

PROJECT COMPLETION REPORT VALIDATION

Proyecto de Servicios de Asistencia Técnica para Pequeños Productores (PROSAT)

Technical Assistance Services Project for Small Producers

A. Basic Data

A. Basic Project Data			Approval (US\$ m)		Actual ¹ (US\$ m)			
Region	LAC		Total project costs		13.27	8.85		
Country	Bolivia		IFAD Loan and % of total		8.1	61%	7.63	86%
Loan Number	445-BO		Borrower		1.32	10%	0.47	5%
Type of project (sub-sector)	Rural Development		Co-financier 1					
Financing Type²	C (World Bank)		Co-financier 2					
Lending Terms³	HC		Co-financier 3					
Date of Approval	29.04.1997		Co-financier 4					
Date of Loan Signature	05.08.1997		From Beneficiaries		3.85	29%	0.75	8%
Date of Effectiveness	30.04.1998		From Other Sources: World Bank parallel financing		15			
Loan Amendments	7		Number of beneficiaries		28,000		78,790 ⁴	
Loan Closure Extensions	3		Cooperating Institution		World Bank		CAF	
Country Programme Managers	2 ⁵		Loan Closing Date		30.06.2004		30.06.2008	
Regional Director(s)	3 ⁶		Mid-Term Review				03/2004	
PCR Reviewer	F. Teufel		IFAD Loan Disbursement at moment of PCR production (%)				91.18% ⁷	
PCR Quality Control Panel	F. Felloni A. Muthoo							
Comments (if any)								

¹ Se refiere al momento de la producción del PCR.

² C-type projects refer to a project initiated by another financial institution and cofinanced by IFAD. F-type projects refer to a project initiated by IFAD and cofinanced by other donor(s). E-type projects refer to a project initiated and exclusively financed by IFAD.

³ According to IFAD's Lending Policies and Criteria, there are three types of lending terms: highly concessional (HI), intermediate (I) and ordinary (O). The conditions for these are as follows: (i) special loans on highly concessional terms shall be free of interest but bear a service charge of three fourths of one per cent (0.75%) per annum and have a maturity period of forty (40) years, including a grace period of ten (10) years; (ii) loans on intermediate terms shall have a rate of interest per annum equivalent to fifty per cent (50%) of the variable reference interest rate, and a maturity period of twenty (20) years, including a grace period of five (5) years; (iii) loans on ordinary terms shall have a rate of interest per annum equivalent to one hundred per cent (100%) of the variable reference interest rate, and a maturity period of fifteen (15) to eighteen (18) years, including a grace period of three (3) years.

⁴ Véase IOE Observation C.2

⁵ Roberto Haudry, Francisco Pichón

⁶ Raquel Peña Montenegro, Isabel Lavadenz, Josefina Stubbs

⁷ Comentario PMD: En el momento de cierre del préstamo en marzo de 2009, este porcentaje aumentó a 97% en US\$ (US\$7.86 desembolsados)

Sources: PCR, President's Report, PPMS

B. Project Outline

B.1 Project Objectives (3 - 4 line summary)

El objetivo general fue el de crear las condiciones necesarias para establecer un mercado privado sostenible para los servicios de asistencia técnica, fortaleciendo la demanda y la oferta. Los objetivos específicos fueron los siguientes: (i) fomentar la elaboración de un enfoque impulsado por la demanda para la prestación de asistencia técnica a los campesinos pobres de las zonas rurales; (ii) fortalecer los mecanismos participativos para las inversiones productivas de pequeños agricultores; y (iii) mejorar la capacidad de los individuos y de las organizaciones del sector privado para proveer los servicios de asistencia técnica necesarios.

B.2 Project Area (3 - 4 line summary)

El Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR), un proyecto financiado por el Banco Mundial, abarcó las 94 municipalidades más pobres de Bolivia. El PROSAT se propuso operar en forma experimental en 20 de esas 94 municipalidades con perspectiva de ampliación en caso de éxito. Tratándose esencialmente de un proyecto piloto, se seleccionaron las municipalidades de manera que incluyeran zonas de diferentes condiciones agro-ecológicas, productivas y culturales.

B.3 Beneficiaries and main benefits expected (3 - 5 line summary)

Los beneficiarios del proyecto previstos en la evaluación ex-ante incluyeron unas 28,000 familias campesinas en cerca de 500 comunidades. Más del 90% del grupo-objetivo es de origen indígena (quechuas, aymaras y guaraníes). La participación de la mujer rural y el logro de beneficios por ella estuvieron incorporados en la estrategia. Los principales beneficios esperados fueron el aumento en los ingresos y la productividad de los pobres rurales.

B.4 Project Components and % of total project costs at approval

1) Perfeccionamiento del capital humano (capacitación)	10%
2) Apoyo a la producción	68%
3) Fortalecimiento de los servicios privados de asistencia técnica	1%
4) Dirección, administración y evaluación del proyecto	14%
Imprevistos por alza de precios	8%

B.5 IOE Comments. This may include comments on the logical framework, description of project area, beneficiaries and expected benefits. In particular, strong assumptions in the project design / logical framework, risks and opportunities may be highlighted.

El marco lógico fue formulado en el año 1996, y sus objetivos y metas se mantuvieron invariables hasta la terminación del Proyecto.

Se previó que los **riesgos institucionales** se minimizarían mediante la coordinación y el apoyo que proporcione el PDCR que incluye un volumen considerable de recursos para el fortalecimiento institucional.

B.6 Background and changes during implementation

Complementariedad prevista del Proyecto con un proyecto del Banco Mundial

Según el Informe y Recomendación del Presidente (1997), el Banco Mundial había pedido al FIDA que interviniera para promover un mercado de servicios privados de asistencia técnica, cuyo objetivo principal sería respaldar el establecimiento de un sistema privado para prestar esa asistencia. Tal intervención complementarí­a el PDCR, que carecía de un componente de asistencia técnica. En este contexto fue diseñado y aprobado el PROSAT.

Institución Cooperante

Inicialmente, el Banco Mundial fue designado como la institución cooperante. Sin embargo, a mediados de 1999, o sea, dos años después de la aprobación, la CAF asumió este cargo.⁸

Área del Proyecto

En mayo de 2001, se aprueba la primera enmienda de ampliación de área de acción de 20 municipios a 25 y un año después en julio del 2002, se aprueba la enmienda de una segunda ampliación del área de 25 municipios a 37 municipios.

2 fases de implementación del proyecto:⁹

1) Efectividad del préstamo e inicio del proyecto (1998-2003)

En abril de 1998, el préstamo comenzó a ser efectivo. Sin embargo, el proyecto afrontó diversos cambios que afectaron su implementación hasta su reorientación en 2003/04. Hasta 2001, el PROSAT funcionaba con dos componentes: el de apoyo a la producción en el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el de capacitación en el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA). En 2001, el Gobierno decidió liquidar el FDC, obligando la transferencia del PROSAT al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER) suscitando un largo proceso que implicó la paralización de las operaciones del Proyecto hasta noviembre de 2002. En el año 2003, ante la ausencia de resultados y al clima inestable del Proyecto al interior del MAGDER, el FIDA junto al Viceministerio de Desarrollo Rural de entonces, promovió una misión de reorientación que decidió paralizar las operaciones entre julio y diciembre de ese año, para proceder a una reestructuración técnica administrativa.

2) Aspectos claves de la reorientación del proyecto (2004-2007)

i) *Trasladar la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) fuera del ámbito de la ciudad de La Paz, capital política del país, de forma tal que la misma se concentre sólo en la ejecución del Proyecto y no desperdicie sus fuerzas en los vaivenes políticos que afectarían su eficiencia, eficacia y por ende su impacto real en el área;*

ii) *Garantizar la independencia administrativa, financiera y técnica del Proyecto, lo que le permitió al mismo desarrollarse en tiempo y forma cumpliendo plenamente con sus objetivos;*

iii) *Reiterar la convocatoria para la selección de personal basada en conocimientos, capacidades y competencias como un instrumento o herramienta válida, lo que permitió la conformación de un grupo de personas que logró comprender el espíritu del Proyecto y supo amalgamarse en un trabajo en equipo.*¹⁰

⁸ Comentario PMD: Por renuncia del Banco Mundial que también desistió del co-financiamiento directo.

⁹ Comentario PMD: El PROSAT fue implementado en un contexto difícil, marcado por una gran inestabilidad política que se manifestó en el cambio de presidentes (5 veces), docenas de ministros y viceministros, y el frecuente cambio de instituciones donde estaban alojadas los proyectos. Como consecuencia, el Proyecto vivió largos periodos de inactividad, reinicio, cambios de personas etc. que implicaron altos costos para todos.

¹⁰ Comentario GdB: iv) Fusión de las coordinaciones del componente de apoyo a la producción y capacitación, en una sola coordinación nacional. Este proceso, fue promovido y ejecutado por el entonces Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego significando el reinicio de actividades del Proyecto y la solución integral a los problemas institucionales del pasado.

B.7 IOE Comments. This may include comments on the completeness of the description of changes during implementation and explanations provided in the PCR.

El PCR hace pocas referencias con respecto al diseño inicial que buscó a complementar el proyecto del Banco Mundial, no explica por qué no tuvo lugar y por qué hubo un cambio en la institución cooperante. Ello aconteció por renuncia del Banco Mundial y porque el FIDA revisó su política de Institución Cooperante con la consecuencia que varios Proyectos con el Banco se fueron a UNOPS, éste se fue a la CAF.¹¹ Se observa una falta de claridad con respecto a los acontecimientos durante la primera fase del Proyecto en el PCR. El informe final de seguimiento y evaluación del Proyecto (2007) hace referencia a este período, mencionando que la coordinación entre las entonces dos entidades ejecutoras (FDC y el entonces Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) ha sido “difícil” y provocó una baja ejecución del componente de capacitación. La revisión a medio-término (2004) atribuye las siguientes características al Proyecto durante este período: (i) un inadecuado cumplimiento de objetivos del proyecto los últimos doce meses; (ii) ejecución limitada al pago parcial de obligaciones; (iii) un marco institucional inadecuado y lento para la implementación de acciones conducentes a la creación de mercados de asistencia técnica. Es importante reconocer que la vida del Proyecto coincidió con un periodo de grave inestabilidad política del país con 5 presidentes y docenas de ministros que afectaron severamente la implementabilidad del Proyecto.

C. Main Assessment – Review of Findings by Criterion

PROJECT PERFORMANCE¹²

C.1 RELEVANCE - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

Enfoque general del Proyecto

A nivel de propósito y objetivo, el diseño de PROSAT ha sido pertinente ya que pretende fortalecer la participación de las comunidades rurales en el mercado más amplio. El enfoque corresponde a las principales *políticas y estrategias agropecuarias* de los diversos Gobiernos. El proyecto está de acuerdo con la *estrategia existente del FIDA*, sobre todo para identificar sus propias necesidades de asistencia técnicas, y en su enfoque participativo.

Diseño del Proyecto

El diseño del proyecto *se benefició del conocimiento disponible*, recogiendo la experiencia de las lecciones aprendidas de proyectos del FIDA en Bolivia y en el Perú. Con respecto a la *coherencia con otros programas de desarrollo* en el país, se puede observar en el documento Ex-Ante del PROSAT, que el Proyecto formaba parte de una estrategia basada en el co-funcionamiento con otros proyectos, particularmente con el proyecto de servicios de crédito financiado por el Banco Mundial (PDCR). Lo concreto fue que esta estrategia conjunta no funcionó, dejando al PROSAT sin una herramienta que sirviera para afrontar las demandas de capital de arranque o capital semilla, que permitiera a los beneficiarios contar con recursos de inversión para sus iniciativas. Existieron intentos por paliar esta situación pero, en la mayoría de los casos, no llegaron a dar una solución real a la situación planteada.¹³

El componente de fortalecimiento de los servicios privados de asistencia técnica “no fue ejecutado, básicamente porque las leyes nacionales no permiten la transferencia de recursos a personas físicas privadas.”¹⁴

¹¹ Información obtenida por PMD

¹² Use IFAD Evaluation Manual (2009) as the reference for definition of criteria.

¹³ Comentario PMD: El FDC que era el fondo que operaba el PDCR fue cerrado en 2001

¹⁴ Comentario PMD: El componente fue ejecutado parcialmente. Explica que las leyes bolivianas no impiden subsidios monetarios y transferencias a grupos organizados. De hecho hay varios programas que operan de esta forma. El problema fue que básicamente ciertos funcionarios interpretaban las leyes nacionales para bloquear la transferencia de recursos a personas privadas. Además se menciona que

En lo que se refiere a la *equidad de género*, la estrategia del Proyecto es considerada apropiada para lograr la participación de las mujeres (véase abajo eficacia C.2), p. ej. la discriminación positiva en el componente de producción que previó la reducción de las contrapartes para aquellos grupos con mayoría de mujeres entre sus integrantes (véase abajo impacto C.4 b).

Pertinencia de la reorientación del Proyecto

Fue determinante la decisión por parte del FIDA, para la etapa 2003 a 2007, de convencer a las autoridades nacionales para implementar los cambios claves mencionados arriba (véase B.6). El traslado de la UNC fuera de la capital permitió que la misma se concentrara sólo en la ejecución del Proyecto. La independencia del Proyecto facilitó al mismo desarrollarse en tiempo y forma. Por último, la selección de personal (renovación en un 90%) marcó un punto de inflexión. Como consecuencia, desde su reorientación es considerado como un proyecto exitoso, convirtiéndose en un modelo del MDRA YMA por su nivel de ejecución presupuestaria y su impacto a nivel de beneficiarios.

IOE Observations. (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

Metodología. Mientras que PMD tiene ratings separados para los aspectos de (i) diseño y (ii) pertinencia, IOE abarca estos dos aspectos en un solo rating.

El enfoque general del Proyecto corresponde tanto a las necesidades de la población meta como a las estrategias del Gobierno y del FIDA. La evaluación externa independiente¹⁵ (EEI) del FIDA también atribuye al PROSAT un alto grado de congruencia con respecto a los documentos estratégicos del FIDA, sin embargo, esto se relativiza ya que la fecha del diseño del Proyecto precede dichas estrategias. Además, la EEI observó que “el planteamiento de la asistencia técnica impulsada por la demanda en Bolivia (PROSAT) ha dado lugar a mejoras que han sido muy bien acogidas en materia de seguridad alimentaria, ingresos, cultivos y producción ganadera”¹⁶ (véase abajo impacto). La Evaluación del Programa en el País¹⁷ (EPP) observa que el “PROSAT es el primer proyecto del FIDA en Bolivia que explicitó en su diseño mecanismos concretos para la incorporación de la perspectiva de género con indicadores cuantitativos, que posibilitaran su monitoreo y evaluación.”¹⁸ Además, la reorientación del Proyecto promovida desde el ex Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego ha sido muy pertinente y permitió al Proyecto tomar un rumbo positivo, corrigiendo problemas estructurales con respecto al arreglo inicial para la implementación (véase arriba B.6: aspectos claves de la reorientación).

Por otro lado se observan también debilidades en el enfoque del Proyecto. Mientras que en su concepción original el PROSAT estaba integrado a un proyecto financiado por el Banco Mundial, los desentendimientos posteriores entre ambas instituciones hicieron que terminara siendo un proyecto de asistencia técnica y desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica con financiamiento independiente, que implica el manejo de cuentas bancarias para el pago de los mismos. Además, la constante variación de la institucionalidad agraria boliviana y el cierre del FDC tuvieron repercusiones negativas en el desempeño del Proyecto. Ello podría afectar las posibilidades de generar procesos sistemáticos de mejora de los ingresos en el caso que los beneficiarios no tengan acceso a financiamiento. Al cabo de un tiempo la mejora del ingreso (sea por mayor producción, productividad y/o calidad de producto) requiere de inversiones adicionales, que sólo se viabilizarán si existe el financiamiento disponible. Además, la falta de financiamiento

faltó una estrategia de implementación en este componente en la primera fase de ejecución (1998-2003). Después de la reorientación, y por el corto tiempo que quedaba para la inclusión del Proyecto, se decidió no implementar el componente y priorizar los demás componentes.

¹⁵ La EEI eligió al azar el PROSAT en su muestra de 20 proyectos visitados en 10 países en 2003. La muestra del PROSAT se restringió a comunidades que habían participado hasta el 2001, o sea, el período antes de que el Proyecto se reorientara.

¹⁶ Evaluación Externa Independiente (2005): p. 39 y 52

¹⁷ Las visitas de campo se realizaron en la primera mitad de 2004

¹⁸ Evaluación del Programa en el País (2005): p. 38, párrafo 121

también puede introducir un sesgo en el tipo de asistencia técnica a demandar, ya que la misma se debe referir a temas que no impliquen requerimientos adicionales de capital, limitando las opciones tecnológicas.¹⁹ Sin embargo, según el entonces CPM, ello no fue el caso en el PROSAT ya que los campesinos tuvieron acceso a otras fuentes de capital.

Un elemento en el diseño en la evaluación ex-ante que se califica retrospectivamente no muy realista es la aplicación de la creciente proporción de contraparte exigida de los beneficiarios para contratar la asistencia técnica (véase abajo C.2). La proporción del costo total incrementa desde un 10% hasta un 60% en períodos muy breves. Según la EPP, una proporción hasta un 5-10%, según los casos, podría ser atendible o “razonable”.²⁰ El PCR menciona que “las contrapartes [en efectivo] fueron negociables en función a la capacidad económica de los productores y la conformación de los grupos en relación al aspecto de género, favoreciendo la participación de las mujeres con contrapartes más accesibles.”²¹ Sin embargo, no hay más detalles al respecto y la evaluación de la eficacia abajo (C.2) muestra la limitada demanda por servicios que requieren contribuciones más altas.

C.2 EFFECTIVENESS - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

Objetivo general: Crear las condiciones necesarias para establecer un mercado privado sostenible para los servicios de asistencia técnica, fortaleciendo la demanda y la oferta.

Con respecto al número de beneficiarios participantes, en los 10 años del Proyecto, el PROSAT ha superado en más del 100% lo propuesto en el diseño original del proyecto. Ello fue logrado a través de la entrega de pequeños financiamientos para la contratación de servicios de asistencia técnica y capacitación, transfiriendo US\$5.38 millones a las cuentas bancarias de los beneficiarios y contabilizando más de US\$ 1 millón de aporte en efectivo de los propios beneficiarios.²² Con respecto al cumplimiento de las metas propuestas en el Marco Lógico del Ex-Ante, el PCR confirma que las mismas fueron ampliamente superadas por los componentes de Apoyo a la Producción y Capacitación (el tercer componente no fue ejecutado, véase arriba C.1). Un análisis del incremento total de beneficiarios muestra que las mujeres rurales participaron significativamente en las actividades del Proyecto, superando las metas establecidas ex-ante tanto en números como proporciones (véase abajo impacto C.4 b).

Objetivo específico (i): fomentar la elaboración de un enfoque impulsado por la demanda para la prestación de asistencia técnica a los campesinos pobres de las zonas rurales.

El proyecto contribuyó al acceso a nuevos financiamientos para contratar asistencia técnica tantas veces como los campesinos necesitaran, con el único requisito de incrementar su contraparte. La cantidad de participaciones de cada grupo de beneficiarios (definidas como Fases) puede servir como un indicador para el desempeño de esta intervención. Los proyectos de I Fase componen el 66% del total de los proyectos financiados; le siguen los de II Fase con el 25%; luego los de III Fase con el 8%; y finalmente, los de IV y V Fase que representan el 1% restante. De lo anterior, se ve que la mayoría de los beneficiarios contrataron asistencia técnica una o dos veces como máximo; sin embargo, las razones debieran ser objeto de un análisis más profundo, pero el PCR supone que quizás están relacionadas al incremento en el aporte de contraparte que se solicita como requisito para acceder a una nueva fase.

Objetivo específico (ii): fortalecer los mecanismos participativos para las inversiones productivas de pequeños agricultores.

En el componente de Fortalecimiento de los Recursos Humanos se aprobaron en total la ejecución de 2.076 eventos de capacitación, 1.823 (88%) destinados a los productores (demandantes de asistencia técnica). En total, el proyecto superó su meta inicial en términos de participantes: 37.326 (574%). Basándose en una extrapolación de datos encontrados, el PCR concluye que, desde 1997 hasta el 2007, el financiamiento del PROSAT ha logrado movilizar, en los usuarios

¹⁹ EPP: p. 42, párrafo 135, p. 44, párrafo 143,

²⁰ EPP: p. 42, párrafo 136

²¹ PCR: p. 18, párrafo 128

²² Comentario GdB: Además, se realizaron inversiones pequeñas cerca de US\$ 7.7 millones

entre sus aportes e inversiones adicionales, aproximadamente US\$ 15.515.892,15, con predominancia en los rubros agrícola, pecuario e industria y turismo.

Objetivo específico (iii): mejorar la capacidad de los individuos y de las organizaciones del sector privado para proveer los servicios de asistencia técnica necesarios.

El componente de Fortalecimiento de los Recursos Humanos aprobó un total de 253 eventos de capacitación para los oferentes de asistencia técnica. El Proyecto cumplió con su meta inicial de oferentes capacitados: 1.882 personas (99%). En el caso de los oferentes, las pasantías de actualización técnica les permitieron fortalecer y actualizar sus conocimientos de manera práctica, incidiendo en la mejora de sus servicios tanto en la calidad como en la efectividad. El PCR observó una mejor oferta de servicios de asistencia técnica, muy calificados para el medio y el entorno de la temática fortalecida.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

Metodología: Para evaluar la eficacia del Proyecto, el PCR tiende a usar indicadores del marco lógico que se refieren generalmente a productos ('outputs'), o sea, el número de participantes en las actividades del Proyecto etc. Por lo tanto, la validación y valorización de este criterio de evaluación es difícil ya que pretende establecer el vínculo entre 'output' y 'objetivos específicos'.

Además, hay dudas con respecto a la presentación y/o interpretación de los resultados. Aparte de que haya inconsistencias menores en el informe con respecto al número de beneficiarios, se observan irregularidades que determinan la valorización del desempeño del Proyecto, p.ej. el PCR suma el número de beneficiarios de los componentes de producción y capacitación (página 6, tabla 1) y por lo tanto concluye que "con respecto al número de beneficiarios participantes, en los 10 años del Proyecto, ha superado en más del 100% lo propuesto en el diseño original del proyecto." Sin embargo, luego en párrafo 124 dice que "vale recalcar que los usuarios del componente de Capacitación son los mismos que los del componente de Apoyo a la Producción." Como consecuencia, el número de beneficiarios ya no supera más en un 100% lo propuesto sino alrededor de un 35%.

Objetivo general: Mientras que el proyecto parece haber contribuido al fortalecimiento de la demanda y la oferta por servicios de asistencia técnica, el PCR no provee suficiente evidencia para concluir que se hayan creado las condiciones necesarias para un mercado privado sostenible (véase C.1 y C.5). Por lo tanto, se considera que este objetivo ha sido alcanzado solo parcialmente.

Objetivo específico (i): La Evaluación del Programa de País concuerda con la hipótesis que la proporción de la contraparte creciente exigida en el PROSAT puede afectar negativamente la contratación reiterada de asistencia técnica, ya que el incremento según las 4 fases, es de 10, 20, 40 y 60%, discriminando los más pobres campesinos y a los que no están preparados para diseñar modelos productivos de alta respuesta.²³ (véase C.1 y C.6) Según el Gobierno de Bolivia, otro punto a tomar en cuenta al respecto es el hecho de que el diseño del proyecto fijo como techo máximo de apoyo hasta US\$ 10.000 por comunidad.

C.3 EFFICIENCY - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

El número de beneficiarios fue superado en un 100% con respecto a la evaluación ex-ante, si se tiene en cuenta que el monto de recursos utilizado no ha aumentado y si además se lo compara con los resultados en el terreno, puede inferirse que el PROSAT ha tenido un bajo costo por beneficiario. El monto promedio de inversión por proyecto de los beneficiarios muestra un descenso gradual y sostenido desde los US\$ 3.997 (1998) a US\$ 990 (2007)²⁴, o sea, el Proyecto logró reducir los costos por proyecto y esto se debe principalmente a que el costo de los servicios

²³ EPP: p. 35, párrafo 115

²⁴ Comentario PMD: Este descenso fue promovido por FIDA para evitar desvíos y acercarse a las verdaderas condiciones del mercado.

de asistencia técnica a partir de la gestión 2000, se calculó en base a la premisa de que la inversión en asistencia técnica no fuese mayor al beneficio neto de los usuarios.²⁵ Con respecto a los costos operativos del proyecto, el PCR menciona que a partir de la gestión 2004, la relación Costo Operativo/Inversión ha ido disminuyendo, mejorando la eficiencia del Proyecto.

Según el PCR, el ingreso bruto se ha incrementado, a partir de la introducción de nuevos conocimientos y recursos que mejoran la capacidad productiva (véase abajo impacto C.4), en US\$ 10,50 por cada US\$ del costo del servicio de asistencia técnica contratado.

Cabe mencionar que el contrato de préstamo fue modificado un total de 7 veces.²⁶ Según el PCR, dichas modificaciones tuvieron un promedio de tardanza de 6 meses (donde un 80% del tiempo transcurrió en instancias del Gobierno). Sin embargo, según el PCR, esto no parece haber afectado el flujo de recursos entre el financiador y el proyecto.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

La información dada en el PCR no permite evaluar la eficiencia del Proyecto de forma exhaustiva. Las dudas metodológicas con respecto al cálculo del costo por beneficiario son presentadas en la sección de eficacia. Por lo tanto hay que relativizar este aspecto. En lo que se refiere a la disminución del monto promedio de inversión por proyecto de los beneficiarios, parece que el costo previsto, al menos en el caso de los Planes de Negocio, no ha sido realista y el Proyecto logró corregir esto durante la implementación.

Los números presentados con respecto al incremento en el ingreso bruto presentan una dificultad similar y ponen en duda tanto los hallazgos como la metodología utilizada:

“[...] uno de los indicadores tomados fue el Ingreso Bruto, este se han incrementado, a partir de la introducción de nuevos conocimiento y recursos que mejoran la capacidad productiva, en USD 10,50 por cada USD del costo del servicio de asistencia técnica contratado. Siendo, en los proyectos de [Asistencia Técnica Puntual] ATP²⁷, por cada USD del costo de servicios de asistencia técnica contratado el incremento en el Ingreso Bruto fue de USD 7,28, y con relación a proyectos de [Planes de Negocio] PN muestra que por cada USD del costo de servicios de asistencia técnica contratado el incremento fue de USD 3,21.” (PCR, página 19, párrafo 140)

Sumar el incremento en el ingreso bruto de los dos diferentes tipos de financiamiento es cuestionable desde el punto metodológico.

Análisis adicional en lo que concierne la eficiencia del Proyecto muestra que el período entre aprobación del préstamo y su efectividad es de 12 meses para el caso de PROSAT. Esto se compara favorablemente con el promedio nacional (18.8 meses) y el promedio para la región (18 meses). Con respecto a la duración del Proyecto cuya fecha de terminación fue extendida 3 veces, la comparación es menos favorecedora con un total de 9.7 años (promedio nacional: 8.2, promedio regional: 7.2). Lo anterior debería haber tenido repercusiones en la eficiencia del Proyecto, incrementando el costo operativo. Dada la crisis política institucional en el país, esto no es

²⁵ Comentario PMD: Se decidió implementar la Asistencia Técnica Puntual, pues en el transcurso de la ejecución del proyecto, los grupos de emprendimientos requerían apoyos puntuales, que les permitían subsanar algunas debilidades del negocio.

²⁶ Éstos consistieron básicamente en el cambio de la institución cooperante, ampliaciones de área de acción (2 veces), cambios en la entidad ejecutora, cambios en las categorías de gasto, manejo de cuentas fiscales, y ampliaciones del plazo de terminación del Proyecto (3 veces)

²⁷ El Proyecto ofertó dos tipos de financiamiento: i) Asistencia Técnica Puntual (ATP) para aquellos grupos de productores que ya realizaban una actividad productiva o negocio, y que requerían la resolución de problemas puntuales en la producción, transformación y/o comercialización de sus productos y/o servicios; y ii) Planes de Negocios (PN) para aquellos que querían iniciar una nueva actividad productiva que involucrase una serie de acciones de capacitación, gestión y comercialización, con mayores riesgos para lograr buenos resultados.

atribuible al Proyecto. La relación costo/operativo es de 27%, mientras que el diseño previo un 16%. Una razón por esta diferencia es que los gastos administrativos se mantuvieron en términos totales mientras que el costo total del Proyecto se redujo de US\$ 13.3 millones a US\$ 8 millones. Esta reducción se debe al hecho de que el GoB contribuyó solamente el 36% del monto total previsto (US\$ 1.319 millones) y los beneficiarios solamente un 19% del total previsto (US\$ 3.855 millones).²⁸

C.4 IMPACT - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

Please highlight methods used for impact assessment

Un 'estudio de Evaluación de Impacto' fue realizado por el Proyecto. El método utilizado no se orientó a los diferentes ámbitos de impacto definidos por IOE, sino intentó evaluar cinco hipótesis²⁹.

(a) Household Income and Net Assets

Según el PCR, hubo un incremento considerable en los ingresos netos, a partir de la comercialización de los distintos productos como resultado de la ejecución de los proyectos, en algunos casos mejorando la producción, como el caso de los proyectos porcinos y en otros incorporando alternativas económicas como el caso de los proyectos de artesanía, etc. El mayor impacto en los ingresos económicos se ha dado en el rubro agrícola con un 210% de incremento en los ingresos netos.

Con relación al comportamiento del ingreso neto en proyectos de Asistencia Técnica Puntual (ATP), muestra que de cada US\$ 1 invertido, entre el financiamiento del PROSAT y las contrapartes de los Grupos Beneficiarios, se ha generado un incremento en el ingreso neto de US\$ 4,05. La generación de ingreso neto en los proyectos Plan de Negocios (PN), tuvo menor impacto que en proyectos de ATP, pero aún así, se puede apreciar que el ingreso neto sobrepasa los aportes del PROSAT. Además, el PCR menciona que el Proyecto ha generado empleo para oferentes técnicos locales con amplia experiencia y que gozan de la confianza de los usuarios.

Con respecto a la distribución y utilización del ingreso generado, el PCR identifica tres grandes grupos: i) inversión, en el negocio (5%) y en la familia (23%); ii) gastos, en el negocio (2%) y en la familia (61%); y iii) ahorro (9%).

(b) Human and Social Capital and Empowerment

El PCR subraya las siguientes dimensiones con respecto a este ámbito: (i) el *empoderamiento* de los Grupos de Beneficiarios; (ii) la construcción de *ciudadanía*; (iii) la elevación de *autoestima*; (iv) el *control social*; (v) la *formalización de grupos*.

Con respecto a la dimensión de *género*, la estrategia de la discriminación positiva ha sido acertada lo que se puede observar en los altos números de participación (véase arriba eficacia). Es importante recalcar que los Grupos de Beneficiarios de mujeres, de los distintos proyectos, han reportado nunca haber recibido dinero en efectivo por su trabajo, puesto que su trabajo siempre ha estado ligado al de toda la familia, por esto el impacto en los ingresos de las usuarias en el marco social es muy significativo a nivel individual y de grupo. Vale mencionar que los beneficiarios del tipo de proyecto Plan de Negocio (PN) fueron exclusivamente mujeres, ya que no ha habido

²⁸ Véase Anexo V del Informe del Presidente y Anexo IV del PCR

²⁹ Las cinco hipótesis: (i) Si las contrapartes en efectivo de los usuarios contabilizadas por el PROSAT, fueron evidentemente aportadas por los propios usuarios y utilizadas para pagar los servicios de asistencia técnica contratados y si estas fueron efectivamente depositadas en cuentas bancarias; (ii) si las inversiones realizadas en los PN fueron mayores al financiamiento otorgado por el PROSAT para la contratación de servicios de asistencia técnica; (iii) si las ganancias obtenidas por los beneficiarios fueron mayores al costo de los servicios de asistencia técnica contratados; (iv) si el acceso a información y recursos para contratar asistencia técnica generan un incremento en las ventas e ingresos de los productores; y (v) si los ingresos obtenidos por los beneficiarios son reinvertidos en la adquisición de activos de trabajo y activos domésticos, en el mejoramiento de sus viviendas y en la educación y salud de sus hijos.

demandas de proyectos para beneficiarios masculinos al respecto.

Como se puede observar en el análisis anterior de la utilización del ingreso, el principal uso de los ingresos obtenidos fue para gastos familiares de salud, educación y principalmente de alimentación (véase abajo). Por lo tanto, el PCR concluye que el impacto en términos sociales de mejorar la calidad de vida de familias de usuarios de economía de subsistencia, se ha desarrollado con éxito.

(c) Food Security and Agricultural Productivity

Como mencionado arriba, el uso principal para de los ingresos obtenidos fue para gastos de alimentación. Dado el incremento significativo en los ingresos, sobre todo en el rubro agrícola, se puede concluir que la seguridad alimentaria se ha mejorado gracias a las intervenciones del Proyecto.

En lo que concierne la productividad agrícola, se puede inferir que el Proyecto tuvo un cierto impacto, visto que se menciona en el PCR que “en el caso de los proyectos Agrícolas los ingresos brutos fueron significativos ya que por cada USD invertido se generó 9,01 USD de ingreso bruto.” (véase también el comentario al respecto)

(d) Natural Resources and Environment (including climate change issues)

Durante la misión se visitaron más de 40 proyectos, en toda el área del Proyecto no se observaron acciones o actividades que atenten contra el medio ambiente o que tengan consecuencias sobre el mismo.

(e) Institutions and Policies

N/A³⁰

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

Metodología. Mientras que PMD tiene ratings separados para los diversos aspectos en el ámbito de impacto, IOE tiende a abarcar diferentes dimensiones en un solo rating. Véase la tabla al final de este informe.

(a) Household Income and Net Assets

La presentación y/o interpretación de los hallazgos en el PCR con respecto a los diferentes ámbitos de impacto no es siempre muy clara, comprometiendo las conclusiones (véase también arriba comentario eficacia C.2 y eficiencia C.3). Por ejemplo:

“Respecto al ingreso promedio neto producido este no han sobrepasado el ingreso que se obtenía antes del Proyecto, sin embargo vale la pena aclarar que el ingreso que se obtenía antes del mismo continúan, es decir que el ingreso generado en la actualidad suman al ingreso tradicional.” (PCR, página 20, párrafo 147)

Vale mencionar que la línea de financiamiento del Proyecto para aquellos que querían iniciar una nueva actividad productiva (Plan de Negocio) corresponde al 69% de los proyectos aprobados por el PROSAT. El PCR menciona al respecto que esta intervención “tuvo menor impacto” (no cuantificado) en comparación con la otra línea de financiamiento: la Asistencia Técnica Puntual. No se encontró ni la metodología utilizada para medir los ingresos netos, no el número de beneficiarios en el rubro agrícola que vio el mayor cambio.

Con respecto al incremento en los ingresos netos, en el momento en que fue llevada a cabo la evaluación externa independiente, aún no se podían observar tales cambios. Al contrario, dice que “en cuanto al PROSAT, la mitad del total de encuestados indicó que sus ingresos no habían

³⁰ No se encontró información al respecto. El Departamento de Gestión de los Programas del FIDA también asignó un N/A a este ámbito (véase tabla al final del documento).

variado de resultados de la participación en el proyecto, aunque un 70 por ciento esperaba que se produjeran cambios positivos.”³¹ Vale decir que el PROSAT no tuvo componentes de inversión, así que no se registraron cambios significantes en los activos físicos.

(b) Human and Social Capital and Empowerment

La valorización del PCR al respecto es muy general. Falta información cuantitativa con respecto a las diferentes dimensiones mencionadas, o sea, los indicadores utilizados que formaron la base para las conclusiones presentadas (p. ej. cuál es el número de Grupos de Beneficiarios *formalizados*? Cuál es el número y porcentaje de Grupos de Beneficiarios de mujeres?)

Tanto la evaluación externa independiente como la evaluación del programa en el país confirman el alto impacto en la construcción de capital humano, comentando que “los beneficiarios califican de excelente el aumento de sus conocimientos técnicos”³² y que el Proyecto “ha permitido generar un mayor grado de protagonismo de los beneficiarios y mejorar la calidad del servicio.”³³

(c) Food Security and Agricultural Productivity

La valorización del cambio con respecto a la seguridad alimentaria depende de la información de los ingresos generados. Como mencionado arriba, falta claridad con respecto al tamaño de estos cambios y no hay datos relacionados a la productividad agrícola. Sin embargo, cualquier incremento en el ingreso habrá tenido un impacto positivo en términos de la seguridad alimentaria de los beneficiarios. La evaluación externa independiente concuerda con esta apreciación, mencionando que hubo mejoras en materia de seguridad alimentaria, ingresos, cultivos y producción ganadera³⁴ y la evaluación del programa en el país también reporta que los “logros en materia de seguridad alimentaria han sido intensos en algunos casos y moderados en otros.”³⁵

(d) Natural Resources and Environment

El PROSAT no contempló explícitamente objetivos ambientales y según la evaluación del programa en el país “sólo un reducido número de proyectos productivos ha incorporado esos componentes, por lo que los logros son insignificantes.”³⁶ Al mismo tiempo es poco esperable que los campesinos pobres, que deben hacerse cargo de fracciones crecientes del costo de la asistencia técnica, presenten proyectos que contemplen cuestiones ambientales, cuyos efectos se visualizan en el mediano y largo plazo y que, en muchos casos, pueden no generar aumentos de la productividad agrícola y los ingresos, sino evitar su disminución; por ello, aún sin pretenderlo, puede tener un sesgo no conservacionista en el mediano y largo plazo.³⁷

C.5 SUSTAINABILITY - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

Al realizar un análisis de la sostenibilidad de las acciones emprendidas por el PROSAT, el PCR indica que el mismo está directamente relacionado al desarrollo de las capacidades aprendidas por parte de los Grupos de Beneficiarios y de la oferta de servicios de asistencia técnica luego de ejecutado el Proyecto. Si bien el PCR considera prematuro emitir una opinión definitiva sobre la sostenibilidad de las organizaciones beneficiarias del Proyecto, menciona que es posible percibir la existencia de un capital social no disponible anteriormente en áreas de bajos recursos donde se ejecutó el Proyecto (véase arriba impacto).

Para asegurar la mayor sostenibilidad de los emprendimientos, el PCR menciona que es necesario que futuras operaciones prevean dos aspectos: i) disponibilidad de capital semilla, capital de arranque o inversiones para aquellos grupos que hayan demostrado continuidad y confianza en sus

³¹ IEE: p. 132

³² IEE: p. 136

³³ EPP: p. x

³⁴ Evaluación Externa Independiente (2005): p. 39 y 52

³⁵ EPP: p. 23, párrafo 72

³⁶ EPP: p. 23, párrafo 73

³⁷ EPP: p. 40, párrafo 127

emprendimiento de forma tal que no decaigan por falta de recursos para implementar, hacer más eficiente o mejorar sus negocios³⁸; y ii) diseñar, adaptar e implementar metodologías de retroalimentación entre grupos conformados de forma tal que, una vez finalizado el Proyecto, puedan apoyarse entre sí mismos y no abandonarse por falta de generación de nuevas ideas o recursos.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

El PCR dedica mucho espacio a la temática de la sostenibilidad, explorando oportunidades con el potencial para mejorar el desempeño de proyectos similares con respecto a ese criterio. Dada la construcción de capital social, hay indicaciones que los beneficios generados a través del Proyecto pueden sostenerse. Sin embargo, el hecho de que 91% de los beneficiarios contrataron asistencia técnica una o dos veces como máximo (véase arriba C.2) y suponiendo que la razón principal fue el costo por el servicio, pone en duda la sostenibilidad de la intervención a no ser que una o dos intervenciones de asistencia técnica sean suficientes para sostener los beneficios generados (una fase suele durar menos de seis meses). Por otro lado, el Proyecto dio origen a la creación de la Fundación PROSAT – Promotores de Servicios de Asistencia Técnica que en 2010 ha logrado su personería jurídica y ha iniciado actividades con otras fundaciones nacionales y extranjeras.

C.6 PRO-POOR INNOVATION, REPLICATION AND SCALING-UP - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

La idea de apoyar o fomentar la creación de un *mercado de asistencia técnica*, es un diseño que el FIDA viene apoyando hace tiempo en diversos proyectos localizados fuera de Bolivia. Sin embargo, para este país, prácticamente no existía ninguna experiencia en prestación de asistencia técnica en respuesta a las exigencias de la comunidad.

Entre los aspectos a destacar está la calidad del *diseño de la propuesta técnica* del Proyecto PROSAT, visionaria y adelantada a los acontecimientos de los paradigmas de desarrollo conocidos en Bolivia. Es importante destacar dos fases claramente identificadas, una que va desde 1998 al 2003, etapa de conocimiento, entendimiento y de desmitificación sobre temas relacionados a la asistencia técnica; y otra que va desde el 2004 al 2007, en la que el modelo tuvo la virtud de acomodarse a los nuevos cambios para estar en sintonía con nuevas corrientes de desarrollo relacionadas, básicamente, con el involucramiento de los actores en la mayor parte del ciclo de sus propuestas, lo que ha permitido también transparentar ese accionar (véase arriba pertinencia C.1).

Durante la ejecución del Proyecto se fueron dando otras innovaciones que hicieron PROSAT más eficiente y transparente, que logró incentivar la participación activa de las comunidades o grupos involucrados. Como ejemplo se pueden mencionar: i) los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos conformados por diversos estamentos de la sociedad; ii) la defensa de las propuestas por parte de los beneficiarios y no del técnico contratado; o iii) la capacitación hacia los grupos en la redacción y cálculo de los Planos de Negocio, que les permitieron funcionar por sí solos a cada beneficiarios, sin depender del especialista del Proyecto o del asistente técnico.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

Metodología. Mientras que PMD tiene ratings separados para los aspectos de (i) innovación y (ii) replicabilidad y ampliación del alcance, IOE abarca estos dos aspectos en un solo rating.

Innovación. Tanto el enfoque del Proyecto de crear un mercado de asistencia técnica y su diseño fueron pertinentes innovaciones a nivel nacional. La EPP confirma este aspecto.³⁹ La implementación de esta intervención se vio enfrentada por dificultades al inicio que fueron

³⁸ Comentario PMD: También pueden ser premios monetarios por resultados, no necesariamente crédito

³⁹ EPP: p. x, párrafo 18, p. 15, párrafo 47

superadas después de la reformulación.

Replicabilidad y Ampliación del alcance. El PCR se limita a valorizar el potencial de replicabilidad y prevé que “las noticias sobre este tipo de actividad se difundirán a través de redes informales de comunicación, como también lo harán los resultados de las innovaciones exitosas.” Por lo tanto no hay evidencias en el PCR que el Proyecto haya sido replicado y vale mencionar que existen también debilidades que limitan la replicabilidad del Proyecto en su presente forma, p.ej. la falta de componentes de financiamiento de las inversiones. Además, el pago de proporciones crecientes de los costos de la asistencia técnica potencialmente discrimina a los campesinos muy pobres.⁴⁰ Sin embargo, PMD menciona el Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) como un ejemplo positivo para la replicación de la metodología de transferencia de recursos a los mismos usuarios de los proyectos.

Resumiendo se puede decir que el proyecto promovió y implementó ideas innovadoras tanto en su diseño como durante la implementación. Sin embargo, no hubo un esfuerzo sistemático, o sea una estrategia, para difundir las innovaciones exitosas con el objeto de replicarlas y consecuentemente ampliar el alcance del Proyecto durante el período de implementación.

C.7 PERFORMANCE OF PARTNERS - Summarise PCR Assessment (key findings and data)

(a) IFAD's Performance

Según el PCR, el acertado desempeño del FIDA en el diseño del Proyecto, es un elemento muy destacado por las autoridades nacionales. También se valora en forma muy positiva la presencia de una oficina del FIDA en Bolivia, que ha permitido mejorar la coordinación con los actores del Proyecto. El PCR considera “determinante” la actitud por parte del FIDA para la etapa 2003 a 2007 en el contexto de la reorientación del Proyecto (véase arriba C.1).

La coordinación y colaboración que ofrecieron diversos Programas Regionales del FIDA, que operan en la región, también contribuyeron con sus servicios a mantener una continua presencia y apoyo. Se establecieron relaciones de cooperación principalmente con PREVAL⁴¹ y con PROCASUR⁴².

Respecto a los recursos del FIDA, sólo hubo una vez un mes de retraso en la gestión 2005, la misma fue gestionada por la CAF con el fin de lograr apresurar el desembolso respectivo.

(b) Government's Performance

Ministerio de Hacienda y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

En términos generales, tanto el Prestatario, representado por el Ministerio de Hacienda, como el responsable directo, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), cooperaron con las tareas de gestión del Préstamo. Los actores destacan la estratégica participación del VIPFE en el desempeño y funcionamiento del Proyecto, especialmente en los momentos de mayor crisis institucional al interior de las entidades ejecutoras y del Proyecto, facilitando el ejercicio de la autonomía del PROSAT, una mayor fluidez en el uso de recursos y mayor agilidad en su desempeño administrativo y financiero.

Entidades Ejecutoras

De acuerdo a lo previsto, el Prestatario designó al comienzo del Proyecto, como entidad ejecutora al Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y luego, en el 2002, a través de la enmienda al Contrato de Préstamo, se solicitó la transferencia al hoy MDRAyMA. El desempeño del FDC afectó parcialmente la marcha del Proyecto en su primera etapa, especialmente por demoras en la resolución de situaciones de crisis institucional y financiera que complicaron las actividades del Proyecto por el espacio de dos años. Es importante mencionar que, reconocido por las propias autoridades, el accionar del MDRAyMA a partir de mediados del 2002 y sobre todo a partir del

⁴⁰ EPP: p. 26, párrafo 85

⁴¹ Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA

⁴² Programa Regional Rutas de Aprendizaje

2004, hubiera sido mejor valorado de haber existido mayor compenetración y un mayor y decidido apoyo a las acciones del proyecto. Es posible que la inestabilidad política y una recurrente rotación de personas en cargos decisorios en entidades del Gobierno, no hayan permitido una mayor y fluida relación.

Flujo de recursos

En lo que corresponde a los recursos del Gobierno existió, en el 2004, un recorte de recursos sólo por esa gestión, luego fueron aprobados menores presupuestos, debido al déficit fiscal por el cual atravesaba el Estado. En relación al cumplimiento de las metas del componente de Dirección y Administración, es necesario explicar la razón por la cual no se pudo ejecutar el presupuesto al 100%, el principal motivo se debe a la existencia de una deuda del Estado relacionada a gastos no elegibles incurridos durante la época en que el PROSAT funcionaba en el FDC.

Contabilidad

El Proyecto logró diseñar un paquete contable que fue aplicado en todas las UOD para posteriormente ser consolidado por la UNC. Además, los estados financieros y las auditorías externas se fueron remitiendo a las instancias correspondientes en los tiempos estipulados por el contrato de préstamo. El PROSAT ha sido objeto de auditorías externas en cada gestión. Las mismas mostraron resultados positivos del 2004 al 2006, con algunas observaciones de control interno y dos salvedades, que vienen a ser arrastre de la anterior gestión. Estos son: los Gastos Inelegibles y las Cuentas por Cobrar de fondos en avance a los responsables del componente de Fortalecimiento de los Recursos Humanos. El primero se produjo cuando el Proyecto estaba bajo la dependencia del FDC y el segundo cuando el componente de capacitación dependía del VDR.⁴³

(c) Cooperating Institution

Con relación a la institución cooperante, la CAF, el PCR es positivo. Si bien en un inicio se presentaron demoras en los trámites de No Objeciones, como así también en los trámites a las solicitudes de reposiciones y desembolsos, que afectaron el desempeño y alteraron el rol previsto durante ese periodo, es necesario recordar que en esos momentos se presentaba un desempeño irregular de los responsables del proyecto y contradictorio con el mandato establecido por el FIDA. En una segunda etapa, entre los años 2004 y 2008, son revertidos los problemas existentes, lográndose una gestión positiva, enmarcada en el cumplimiento de partes y confianza (PROSAT y la institución cooperante), como pilares para un efectivo trabajo en los últimos cuatro años del Proyecto. Esto contribuyó directamente a facilitar la gestión administrativa y financiera, lográndose el cumplimiento de las obligaciones y procedimientos establecidos en el Contrato de Préstamo y facilitó sus competencias y capacidades para enfrentar los diversos escenarios institucionales que enfrentó el Proyecto.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps). In case of disagreement in rating, please explain.

(a) IFAD's Performance

Falta información en el PCR con respecto al desempeño del FIDA antes de la reformulación. Cuando se hayan aclarado los asuntos pendientes en la parte de pertinencia (p. ej. complementariedad prevista con el Banco Mundial), será posible valorizar el desempeño global del FIDA. Por lo tanto, y con la información disponible en este momento, se considera el desempeño del FIDA satisfactorio, sobre todo gracias a su rol durante el proceso de reformulación.

(b) Government's Performance

En general, falta información relacionada al desempeño del Gobierno antes de la reorientación con respecto a la crisis institucional al interior de las entidades ejecutoras y del Proyecto. Esto incluye irregularidades con respecto a gastos inelegibles y cuentas por cobrar de fondos en avance. Con respecto al flujo de fondos, un análisis del anexo IV del PCR muestra que el Gobierno contribuyó solamente un 36% del monto total previsto en el diseño (véase arriba la sección de eficiencia). Los

⁴³ Comentario PMD: En 2007 y 2008 también hubieron dictámenes favorables. En la última gestión también se logró efectuar la devolución de los gastos inelegibles al FIDA.

recursos humanos inicialmente seleccionados para la implementación del Proyecto fueron renovados en un 90% en el proceso de reformulación. Hay referencia en el PCR que “se presentaba un desempeño irregular de los responsables del proyecto y contradictorio con el mandato establecido por el FIDA.” Además, la recurrente rotación de personas en cargos decisorios en entidades del Gobierno, ha afectado el desempeño del Proyecto. En general, el desempeño del Gobierno ha mejorado después de la reformulación. Sin embargo, con la información presente y tomando en cuenta toda la vida del Proyecto, el desempeño es considerado moderadamente insatisfactorio.

(c) Cooperating Institution

No hay información relacionada al Banco Mundial que fue inicialmente previsto como institución cooperante. La Institución Cooperante principal ha sido la CAF y mientras que el PCR es positivo en su apreciación del desempeño de la CAF, IFAD es más crítico, asignándole un rating de 3 (moderadamente insatisfactorio) en los últimos Resúmenes de la Situación del Proyecto (*Project Status Reports*). En estos resúmenes se critican la falta de compromiso por parte de la CAF para hacer recomendaciones útiles a tiempo. Sin embargo, en general, el entonces CPM también concuerda con un moderadamente satisfactorio desempeño global de la CAF y esta validación comparte dicha apreciación.

(d) Co-financier

En el momento de aprobación del Proyecto se previó una financiación paralela con el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales (PDCR) del Banco Mundial. Como mencionado arriba, esa colaboración no funcionó y la falta de información no permite evaluar ese aspecto.

C.8 OVERALL ASSESSMENT OF PROJECT PERFORMANCE - Summarise PCR

Assessment (key findings and data) - If available

Con respecto al número de beneficiarios participantes, en los 10 años del Proyecto, el PROSAT ha superado en más del 100% lo propuesto en el diseño original del proyecto. Si se tiene en cuenta que el monto de recursos utilizado no ha aumentado y si además se lo compara con los resultados en el terreno, puede inferirse que el PROSAT a tenido un bajo costo por beneficiario y un alto impacto en cada uno de ellos, lo cual fortalece la sostenibilidad de las actividades en cada uno de los participantes.

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps).

Dada las inconsistencias en el PCR y las dudas con respecto a la metodología, IOE no concuerda totalmente con la magnitud de los cambios alcanzados por el Proyecto. Sin embargo, parece que el Proyecto ha tenido un impacto positivo en la vida de los beneficiarios y por lo tanto es considerado moderadamente satisfactorio.

C.9 ADDITIONAL CRITERIA BY PMD⁴⁴ - Please provide a brief assessment of these criteria

- (i) Implementation
- (ii) Targeting
- (iii) Gender
- (iv) Markets

IOE Observations (consistency with available information, quality of analysis / data, comprehensiveness, information gaps).

(i) Implementation. En general se pueden distinguir dos fases en el Proyecto (véase B.6). La primera fue marcada por problemas institucionales tanto a nivel del Gobierno, de la UNC y la institución cooperante que afectaron la implementación de las actividades. La segunda fase se benefició de la reorientación y el desempeño del Proyecto con respecto a la ejecución de las

⁴⁴ Estos criterios han recibido una notación separada y formulada por PMD aunque no forman parte de la metodología utilizada en la preparación del PCR

actividades mejoró. Vale recordar que hubo tres prórrogas que concedieron al Proyecto la oportunidad de terminar las actividades previstas.

(ii) Targeting. El diseño del proyecto (1997) contiene un análisis de género e incluye objetivos específicos con respecto a la participación de la mujer en el cuadro lógico. Los criterios de selección de los beneficiarios no distinguen entre grupos étnicos sino se basan en la posesión de tierra (<10ha), hatos (<5 vacas) e ingresos (<US\$2,400). Los tres grupos étnicos en el área del Proyecto no son minorías sino corresponden a los más grandes en el país. El PCR distingue en la presentación e interpretación de los beneficiarios entre mujeres y hombres pero no hace referencia a los criterios de selección para analizar si la población meta se benefició de las actividades y si los criterios fueron apropiados.

(iii) Género. El PROSAT es el primer proyecto del FIDA en Bolivia que explicitó en su diseño mecanismos concretos para la incorporación de la perspectiva de género con indicadores cuantitativos, que posibilitaran su monitoreo y evaluación. Cuando se reformuló el Manual de Operaciones del Proyecto, uno de los criterios fue: si el grupo de emprendimiento tenía una participación de más del 50% de mujeres, la contraparte en efectivo era menor en relación a los grupos donde la mayoría eran varones. La estrategia del Proyecto permitió que se superaran las metas establecidas ex-ante tanto en números como proporciones, promoviendo la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. (véase también arriba C.4 b)

(iv) Markets. Dado que el objetivo general del Proyecto visó hacia el establecimiento de un mercado privado sostenible para los servicios de asistencia técnica, la valorización de este criterio ya se ha hecho en el análisis arriba (sobre todo C.1 y C.2).

D. Overall Assessment of the PCR

D.1 Is the PCR addressing all key evaluation criteria (as per Evaluation Manual)?

YES / NO If NO what criteria are missing?

La interpretación de los criterios claves de evaluación no corresponde necesariamente a la metodología de IOE (sobre todo con respecto a eficacia e impacto).

D.2 Please provide a brief assessment of the quality of the PCR:

- (v) Scope
- (vi) Quality (methods, data, participatory process)
- (vii) Lessons
- (viii) Candour

(i) Scope. El PCR trata los diferentes criterios de evaluación, sin embargo no de una forma muy sistemática. El documento pone énfasis en el período después de la reformulación cuando el Proyecto tuvo un rumbo positivo. Por lo tanto surgen preguntas con respecto a lo que había pasado anteriormente ya que un PCR debería tratar de forma equilibrada todo el período de implementación del Proyecto.

(ii) Quality (methods, data, participatory process). El PCR se basa tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Sin embargo, las conclusiones no son siempre arraigadas claramente en el texto y como mencionado arriba en C.3 y C.4, a veces surgen dudas con respecto a la calidad del análisis. El PCR se refiere a muchos datos importantes para evaluar el desempeño y el impacto del Proyecto, sin embargo, el cálculo de estos datos queda intransparente y a veces le falta claridad a la presentación y/o interpretación de los mismos.

(iii) Lessons. Por un lado, el PCR destaca elementos que influyeron positivamente en la implementación (véase arriba pertinencia e innovación) y que podrían ser útiles para proyectos similares (véase arriba sostenibilidad). Por otro lado, se observa una cierta retención con respecto a analizar experiencias negativas.

(iv) Candour. Como mencionado arriba, el PCR tiende a poner énfasis en los aspectos positivos del Proyecto y alude a asuntos problemáticos en oraciones subordinadas sin analizarlas, p.ej. en la sección del desempeño de la institución cooperante, el PCR recuerda con respecto a demoras en

los trámites de No Objeciones “que en esos momentos se presentaba un desempeño irregular de los responsables del proyecto y contradictorio con el mandato establecido por el FIDA.” (p. 28, párrafo 210) Además, le falta estructura al PCR con respecto a la información presentada en las diferentes secciones lo que dificulta entender el desempeño del Proyecto relacionado a los diferentes criterios de evaluación. Con respecto a los aspectos financieros del Proyecto, le falta transparencia al documento y sus anexos para analizar el flujo de fondos y determinar la contribución del Gobierno.

E. Learning Topics extracted from the PCRV and desk review

E.1 Outstanding Cross Cutting Issues (for example Indigenous People)

Indígenas: El Proyecto no persiguió una estrategia específica de participación con las comunidades indígenas, sino utiliza más bien una estrategia enfocada en las comunidades campesinas en las que se toman en cuenta sólo cuestiones técnico-productivas y comerciales. Aquella estrategia ha permitido incorporar las demandas de capacitación de recursos humanos elegidos por las comunidades indígenas, que desempeñaron funciones relevantes para sus grupos de pertenencia.⁴⁵ (véase arriba B.5).

E.2 Key explanatory factors for strong or weak performance, including key hypothesis at the design phase that have been confirmed or disconfirmed at implementation stage.

Las prácticas de lento desembolso y gestión por parte del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) fueron identificados como un riesgo y se esperaba que éste se pudiera reducir al mínimo mediante la asistencia que los donantes multilaterales y bilaterales prestan al FDC para reforzar la presencia y las facultades de sus oficinas departamentales. En este contexto, el marco lógico menciona un supuesto clave para la ejecución del Proyecto: “la reestructuración y descentralización del FDC permitirían superar problemas previos de tipo organizativo y administrativo y lleva a cabo de modo efectivo las actividades del proyecto de forma oportuna.” La alianza estratégica con el Banco Mundial, que tenía un componente para el fortalecimiento de los municipios, iba a apoyar los procesos de descentralización de sus acciones, sin embargo, la discontinuidad de tal alianza significó para el Proyecto quedarse sin el brazo institucional. En 2001, el FDC fue liquidado por el Gobierno (véase arriba B.6). Otro efecto de la discontinuidad de la alianza fue que el Proyecto se basó exclusivamente en la asistencia técnica, limitando las posibilidades de generar procesos sistemáticos de mejora de los ingresos (véase C.1).

E.3 Key Issues raised at TRC / OSC, Quality Assurance / Enhancement Phase that may have re-emerged during project implementation

En septiembre de 1996, el comité operativo estratégico (OSC por sus siglas en inglés) del FIDA revisó el diseño del PROSAT e identificó los siguientes asuntos a ser aclarados posteriormente: (i) la viabilidad de un sistema de asistencia técnica basado en el mercado en el contexto de agricultura de subsistencia, en contraste a la agricultura comercial; (ii) la necesidad de un mecanismo adecuado de targeting para que los pobres en el área del Proyecto se beneficien de las intervenciones; (iii) la necesidad de un mecanismo que garantice la sostenibilidad de (a) los servicios financieros después de la terminación del componente de ‘fondo de garantía’ y (b) los servicios del FDC.

Como comentado arriba, la complementariedad del Proyecto con el Proyecto del Banco Mundial no tuvo éxito y el componente relacionado al establecimiento del ‘fondo de garantía’ no pudo ser ejecutado. Esto dejó el Proyecto sin un aspecto de servicios financieros y limitó el potencial impacto ya que el acceso a servicios financieros facilita la transición de la agricultura tradicional a la agricultura comercial. La creciente proporción de contribuciones requeridas por los beneficiarios para la contratación de asistencia técnica no facilitó la inclusión de los más pobres en el Proyecto.

E.4 Other Main Lessons Learned or Outstanding Themes (no more than 2-3)

⁴⁵ EPP: p. 15, párrafo 48

Si bien es de gran utilidad en el comienzo trabajar con proyectos que se encuentran bajo paraguas institucionales de organizaciones de base o comunidades reconocidas legalmente, es imprescindible que los beneficiarios comiencen a generar su propio reconocimiento legal. Esto les permitirá acceder a recursos de diversa índole para su crecimiento y, además, comprometerá más a los socios y disminuirá los roces y desacuerdos de los grupos de beneficiarios con las organizaciones bajo la cuales se encuentran.

Se debe destacar como enseñanza la acertada decisión del PROSAT de solicitar a los mismos beneficiarios la defensa de sus propuestas en los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos como una innovación en la ejecución misma del proyecto (véase arriba innovación). No sólo fue fundamental para la transparencia del proceso sino para el empoderamiento de los proyectos generando seguridad en los participantes defensores de los mismos. Según el PCR, muchos de ellos/as han comenzado a ocupar cargos de mayor exposición pública, incluso puestos políticos.

E.5 Other issues

Hay debilidades en el sistema de gestión de conocimientos ya que no toda la documentación relevante para este ejercicio de validación del PCR ha sido disponible en la sede del FIDA.

F. PCR Recommendations

F.1 Please provide a brief assessment of PCR Recommendations: connection to findings and conclusions, prioritisation, realism, identification of users.

No hay una sección denominada 'recomendaciones'. En vez, hay diversas recomendaciones en las diferentes secciones del PCR.

F.2 Summarise key PCR Recommendations.

Las siguientes recomendaciones relacionadas a los *arreglos de implementación* que el FIDA debería tener en cuenta en futuras operaciones son presentadas en el resumen operativo del PCR:

- (i) Conceder a la Unidad Nacional de Coordinación (UNC) autonomía técnica, administrativa y financiera, especialmente en un contexto de alta fragilidad institucional y política;
- (ii) Localizar la UNC en la ciudad de Cochabamba, además de facilitar su integración con las restantes Unidades Operativas Departamentales (UOD) del Proyecto, contribuyó a disminuir la presión e impacto de factores ajenos al desempeño técnico del mismo;
- (iii) Someter la elección del personal a contratar a una profunda evaluación de competencias y capacidades específicas para que este pueda desenvolverse en este tipo de proyectos, lo cual es clave por la actitud y compromiso del personal seleccionado hacia el espíritu del proyecto y no hacia un trabajo más que deben desarrollar.

F.3 If important recommendations are missing, please add recommendations stemming from PCR exercise.

Véase comentarios en pertinencia C.1

G. Rating Comparisons⁴⁶

Project ratings				
Criterion	PMD Rating⁴⁷		IOE PCRV Rating⁴⁸	Net Disconnect (IOE PCRV-PMD)⁴⁹
	Relevance	Design		
Relevance	5	4	4	-0.5
Effectiveness	4		4	0
Efficiency	4		4	0
Overall Rural Poverty Impact	4		4	0
(a) HH Income and Assets	Financial Assets 4	Physical Assets N/A	4	0
(b) Human and Social Capital and Empowerment	Human Assets 4	Social Capital 5	5	+0.5
(c) Food Security and Agricultural Productivity	Food Security 4	Agricultural Productivity 4	4	0
(d) Natural Resources and Environment	N/A		N/A	N/A
(e) Institutions and Policies	N/A		N/A	N/A
Sustainability	4		4	0
Innovation, Replication and Scaling Up	5		4	-1
Performance of partners				
(a) IFAD's Performance	4		4	0
(b) Government's Performance	4		3	-1
(c) Cooperating Institution	4		4	0
(d) NGO/other	-		N/A	N/A
(e) Co-financier	-		N/A	N/A
Overall Assessment	4		4	0
TOTAL NET DISCONNECT				-2
Ratings of the PCR document quality				
(a) Scope	3		3	0
(b) Quality (methods, data, participatory process)	3		3	0
(c) Lessons	4		4	0
(d) Candour			3	N/A
Overall rating PCR document			3	N/A
Additional PMD criteria				
Implementation	4		4	0
Targeting	4		4	0
Gender	4		5	+1
Markets	4		4	0

⁴⁶ Rating scale: 1 = highly unsatisfactory; 2 = unsatisfactory; 3 = moderately unsatisfactory; 4 = moderately satisfactory; 5 = satisfactory; 6 = highly satisfactory; n.p. = not provided; n.a. = not applicable.

⁴⁷ Valoración establecida por el Departamento de Gestión de los Programas del FIDA (PMD por sus siglas en inglés).

⁴⁸ Valoración independiente de la Oficina de Evaluación del FIDA

⁴⁹ En los casos en que PMD asigna sub-criterios (p. ej. pertinencia y diferentes ámbitos de impacto), IOE calcula la respectiva media aritmética con el objetivo de armonizarlo con el sistema de ratings detallado en la metodología de IOE. Ello permite también determinar la diferencia entre los ratings.

H. List of Sources Used for PCR Validation

PCR and annexes

President's Report

Mid-Term Review

Final M&E Report

Independent External Evaluation of IFAD

Bolivia CPE

Project Status Reports 2006-08

1998 COSOP

2007 COSOP

Audit Reports

Appraisal Report

Supervision Missions 2003, 2005