEA había fijado la meta de 250 organizaciones.

⁴ El Informe final menciona 250 personas alfabetizadas.

⁵ El Informe final indica que 2009 niños y 631 adultos obtuvieron su acta de nacimiento, y de éstos 436 su documento de identidad.

⁶ El Informe final dice que 4 452 personas (62% mujeres) recibieron capacitación en salud preventiva.

Resultado 3.1 Acceso a Servicios Financieros

Indicadores del resultado 3		Resultados	%
1	El 50% de los/as beneficiarios/as (1 337) accede a crédito por primera vez, de los cuales el 40% son mujeres (535).	1 388 beneficiarias/os accedieron por primera vez al crédito, y 70% fueron mujeres.	>100
2	150 personas que reciben un crédito han establecido una nueva microempresa.	33 beneficiarios establecieron una microempresa mediante el crédito facilitado por el proyecto.	22
3	Por lo menos 3 IFI operan en condiciones favorables para la población beneficiaria, en términos de: <ul style="list-style-type: none"> - No menos del 25% de la población beneficiaria accede al servicio - El monto de crédito concedido a beneficiarios es mayor o igual que el Fondo de Crédito (USD 1 753 000) - La morosidad por provincia y por IFI es menor que 6,0%. 	5 IFI canalizaron crédito del proyecto a beneficiarios, 3 pre-existentes y 2 nuevamente establecidas en la zona. 3 876 beneficiarias/os accedieron a crédito.	>100 >100
		Se había colocado un 77% del Fondo de crédito (USD 1 571 822).	77
		La morosidad de la cartera de crédito al 30.10.07 alcanzó a 7,2%.	83

Resultado 3.2 Fomento de la Microempresa

Indicadores del resultado 1		Resultados	%
1	100 nuevas microempresas formadas, por tipo de actividad (artesanos, PROSANA, cooperativas y agro transformación).	Siguen activos 3 artesanos que producen silos metálicos, unas 35 PROSANA y 2 cooperativas.	40
2	Se ha capacitado al menos 500 microempresas beneficiarias de crédito en aspectos de gestión, finanzas, mercadeo y ventas.	Las IFI, con el apoyo del proyecto, capacitaron a 616 micro-empresarias/os en estos temas.	>100
3	Se han formado al menos 3 grupos de empresas para aprovechar oportunidades de mercado y/o abastecimiento.	Se formaron seis grupos.	>100

Resultado 4 Infraestructura Social y Productiva

Indicadores del resultado 4		Resultados	%
1	El 60% de los recursos del Fondo de Inversión Comunitaria/FIC son invertidos en infraestructura social básica, beneficiando a por lo menos 10 500 familias.	Se invirtió 72,4% del FIC en infraestructura social y se beneficiaron 10 833 familias.	ambos >100
2	El 40% de los recursos del FIC son invertidos en infraestructura productiva, beneficiando a por lo menos 1 500 familias.	27,6% del FIC invertido en infraestructura productiva, con 3 695 familias beneficiando potencialmente.	68% y > 100

Resultado 5 Fortalecimiento Institucional

Indicadores del resultado 5		Resultados	%
1	El 100% de las ONG responsables de APA han elaborado y tienen en ejecución su Plan Estratégico.	Todas las ONG tienen y aplican un Plan Estratégico.	100
2	El menos 3 convenios post-proyecto con otras instituciones de prestación de servicios firmados.	Se suscribieron 8 convenios.	>100
3	Las 5 ONG gestionan la continuación de la prestación de servicios de AT y/o seguimiento de al menos el 10% de los grupos atendidos.	Cumplido ampliamente, se continuó trabajando en y con docenas de comunidades.	>100
4	El 100% de las ONG responsables de APA cuentan con personal (al menos 1 técnico/a) capacitado por el proyecto.	3 ONG cuentan con personal capacitado por el proyecto.	60

Resultado 6 Titulación de Tierra y Medio Ambiente

Indicadores de los resultados 1 y 6		Resultados	%
17	No menos de 300 familias han recibido el título de propiedad de sus predios, de las cuales al menos el 33% tiene jefatura femenina.	No se ha obtenido ningún título; de los 388 expedientes originales, se tienen en proceso 280; la ONG CEAJURI, ex-gestora de PROPESUR, continúa procesando los títulos pero los trámites siguen.	0
18	Al menos una subcuenca hidrográfica del Artibonito intervenida con acciones de manejo integral, en cuanto a: -infraestructura social y productiva (tres sociales y una productiva); -fortalecimiento a cinco organizaciones de base -obras ambientales y de conservación de agua y suelo.	El plan de manejo de la subcuenca del río los Dajaos, aunque se preparó en forma participativa, no se implementó en forma integral; PROPESUR ejecutó un programa de capacitación al respecto.	0

Fuente: Marco lógico, Informe final de PROPESUR (SEP/SEEPyD 2008), y resultados de la encuesta de evaluación.

Infraestructuras Comunitarias Implementadas con el Fondo de Inversión Comunitaria

Obra	Descripción	Familias beneficiarias	Monto	
			USD	%
<u>Sociales</u> Centros de salud	6 construcciones y 1 reparación	1 542	602 743	13,6
Escuelas	26 aulas escolares construidas 16 aulas escolares rehabilitadas 12 aulas escolares reconstruidas 2 escuelas laborales rehabilitadas	3 074	891 112	20,1
Letrinas	2 426 letrinas unifamiliares	2 426	753 933	17,0
Acueductos	13 acueductos rurales construidos 2 acueductos rurales rehabilitados	3 219	958 741	21,6
Centros comunales	1 construcción	571	7 367	0,2
Viviendas	1 reparación	1	3 194	0,1
Subtotal obras sociales		10 833	3 217 090	72,4
<u>Productivas</u> Obras de riego	2,8 km construcción/rehabilitación de canales Reparación de dique	805	460 221	10,4
Beneficios de café	6 construcciones	720	541 845	12,2
Empacadora banano	1 construcción	100	109 912	2,5
Bebedores ovino-caprino	3 construcciones	58	3 227	0,1
Mercado para comercialización	1 construcción	405	25 834	0,6
Caminos rurales	82,1 km rehabilitados	1 521	56 903	1,3
Puentes	1 construcción	86	28 467	0,6
Subtotal obras productivas		3 695	1 226 409	27,6
Total obras		14 528	4 443 499	100

Fuente: Informe final de PROPESUR (SEP/SEEPyD 2008).

Información Financiera Desglosada del Proyecto

Apéndice 8 - Cuadro 1. Presupuesto Original y Ejecución Financiera por Categoría de Gasto y por Fuente, a fines de 2007

Categorías	Fuentes de financiamiento (en miles de dólares)										Pari Passu FIDA/Total (%)	
	FIDA		Gobierno de la República Dominicana		Beneficiarios		ONGs		TOTAL			
	Efect.	Presup.	Efect.	Pres.	Efect.	Pres.	Efect.	Pres.	Efect.	Presup.	Efect.	Presup.
Vehículos / equipo	346	137	38	42					384	179	90,1	76,6
Fondo de Inversión Comunitaria	3434	3264	609	1140	1100	2400	s/d	39	5143	6843	66,8	47,7
Capacitación	1927	1248	214	188			382	437	2469	1873	78,0	66,6
Transferencia tecnológica	249	576	28	140	s/d	160	s/d	54	277	930	89,9	61,9
Fortalecimiento institucional	328	370	36	54					364	424	90,1	87,3
Crédito	1022	1221	438	581					1460	1802	70,0	67,8
Asistencia técnica	626	370							626	370	100	100
Estudios	418	1385	42	138					460	1523	90,9	90,9
Salarios	2235	1769	224	177					2459	1946	90,9	71,9
Costos operacionales	1322	507	132	51					1454	558	90,9	90,9
No asignados	141	1152							141	1152	100	100
TOTALES	12048	12000	1761	2510	1100	2560	382	530	15237	17600	79,1	68,2

Fuente: Informe final del proyecto, Subsecretaría de Estado de Planificación-SEEPYD (2008)

Apéndice 8 - Cuadro 2. Ejecución Presupuestal a Junio de 2005 (1er ciclo), por Componentes (en miles de USD)

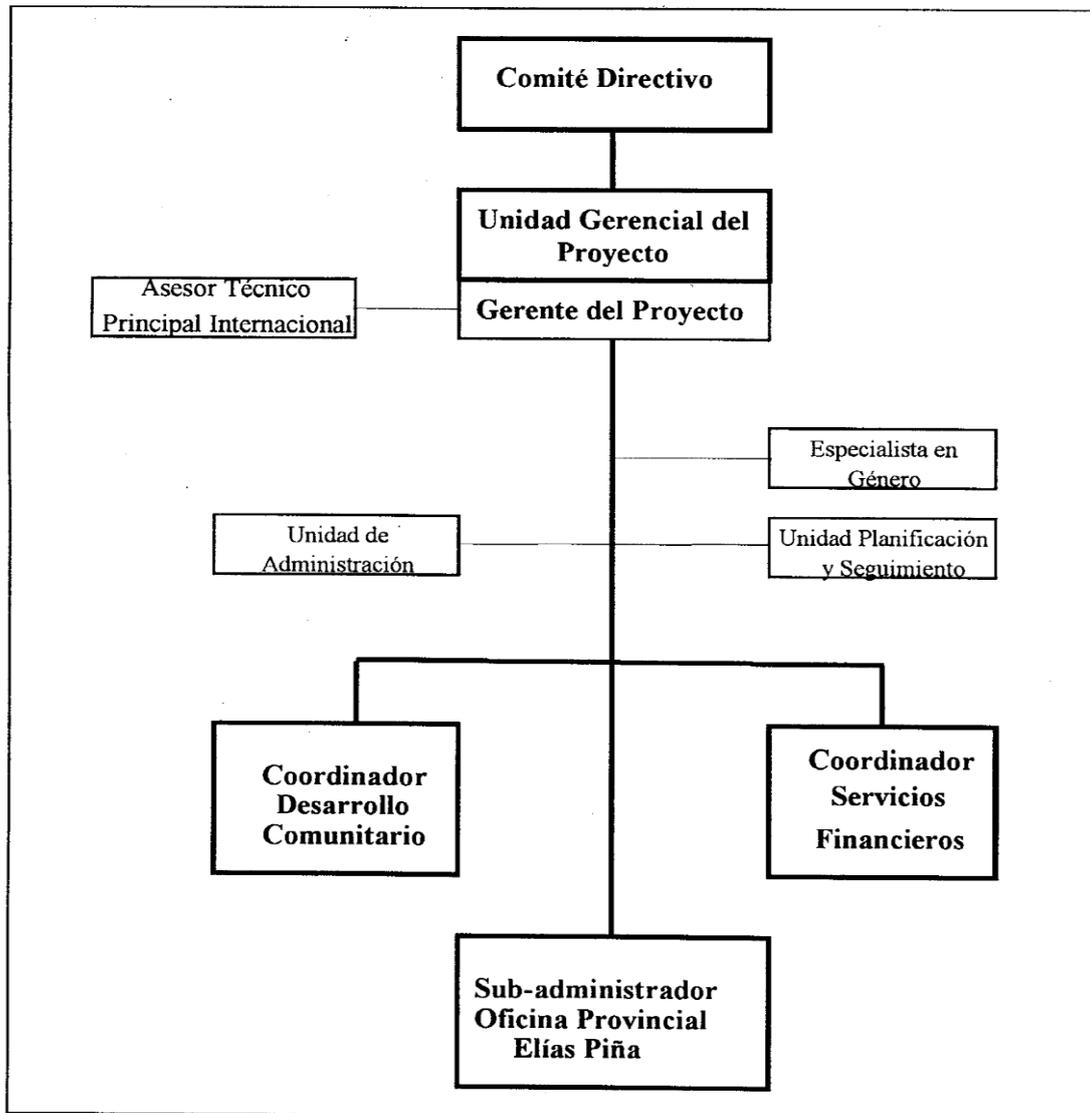
Componente	Planificado	Ejecutado	Balance	% de uso
Desarrollo Comunitario	4 356	2 846	1 510	65,34
Fondo de Inversiones Comunitarias	7 718	2 973	4 745	38,52
Servicios Financieros	2 155	1 150	1 005	53,36
Administración	2 710	3 531	-821	130,30
Sin asignación	660	0	660	0
TOTAL	17 599	10 500	7 099	59,66

Fuente: RMT 2005

La ejecución del préstamo del FIDA, así como la contribución de las ONG, coincidieron con el porcentaje del uso total mencionado en el cuadro anterior. El Gobierno de la República Dominicana ejecutó un 73% de sus aportes previstos (por el costo de administración), mientras que los beneficiarios contribuyeron con un 11% de los aportes calculados en la EEA. La principal razón para esta baja ejecución de los beneficiarios es debido a su situación de pobreza, sus aportes consistieron en mano de obra y materiales locales, con aportes financieros bajos a las inversiones sociales y productivas (en el caso de estas últimas, la gran mayoría se ejecutó recién en el segundo período). Llama la atención el rebasamiento en el rubro de los costos de administración y el bajo porcentaje de

ejecución del Fondo de Inversiones Comunitarias, principalmente por la falta de realización de infraestructura productiva y la fuerte devaluación del peso dominicano.

Organigrama del Proyecto



Fuente: Evaluación Ex Ante.

Personas Entrevistadas

Nombre	Institución	Cargo	Lugar
Guarocuya Félix	Ex ONAPLAN	Ex Subsecretario	Santo Domingo
Pedro Pablo Peña	SEA	Subsecretario de Planificación Sectorial Agropecuaria	
Arq. Nelson Toca Simó	SEEPyD, SEP	Subsecretario de Planificación	
Aníbal Táveras	SEEPyD, SEP	Subsecretario Técnico Admin.	
Francisco Rodríguez	Instituto Dominicano de Recursos Hidráulicos (INDRHI)	Director	
Franklin de Js. Labour Cenia Correa Luis Ortiz Rosajilda Vélez	SEP Ex ONAPLAN Ex ONAPLAN SEP	Director General Asistente del Subsecretario Especialista Directora Gral. de Desarrollo Económico y Social	
José Luis Socia Báez	Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF)	Gerente de Planificación	
Irma Avat	SEM	Coordinadora Nacional de Oficinas Provinciales de la Mujer	
Luis de los Santos Daniel Valerio	IDIAF	Resp. Difusión Resp. Ovino-caprino	
Cesáreo Guillermo Daniel O'Neil Sebastián Molano	PADF	Director Dominican Borderlands and Disaster Management Oficiales de Programa	
Brenda Lora Osilia Mateo	Ex PROPEUR	Ex encargada de seguimiento y evaluación Ex responsable de género	
Manuel Labrado Carlos Gálvis Adalgisa Adams Álvaro García	BID	Representante Jefe de Operaciones Especialista Fiduciaria Especialista Sectorial	
Víctor del Angel	IICA	Representante	
Mauricio Ramírez Rita Mena Sixto Inchaustegui Paola Caram Mercedes Carrasco	PNUD	Representante Residente Adj. Oficiales de Programa Asesora en Políticas Públicas	
Miguel Ceara	Banco Mundial	Oficial país	
José Ramón Martínez B.	AECID	Responsable de Proyectos	
Duty D. Greene	USAID	Economic Policy Advisor	
Jesús de Los Santos Máximo Pérez	Abt Associates Inc.	Director Coordinador Nal. de Clusters	
Mario Dávalos Marina Ortiz	FondoMicro	Socio Directora de Investigación	
Yudelka Flores	FIME	Directora Ejecutiva	
Francisco Olivet	Ex PROPEUR	ATP (Guatemala, por teléfono)	Guatemala
Henry Ricardo	IDIAF	Promotor banano orgánico	Azua
Joel Tejada Felícita Beltré	COOPROBATA	Gerente Secretaria	
Carmen Luisa Monción	Ex PROPEUR	Ex responsable Fortalecimiento Organizacional	

Nombre	Institución	Cargo	Lugar	
María Amparo Suervía Sara Sanalte	Oficina Provincial de la Mujer	Encargadas	Barahona	
Edwin Guzmán	Ex PROPESUR	Ex Gerente (2005–2008)		
José Ariel	CEAJURI	Abogado		
Rafael Sánchez	Of. Reg. Secretaría de Estado de Salud Pública y Seguridad Social (SESPAS)	Director Regional		
Felipe Sisa	INAPA	Director Regional		
Carlos Ramírez Rufino Herrera	FEDECARES	Vocal J. Directiva Encargado de Proyectos	San Cristóbal	
Paula Ogando	Fundación de Integración y Desarrollo de Elías Piña (APA No. 2) (FIDEP)	Encargada Equipo Técnico	Las Matas de Farfán	
Víctor Rodríguez	Ex PROPESUR	Ex Coordinador Elías Piña		
Víctor Nicolás Paniagua Efraín Manzueta Pedro Basilio Farfán	Cooperativa La Sureña (hoy: Central)	Gerente General Gerente de Riesgos Subgerente de Crédito		
Ana María de Jesús Mary Janet Díaz Romero Isabel Suazo	Dirección Provincial de Salud	Oficiales	San Juan	
Deyrel Reynoso Carmen Suero	Ex PROPESUR	Ex responsables de la administración	Neyba	
Luis Emilio	Provincia Bahoruco	Gobernador		
Eugenio Méndez R.	Ayuntamiento	Síndico		
Robert Cuevas Medina	SEA	Extensionista		
Mildred Ubal Patricia Cuevas	Oficinal Provincial de la Mujer	Secretaria Abogada		
Rudesindo A. Ramírez Ángel A. Díaz	COOPACRENE	Gerente Administrador de cartera		
Alexis Piña	CODOCAFE	Asesor, Núcleo de Caficultores		
Luis María Pimentel	FIME	Gerente Sucursal Bahoruco		
Hector Garibaldi Carlos Gonzalez	Ex PROPESUR, ahora COOPROCASINE	Ex Promotor del equipo DESCOM, Gerente de la coop. Ex Gerente de la cooperativa		
Luis Jiménez Alejandro Sena	Ex PROPESUR	Ex encargado de crédito Ex encargado de crédito		
Gabriele Regio	UCODEP	Representante País		
Iván Medina	ADOPEM	Encargado sucursal Bahoruco		
Juana Mendez	Ayuntamiento	Síndica		
Aquilino Mendez Quino Mendez Berinska Antonia Perez	Patronato de Desarrollo de Duvergé (APA No.3) (PADED)	Ex Presidente Presidente Promotora		Duvergé
Jacqueline Núñez	Ayuntamiento	Síndica		Galván
Melania Salvador César de la Cruz Vásquez	Fundación para el Desarrollo de Galván (APA No. 1) (FUNDEGA)	Presidenta Promotor		
Andrés Julio Ricardo Pineda	Ayuntamiento	Síndico	El Palmar	
Eusebio Peña Medina José Antonio Vásquez	Plataforma Vida	Presidente Tesorero	Batey 6	
Deysi Adames	Ex PROPESUR	Ex resp. de crédito y posteriormente de desarrollo productivo	Batey 8	
Sandy Anderson	ONG SurFuturo	Encargado de Crédito	Tamayo	

APÉNDICE 11

Muestra de Asociaciones Apoyadas por PROPESUR

No	Nombre de la Organización	Provincia	Municipio	Paraje/Sección	Tipo Organización por Actividad
1	Nueva Luz	Bahoruco	Neyba	El Manguito	comunitaria mixta
2	Nuevo Porvenir	Bahoruco	Neyba	El Aguacate	mixtas agricultores/as
3	El gran poeta Apolinar Perdomo	Bahoruco	Neyba	Apolinar Perdomo	mixtas agricultores/as
4	Grupo de mujeres organizadas El Socorro	Bahoruco	Neyba	El Salado	comunitaria de mujeres
5	Centro de Madres	Independencia	Mella	Angostura	comunitaria de mujeres
6	Madres Necesitadas	Independencia	Mella	La Colonia	comunitaria de mujeres
7	María de la Esperanza	Independencia	Cristóbal	Cristóbal	comunitaria de mujeres
8	Colonia en Marcha	Independencia	Mella	La Colonia	mixta agricultore/as
9	Asociación 13 de marzo	Independencia	Cristóbal	El Rodeo	comunitaria mixta
10	Los Coquitos	Independencia	Cristóbal	Batey 9	comunitaria de mujeres
11	Bartolina Cuevas	Bahoruco	El Palmar	Batey Cuchilla	mixta agricultores/as
12	Ángela Bastista	Bahoruco	El Palmar	Batey Cuchilla	agrícola de mujeres
13	Argentina Oguisten	Bahoruco	El Palmar	Batey 1	mixta agricultores/as
14	Las Desamparadas	Independencia	Jimaní	Tierra Nueva	comunitaria de mujeres
15	Campesinos sin tierra	Independencia	Jimaní	Guayabal	mixta agricultores/as
16	El Tamarindo	Independencia	Guayabal	Postrer Río - Cabeza del Río	mixta agricultores/as
17	Guayabal Adelante	Independencia	Guayabal	Postrer Río - Cabeza del Río	comunitaria de mujeres
18	Asociación La Buena Esperanza	Bahoruco	Tamayo	Arroyo Seco	comunitaria mixta
19	Centro de Desarrollo Los Cerros del Guayabal	Elías Piña	Bánica	Hato Viejo	mixta agricultores/as
20	Comité de Desarrollo	Elías Piña	Bánica	Los Yareyes	mixta agricultores/as
21	Asociación Santa Clara	Elías Piña	Bánica	Los Memisos	comunitaria de mujeres
22	Asociación La Nueva Esperanza	Elías Piña	Bánica	Sabana Mula	mixta comunitaria
23	Centro de Madre Santa Lucía	Elías Piña	Bánica	Hato Viejo	comunitaria de mujeres
24	Centro de Madres Nueva Generación	Elías Piña	Bánica	El Higuero	comunitaria de mujeres
25	Asociación La Caridad	Elías Piña	Hondo Valle	Los Guineos	comunitaria de mujeres
26	Asociación Rufino Montero	Elías Piña	Hondo Valle	Los Guineos	hombres agricultores
27	Asociación Nueva Generación (ahora se llaman Mujeres Firmes)	Elías Piña	Hondo Valle	Rancho La Guardia	comunitaria de mujeres
28	Asociación San Marcos	Elías Piña	Juan Santiago	Sabana Chen	mixta comunitaria
29	Centro de Madres San Francisco	Elías Piña	Comendador	Hato Viejo	comunitaria de mujeres
30	Centro de Madres La Merced No. 4	Elías Piña	Comendador	Potroso	comunitaria de mujeres
31	Asociación Sta Lucía No. 4	Elías Piña	Comendador	Sabana Larga	comunitaria de mujeres
32	Asociación campesina la Buena Fe	Elías Piña	El Llano	Palo Seco	mixta agricultores/as
33	Asociación Los Tres Reyes	Elías Piña	Pedro Santana	Arroyo Grande	mixta agricultores/as



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

**Fondo Internacional de
Desarrollo Agrícola**

Via Paolo di Dono, 44

00142 Roma, Italia

Tel: +39 06 54591

Fax: +39 06 5043463

Correo electrónico: evaluation@ifad.org

www.ifad.org/evaluation

