



Informe País Nicaragua *

Misión de Monitoreo Externo septiembre 2005

* El presente informe incluye también un análisis sobre la cooperación regional con América Central

El presente informe, elaborado para la Comisión Europea por el Sistema de Monitoreo Externo de los Programas de Ayuda al Desarrollo de la CE en América Latina, no refleja necesariamente las ideas de esta institución y compromete sólo a los autores

Índice

(i) Listado de Abreviaturas

PARTE I

1	Objetivos del informe	1
2	Breve presentación del ROM y su aplicación en América Latina	1

PARTE II

3	Contexto de la cooperación de la CE en Nicaragua	3
	La crisis política	3
	Independencia de las instituciones del Estado	3
	Avances en el Desarrollo	3
	La pobreza se agrava en ciertas áreas	4
	Las prioridades clave para el desarrollo	4
	La estrategia de la CE	4

PARTE III

4	El ejercicio de monitoreo en el Nicaragua (2002-2005)	6
5	El ejercicio de monitoreo en Nicaragua 2005	7
	Representatividad de la muestra de proyectos	7
	Proyectos monitoreados en 2005 por Línea Presupuestaria	8
	El equipo de monitoreo	9
	La organización de la misión	9

PARTE IV

6	Conclusiones generales de la misión	11
	Calidad del diseño global	11
	Eficiencia global	13
	Eficacia global	15
	Impacto global	17
	Perspectivas de sostenibilidad global	18
	Algunas conclusiones respecto a las tendencias principales	19
7	Lecciones aprendidas y recomendaciones	22
	Un caso específico: los Proyectos ONGs en temas de Café	25

ANEXOS

Informes de Monitoreo misión Nicaragua

(ii) Listado de Proyectos misión Nicaragua

(i) Listado de Abreviaturas

ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
ADEL	Asociación de Desarrollo Local
AF	Acuerdo de Financiación
AIDCO	Oficina de Cooperación EuropeAid
ALA	América Latina
ATI	Asistencia Técnica Internacional
BT	Bosques Tropicales
CARDs	Asistencia Comunitaria para la reconstrucción, desarrollo y estabilización en la zona de los Balcanes Occidentales.
CFT	Cooperación Financiera y Técnica
CGP	Ciclo de Gestión del Proyecto
CRIS	Sistema de Información Común RELEX
CSP	Informe Estrategia País (Country Strategy Paper)
CE	Comisión Europea
CEc	Cooperación Económica
DRI	Desarrollo Rural Integrado
FMI	Fondo Monetario Internacional
IOV	Indicador Objetivamente Verificable
ME	Memorandum de Entendimiento
MED	Región del Mediterráneo
ML	Marco Lógico
MR	Informe de Monitoreo
NRF	Nuevo Reglamento Financiero
ONGs	Organizaciones No-Gubernamentales
OE	Objetivo Específico
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operacional Anual
POG	Plan Operativo Global
PRRAC	Programa Reconstrucción y Rehabilitación de América Central
REH	Reconstrucción y Rehabilitación
RE	Resultados Esperados
ROM	Monitoreo Orientado a Resultados
SA	Seguridad Alimentaria
SC	Sociedad Civil
TACIS	Programa de Asistencia Técnica a favor de la Comunidad de Estados Independientes.
TdR	Términos de Referencia
TMRS	Hojas de Respuesta de los Task Manager
UACA	Unión Aduanera Centroamericana
UE	Unión Europea
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto

PARTE I

1. Objetivos del Informe

El presente documento ha sido producido por el jefe de misión para Nicaragua en colaboración con el equipo de monitores y la oficina de coordinación del sistema de monitoreo externo para América Latina. Este documento, persigue los siguientes objetivos:

- Presentar las conclusiones globales que se derivan del monitoreo del conjunto de proyectos visitados durante el ejercicio 2005.
- Señalar lecciones aprendidas y ofrecer recomendaciones como insumo para futuras programaciones.
- Estimular una reflexión sobre los factores que siguen limitando el impacto de la cooperación de la Comisión Europea (CE) en el país.

Si bien el presente ejercicio no constituye una evaluación global de la cooperación en Nicaragua, sí permite formular algunas conclusiones generales (más allá del mero análisis proyecto por proyecto), las cuales facilitan la identificación de importantes lecciones aprendidas.

2. Breve presentación del ROM y su aplicación en América Latina

El "Results Oriented Monitoring" (ROM) armonizado se lleva a cabo por primera vez para los países TACIS a partir de 1993. En el año 2000 se establece un sistema de monitoreo homogéneo para los países ALA, MEDA, ACP y Balcanes. En el 2002 la coordinación del Sistema de Monitoreo se descentraliza entre las distintas Unidades Geográficas del AIDCO y se incorporan los países CARDS. Siguiendo la recomendación del Consejo (mayo 1999), el ROM se centra esencialmente en valorar los resultados y el impacto de los proyectos a través de indicadores cualitativa y cuantitativamente medibles. El monitoreo externo se puede definir como un "foto" del estado actual del proyecto, un análisis periódico, externo e independiente de la situación de una intervención en un momento determinado según una metodología estandarizada y homogénea para todo tipo de proyectos. Debido a estas características propias, el monitoreo externo permite establecer comparaciones entre proyectos de diferentes sectores y países, pudiendo detectar experiencias replicables. El objetivo principal del monitoreo es verificar que los proyectos se dirijan hacia los objetivos establecidos, sugiriendo posibles ajustes para mejorar la calidad de los mismos a través del suministro de información oportuna, independiente y correctamente enfocada sobre su ejecución. Debido a su metodología estandarizada, el monitoreo es un instrumento con gran potencial para la mejora de la calidad, coherencia, complementariedad y transparencia de la cooperación.

El monitoreo externo se lleva a cabo por equipos de expertos independientes a través de una Oficina de Coordinación que asegura el enlace con los servicios de la Comisión y garantiza el control de calidad de los informes. Los resultados del monitoreo se presentan

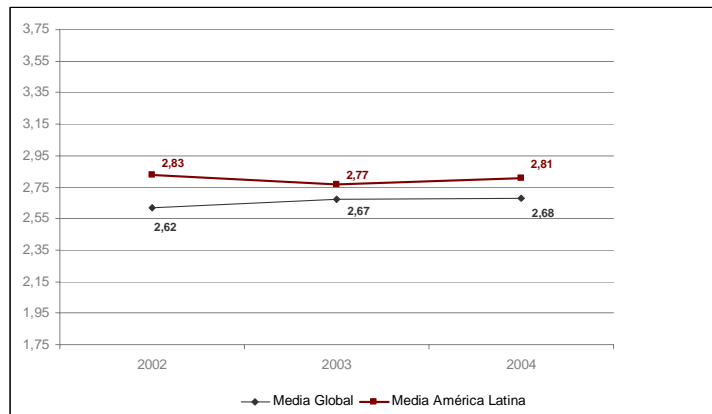
El monitoreo se centra esencialmente en valorar los resultados y el impacto de los proyectos a través de indicadores cualitativa y cuantitativamente medibles

en un informe sintético y estándar respecto a los parámetros de calidad del diseño y pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

El ROM en América Latina se lleva a cabo desde el año 2000 (fase de prueba) y de manera regular desde el 2001 cuando se monitorearon un total de 94 proyectos. Las principales conclusiones extraídas del informe "Analysis of EC Project Monitoring Results", durante la fase 2000-2001 para la región, señalan una alta eficacia de los proyectos pero con un bajo nivel de eficiencia en la ejecución de los mismos. Durante el 2002, el número de proyectos monitoreados ascendió a 104 ajustándose así la representatividad de la muestra de acuerdo a la concentración de la ayuda de la CE en las distintas subregiones. Las constataciones realizadas después del segundo año de monitoreo apuntan a una buena pertinencia de los proyectos en la región debido a adaptaciones sucesivas del diseño inicial a los cambios en el entorno. Como en el año anterior, la lenta ejecución de las actividades sigue haciendo de la eficiencia el criterio de valoración de más baja puntuación. Asimismo, la poca apropiación del marco lógico como herramienta de gestión y la falta de IOVs, dificultan la valoración de la eficacia de los proyectos que además se ve afectada por una falta de claridad en las metas. En el ejercicio 2003 se cubrieron 143 proyectos, lo que representa un incremento de 37,5% y 79% comparado con los años 2002 y 2001 respectivamente. La muestra seleccionada reflejó una mayor importancia de la cooperación bilateral, cubriéndose casi el 100% de los proyectos elegibles. También hubo un incremento significativo de la representatividad de las líneas temáticas a excepción de la línea Cofinanciación vía ONGs. Las tendencias analizadas en años anteriores se confirmaron en el 2003. La eficiencia siguió siendo el criterio más débil, mientras que, tanto la pertinencia como la sostenibilidad presentaron importantes mejoras entre 2001 y 2002 así como entre el 2002 y 2003.

La lenta ejecución de las actividades sigue haciendo de la eficiencia el criterio de valoración de más baja puntuación

La pertinencia y la sostenibilidad presentaron importantes mejoras entre 2001 y 2002 así como entre 2002 y 2003



En cuanto a la evolución de las valoraciones para la región de América Latina, y como queda reflejado en el gráfico, las valoraciones medias de la región superan ligeramente las globales, si contemplamos todas las regiones donde la

CE desarrolla iniciativas de cooperación. Un análisis detallado de estas valoraciones se puede encontrar en los informes anuales presentados por el Servicio de Monitoreo a la Comisión.

Durante el 2004 el sistema de monitoreo se ha consolidado como un servicio sólido y eficaz para todos los actores que participan en la toma de decisiones, identificación y ejecución de los programas financiados por la CE en América Latina. En 2004, además de los 150 proyectos monitoreados, se elaboraron tres informes país y un estudio sectorial sobre Derechos Humanos. Este tipo de información agregada se está produciendo de manera sistemática durante el año 2005.

En 2004, además de los 150 proyectos monitoreados, se elaboraron 3 informes país y un estudio sectorial sobre Derechos Humanos

PARTE II

3. Contexto de la cooperación de la CE en Nicaragua

La crisis política

La crisis política de Nicaragua, por el choque del Gobierno con el Congreso, está lejos de una salida y tiende a complicarse. La efervescencia política es de dimensiones no vistas desde su transitar en la era democrática a partir de 1990. Esta situación amenaza con afectar negativamente al futuro económico y político del país, mientras no se logre un consenso en torno a cuestiones clave como son los modos de reducir la pobreza, de estimular el crecimiento económico y de incrementar la independencia de las instituciones del Estado.

la UE ha estado muy pendiente de la evolución política reciente en Nicaragua, preocupada por la falta de un nivel adecuado de independencia de las principales instituciones del Estado y las continuas fricciones que se observan, en particular, entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Estabilización y ordenamiento de la economía

Después de múltiples problemas macroeconómicos, particularmente en el sector financiero a raíz de la quiebra de varios bancos del país, y un déficit fiscal del 14% del PIB en el 2001, en los últimos años el país ha retomado la senda de la estabilización. En este marco, se firmó un acuerdo de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (PRGF) con el FMI, alineando los recursos externos para financiar el programa de inversiones públicas y reducir el déficit fiscal. Además, se logró la aprobación de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) que representa una reducción sustantiva (72%) de la deuda externa del país. La estabilidad macroeconómica y la reducción de los desequilibrios fiscales observados en el país en los últimos dos años, permiten ofrecer un mejor clima de los negocios con tasas de interés relativamente bajas y estabilidad cambiaria y de precios. No obstante este comportamiento favorable, la economía del país ha estado sometida a tensiones por la repercusión de las incertidumbres políticas del país y que pueden repercutir en un clima no propicio para el aprovechamiento del ambiente económico positivo.

en este contexto se enmarcan los programas de apoyo sectorial con componente de apoyo presupuestario aportados por la CE a Nicaragua con el propósito de permitir un mayor impacto macro de las financiaciones

Avances en el desarrollo

Nicaragua registró avances significativos en materia de desarrollo durante los últimos veinte años pese a los desastres naturales y las crisis que tuvo que enfrentar. Cuando el país se estaba recuperando de la devastación causada por la guerra civil de los años ochenta, vino el huracán Mitch en 1998 y dejó a su paso daños por un valor total cercano a los US\$500 millones. Muy poco tiempo después del huracán se produjo el derrumbe mundial de los precios del café, la principal exportación del país. Y mientras enfrentaba la crisis del café, la economía de Nicaragua se vio afectada por las repercusiones de una crisis política que culminó con el juicio de ex funcionarios de gobierno acusados de corrupción. No obstante todas estas perturbaciones, los indicadores de desarrollo humano han registrado modestas mejoras durante los últimos veinte años: el índice de pobreza del país disminuyó en 4,5% entre 1993 y 2001, la esperanza de vida aumentó y la mortalidad infantil cayó sensiblemente.

contribuciones concretas al problema de la gobernabilidad están siendo aportadas por la CE en el campo del fortalecimiento y modernización de la administración pública nicaragüense

La pobreza se agrava en ciertas áreas

A pesar del moderado progreso sostenido, en cuanto a reducir el número de personas que vive en condiciones de pobreza, la distribución de estos avances no fue uniforme en todo el país, ya que el número de pobres aumentó en la región urbana del Pacífico y prácticamente no existen medidas de protección social para proteger a la población más vulnerable de las amenazas catastróficas que amenazan sus condiciones de vida. La extrema pobreza sigue siendo muy elevada en las zonas rurales, donde más del 25% de la población sigue luchando para sobrevivir con menos de un dólar al día y es poco probable que el país logre cumplir con los objetivos de desarrollo del milenio de aquí al año 2015, en especial en lo que se refiere a reducir la tasa de analfabetismo y a mejorar el acceso a los servicios de agua y de salud reproductiva. Para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo y aprovechar el moderado éxito logrado en la lucha contra la pobreza, el gobierno está implementando la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) elaborada en el año 2001 luego de amplias consultas con los gobiernos municipales y la sociedad civil. Algunos indicadores sociales no han mejorado desde 1993: las tasas de fecundidad siguen siendo elevadas en Nicaragua, en especial entre las adolescentes sin educación, mientras que los avances en la educación son irregulares. Las inversiones en infraestructura productiva se estancaron desde principios de los años 1990, lo que se ha traducido en un menor acceso a la electrificación y en un cierto deterioro de los caminos rurales.

la contribución de la Cooperación Europea al logro de estos resultados es indudable, a través de un vasto programa de intensa y multiforme cooperación (p.ej: el PRRAC).

se destaca la atención reservada por la Cooperación Europea a la pobreza rural con proyectos financiados bajo varias modalidades (DRI y ONGs) en todo el territorio nacional.

Las prioridades clave para el desarrollo

Las prioridades clave para impulsar el desarrollo (Banco Mundial) son: (i) propiciar un crecimiento más acelerado y mejorar la productividad y la competitividad del sector privado; (ii) perfeccionar la infraestructura productiva, en especial en las áreas rurales; (iii) mejorar el capital humano mediante inversiones en salud básica y educación primaria; (iv) promover el perfeccionamiento, la eficacia y las iniciativas contra la corrupción en el sector público; y (v) crear y poner en marcha redes de protección social para resguardar a la población pobre y más vulnerable.

La estrategia de la CE

El Documento de Estrategia País para el período 2002-2006 define las áreas de concentración de la cooperación técnica, financiera y económica de la Comunidad Europea con Nicaragua en torno a tres prioridades: el sector educativo, el desarrollo socioeconómico en el ámbito rural, y el apoyo a la gobernabilidad y consolidación de la democracia. Fuera de estos ejes de concentración, existen proyectos financiados por líneas presupuestarias temáticas en las áreas de infraestructura, seguridad alimentaria, organizaciones no gubernamentales y otros. En total, con cerca de sesenta proyectos en ejecución, el monto comprometido por la cooperación de la CE con Nicaragua suma cerca de 320 M€. Con cargo a esta cartera de proyectos, se desembolsaron 58 M€ en el año 2004 (página web de la Delegación). Para el período 2007-2013 se confirma la preocupación para mantener una cooperación basada en resultados, coordinada y armonizada con los demás donantes y concentrada en la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, la educación, la vocación profesional, la sociedad del conocimiento y el apoyo a la sostenibilidad macroeconómica. En cuanto al sector rural/agrícola, se constata un contexto poco receptivo

además de las prioridades aquí enunciadas, que la CE ha recogido en sus estrategias, la cooperación europea se distingue por la atención prestada al proceso de integración centroamericana, apoyando a los países en su participación en este proceso para que algunos de los problemas comunes a los países de la región encuentren mejores soluciones a nivel regional

respecto a los conspicuos esfuerzos ofrecidos con el CSP 2002-2006 y consiguientemente un retiro de la implicación directa en este campo (Concept Note).

a partir de 2002 la cooperación europea en Nicaragua se programa en base a documentos estratégicos periódicos que permiten asegurar la coherencia de las intervenciones adaptándola periódicamente a la situación del país.

a parte de la cooperación vía proyectos y programas bilaterales se destaca un vasto programa de iniciativas de apoyo a la sociedad civil en temas sociales y de incidencia política.

PARTE III

4. El ejercicio de monitoreo en Nicaragua (2002-2005)

La actividad de monitoreo externo en Nicaragua en los cuatro años transcurridos ha sido siempre muy representativa respecto al conjunto de América Latina (por ejemplo, en 2002-2003 representó más del 15% de toda la actividad en el subcontinente), lo que es lógico por el volumen relativamente alto de cooperación que se otorga a este país.

Año	2002	2003	2004	2005(*)
Número de proyectos	15	16	11	12
Proyectos remonitoreados	0	8	8	3
Monto total (millones de €)	135,5	109	68,3	58,9

(*) Sólo proyectos bilaterales con Nicaragua

La misión de monitoreo externo de 2005 es la cuarta desde que el monitoreo ha sido regionalizado y la tercera desde que el manejo de la cooperación ha sido desconcentrado en Nicaragua. El volumen de proyectos sujetos a este tipo de control ha incorporado una muestra cada vez mayor de proyectos de las líneas temáticas mientras que los proyectos de las otras líneas han sido sometidos sistemáticamente a monitoreo, excepto en los casos donde la misión coincidía en la proximidad de una evaluación de medio término. El número de proyectos remonitoreados, el que permite establecer comparaciones plurianuales, ha sido poco significativo en el presente año pero se nota que los proyectos que han sido visitados en una o dos ocasiones durante los años anteriores ofrecen un buen ejemplo del efecto del monitoreo externo como contribución periódica a la gestión del proyecto (DECOPANN, FORSIMA y Programa País DDHH). El motivo de la alta rotación de nuevos proyectos sometidos a monitoreo anualmente se debe a que varios de los proyectos visitados durante los dos/tres primeros años ya han concluido. Otro motivo es la corta duración de algunos de los proyectos de la línea ONGs o la necesidad de utilizar el monitoreo solamente para hacer un control por muestreo de esta línea, dado que el número de proyectos en ejecución es elevado; variando la muestra de un año a otro.

En todos los casos, a partir de 2003, el ejercicio de monitoreo ha cubierto alrededor del 50% del universo de proyectos en ejecución, lo que representa una fuente de información significativa tanto a nivel de proyectos individuales como en relación al desempeño global de la cooperación en el país.

5. El ejercicio de monitoreo en Nicaragua 2005

Representatividad de la muestra de proyectos

La misión de monitoreo externo en Nicaragua para el 2005 se realizó entre el 5 y el 24 de septiembre, teniendo como objeto el análisis de 18 proyectos, de los cuales 10 pertenecen a las líneas Cofinanciación vía ONGs, Bosque Tropical y Derechos Humanos, y los 8 restantes a las líneas CFT, Rehabilitación y Seguridad Alimentaria.

De los 18 proyectos monitoreados, 6 tienen un carácter regional, integrando al conjunto de los países centroamericanos, o a algunos de ellos.

Como en el año anterior, la muestra de proyectos sometidos al monitoreo externo en 2005 ha sido importante, cubriendo un buen número del total de los proyectos en ejecución con financiación de la Comisión Europea en Nicaragua. Si se consideran solamente los proyectos elegibles para el monitoreo¹ este porcentaje posiblemente supera el 80%.

Respecto a las líneas presupuestarias principales se observa que, de la línea CFT y Rehabilitación se incluyeron prácticamente todos los proyectos elegibles (4 de un total de 9 en ejecución) ya que varios estaban en proceso de evaluación de medio término. Hay que resaltar que los proyectos de CFT monitoreados este año no forman parte del CSP 2002-2006, siendo su identificación anterior a esta fase de programación. Asimismo, los Proyectos que formaron parte del PRRAC están concluyendo, de manera que de ellos sólo fue monitoreado el FORSIMA. Tampoco se incluyó en el ejercicio de monitoreo de este año el Programa de Apoyo Sectorial en el sector de la Educación (PAPSE), en la espera que la CE ponga en funcionamiento un sistema de monitoreo específico para este tipo de programas.

La muestra de proyectos de las líneas ejecutadas por ONGs cubrió la gran mayoría de los que reciben montos de financiamiento importantes, incluyendo algunos de cobertura regional. Todos proyectos monitoreados de estas líneas han sido aprobados en convocatorias recientes y su gestión ha sido desconcentrada a partir de 2004.

En cuanto a la cooperación regional oficial (la que se realiza en el ámbito de las instituciones del SICA) se incluyeron los tres proyectos que se encuentran actualmente en ejecución y que forman parte del RSP 2002-2006.

En el 2005 se monitorearon en Nicaragua 18 proyectos, casi la totalidad de los "elegibles"

⁽¹⁾ No son elegibles para el monitoreo externo los proyectos recién iniciados (menos de 6 meses) los que están próximos al cierre (menos de 6 meses), los que reciben montos de financiamiento muy pequeños y los que están en proximidad de ser o haber sido sometido a evaluación de medio término.

Proyectos monitoreados en 2005

Línea presup.	Código CRIS	Título
Nicaragua		
CFT	1999/004-152	Desarrollo de la Zona del Pacífico Norte de Nicaragua DECOPANN
	2002/005-826	Proyecto de desarrollo local en las áreas rurales del departamento de Rivas (DECOSUR)
	2000/002-419	Acondicionamiento de la carretera El Guayacán – Jinotega
	1998/002-451	Fortalecimiento Administración Pública Nicaragua
REH	2000/055-379	Proyecto rehabilitación de servicios de atención primaria y fortalecimiento del Silais de Managua (FORSIMA)
ONG	2004/063-907	Fortalecimiento productivo y organizativo de 1856 familias de pequeños productores cafetaleros y agropecuarios afiliados a PRODECOOP
	2004/063-746	Apoyo a las familias rurales pobre para la producción del anacardo orgánico e incrementar cuota de mercado en cuatro municipios de León y Chinandega
	2003/011-603	Por el derecho a una vida digna en el tiempo de la globalización. La Nicaragua Posible
	2003/020-621	Fortalecimiento de las capacidades locales con perspectiva de género y apoyo al desarrollo productivo en los municipios de Mateare y Belén
DDH	2003/073-831	Apoyo a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua
	2001/050-605	Programa Plurianual Democracia y Derechos Humanos en América Central 2001-2005. Nicaragua
ENV	2001/059-145	Café: un ejemplo de producción y consumo responsable

Regionales

CE	2001/003-214	Unión Aduanera centroamericana (UAC)
	2003/005-754	Programa de apoyo a la integración centroamericana (PAIRCA)
Seguridad Alimentaria	2003/005-984	Programme de Sécurité Alimentaire en Amérique Centrale
ONG regional	2003/011-601	Programas basados geográficamente: América Central (Desarrollo rural y agricultura sostenible, generación de ingresos, sociedad civil, derechos humanos y democratización, salud primaria y asuntos relacionados con la salud pública)
	2003/011-606	Programas basados geográficamente: América Central (fortalecimiento de actividades productivas, promoción y creación de empresas, comercialización, fortalecimiento estructuras organizativas e institución municipal, participación democrática, monitoreo socio local y regional)
	2003/021-149	Expansión y consolidación en Centroamérica de la metodología de bancomunales de FINCA Costa Rica

La atención reservada a los proyectos de las líneas temáticas (ONGs, DDHH, BT) en el monitoreo externo de este año se justifica, entre otros, en cuanto estas líneas han sido recién desconcentradas y la Delegación, al asumir la responsabilidad de gestionar estos proyectos, tiene particular interés en recibir una opinión externa respecto a su ejecución. Asimismo existe un interés específico en los proyectos de la línea ONGs regional por los altos montos financieros implicados y la complejidad de coordinación que conllevan.

En definitiva el monitoreo externo se confirma como un buen instrumento para incrementar, desde el punto de vista de la Delegación, el seguimiento periódico de los proyectos más complejos.

El monitoreo de 2005 suministró una importante contribución al conocimiento de los proyectos de las líneas temáticas (ONGs) en coincidencia con su desconcentración

El equipo de monitoreo

El equipo de monitores que participó en la misión estuvo conformado de ocho expertos:

- Roberto Canessa – jefe de misión
- Juan Manuel Santomé – experto senior en desarrollo social
- Britta Madsen – experta de nivel medio en DDHH
- Duccio Bandini – experto de nivel medio en desarrollo rural
- Sara Sotillos – experta de nivel medio en medio ambiente
- Oscar Avila – experto regional en desarrollo local
- Irene Rodríguez – experta regional en fortalecimiento institucional y género
- Gonzalo Contreras – experto junior en gestión del ciclo del proyecto

De estos, la Sra. Madsen y los Sres. Canessa, Santomé y Avila habían participado en varios de los ejercicios de monitoreo realizados en años anteriores y son conocedores del contexto de la cooperación de la Comisión Europea en Centroamérica, lo que ha permitido dirigir oportunamente el trabajo de los demás colegas.

Considerando la naturaleza heterogénea de los proyectos monitoreados se ha contado con un equipo multidisciplinario apropiado.

La organización de la misión

Los expertos (que llegaron a Managua el domingo 4 de septiembre) empezaron por una primera reunión introductoria en la Delegación el lunes 5 de septiembre para seguir a lo largo del día con reuniones de briefing detallado proyecto por proyecto con los gestores de los mismos en la Delegación. A partir del día 6, los monitores iniciaron las visitas a los proyectos según el calendario acordado, trabajo que continuó hasta el día 22 de septiembre. El día 23 de septiembre fue reservado para el debriefing final de la misión, contando con la presencia del personal de la Delegación.

El trabajo de campo ha comportado numerosos desplazamientos a varios departamentos del país. A cada proyecto ha sido dedicada una semana en total, incluyendo el tiempo de desplazamiento. Las visitas de terreno han sido acompañadas por el personal ejecutor de cada proyecto (unidades ejecutoras, ONGs, entidades de contraparte). Para los proyectos regionales se ha requerido realizar visitas a varios países: seis de los ocho monitores han visitado, además de Nicaragua, también Guatemala, El Salvador y Honduras.

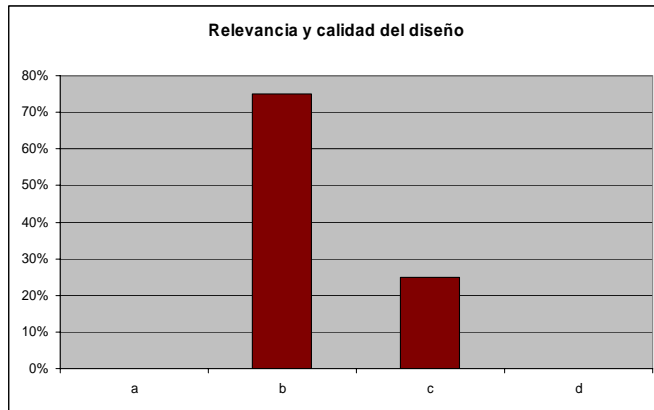
Al margen de la misión se ha aprovechado la oportunidad para dispensar una breve formación (media jornada) al personal de la Delegación sobre la metodología actualizada del monitoreo. La sesión de formación ha sido a cargo del Jefe de Misión.

Al margen de la misión se ha aprovechado la oportunidad para dispensar una breve formación sobre la metodología actualizada del monitoreo

PARTE IV

6. Conclusiones de la misión

Calidad del diseño global



La pertinencia y la calidad del diseño han sido evaluadas positivamente para el 75% de los proyectos observados (9 de los 12 proyectos de Nicaragua y 4 de los 6 regionales). Los aspectos que determinan la buena pertinencia residen en una adecuada identificación de la problemática y de las

la pertinencia y calidad del diseño han sido evaluados positivamente en cerca el 75% de los proyectos observados

correspondientes soluciones que los proyectos pretenden aportar. Hay que resaltar que casi el 80% de todos los proyectos examinados tienen por objeto contribuir al alivio de la pobreza rural en varias áreas de Nicaragua, y en el caso de los proyectos regionales, de un conjunto de zonas rurales de los cuatro países del norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Es evidente la correcta elección de la prioridad rural, dadas las persistentes condiciones de marginalización social y económica en las áreas rurales de Nicaragua y de la mayor parte del cuadrángulo norte de Centroamérica. Dichas condiciones conllevan, entre otros, problemas de inseguridad alimentaria, además de la exclusión de las poblaciones de los mecanismos de participación ciudadana, sin contar con las problemáticas específicas de los grupos étnicos.

Todos los proyectos examinados, sean estos de carácter gubernamental, como son los DRI implementados por el IDR², o realizados por ONGs, dirigen su atención tanto a la problemática económica como al tema de la organización y la participación socio-política (de manera más o menos marcada), tratando de buscar soluciones tanto a corto-mediano (mejores niveles de satisfacción de las necesidades básicas) como a largo plazo (mayor participación en el desarrollo del país). Aunque no exista un marco de política nacional (y aún menos regional) en el cual se inscriba el conjunto de estos proyectos, se percibe que el potencial para incidir en las condiciones de la población rural marginadas es relevante, sobre todo si se considera que en el caso de Nicaragua y de Centroamérica en general, la atención prestada por la Cooperación Europea al mundo rural ha sido permanente desde principio de los años 80, de manera que los impactos han ido acumulándose durante todo este período³. El carácter más positivo de este tipo de intervenciones, aun en la gran

² En el marco de la misión de monitoreo de este año solo se incluyeron DECOPAN y DECOSUR pero existe además en ejecución un proyecto del mismo tipo en la zona Norte.

³ Aún si no existen estudios de evaluación específicos en este campo, es innegable que la cooperación rural de la CE durante estos 25 años ha contribuido concretamente al logro de los mejores índices socioeconómicos que muestran las estadísticas. La persistencia de índices de pobreza y marginalización elevados en todos los países en cuestión no significa que las acciones realizadas hasta el momento fueron ineficaces, sino que la magnitud de la problemática es muy superior a la cantidad de medios invertidos. El flagelo permanente de las calamidades

variabilidad de modalidades de implementación, es el protagonismo reservado a las poblaciones beneficiarias a través del enfoque facilitador aplicado, de manera más o menos eficaz, por todos ellos. El efecto empoderamiento es por lo general uno de los principales efectos perseguidos como contribución a la consolidación de la democracia.

el carácter más positivo es el protagonismo reservado a las poblaciones beneficiarias, a través del enfoque facilitador

Con relación a los proyectos “no rurales” se observa que cada uno es relevante en la respuesta a la problemática específica que quiere atender aun si no se logra una pertinencia sectorial como la que se persigue en el desarrollo rural o en el sector educativo, donde la CE realiza un esfuerzo sectorial específico. Sin embargo, proyectos como el FORSIMA, no obstante su origen como parte del programa PRRAC en respuesta a una situación de post-emergencia, está mostrando también interesantes contribuciones de carácter sectorial.

Otra categoría es la de los proyectos de infraestructura donde la pertinencia podrá ser cuestionable en cuanto a la oportunidad de invertir fondos no reembolsables, normalmente destinados a financiar estrategias “pro-pobre”, en inversiones muy rentables (carreteras) que permitirían financiarse con fondos reembolsables. Es evidente que el diseño de estos proyectos tiene que contener elementos de “calidad” que van más allá del simple objetivo de financiar la inversión, en sustitución de otras fuentes. En el caso de la Carretera El Guayacan-Jinotega estos valores agregados de calidad se pueden observar en términos de una particular sensibilidad ambiental y social del proyecto.

En lo que se refiere a los proyectos regionales de las líneas de cooperación bilateral, la Estrategia Regional 2002-2006 que apoya con fuerza el proceso de integración, muestra una evolución respecto al período anterior ya que los proyectos pretenden generar dinámicas de integración y no simplemente la suma de efectos nacionales. Se ha optado por apoyar la integración política (PAIRCA) y económica (Unión Aduanera, Políticas Comunes) así como mecanismos de seguridad ciudadana (protección contra desastres y seguridad alimentaria). El proyecto “Unión Aduanera” permite avanzar en modo sustancial en un proceso, que, a pesar de responder a una voluntad expresada desde hace mucho tiempo por los países de la región, no había logrado avanzar hasta el momento de forma concreta. El Proyecto PAIRCA es también muy pertinente ya que propone intervenir en algunos de los principales aspectos del proceso de integración (visión estratégica, fortalecimiento técnico y funcional, desarrollo de capacidades, mecanismos de coordinación, articulación de las fuerzas vivas, sensibilización de la opinión pública, fortalecimiento de la conectividad con Europa, desarrollo de un sistema de presupuestación, financiamiento y control) hasta el momento descuidados. El proyecto PRESANCA es, por su parte, pertinente en tanto responde a la necesidad de adoptar y operativizar políticas regionales, nacionales y locales de seguridad alimentaria de forma coherente, armonizada y eficaz, desde un proceso de fortalecimiento y articulación con las diferentes dinámicas en marcha en cada uno de los países.

en los proyectos regionales de cooperación bilateral se observa una evolución respecto al período anterior ya que pretenden generar dinámicas de integración y no simplemente la suma de efectos nacionales

Por lo contrario, en el caso de los proyectos regionales realizados por las ONGs, identificados mediante una convocatoria específica en el año 2000, a pesar de la efectiva cobertura regional de las actividades, no se observa un valor agregado regional que

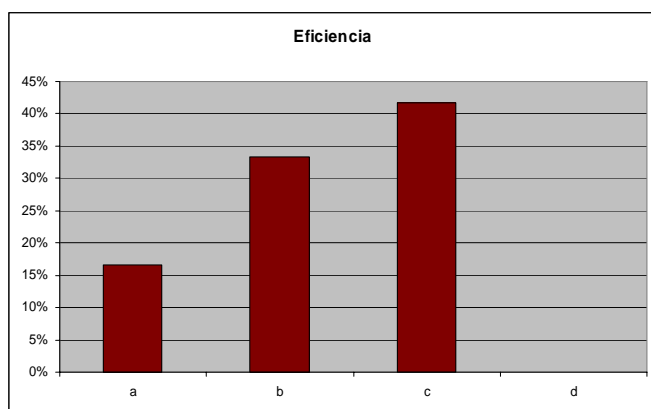
naturales hace además que los logros sufran frecuentemente un retroceso por no haberse resuelto definitivamente el problema de la alta vulnerabilidad de las poblaciones rurales más expuestas.

justifique el montaje de operaciones complejas multinacionales. Se podría esperar mucho más en términos de contribución a la experimentación de políticas sociales regionales, armonizadas y consensuadas, en lugar de simplemente intercambiar experiencias entre actores de diferentes países sobre temáticas similares.

En cuanto a la calidad del diseño, el problema generalizado que persiste es el insuficiente dominio de la metodología del PCM por parte de los formuladores e implementadores de los proyectos, que no permite contar con lógicas de intervención e IOVs coherentes, ambas deficiencias siendo determinantes al momento del monitoreo. Es esto el principal elemento que es criticado, respecto al parámetro “pertinencia y calidad del diseño”, en los cinco proyectos que han recibido una puntuación negativa (c).

persiste un insuficiente dominio de la metodología del PCM, que no permite contar con lógicas de intervención e IOVs coherentes

Eficiencia global



La eficiencia es el parámetro que generalmente presenta más problemas y el resultado registrado en los 18 proyectos monitoreados lo confirma, con 7 proyectos (40%) valorados con una “c”. Sin embargo, cabe destacar también la presencia de tres proyectos que presentan niveles de

eficiencia muy buenos (“a”) lo que demuestra una gran variabilidad de desempeño de los proyectos, vinculadas a fenómenos particulares (condiciones más o menos favorables de ejecución).

El problema principal es el respeto de los calendarios. La mayoría de los proyectos valorados “con problemas” es por motivos de atrasos en la ejecución. Todavía no se han resuelto algunos de los defectos recurrentes como son los atrasos en el arranque, la lenta ejecución y los calendarios irrealistas. Los proyectos pretenden apoyar procesos complejos, cuyo avance está subordinado a varios factores (políticos, sociales) que tienen dinámicas de maduración no previsibles. El ritmo de ejecución impuesto por los convenios y contratos parece privilegiar un principio de “cantidad” en lugar de “calidad”. Obligar la ejecución en un período y esquema comprimido puede generar efectos perversos tales como el gasto acelerado de los recursos, sin preocupación de su efectividad, o la subejecución de los mismos, ambos con grave perjuicio respecto al logro del objetivo específico.

no se han resuelto todavía algunos de los defectos recurrentes de los proyectos como los atrasos en el arranque, la lenta ejecución y los calendarios irrealistas

En el caso de los proyectos que apoyan el proceso de integración centroamericana, se observa además un problema de capacidad de absorción de los recursos asignados a los proyectos en el tiempo previsto. Esto se debe principalmente a la falta de maduración de los procesos políticos respectivos.

En los proyectos bilaterales de CFT se denota una mezcla de modalidades de ejecución de proyectos, debido al tránsito desde los proyectos con UGP autónomas, los proyectos que se insertan en el Convenio Marco de Financiación y los del NRF. Este cambio de modalidades en períodos cortos de tiempo no ha permitido a las contrapartes y a los prestadores de servicios de ATI adecuarse a los mismos. Lo cierto es que dicha transición, en ningún momento ha favorecido la eficiencia de las intervenciones (dos años contabilizados como tiempo perdido en DECOPAN y algo más de un año en DECOSUR).

Existe una dificultad en definir el nuevo papel de la ATI que sólo en casos muy particulares (Proyecto Unión Aduanera) está desempeñando un papel coincidente con su objetivo. En la mayoría de los casos, despojada de la responsabilidad de la cogestión, la ATI no ha sabido recortarse un nuevo rol efectivo de asesoramiento, provocando frecuentemente un rechazo latente de las autoridades beneficiarias, incómodas por la presunta función de vigilancia que indirectamente le asigna la CE.

no se ha logrado todavía definir el nuevo papel de la ATI

Gracias al trabajo de los *task managers* puntualmente asignados a cada proyecto, la desconcentración ha producido un aumento considerable del seguimiento por parte de la CE sobre los proyectos que financia, atendiendo diariamente el desempeño de los mismos. Sin embargo, este seguimiento se aplica, con más intensidad sobre el manejo de “medios” y “actividades” que sobre el logro de “resultados”. La cultura del ML en todos sus reflejos sigue siendo parcialmente insuficiente también en lo que concierne al personal de la Delegación. Además, es necesario definir el nivel de responsabilidades atribuidas a cada parte según los CF y los posibles Acuerdos de Delegación entre beneficiario y entidad gestora, con el fin de evitar una confusión de roles y consiguiente falta de claridad, al momento de exigir el respeto de las obligaciones de cada parte (importante en el caso de la función de supervisión de la carretera El Guayacán-Jinotega). Aunque el proceso de desconcentración está suponiendo una mejora en la gestión de todos los proyectos, en su inicio ha generado retrasos en la línea ONGs (que ha sido la última en ser desconcentrada) por algunos atrasos en el suministro de los medios, al momento de la transición. También en algunos casos, la rotación del personal en la Delegación ha impedido que los proyectos tenga un único interlocutor .

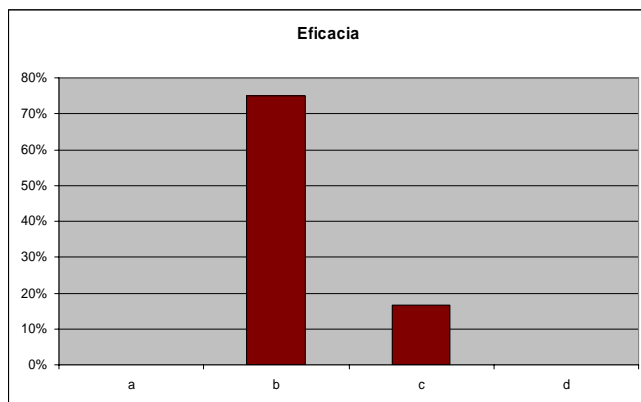
la desconcentración ha producido un aumento considerable del seguimiento de sus proyectos por parte de la CE

Llaman la atención los bajos niveles de coordinación entre las diferentes intervenciones financiadas por la misma cooperación europea y los Estados Miembros, que denotan evidentes superposiciones de acciones: el caso del “marañón” en León y Chinandega, “crédito” (Ometepe), fortalecimiento municipal en Rivas (GTZ) y así otras iniciativas.

“coordinación” entre proyectos y “visibilidad”: dos áreas por mejorar

Por otro lado se observa que hasta el momento no se le ha dado suficiente visibilidad a los Proyectos. Los mismos son conocidos solamente dentro del círculo de sus ejecutores y beneficiarios directos. Sería útil dar a conocer a un público más amplio el esfuerzo conjunto de la Unión Europea y las contrapartes nacionales en favor de importantes procesos de desarrollo nacional y regional.

Eficacia global



En la determinación de la eficacia (así como para la valoración del impacto) la objetividad del monitoreo externo depende de la calidad de la medición de los IOV disponibles al momento de la visita. La mayoría de los proyectos monitoreados en Nicaragua este año no disponen de datos

suficientes para permitir una valoración objetiva (lo que suele suceder con frecuencia no sólo para Nicaragua sino para la muestra de proyectos en general). Los monitores están por lo tanto obligados a formular valoraciones sobre estos parámetros de forma indirecta. Las apreciaciones de los monitores, basadas esencialmente sobre las percepciones de los beneficiarios y otros actores implicados en la realización de los proyectos, resultan, hasta el momento, globalmente positivas (más del 80% de puntuaciones "b"). Sin embargo, esto no significa que los proyectos estén logrando sistemática y puntualmente el objetivo específico planteado en su ML.

Además, para varios de los monitoreos de este año (6 de los 18), se trata de proyectos relativamente jóvenes, que todavía no han logrado alcanzar materialmente ni siquiera el inicio de su objetivo específico. Por lo tanto, hay que interpretarlas puntuaciones positivas atribuidas como una "anticipación", formulada sobre la base de los elementos observables en el momento (un poco más de un simple buen auspicio).

En otros casos, (proyectos ONGs ya avanzados) resulta evidente que los beneficiarios están recibiendo los beneficios y haciendo uso de los servicios incorporados por los proyectos, pero no existe una medición objetiva de los efectos que tal uso está produciendo (en términos de ingreso, estado de salud y nutrición, entre otros) respecto a la situación de origen.

Para varios proyectos se observa la necesidad de precisar los IOV del OE, señalando la cantidad de beneficiarios y la dimensión (cuali-cuantitativa) del beneficio que se pretende alcanzar. Lo cierto es que los mismos proyectos cuentan por lo general con los medios, estrategia y respaldo institucional para lograr dicho cometido, pero la aplicación de una metodología "facilitadora" en lugar de "ejecutora", podría implicar más tiempo del previsto en los CdF (proyectos CFT) o Contratos de Subvención (proyectos ONGs).

También en cuanto a la eficacia de los proyectos regionales monitoreados, los que se realizan en el ámbito del SICA, cualquier anticipación respecto al logro del objetivo específico es totalmente prematura. Una de las principales debilidades detectadas es la excesiva subordinación estratégica de los proyectos a la línea política oficial del SICA, privilegiando el modelo de integración de los gobiernos de turno, sin suficiente apertura a todos los actores de la sociedad centroamericana. El problema del tiempo perjudica además la eficacia de los proyectos en cuanto las decisiones políticas respecto al avance del proceso de integración son lentas y sufren altas y bajas. Los proyectos tienen el mandato y

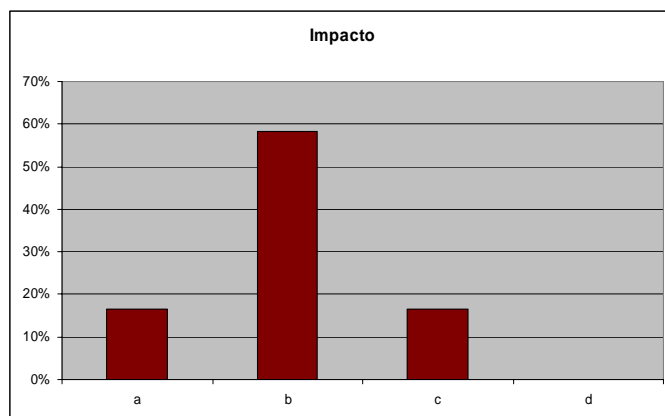
las apreciaciones de los monitores, respecto al logro de los OE resultan, globalmente positivas (80%)

Para algunos se trata de proyectos relativamente jóvenes, que todavía no han logrado alcanzar materialmente ni siquiera el inicio de su objetivo específico

La cooperación regional vía el SICA dispone de una masa crítica de recursos que puede contribuir a obtener un efecto sensible, considerado el conjunto de proyectos que la CE financia a favor de la integración (PAIRCA, UACA, PRESANCA)

los medios para apoyar la implementación de una agenda centroamericana, lo que será posible únicamente si se asegura la debida secuencia entre las respectivas acciones (elaboración, discusión, implementación de la agenda). Por otro lado, presentan importantes fortalezas como son: (i) la disponibilidad de una masa crítica de recursos que pueden contribuir a obtener un efecto sensible, considerado el conjunto de proyectos que la CE financia a favor de la integración (UACA y PC); (II) el reconocimiento por parte de varios actores del potencial de esta cooperación como instrumento fundamental de dinamización del proceso de integración, entre otros, por el respaldo político de parte de la UE; (III) el actual período de relativa vitalidad de la integración centroamericana y (IV) la posibilidad de aprovechar la transferencia de *know-how* por parte de la Unión Europea, vía la cooperación con las correspondientes instituciones comunitarias.

Impacto potencial global



Para el impacto, valen aún más las consideraciones formuladas a propósito de la eficacia, ya que en la mayoría de los casos este parámetro se puede medir objetivamente sólo al finalizar el proyecto (o después). Las puntuaciones atribuidas (positivas en más del 80% de los casos observados)

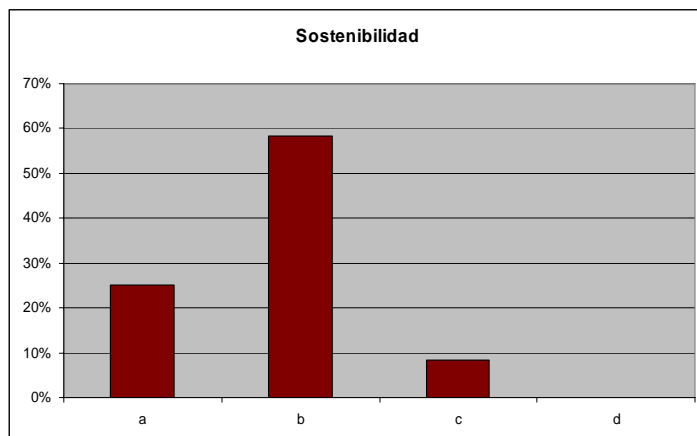
se refieren por lo tanto a apreciaciones sobre las “perspectivas de impacto” y no a impactos concretamente medidos.

Sólo en el caso de que los proyectos puedan demostrar haber logrado todos sus resultados en un contexto globalmente favorable (hipótesis cumplidas), se podrá afirmar que han contribuido significativamente al logro del objetivo general. Por su parte, la Comisión Europea sigue aportado recursos considerables para las principales prioridades del desarrollo de Nicaragua y de América Central (próximo período de programación 2007-2013), por lo que la posibilidad de lograr el impacto global deseado es aún más previsible (a condición de que el sistema político institucional asuma las responsabilidades que le corresponden).

Lo que se observa por el momento es que cada uno de los proyectos monitoreados muestra impactos localizados, vinculados a la eficacia de las intervenciones individuales. El potencial de incidencia en las dinámicas más amplias se aprovecha poco, sobre todo por los proyectos de ONGs que se concentran en obtener un impacto principalmente en su grupo meta. Los proyectos regionales realizados por ONGs muestran no tener implicación alguna con instancias regionales y sólo puntualmente con la institucionalidad local. Falta además la sistematización que permitiría incrementar el impacto global de las intervenciones, sobre todo las que tienen un valor agregado de carácter piloto. En particular, las ONGs no ponen en práctica mecanismos de colaboración y cooperación entre ellas de manera sistémica para lograr mayores impactos. Existen sinergias potenciales en sectores como la seguridad alimentaria, la participación ciudadana en los poderes locales, los micro-emprendimientos rurales, la diversificación agrícola enfocada a la comercialización, entre otras, que no son aprovechadas.

No existe articulación entre los proyectos nacionales y las experiencias de proyectos regionales en aras de generar mejores y mayores impactos positivos. No existe una práctica (o es escasa) de sistematizar las experiencias y su devolución en forma de insumos viables en el marco de las políticas nacionales. Tampoco la Delegación promueve activamente este tipo de coordinaciones dirigidas al aporte de insumos viables que se integran en las prioridades sectoriales de cooperación de la Comisión.

Perspectivas de sostenibilidad global



El factor sostenibilidad, generalmente el más cuestionado en los proyectos del pasado (criticados por operar de forma aislada respecto al contexto), recibe actualmente mucha atención. La mejora de este parámetro queda demostrada, entre otros factores, por la

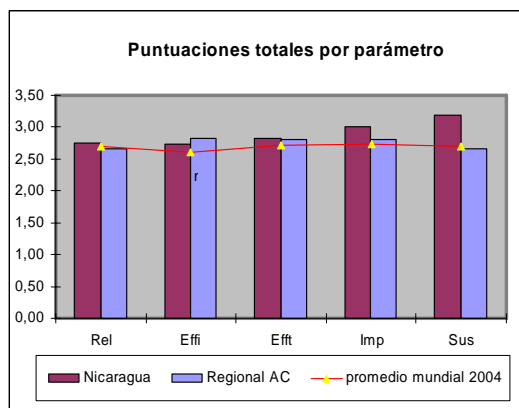
valoración positiva recibida por los monitoreos de este año (15 proyectos valorados positivamente sobre 18). Los tres casos valorados negativamente sufren de una dudosa sostenibilidad financiera y/o organizacional.

Sin embargo, hay que resaltar que los cambios en las metodologías (al pasar de un enfoque ejecutor a uno facilitador) están privilegiando la sostenibilidad de las acciones. Mientras en el pasado se desconocían los procesos que existían en el territorio, los nuevos esfuerzos tratan de aprovechar los procesos en curso, dando continuidad, en algunos de los casos, a acciones previas realizadas por otras intervenciones.

Si se respetan los tiempos necesarios para que se aplique correctamente la modalidad facilitadora y todo lo que se hace de concreto se enmarca en políticas sólidas y consensuadas, la sostenibilidad debería estar asegurada. Las acciones de fortalecimiento institucional deben tener perspectivas de mantenerse más allá de la terminación de la asistencia europea. En ningún momento deberán financiarse costos que tengan un carácter permanente y no tengan un respaldo presupuestario correspondiente en los presupuestos de las respectivas instituciones (por ejemplo, el caso de las instituciones del SICA que están siendo fortalecidas por los proyectos PAIRCA y UACA).

También en la mayor parte de las acciones de las ONGs monitoreadas se han identificado aspectos previsibles para garantizar la sostenibilidad de los beneficios aportados por el proyecto. Sin embargo, aunque se privilegian estrategias previas de salida, el financiamiento de estas estrategias sigue sin estar asegurado. Algunos de los socios locales podrían tener dificultad en continuar el acompañamiento y financiación de las actividades iniciadas por los proyectos. Se da la tendencia a considerar que la estrategia de sostenibilidad sea dada por la misma ONG europea y su capacidad de captar fondos de forma continua. Por otro lado, se está creando una capacidad instalada local a todas luces muy positiva. Sin embargo, a pesar de que trabajen en proyectos regionales, a las ONGs les falta la dimensión de integración.

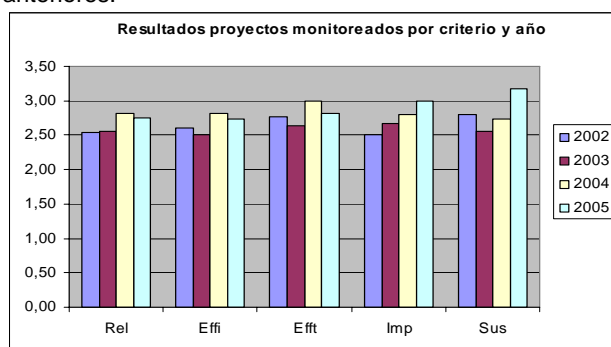
Algunas conclusiones respecto a las tendencias principales



En los cuadros a continuación (Cuadros A y B) se presentan de forma resumida las puntuaciones asignadas a cada proyecto. La impresión general es que hay una dominancia de las puntuaciones positivas (ver las “a” y “b” en los cuadros), lo que confirma la tendencia ya reflejada en los ejercicios anteriores, de un desempeño globalmente favorable de la cooperación en Nicaragua. Aún si minoritarios, sin embargo, se observan varios proyectos que necesitan cierto

nivel de correctivos (los proyectos con más de un parámetro valorado con “c” son 5 sobre 18). En general el desempeño de la cooperación en Nicaragua resulta ligeramente superior al promedio de la cooperación de la CE a nivel mundial si se comparan los índices de este año⁴ con el promedio general del 2004 (Informe anual AIDCO). Del mismo gráfico se observa además que los proyectos regionales han recibido puntuaciones inferiores en los parámetros “impacto” y “sostenibilidad” respecto a los de Nicaragua, lo que se explica por la incertidumbre respecto al apoyo político que recibe el tema de la integración regional, que es determinante para el éxito a largo plazo de esta cooperación.

Aun si se constata todavía un nivel insuficiente de uso del ML por parte de proyectos y programas, asociado con una deficiencia crónica en la medición de los indicadores de objetivos y resultados, se observa en general una mayor coherencia y rigor en el uso de esta herramienta, debido entre otros motivos a las recomendaciones de los monitoreos anteriores.



Las variaciones interanuales de las puntuaciones asignadas a los diferentes parámetros del monitoreo (gráfico siguiente) no muestran tendencias significativas, tomando en cuenta la heterogeneidad y tamaño de la muestra estadística, excepto en el caso del “impacto” y

⁴ Las puntuaciones con letras son transformadas en un índice promedio aritmético atribuyendo un coeficiente 4,3,2,1 respectivamente a las a,b,c,d.

“sostenibilidad” (únicamente referidos a los proyectos de Nicaragua y sin incluir los regionales) que muestran avances sensibles por los motivos de una mayor inserción relativa en las estrategias nacionales.

Cuadro A - Resultados globales del monitoreo por proyecto – Nicaragua 2005

Nº Proyecto	Título	Pert	efic	efec	imp	sost
1999/004-152	Desarrollo de la Zona del Pacífico Norte de Nicaragua (DECOPANN)	c	c	c	b	b
2002/005-826	Proyecto de Desarrollo Local en las áreas rurales del departamento de Rivas (DECOSUR)	c	b	b	c	a
2000/002-419	Acondicionamiento de la carretera El Guayacán – Jinotega	b	a	b	b	b
1998/002-451	Fortalecimiento Administración Pública Nicaragua	b	n/a	n/a	n/a	n/a
2000/055-379	Proyecto rehabilitación de servicios de atención primaria y fortalecimiento del Silais de Managua (FORSIMA)	b	a	b	b	b
2004/063-907	Fortalecimiento productivo y organizativo de 1856 familias de pequeños productores cafetaleros y agropecuarios afiliados a PRODECOOP	b	c	b	b	b
2004/063-746	Support to poor rural families in producing organic cashews and gaining access to markets in four municipalities in Leon and Chinandega	c	c	c	c	c
2003/011-603	Por el derecho a una vida digna en el tiempo de la globalización. La Nicaragua Posible	b	b	b	a	a
2003/020-621	Fortalecimiento de las capacidades locales con perspectiva de género y apoyo al desarrollo productivo en los municipios de Mateare y Belén	b	c	b	b	b
2003/073-831	Apoyo a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua	b	b	b	a	a
2001/050-605	Programa Plurianual Democracia y Derechos Humanos en América Central 2001-2005. Nicaragua	b	b	b	b	b
2001/059-145	Café: un ejemplo de producción y consumo responsable	b	c	b	b	b

Cuadro B - Resultados globales del monitoreo por proyecto**Proyectos Regionales América Central 2005**

Nº Proyecto	Título	Pert	efic	efec	imp	sost
2001/003-214	Unión Aduanera centroamericana (UAC)	b	a	b	b	c
2003/005-754	Programa de apoyo a la integración centroamericana (PAIRCA)	b	c	b	b	c
2003/005-984	Programme de Sécurité Alimentaire en Amérique Centrale (PRESANCA)	b	c	n/a	n/a	b
2003/011-601	GEOGRAPHICALLY BASED PROGRAMMES: AMERIQUE CENTRAL (Rural development and sustainable agriculture, Income generation, Civil society, human rights and democratization, Primary health care and public health issues)	c	b	b	b	b
2003/011-606	GEOGRAPHICALLY BASED PROGRAMMES: AMERIQUE CENTRAL (Fortalecimiento de actividades productivas, Promoción y creación de empresas, Comercialización, Fortalecimiento estructuras organizativas e institución municipal, Participación democrática, monitoreo socio local y regional)	b	b	b	c	b
2003/021-149	Expansión y consolidación en Centroamérica de la metodología de bancomunales de FINCA Costa Rica	c	b	c	b	b

7. Lecciones aprendidas y recomendaciones

La Comisión Europea está contribuyendo actualmente al desarrollo de Nicaragua con diferentes intervenciones paralelas, realizadas en el marco de varias líneas de Cooperación, suministrando importantes y valiosos impulsos hacia la transparencia y eficiencia de la inversión pública en el ámbito regional y local, que podrían tener repercusiones positivas más allá del ámbito de su actuación directa (efecto multiplicador). En este sentido, los proyectos y programas se constituyen como posibles laboratorios para la elaboración y/o la implementación de políticas sectoriales y modalidades de gestión eficaz y transparente de la inversión pública. Los proyectos FORSIMA y el de la Carretera El Guayacán-Jinotega son ejemplos en esta dirección.

Aún si las aportaciones financieras por parte de la CE a Nicaragua son muy importantes (más de 50 millones de € anuales), su peso relativo respecto a las deficiencias de inversión pública que presenta el país es marginal, por lo cual, con el fin de tener un impacto significativo, es indispensable asegurar la **calidad** de las intervenciones para que éstas sirvan para aumentar la eficiencia de la inversión pública, sobre todo en temas de lucha contra la pobreza. Su efecto no deberá ser medido sobre la base de las inversiones directas financiadas sino con relación a la mayor eficiencia global alcanzada y consiguiente efectividad. Las experiencias en curso constituyen una base que se podrá ampliar en el marco de la actuación de la estrategia 2007-2013 ya que los ejes prioritarios propuestos (*democracia y gobernabilidad, educación, sostenibilidad macroeconómica*) conducen en esta misma dirección.

La transición desde los proyectos autónomos a los programas de **apoyo a políticas** nacionales, insertados en el marco institucional oficial y con mecanismos de financiación compatibles con el financiamiento público nacional, parece estar confirmando su validez. Lo importante es, sin embargo, no perder el contacto con la población beneficiaria que es la que vive en pobreza y es destinataria privilegiada del esfuerzo europeo de cooperación. Uno de los puntos de fuerza de los proyectos de desarrollo que la CE ejecutaba directamente en el terreno era la capacidad de incidir en el empoderamiento de las poblaciones atendidas y el fortalecimiento de sus organizaciones, aumentando su capacidad de **participación ciudadana** en temas políticos y económicos. Es importante que en los programas actuales y futuros se logre ejercer la misma función aún de forma indirecta, vía los mecanismos de participación democrática en vigor. Desafortunadamente la situación actual de Nicaragua no se presenta muy favorable al respecto por la fuerte conflictividad político-social existente.

A pesar de que se hayan ido buscando soluciones a los principales inconvenientes que obstaculizaban la eficiencia de ejecución de la cooperación, favoreciendo la aplicación fluida de las reglas y procedimientos que garanticen la aplicación rigurosa y transparente de los recursos financieros comunitarios, así como la movilización puntual de los fondos de contrapartida, hay necesidad de ulteriores esfuerzos que aseguren una total sintonía entre estos aspectos. En el marco de la **desconcentración** de la gestión de la cooperación (a nivel de la Delegación) se ha conseguido acercar mejor los aspectos técnicos con los aspectos jurídicos-administrativos. Sin embargo, sin pretender reducir en ningún momento las garantías indispensables de control y respecto de las reglas, sería útil que se verificara cada vez la compatibilidad de las prescripciones formales de los convenios y contratos con

los proyectos y programas se constituyen como posibles laboratorios para la elaboración y/o la implementación de políticas sectoriales

la mayor contribución de la cooperación es el impulso a la transparencia y eficiencia de la inversión pública

privilegiar la calidad más que la cantidad

hay que encontrar una mayor sintonía entre los objetivos de los proyectos y las prescripciones jurídico-administrativas de los convenios de ejecución

los objetivos fijados en los proyectos, en términos de tiempos de ejecución, modalidades de ejecución y reglas de actuación.

Pasando a lo particular de las diferentes tipologías de proyectos se observa como la cooperación de la CE con Nicaragua ha transitado en estos últimos años por **diferentes modalidades**, algunas de las cuales todavía se están implementando simultáneamente. Esto explica cierta heterogeneidad de los proyectos monitoreados este año. Si por un lado la modalidad de proyecto autónomo está en desuso (los que son todavía en ejecución serán los últimos de este tipo) mientras que la modalidad de apoyo presupuestario se encuentra todavía en fase de rodaje. La paréntesis PRRAC, con sus reglas atípicas, está por cerrarse con un balance global más positivo de lo que se había anunciado. Ciertas observaciones del monitoreo conciernen por consiguiente una modalidad de hacer cooperación ya considerada obsoleta y se trata por lo general de problemas conocidos, como por ejemplo las discordancias entre los tiempos contractuales asignados a los proyectos y la pretensión de acompañar procesos largos con enfoques facilitadores. Sin embargo, las modificaciones introducidas con el nuevo Reglamento Financiero no resuelven el problema de los calendarios irrealistas, y en algunos casos lo complica en cuanto incorporan la obligación de terminar todos los compromisos financieros dentro de plazos cortos. Esta modalidad parece diseñada para proyectos que tienen un plan de ejecución bien establecido en el cual la relación entre medios, actividades y resultados está firmemente vinculada, como pueden ser los proyectos de construcción de infraestructuras físicas.

A pesar de haber transferido la responsabilidad de la ejecución de los proyectos a las instituciones nacionales, no se tiene que descuidar de exigir la total **calidad y transparencia** en el logro de los resultados. La función anteriormente asignada a las codirecciones está remplazada por un papel coordinado y equilibrado que deben ejercer la Delegación y la ATI (donde haya) de conformidad con lo establecido en los Convenios y Contratos. Se observan varios casos donde las bases legales son insuficientes para definir el papel de cada uno y necesitan ser precisados.

El vasto programa de cooperación con las **ONGs** ofrece una excelente oportunidad para acercar el esfuerzo que se realiza en el ámbito de la formulación y aplicación de las políticas públicas regionalmente a las poblaciones más necesitadas. Sin embargo, para este fin sería necesario poder encaminar los proyectos que proponen las ONGs hacia lugares, temas y métodos que sean complementarios con la cooperación bilateral. Las ONGs, por su lado, deben hacer un esfuerzo por incluir lo regional y nacional en su estrategia, evitando quedarse sólo en lo local. Además, el rol de estas organizaciones es esencial para implementar localmente los procesos de planificación y presupuestos participativos y para acompañar a los beneficiarios a participar activamente en dichos procesos. El número elevado de intervenciones paralelas en varias zonas favorece la **sistematización de experiencias**, permitiendo adoptar pautas comunes. Estas intervenciones, de forma complementaria con los programas de apoyo a las políticas públicas, permiten mejorar la transparencia, acogiendo a procesos locales de rendición de cuentas y favoreciendo la conformación de órganos locales de auditoría social. Por este medio, se lograría evitar la dispersión de muchas iniciativas que no respondan a una lógica global, evitando asimismo la persistencia de métodos de cooperación obsoletos que siguen coexistiendo con las iniciativas innovadoras, en el ámbito de las ONGs.

acercar el esfuerzo de las ONGs hacia los objetivos de la cooperación programable aprovechando la complementariedad

La **integración centroamericana** es un tema de gran interés para la Unión Europea, así como los otros procesos de integración regional en América Latina, en vista, entre otros, del establecimiento de relaciones comerciales, políticas y de cooperación cada más estrechas. La cooperación brindada hasta la fecha es significativa y los métodos y contenidos han evolucionado con el fin de dar respuesta a los temas de interés de los países de la región. Los proyectos en ejecución dan prueba de esta evolución. Los monitoreos de este año han puesto en evidencia que, a pesar de haberse logrado buenos niveles de eficiencia de ejecución en el ámbito de la SG SICA, la respuesta de los países es variable y es necesario dar seguimiento al cumplimiento de las hipótesis relacionadas con la **voluntad política** en los países, para avanzar en los diferentes temas de integración que abarcan los proyectos.

El objetivo de la integración económica, política y social es perseguido por varios Proyectos CE (Unión Aduanera, Políticas Comunes, PRESANCA) entre los cuales deberá asegurarse la oportuna coordinación para lograr un efecto sinérgico global de la intervención europea a favor de la integración centroamericana. Para garantizar que el proceso sea eficaz (tanto estimulando el debate y la decisión política sobre temas de integración regional, gracias a la suministración de insumos a todos los actores sociales y políticos, cuanto apoyando la implementación de dichas decisiones), es necesario que los proyectos asuman una actitud propositiva, propiciando la elaboración de una Agenda Centroamericana amplia, que no se restringa únicamente a la implementación de la agenda de la SG SICA. En ningún caso la cooperación europea debería apoyar la implementación de decisiones que no hayan pasado por una amplia discusión y que no gocen de la debida aceptación de los varios niveles de representación de la región.

Asimismo, es imprescindible garantizar una “alta calidad” de las aportaciones de los proyectos y velar por su carácter “superpartes, ambos aspectos aportarán la debida credibilidad. Una aportación de know-how europeo de calidad (procedente de las mismas instituciones de la UE) será elemento esencial para este aspecto de la eficacia. En fin, hay que asegurar la participación real de la Sociedad Civil, incorporando en la implementación mecanismos que garanticen un equilibrio de la representatividad sectorial, social, política y geográfica. Hay que garantizar la participación real de la SC normalmente excluida, sin hacerse limitar por los condicionamientos de las políticas gubernamentales, ni por ciertas organizaciones que tiende a monopolizar la representatividad de esta población excluida.

es necesario asegurar la continuidad estratégica en el proceso de integración regional centroamericana haciendo uso óptimo de los instrumentos financieros puestos a disposición dentro de los RSP vigente y futuro (2007-2013)

Un caso específico: los Proyectos ONGs en temas de Café – Nicaragua

Durante la misión de Monitoreo Externo de 2005 se visitaron 3 proyectos de producción cafetalera en la zona noroeste de Nicaragua (Estelí, Jinotega, Matagalpa) financiados por las líneas presupuestarias de ONGs y protección del Medio Ambiente.

La pertinencia de estas intervenciones es alta si se considera la importancia del sector café en la economía social. El área cafetalera de Nicaragua es de 90.500 hectáreas, que producen 63 mil toneladas de café oro por año, de los cuales, 54 mil ton alcanzan la calidad de exportación. El café constituye el 20 % del valor total de las exportaciones del país y el 32 % de las exportaciones de productos agropecuarios. Es el mayor generador de empleo permanente y temporal en zonas rurales y el que mayormente dinamiza las economías locales donde se produce. Sin embargo, las zonas cafetaleras son las de más difícil acceso y las menos provistas de infraestructura y servicios básicos. En la región donde se desarrollan los proyectos, la población vive mayoritariamente, directa o indirectamente del café, y éste producto representa un ingreso más estable y con mayor potencial de desarrollo que otros agropecuarios. Los ingresos de estas familias campesinas son bajos y las condiciones de vida han ido empeorando con la caída de los precios internacionales. Por lo tanto, el apoyo al sector cafetalero permite avanzar en el desarrollo integral de estas regiones del país en términos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Los proyectos financiados por la CE están apoyando a cooperativas o agrupaciones de productores cafetaleros, siendo ellas mismas quienes establecen las líneas de base y sus necesidades. Se trata de una respuesta a una estrategia global de los pequeños productores como posibilidad de salir de la pobreza ya que los socios, como individuos, no cuentan con suficientes medios, no tienen acceso a los medios de producción y les falta complementariedad. Por ello la mejor estrategia viable es mediante una organización como Prodecoop/Cecocafen (cooperativa de 2º grado) o Café Nica (cooperativa madre), que proporcionan capital, tecnología, asistencia técnica y servicios de mercado porque solos no lo lograrían. Se pretende dar apoyo al desarrollo local, favoreciendo el esquema cooperativo como alternativa para los pequeños productores para organizarse y asociarse para cubrir costes de producción, comercialización y certificación. Las cooperativas construyen una agenda común y recogen intereses comunes de los socios.

Los elementos a destacar sobre la Eficiencia y Eficacia de la gestión conciernen, como para otros proyectos de la CE, a los retrasos en los desembolsos debido al proceso de desconcentración. El periodo de transición a la desconcentración ha desencadenado en una falta de orientación/claridad de la CE en cuanto a la formulación de informes, fechas o modalidad de entrega (informe técnico /financiero, auditoría) con el consecuente retraso en resultados alcanzados por los proyectos. Se observa además una falta de claridad en la definición de funciones y /o responsabilidades de la gestión interna de los proyectos en algunas ocasiones (por ejemplo en cuanto al monitoreo interno/externo). La financiación proporciona un "rol facilitador" a las cooperativas de 1º grado, a través de las ONGs internacionales (capacitación técnica, financiera, intercambio de lecciones aprendidas) donde el valor agregado de la ONG se materializa en el apoyo a la coordinación de cooperativas en la gestión y planificación estratégica, estableciendo un marco de cooperación con una definición clara de líneas presupuestarias y rubros.

De esta forma se está logrando que cada cooperativa trabaje con independencia y responda a las especificidades propias y potencialmente comunes, aprovechando el apoyo al fortalecimiento institucional a través de una eficiente relación entre Cooperativas y Organizaciones Internacionales (relación de transparencia). Por otro lado cada cooperativa recibe apoyo de cara a mejorar la gestión de recursos de forma más transparente y responsable. Asimismo, La Junta Directiva de cada cooperativa lleva a cabo una gestión integrada de los recursos en coordinación con los socios beneficiarios no solo en la planificación (selección en la renovación de cafetales si no también en los diagnósticos realizados sobre género, educación primaria etc...).

La principal debilidad es la leve incidencia política en estructuras gubernamentales como el Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente, Comisiones de la Asamblea Legislativa, Instituto del Café de Nicaragua y la falta de identidad jurídica/posicionamiento organizativo así como la escasa práctica de sistematización de experiencias. El Impacto se manifiesta principalmente en materia de fortalecimiento organizativo, mejora de la producción (capacitación en el proceso de producción, capacitación para el control de calidad, programas de capacitación para productores, programa de desarrollo social y comunitario), posicionamiento en el mercado, mayor representatividad de socios, estabilidad laboral y alianzas empresariales.

Los principales retos son de lograr una mayor representación política, el aumento del mercadeo, mejorar la calidad del café y de su producción y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Se debería favorecer el uso de la experiencia específica que ha desarrollado cada cooperativa en coordinación (Prodecoop, Cecocafen, Soppexca, UCA Mirafior) e intercambiar las experiencias en temas de educación, sensibilización medioambiental, normas de gestión ambiental, capacitación de técnicos agrícolas, comercialización, biodiversidad, inventario de fauna y flora. Respecto al problema de la tenencia de la tierra sería oportuno verificar con el Prodep (proyecto el Banco Mundial) las posibilidades de incluir a los socios de las cooperativas de los proyectos en cuestión

(ii) Listado de Proyectos misión Nicaragua

Código de MR	Título del Proyecto
MR-30042.03	Desarrollo de la Zona del Pacífico Norte de Nicaragua DECOPANN
MR-30363.01	Proyecto de Desarrollo Local en las áreas rurales del departamento de Rivas
MR-30364.01	Acondicionamiento de la carretera El Guayacán – Jinotega
MN-30365.01	Fortalecimiento Administración Pública Nicaragua
MR-30159.02	Proyecto rehabilitación de servicios de atención primaria y fortalecimiento del Silais de Managua
MR-30366.01	Fortalecimiento productivo y organizativo de 1856 familias de pequeños productores cafetaleros y agropecuarios afiliados a PRODECOOP
MR-30367.01	Support to poor rural families in producing organic cashews and gaining access to markets in four municipalities in Leon and Chinandega
MR-30368.01	Por el derecho a una vida digna en el tiempo de la globalización. La Nicaragua Posible
MR-30369.01	Fortalecimiento de las capacidades locales con perspectiva de género y apoyo al desarrollo productivo en los municipios de Mateare y Belén
MR-30370.01	Apoyo a la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua
MR-30166.03	Programa Plurianual Democracia y Derechos Humanos en América Central 2001-2005. Nicaragua
MR-30371.01	Café: un ejemplo de producción y consumo responsable
MR-30372.01	Unión Aduanera centroamericana
MR-30373.01	Programa de apoyo a la integración centroamericana (SICA: GTM/SLV/HOND/NIC)
MR-30374.01	Programme de Sécurité Alimentaire en Amérique Centrale
MR-30375.01	GEOGRAPHICALLY BASED PROGRAMMES: AMERIQUE CENTRAL (Rural development and sustainable agriculture, Income generation, Civil society, human rights and democratization, Primary health care and public health issues) (GTM/SLV/HOND/NIC)
MR-30376.01	GEOGRAPHICALLY BASED PROGRAMMES: AMERIQUE CENTRAL (Fortalecimiento de actividades productivas, Promoción y creación de empresas, Comercialización, Fortalecimiento estructuras organizativas e institución municipal, Participación democrática, monitoreo socio local y regional) (GTM/SLV/HOND/NIC)
MR-30377.01	Expansión y consolidación en Centroamérica de la metodología de bancomunales de FINCA Costa Rica (GTM/SLV/HOND/NIC/CR)

ANEXOS

INFORMES DE MONITOREO



RE-MONITORING REPORT
Nicaragua – NI – Desarrollo de la Zona del Pacifico Norte de
Nicaragua (DECOPANN).
MR-30042.03 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 1999/004-152	Task Manager: Martha Gallardo
Date Financing Agreement signed: 31/07/00	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 01/04/02	Monitor: Duccio Bandini
Start date - actual: 10/05/02	Project Authority: Instituto de Desarrollo Rural
End date – planned: 10/05/07	Sector/Subsector: 43040 – Desarrollo Rural
End date - likely: 10/05/07	Monitoring visit date: From : 06/09/05 - To: 12/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	10.900.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	8.897.038
Funds Disbursed by the Commission:	€	7.253.559
Expenditure Incurred by Project:	€	3.522.130

* As at: 30/08/05

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	c
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	c
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto nace como un híbrido entre los proyectos con co-dirección y los proyectos sectoriales, cuya ejecución recae totalmente en las autoridades nacionales. No es un proyecto ejecutor sino facilitador de enfoque interactivo, de una estrategia de desarrollo socioeconómico del sector rural a través del fortalecimiento de la base productiva, de las Intermediarias Financieras No Bancarias (IFNB), y de las municipalidades. Los objetivos del proyecto son pertinentes a las necesidades presentadas en el área de influencia del proyecto, y la característica de proyecto facilitador es fundamental para apoyar pasos hacia procesos de desarrollo. Los tres componentes del proyecto son complementarios y le dan al proyecto coherencia y pertinencia. En términos de diseño el proyecto tiene muchas debilidades, como tampoco se había montado hasta comienzo de 2005 un sistema de seguimiento. La matriz del ML presenta severas deficiencias, especialmente en términos de la calidad de sus indicadores. Resulta básicamente imposible establecer indicadores de objetivos y de resultados que sean coherentes y de suficiente calidad a no ser que se reformulen los objetivos y resultados planteados. Cabe también mencionar que faltó desde el comienzo una visión clara enfocada a los mecanismos para la provisión de los servicios financieros, y eso conllevó a un diseño inútilmente complicado de las varias líneas de crédito y fondos revolventes.

2. Efficiency of implementation to date.

El proyecto ha sufrido muchos problemas en el arranque de sus actividades. Esto se debe, entre otras cosas, a la particularidad del proyecto como un híbrido entre la anterior generación de proyectos con autonomía administrativa y la nueva generación de proyectos facilitadores dentro de una política de cooperación cada vez más sectorial. El proyecto inicia formalmente con la llegada de la ATE (Mayo 2002). El POG y el POA1 se aprueban un año después, y el dinero es desembolsado a finales de Septiembre de 2003 (un mes antes de que se terminara el POA). El proyecto se caracteriza hasta finales de 2003 por malentendidos sobre el papel de la ATE, problemas entre personal nacional y extranjero, y finalmente un primer cambio de co-dirección. Las actividades a nivel de beneficiarios no iniciaron hasta mediados de 2004. En términos de ejecución, arrastre tras arrastre el proyecto ha venido avanzando, aunque con muchos problemas de gestión debidos a la codirección y a la ATE (en particular, problemas de integración del equipo, y problemas de estructura y de administración de los recursos técnicos disponibles). En breve, el proyecto ha tenido una gestión poco eficiente. Después de la evaluación de

medio término (Noviembre 2004) se procedió a la sustitución de los dos co-directores y ahora se está todavía esperando la llegada de un nuevo codirector europeo. Se propuso además incrementar el tiempo del administrador europeo para facilitar el desarrollo de la ejecución en este último año y medio que queda. Por la baja ejecución, Bruselas ya pidió descomprometer 700mil euros pero se nota que el proyecto ha entrado en los últimos 7-8 meses en una dinámica completamente nueva que valdría la pena aprovechar. Hoy en día cuenta con todos los medios y equipos para una ejecución satisfactoria, y aunque la inercia del proyecto durante sus primeros años ha afectado gravemente la eficiencia del proyecto, DECOPANN se encuentra actualmente en una fase activa de ejecución luego de sufrir atrasos importantes durante los primeros dos años. En este año se está dando una ejecución significativa debido al proceso de identificación de iniciativas tanto privadas como públicas efectuadas en el 2004, así como la sinergia impulsada con las organizaciones locales, los convenios firmados en el 2004 que se están ejecutando, y las iniciativas diagnosticadas así como los procesos de fortalecimiento iniciados durante el año anterior. Todas estas razones fundamentan que en la ejecución del actual POA3 se pueda recuperar significativamente el tiempo de desfase que tiene el proyecto, logrando llegar a 90% de las metas físicas y por lo menos el 60% de la ejecución financiera. El diseño de DECOPANN ha sin duda afectado su ejecución, con la UG delegada para la parte operacional bajo la responsabilidad del IDR. Al tratarse de un híbrido dentro de un enfoque sectorial, el IDR asume mayores responsabilidades, concentradas en la sede central en Managua, convergiéndose los procedimientos en un problema serio a pesar de los esfuerzos realizados por el IDR para superarlo (la autoridad central se reserva la supervisión de todos los tramites). De hecho, el control del IDR sobre la UG está mejorando en la medida en que el proyecto demuestre su capacidad de saberse autogestionar de una forma mejor que en el pasado. Resultado de todo el anterior es una baja ejecución financiera por los retrasos en el arranque, pero también por haber estado financiando en los primeros dos años acciones cuya coherencia con el enfoque de cadenas no está muy clara, y acciones muy puntuales de capacitación en vez de capacitar integralmente a las organizaciones involucradas. Cabe mencionar que a pesar de las complicaciones en el diseño de los fondos de crédito, ha habido una buena gestión de la cartera de éstos, cosa que no pasa a menudo en los proyectos de desarrollo rural integrado. En términos de los formatos de SyE, falta una apreciación mas cualitativa del desempeño del programa en su conjunto (hay un enfoque más en los proyectos) para su eventual reorientación. Cabe notar también el buen seguimiento por parte de la Delegación CE, y la muy buena coordinación entre la DCE y los encargados del seguimiento en el IDR.

3. Effectiveness to date.

Por lo mencionado en términos de diseño, es imposible dar cuenta del avance físico del proyecto respecto al ML (o sea medir el logro de los resultados y objetivos específicos). No obstante, se puede destacar lo siguiente: la intervención estaba diseñada para actuar en coordinación con las políticas de gobierno y los demás actores de la zona, como proyecto facilitador, que no ejecuta directamente y se concentra en el fortalecimiento de los actores locales de primer nivel y las organizaciones beneficiarias, cosa que no ha pasado en los primeros dos años. No obstante, los beneficiarios expresan satisfacción por los efectos del proyecto, a pesar de los atrasos en la entrega de los créditos (con respecto a las necesidades de plantación y producción, debidos a burocracia y trámites). Se nota sin embargo, como también subrayado por la anterior misión de evaluación de medio término, que por la urgencia de ejecutar que ha caracterizado el proyecto, hasta el año pasado se han sacrificado bastante los aspectos estratégicos y gerenciales. La demanda de realizaciones concretas ha determinado el rumbo del proyecto en los primeros dos años, no permitiéndose la unificación de criterios para mantener un constante enfoque de cadenas y de fortalecimiento de las mismas. El desgaste de los procedimientos y las urgencias del ciclo agrícola contribuyen a esta sensación. En tema de los fondos de crédito, varias organizaciones involucradas expresan su inquietud de que las tasas de interés son demasiado altas para ser efectivas en lograr los objetivos que se proponen (facilitar el acceso al crédito y la capitalización de los PMP). La misión es de la opinión de que esta percepción podría depender de dos factores: una mala selección de los clientes destinatarios de los préstamos, o más bien el hecho que el crédito por sí mismo no es una panacea y hay la necesidad de complementarlo con otros servicios que permitan a los productores obtener mejores precios a la venta. Bajar las tasas de interés, si por un lado se podría intentar hacerlo a través de un atento análisis de los indicadores de eficiencia y las estructuras de costos de las IFNB, por el otro no representa una solución proponible porque solamente eso iría en contra de los objetivos de fortalecer las IFNB y su sostenibilidad para que puedan seguir atendiendo la población rural. En la parte de Fortalecimiento Municipal se nota que no hay criterios definidos para la selección de los proyectos priorizados por las municipalidades, así que se termina financiando muchos proyectos de pequeña escala, dispersionando los recursos que podrían ser concentrados en proyectos más estratégicos para la misma municipalidad. Entre los efectos positivos de éste componente se destacan el fortalecimiento de la participación ciudadana con visión de futuro, y las iniciativas de auditoria social, planificación participativa y propuestas organizativas municipales. En este sentido, el proyecto se está posicionando como una verdadera oportunidad de cambio institucional (ver el papel en las municipalidades de los gestores de cambio, así como el nivel satisfactorio en términos de eficacia de la reparación de varios caminos rurales secundarios). Por ultimo, parece que el proyecto no ha dado la atención requerida al tema de acceso de

las mujeres a los beneficios y medios de producción mas allá de su simple representación cuantitativa y participación en los órganos de gestión, impidiendo que se de, en el largo plazo, su integración económica en condiciones de mayor equidad.

4. Impact to date.

Por las razones mencionadas en el apartado sobre eficiencia, no se puede observar ningún impacto hasta la fecha. Pero la misión considera adecuado que, si se quiere que el dinero gastado en estos años pueda tener algún impacto, se pida una extensión temporal para la ejecución, considerando que hasta recién el proyecto ha empezado a funcionar. Promover el desarrollo rural requiere plazos mayores, y sin una extensión se corre el riesgo de hacer unas cosas para cumplir y gastar dinero sin una estrategia evaluable dirigida a lograr un determinado impacto. Sin una extensión, la parte más importante, la de apoyo a organizaciones rurales, va ser la que menos resultados tendrá (especialmente considerando que en Occidente los PMPs siempre han sido jalados por los grandes productores, hasta el colapso de la producción algodónera).

5. Potential sustainability.

La modalidad de ejecución escogida actualmente por DECOPANN no parece financieramente sostenible. Pero si se logra el fortalecimiento de las organizaciones de base y de su trabajo con organizaciones de nivel medio, se puede esperar un mayor impacto y sostenibilidad de las acciones apoyadas por DECOPANN. En términos de sostenibilidad, a pesar de la buena articulación con proyectos iniciados por ONGs europeas en otras líneas, algo que hasta ahora hizo falta al DECOPANN, es la búsqueda de alianzas estratégicas en el terreno que garanticen el acompañamiento en el largo plazo a los procesos trabajados. El diseño de la estrategia para las cadenas productivas enfocadas será un elemento crucial de sostenibilidad. Cabe notar que ahora las comunidades se están apropiando del proyecto, también a través del apoyo que se está dando para que la infraestructura productiva sea aprovechada, creando las bases para que las asociaciones estén listas una vez que no haya más recursos de cooperación. Es además importante planear bien la estrategia de salida para la utilización de los fondos de crédito y garantizar el acceso a las cooperativas y organizaciones beneficiadas una vez que se termine el proyecto. El Reglamento de Crédito para Nicaragua dice que los fondos tienen que quedarse en instituciones supervisadas por la superintendencia bancaria, pero eso no va en la dirección de la nueva orientación de la CE en tema de desarrollo de la micro finanzas, ni ayuda en términos de poder bajar las condiciones de los préstamos a los beneficiarios finales. El financiamiento del sector rural es muy traumático en Nicaragua. De allí la importancia de garantizar la sostenibilidad de los fondos y proveer otros servicios financieros que se necesiten.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

Calidad del diseño

Para la UG

- Se sugiere proceder a una revisión del ML para poder medir los logros del progreso hasta su finalización y para sucesivos estudios de impacto. Además el trabajo de revisión de la MML ya está hecho y se sugiere retomar directamente las modificaciones propuestas por una anterior misión de apoyo en tema de SyE. Estas modificaciones no cambiarían el contenido del OE sino solamente se reformularía de una forma mas clara y medible, así que la aprobación de un addendum, si eso fuera requerido, no debería tener mayores compliques.

Eficiencia

Para la UG

- El sistema de Seguimiento y Evaluación debería incluir mas elementos cualitativos que permitan, donde sea necesario, dar cuenta de la necesidad de reorientar el programa en su conjunto.

Para el IDR y la DCE

- Para permitir que los fondos de crédito tengan un desempeño mejor frente a los beneficiarios (y para no duplicar esfuerzos y evitar contradicciones), toda la parte financiera debería quedar en manos de las IFNB, que tienen su propia metodología para calcular los riesgos y las capacidad de pago de los beneficiarios finales, y que dista muchísimo del método convencional utilizado por la banca comercial.

Eficacia

Para la UG

- En términos de eficacia, para que el proyecto logre su OE, el proyecto deberá seguir en su cambio de banco de proyectos hacia el fortalecimiento de dinámicas. Estratégicamente, será muy importante escoger entre la exigencia de ejecutar recursos y la posibilidad de tener una mayor eficacia e impacto, concentrándose en unas acciones como la consolidación de la capacidad de gestión de las Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores (OPMP), concentrándose más en aquellas organizaciones que puedan ser fortalecidas en este marco de tiempo tan cerrado, la consolidación de

unas cadenas priorizadas, y un mayor impulso al sector secundario y terciario que complementan las actividades de los productores agro-pecuarios y les permiten retener un mayor valor agregado.

- Por el otro lado, el esfuerzo en la titulación de tierras no parece responder a una estrategia bien definida y podría entonces no valer la pena de seguir en esto en detrimento de otras inversiones que podrían tener más impacto en el último año y medio de implementación.

- Para que el crédito tenga los efectos esperados, se requieren unos servicios no financieros que permitan a los productores crecer en sus unidades productivas con una visión empresarial (el crédito en sí mismo no es suficiente para que la población meta del proyecto logre dar un salto cualitativo y cuantitativo).

- En la parte de Fortalecimiento Municipal se deberían definir unos criterios para la selección de los proyectos priorizados por las municipalidades, para que los recursos sean aprovechados en la financiación de proyectos más estratégicos para la misma municipalidad.

- Hay que consolidar la implicación de las mujeres en la toma de decisiones y no solamente en términos de participación. Las cuestiones de género deberían ser más transversales.

Perspectivas de Impacto

Para la DCE:

- Si se quiere que el dinero gastado en estos años pueda tener algún impacto, se debería acordar al proyecto una extensión temporal para la ejecución, considerando que hasta recién el proyecto ha empezado a funcionar. Se necesitan plazos mayores, una re-evaluación de las líneas presupuestarias, y sería sumamente importante dejar una fase de transición hasta que la institucionalidad sea completamente descentralizada.

Perspectivas de Sostenibilidad

Para la UG:

- El diseño de la estrategia para las cadenas productivas enfocadas será un elemento crucial de sostenibilidad. En el corto tiempo que le queda, el proyecto debería concentrarse en tres cadenas máximo, para que queden organizaciones fuertes (de productores e intermediarias financieras), legalizadas y actualizadas, y en crear uniones que articulen cooperativas involucradas en las diferentes etapas de la cadena (es difícil que una cooperativa maneje los diferentes niveles).

- DECOPANN debería trabajar más en la búsqueda de alianzas estratégicas en el terreno que garanticen el acompañamiento en el largo plazo a los procesos trabajados.

Para la UG, IDR y DCE

- Será muy importante planear bien la estrategia de salida para que la utilización de los fondos de crédito, una vez finalizado el proyecto, garantice el acceso a los mismos por parte de las cooperativas y organizaciones beneficiadas por el proyecto. De todas formas, habrá que garantizar que la estrategia de salida vaya en la dirección de la nueva orientación de la CE en materia de micro finanzas. Eso implica analizar cuáles Instituciones Micro-Financieras nacionales puedan tener la visión y la capacidad para seguir atendiendo la población meta atendida por el proyecto. De hecho, según la nueva orientación de la CE para el desarrollo del sector de las micro finanzas a través del fortalecimiento de unos líderes del sector, esta estrategia no pasaría por la gestión/administración de la cartera por parte de bancos o administradores nacionales que, aunque regulados por la superintendencia, no tienen ninguna experiencia en el sector de las micro finanzas ni la visión para administrar esa cartera con los criterios y objetivos que se requieren. Por consecuencia, habrá que definir en conjunto con la DCE una estrategia de selección y fortalecimiento de las IFNB seleccionadas para que puedan seguir en la provisión de servicios financieros rurales. Eso podría implicar también una revisión del Reglamento de Crédito, que hasta la fecha impide concentrar los recursos en las mejores intermediarias financieras (para disminuir los riesgos de cartera).

Para el IDR:

- En términos de manejo de los fondos de contrapartida nacional, será importante planear bien la salida paulatina del personal del proyecto para que las estructuras del proyecto se vayan reintegrando poco a poco en la institucionalidad local.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – Proyecto de Desarrollo Local en las áreas rurales del departamento de RIVAS-DECOSUR.
MR-30363.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2002/005-826	Task Manager: Martha GALLARDO
Date Financing Agreement signed: 13/03/03	Delegation Advisor: Kurt CORNELIS
Start date – planned: 22/09/04	Monitor: O. AVILA/G. CONTRERAS
Start date - actual: 22/09/04	Project Authority: IDR
End date – planned: 22/09/10	Sector/Subsector: 43040 – Rural Development
End date - likely: 12/03/10	Monitoring visit date: From : 06/09/05 - To: 09/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	10.550.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	5.598.625
Funds Disbursed by the Commission:	€	3.802.625
Expenditure Incurred by Project:	€	786.398

* As at: **30/06/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	c
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	c
5. Potential sustainability	a

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

La pertinencia del Proyecto es alta, sin embargo algunos aspectos de su diseño disminuyen las posibilidades de alcanzar el éxito. Una metodología facilitadora inserta dentro de un programa de gobierno que privilegia la descentralización, la regionalización y el apoyo a los conglomerados productivos se constituyen en el principal acierto del diseño actual de DECOSUR. A sabiendas de que Rivas constituye uno de los pilares del desarrollo productivo de Nicaragua; gracias a la calidad de los recursos naturales, bellezas escénicas (desarrollo turístico) y a sus explotaciones minerales (sal), por la distribución histórica de sus tierras y el fracaso del modelo cooperativo, los niveles de organización, participación ciudadana y desarrollo productivo a nivel de las pequeñas unidades familiares había quedado postergado respecto a otras regiones del territorio nacional. Preocupantes porcentajes de pobreza contrastan con la alta participación de Rivas en el PIB nacional, al mismo tiempo que el crecimiento de las inversiones turísticas, no esta en nada reflejado en las arcas de los municipios. La producción: ganado, plátano y cítricos continúa en manos de algunos pocos, dedicándose la mayoría de las familias rurales a una producción de subsistencia en nada acorde a la calidad de los suelos de sus predios. El desarrollo turístico, se abastece de recurso humano e insumos externos dada la ausencia de personal preparado y canales organizados para proveer los bienes y servicios que dicha industria demanda. La falta de coordinación de los diferentes actores sumado a la ausencia de una visión estratégica consensuada, se constituyen en resumen, en los principales vacíos que caracterizan el departamento. Bajo el marco anterior, el diseño de DECOSUR adolece de: *i.)* una estrategia clara para la capitalización de las pequeñas unidades productivas familiares, que movilice los fondos no reembolsables previstos en el CdF, *ii.)* un resultado esperado que posibilite la incidencia, la coordinación y la planificación global del territorio, *iii.)* una coherencia en la actual matriz de marco lógico, en tanto que los resultados esperados en su mayoría orientados a acompañar procesos, difícilmente podrán generar en el tiempo de ejecución previsto, los productos suficientes que permitan alcanzar el Objetivo Específico (OE), el cual apunta más hacia una metodología de ejecución directa (incorporación de medios)

2. Efficiency of implementation to date.

DECOSUR reporta un bajo nivel de eficiencia. Varios factores han retrasado la aplicación de los medios y el desarrollo de las actividades a la fecha. El primero, intrínsecamente relacionado a la

modalidad de ejecución, denota la aversión a la subordinación de parte de los diferentes actores involucrados: El IDR se resiste a delegar acciones que la EG podría fácilmente tramitar de forma directa ante la Delegación de la CE (pe. los expedientes de licitación). La Delegación de la CE, que aún instrumentalizando directamente, una misión de apoyo para la elaboración del POG y POA N°1, no le da curso a la tramitación de los documentos generados hasta que no se haya incorporado el equipo de ATI (costo de misión de apoyo 102,019.98 €), y la ATI que por su desmedido interés en que el proyecto marche por las sendas planificadas, tiende a confundir su rol asesor. El poco aprovechamiento de la misión de POG/POA, el cambio de Director apenas unos meses después de haberse constituido la EG, así como la prolongada demora para la selección del sustituto, la escasa autonomía técnica y financiera producto además de un Acuerdo de Delegación poco funcional, los intentos por conformar una estructura piramidal (gerencia por proyectos) en la EG, conjugado con un ambiente de trabajo poco apropiado, en el que se mezclan intereses políticos y personales, son algunas de las consecuencias iniciales de ello. Hay que agregar, los dilatados tiempos requeridos para realizar un trámite, dado el proceso que se debe seguir: UG-IDR-Delegación, cuando en realidad por medio del Acuerdo de Delegación, la UG debería enviar en forma directa las solicitudes a la CE (en el caso de licitaciones por ejemplo). Los bajos niveles de eficiencia se evidencian al mismo tiempo, en una ejecución financiera exigua, que a la fecha no supera el 3,7% del CdF (ejecutado 148,773.03 € de un monto girado de 3,165,000 €) y con pocas probabilidades de incrementarse a falta de estrategias claras para la movilización del Rubro Presupuestario N° 8: Fondos no Reembolsables, el cual representa un 48,4% del total de fondos a invertir.

3. Effectiveness to date.

Existen posibilidades de alcanzar el éxito. De partida hay que mencionar que los IOV del OE deben precisarse, señalando la cantidad de beneficiarios para los cuales se pretende alcanzar el 15% de aumento en los ingresos. Lo cierto es que DECOSUR cuenta con los medios, una lógica de intervención en términos generales adecuada, así como el respaldo institucional para lograr dicho cometido. Es necesario hacer la observación que la aplicación de la metodología facilitadora, podría demandar más tiempo del previsto en el CdF. Lo anterior da paso a preguntarse si es conveniente la aplicación de dicha metodología con el enunciado actual del OE y sus IOV, o bien DECOSUR reformula los resultados esperados, que le permitan a la EG inyectar directamente medios (infraestructuras, equipamiento, comercialización, capacitación, etc.) para acelerar los procesos e impregnar una mayor dinámica al desarrollo productivo de la zona, sin tener que esperar a que sean los actores del territorio que los demande, como debería ser el proceder en la metodología facilitadora.

4. Impact to date.

Las expectativas de impacto son bajas. La necesidad de replicar el modelo a desarrollar por DECOSUR a nivel del territorio, será posible mientras se logre actuar en aquellos vacíos que caracterizan la región: una coordinación interinstitucional pública y privada efectiva, así como un plan de desarrollo estratégico aceptado por las partes. Las actuaciones de la EG hasta el momento, además de evidenciar alguna aversión a los temas políticos, no privilegian la incursión decidida del Proyecto en la coordinación departamental, manifestando al mismo tiempo aprensión por promover el consenso en torno a un documento de planificación territorial global (PDD), dado que este tipo de actividades les puede cuestionar la independencia política que requieren para interactuar con los diferentes actores políticos presentes en el territorio.

5. Potential sustainability.

Las perspectivas de sostenibilidad son altas. Uno de los productos tangibles de la metodología en aplicación por DECOSUR es sin duda el mayor nivel aparente que se percibe respecto a la sostenibilidad de los servicios que se incorporan. El trabajar en el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, sus organismos de integración, los espacios de participación ciudadana, al mismo tiempo que se destinan recursos humanos y materiales para aumentar la capacidad de respuesta de las organizaciones de productores, privilegiando los grupos de mujeres y jóvenes, todo ello inserto en una política y estrategia nacional, son elementos que puntúan a favor de la continuidad de los servicios. Algunos problemas potenciales mientras tanto se entrevén en los fondos no reembolsables, para los cuales aún no se precisa de una estrategia clara y viable.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

EG

1. Revisar lógica de intervención, en especial la formulación de los R (3, 4 y 5). como sus actividades principales (eliminar del Marco Lógico el R 7). Lo mismo con la distribución de medios (potenciar más a las prestadoras de servicios) y definición de IOV, los cuales en algunos casos parecen subestimados. Valorar la incorporación de un resultado que busque una mayor coordinación y planificación territorial incluyendo el apoyo de estudios estratégicos sectoriales: turismo, desarrollo de recurso humano, agenda complementaria para el CAFTA, etc.

2. Definir la estrategia para la puesta a disposición de los fondos no reembolsables, evitando de facto los fondos revolventes concesionales,
3. Las Asociaciones de Pobladores tienen su asidero legal, sin embargo, es peligroso fomentar su conformación, guiados por la necesidad del Proyecto de contar con estructuras para movilizar fondos.
4. La contratación de servicios en forma directa (licitación actualmente en curso) no se amolda a la metodología facilitadora. El tema de fortalecimiento para los Gobiernos Municipales y organizaciones de productores debería abordarse de forma separada.
5. Aumentar la coordinación con otros proyectos de la UE (FINCA, VECO y los fondos de la CE destinados a financiar el Programa de desarrollo integral de municipios fronterizos que ejecuta el BCIE.
6. Los informes de avance deben contener la información suficiente que permita su lectura e interpretación sin necesidad de remitirse a otros documentos. Integrar el sistema de seguimiento en la estructura del IDR.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – Acondicionamiento de la carretera El Guayacan
- Jinotega.
MR-30364.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2000/002-419	Task Manager: Francisco Ferreira Cordeiro
Date Financing Agreement signed: 19/04/02	Delegation Advisor: Emilio Canda
Start date – planned: 27/10/04	Monitor: Roberto Canessa
Start date - actual: 27/10/04	Project Authority: Ministerio de Transporte e Infraestructura
End date – planned: 31/12/07	Sector/Subsector: 21020 – Road Transport
End date - likely: 21/09/08	Monitoring visit date: From : 20/09/05 - To: 22/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	10.900.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	714.722
Expenditure Incurred by Project:	€	466.947

* As at: **31/07/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	a
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

Es indudable que la construcción de una carretera que asegure la comercialización de los productos de una región de alto interés económico como es la de Jinotega, por su carácter de principal zona cafetalera de Nicaragua, es necesaria y justificada. En el caso del eje El Guayacán-Jinotega, que construirá este proyecto, la justificación reside principalmente en el hecho que el mismo permite un ahorro de distancia para los productores de café respecto al eje tradicional que pasa por la ciudad de Matagalpa, y sobre todo constituye una preciosa alternativa en los casos frecuentes en que el eje principal está interrumpido por causa de calamidades naturales. Las críticas que se pueden hacer respecto a la pertinencia del proyecto se refieren eventualmente al uso de fondos de cooperación no reembolsable para una inversión que de por sí es rentable y por lo tanto no muestra un suficiente carácter "pro pobre" respecto a otros proyectos que se podrían haber priorizado. También respecto al Plan Nacional de Transportes este eje figura con una prioridad 3, habiendo ejes viales de mayor prioridad todavía pendientes de financiamiento. El compromiso de la CE respecto a este proyecto aparece, sin embargo, justificado en base a los antecedentes (pérdida de los logros de un anterior proyecto por causa del Huracán Mitch en 1998 y consecuentemente su reposición). En cuanto a las prescripciones del CF éstas parecen apropiadas, previéndose una fase de diseño previo y una consecuente fase de construcción, con adecuadas dotaciones presupuestarias. Por último el arreglo institucional, en cumplimiento del nuevo reglamento financiero de la CE, parece también adecuado y se ha comprobado hasta el momento funcional (ver eficiencia). Se destaca la importancia atribuida por el CF a los aspectos de impacto ambiental, impacto social y garantía de mantenimiento de la obra después de la construcción, que deben ser oportunamente tomados en cuenta en la ejecución.

2. Efficiency of implementation to date.

Hasta el momento la eficiencia ha sido alta en todo el proceso, habiendo contribuido tanto la parte nacional como la Comisión a asegurar una ejecución puntual y de calidad de las actividades. Se destaca la constitución de una Entidad Gestora del Proyecto funcional y que goza de la debida autonomía, otorgada vía el previsto Acuerdo de Delegación de parte del MTI. Asimismo la contratación, vía licitación de parte de la CE, de la firma consultora encargada de elaborar el diseño se ha realizado en condiciones regulares y ha producido de forma razonablemente satisfactoria los resultados esperados en términos de

puntualidad y calidad. Se ha logrado producir en los tiempos previstos (incluso con una pequeña anticipación sobre los tiempos contractuales) el diseño final de la carretera que forma parte del dossier de licitación, la cual ya ha sido convocada y se prevé debería desembocar en la firma del contrato con la empresa constructora antes del final de enero 2006. El inicio de las obras está previsto para febrero 2006, con una duración de 18 meses (conclusión planificada en septiembre 2007). La nueva fecha de finalización del proyecto, prevista (según el Addendum 2 en circuito de aprobación) al 21/09/08, dejaría así suficiente tiempo para asegurar un adecuado finiquito del contrato de obras y la transferencia de las mismas al MTI, una vez concluidas. Se ha registrado, en la fase de ejecución del diseño, una fuerte implicación de la Delegación que ha permitido en algunos casos hacer más fluida la relación contractual con el consultor, sin embargo se recomienda que en la próxima fase de construcción se respete en cada momento el mecanismo de división de responsabilidades de manera a evitar una deresponsabilización del beneficiario y un consiguiente aprovechamiento por parte del contratista. La Entidad Gestora del Proyecto, oportunamente apoyada por la ATI, se ha mostrado adecuada hasta el momento, pero sus responsabilidades se van incrementar de forma sustancial en el momento en que entre en vigor el contrato de construcción, por la función de "supervisión" que va asumir en su seno, conforme a lo acordado en el marco del Addendum 2. Para este fin es indispensable asegurar la calidad y transparencia del equipo supervisor en el cual deberá participar la ATI, valorizando de esta manera su función que, hasta el momento ha sido subutilizada. Un fase delicada será la inminente adjudicación de la licitación debiéndose asegurar la transparencia y efectividad del proceso. El monto presupuestado y las características de la construcción deberían permitir la concurrencia de varias empresas. Es importante subrayar que, aunque la longitud del tramo por construir no es grande (24,6 Km.) la cantidad de movimientos de tierra implicados (1,5 millones de m³) hace el contrato complicado en términos de tiempos de ejecución y posible impacto ambiental.

3. Effectiveness to date.

El diseño elaborado por el Proyecto debería garantizar la realización de un eje carretero de buenas características, capaz de asegurar la función asignada en términos de trazado y características constructivas, las que buscan la optimización entre costo y funcionalidad. Para este fin es muy importante que la Entidad Gestora del Proyecto asegure también el mismo nivel de calidad en la fase de ejecución (función supervisión). Es además imprescindible que en fase de realización se asegure el cuidado medioambiental prescrito en el CF y se asegure el respeto de los derechos de las poblaciones que viven en el eje y sus alrededores a través de un proceso justo y transparente de adquisición de derechos de vía, evitando dar origen a oposiciones o reclamos.

4. Impact to date.

Sobre la base de los elementos disponibles al momento del monitoreo se prevé que, si es correctamente y puntualmente construida, la carretera El Guayacán-Jinotega contribuirá significativamente a la economía de la región de Jinotega, reduciendo y haciendo más seguros los transportes de sus productos, el café en primer lugar. Adicionalmente se prevé un impacto importante en términos de desarrollo económico de las poblaciones que residen a lo largo del eje, que verán incrementado el valor de sus propiedades y facilitados la producción, el comercio y el acceso a los servicios.

5. Potential sustainability.

La sostenibilidad del proyecto está estrictamente vinculada a los mecanismos que el proyecto va a predisponer para asegurar el mantenimiento de la obra. Un factor favorable es la existencia en el presupuesto del mismo Proyecto de un fondo a cargo de la contrapartida nacional para financiar el mantenimiento durante los primeros cinco años. Será oportuno establecer mecanismos técnicos y financieros para el funcionamiento oportuno de este fondo, que serán estipulados dentro de los acuerdos de cierre y transferencia del Proyecto. Según el CF, para el mantenimiento se debería seguir los modelos de empresas cooperativas promovidos por el Banco Mundial (debería también analizarse el programa de Fondo Vial promovido por el BID). Si se lograra obtener, en el ámbito de la contratación con la empresa constructora y dentro del presupuesto, la ejecución de una capa asfáltica aplicada a caliente, en lugar del doble tratamiento, se asegurarían mayores condiciones de durabilidad.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Se recomienda prestar, en la fase de construcción, la debida atención a los aspectos de impacto ambiental, impacto social y garantía de mantenimiento de la obra después de la construcción, tal y como los prescribe el CF.▪ Se recomienda que en la fase de construcción se respete en cada momento el mecanismo de responsabilidades atribuidas a cada parte según el CF, el Acuerdo de Delegación y el futuro contrato de obras, de manera a evitar una confusión de roles y consiguiente falta de claridad, al momento de exigir el respeto de las obligaciones de cada parte. |
|--|

- Es indispensable asegurar la calidad y transparencia del equipo de supervisión que se va constituir en el seno de la Entidad Gestora del Proyecto, con una clara atribución de responsabilidades.
- Los ATI (ingeniero y geotécnico en particular) deberán tener una participación directa dentro del equipo supervisor, aprovechando de tal modo este costoso insumo especializado, puesto a disposición por el CF.
- Los calendarios de presencia de los miembros de la ATI deberán ser ajustados al calendario de realización de las obras, con el fin de asegurar su presencia en las etapas cruciales de supervisión.
- Un fase delicada será la inminente adjudicación de la licitación, debiéndose asegurar la transparencia y efectividad de este proceso.
- Es muy importante que la Entidad Gestora del Proyecto asegure la buena calidad de la ejecución (a través de una eficiente supervisión) con el fin de garantizar la eficacia y sostenibilidad de la obra.
- Es imprescindible que en fase de realización se asegure el cuidado medio-ambiental prescrito en el CF y se asegure el respeto de los derechos de las poblaciones que viven en el eje y sus alrededores, a través de un proceso justo y transparente de adquisición de derechos de vía, evitando dar origen a oposiciones o reclamos.
- Será oportuno establecer apropiados mecanismos técnicos y financieros para el funcionamiento del fondo previsto a cargo de la contrapartida nacional para financiar el mantenimiento de la carretera durante los primeros cinco años. Estos mecanismos deberán ser regulados dentro de los acuerdos de cierre y transferencia del Proyecto.
- Como lo prescribe el CF, para el mantenimiento se debería seguir el modelo de empresas cooperativas promovido por el Banco Mundial. También deberá analizarse, con relación al fondo de mantenimiento, el esquema de Fondo Vial promovido por el BID.
- Hacer lo posible para que, en el ámbito de la contratación con la empresa constructora y dentro del presupuesto, se incluya la ejecución de una capa asfáltica aplicada a caliente, en lugar del doble tratamiento, lo que aseguraría mayores condiciones de durabilidad a la carretera.



MONITORING NOTE
NICARAGUA – NI – Fortalecimiento Administración
Pública Nicaragua
MN-30365.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 1998/002-451	Task Manager: Enrique SAENZ
Date Financing Agreement signed: 04/04/01	Responsible EC Delegation: Kurt Cornelis
Start date – planned: Not Available	Monitor: Oscar AVILA
Start date – actual: No iniciado	Project Authority: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
End date – planned: 31/12/09	Sector/Subsector: 15040 – Government Administration
End date – likely: 31/12/09	Monitoring visit date: From 19/09/05 to 20/09/05
Primary Commitment: 5,000,000 €	

II. EXPLANATORY COMMENTS

1. Project Background

Congruente con los intentos realizados por los organismos multilaterales de apoyar al Gobierno de Nicaragua en sus esfuerzos por aumentar los niveles de gobernabilidad del país, fortalecer el estado de derecho y procurar un aceleramiento en el desarrollo económico, la CE aprobó en noviembre 1999 una Acción para el “Fortalecimiento de la Administración Pública”, cuyo Convenio de Financiación (CdF) se firmó el 04.04.2001. Los procesos electorales de aquel momento y el cambio de gobierno previsto para enero 2002, se constituyeron en argumentos suficientes para postergar el inicio de la intervención. En la pasada administración (Dr. Alemán), la competencia sobre la reforma de la administración pública estaba asignada a la Vicepresidencia, sin embargo, una vez tomado posesión el nuevo gobierno, las divergencias políticas entre el presidente y vicepresidente (a propósito de la lucha contra la corrupción) empezaron a acentuarse y la falta de claridad política para la conducción del tema fue también evidente, por lo que nuevamente el inicio del proyecto tuvo que postergarse. Definidas las competencias en materia de reforma y modernización de la administración pública y dada la necesidad de actualizar el CdF a las nuevas disposiciones del reglamento financiero de la CE, se procedió a la firma del addendum N°1, el 15.08.05 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (nuevo beneficiario designado por el Gobierno). Con la adaptación realizada, el período de ejecución del Proyecto quedó establecido en 48 meses, que rigen a partir de la conformación de la Entidad de Gestión, una vez incorporados el Director del Proyecto y el Jefe de la ATI. El monto total del Proyecto es de 6,000,000 €, aportando la CE 5,000,000 €

2. Project Intervention Logic

La contribución al fortalecimiento y modernización de la administración pública nicaragüense se ha establecido como el objetivo general, planteándose para tal efecto cuatro objetivos específicos:

- Mejorar la seguridad jurídica de ciudadanos y empresas,
- Fomentar la transparencia en la administración pública,
- Implantación del sistema de mérito en el servicio público,
- Desarrollar la cultura cívica y política nicaragüense, del derecho y de la gestión pública.

3. Description of Current Situation

La efervescencia política en la cual está enfrascada Nicaragua, es de dimensiones no vistas desde su transitar en la era democrática a partir de 1990. Los partidos políticos mayoritarios (PLC y FSLN), desatendiendo el clamor del pueblo nicaragüense, están empeñados en adelantar el proceso electoral previsto para noviembre 2006. Así las cosas, el Gobierno destina la mayor parte de sus esfuerzos a mantener en curso su administración, imposibilitado la promoción de reformas, leyes y presupuestos a falta de una mayoría en el Congreso. Tales manifestaciones enturbian el panorama para un efectivo inicio del Proyecto, que mientras tanto parece muy apropiado y necesario dado que:

- ha sido aprobada la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en mayo del 2000,
- se ha constituido un Gabinete de Gobernabilidad el cual reporta ante una mesa de donantes a partir de una matriz de evaluación del desempeño elaborada conjuntamente,
- está en costeo mediante un piloto en cinco instituciones públicas, la Ley de Acceso a la Información, por medio de la cual se persigue regular el Artículo 52 de la Constitución Política,
- fue aprobada la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, para garantizar la eficiencia de la administración pública y los derechos y deberes de los servidores públicos. La rectoría para autorizar políticas, normas y procedimientos relativos a la administración y desarrollo de los recursos humanos de la administración del Estado, es otorgada por la misma Ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público,
- la ley de Participación Ciudadana también aprobada, abre oportunidades a la Sociedad Civil de incidir en los problemas nacionales.

4. Main Observations

La pertinencia es alta. La administración pública nicaragüense sometida a una atención constante por la Cooperación Internacional en los últimos 15 años, en un afán de cimentarla y adecuarla a las necesidades de un estado democrático, requiere ahora de herramientas que le ayuden a aumentar la eficiencia, eficacia y ante todo, la transparencia. De esta forma será posible contribuir en la consolidación de la gobernabilidad requerida por la Nación, para propiciar una salida al estancamiento político, económico y social. El Proyecto tal y como diseñado, se constituye en un instrumento adecuado para aportar al mejoramiento de dichos factores. Respecto a la eficiencia, se propone incidir en materia de servicio civil, que cuenta con una legislación aprobada y las competencias atribuidas al Ministerio de Hacienda. La disminución del gasto público en el mediano y largo plazo será el principal resultado de esta acción, dada la nivelación de los salarios de los burócratas, al mismo tiempo que disminuye la rotación del personal, tanto en el Gobierno Central como en los Municipales, al proteger al empleado público de los ciclos políticos. A propósito de la eficacia, el Proyecto favorecerá para que exista una efectiva aplicación de la ley de lo contencioso- administrativo, que en el fondo busca el debido respeto y cumplimiento del principio de legalidad establecido en el artículo 160 de la Constitución Política, en lo que respecta a la tutela del interés público y los derechos e intereses de los ciudadanos. Lo anterior, en procura de que las instituciones del Estado (de los diversos poderes) cumplan con los objetivos para las cuales han sido creadas. Por último, para mejorar la transparencia, la Acción intentará abordar dos aspectos trascendentales: i.) transparentar la información apoyando la aprobación de la Ley de Acceso a la Información; la estrategia actual del gobierno es lograr la conectividad del sector público así como el aumento en los porcentajes de la población con acceso a Internet (solamente 1,5% tiene acceso a este servicio), ii.) Apoyar la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, así como el aumento de la cultura cívica y política de los nicaragüenses. Respecto al diseño, el proyecto requiere de modificaciones en la formulación de los resultados esperados, especialmente para adecuar la intervención a los cambios que el contexto ha reportado:

1. El acuerdo firmado entre el Gobierno de Nicaragua y el Grupo de Donantes (Arreglo conjunto de financiamiento para el apoyo al presupuesto general entre el Gobierno de Nicaragua y el Grupo de Donantes de mayo 2005), establece una matriz para la evaluación del desempeño (PAM). Varios de los objetivos ahí establecidos podrían ser considerados como resultados esperados de esta Acción, con la intención de alinearse a la visión del Grupo de Donantes;

2. El Plan Nacional de Integridad fue dejado sin efecto por la actual administración. Por tal razón se está trabajando en el Gabinete de Gobernabilidad, así como en adelantar la Ley de Acceso a la Información. Los resultados establecidos para el Objetivo Específico N° 2, deberían por lo tanto modificarse totalmente;
3. Para el Objetivo Específico cuatro, hay que considerar los alcances de la Ley de Participación Ciudadana y la puesta en vigencia de los observatorios de política, como instrumentos que pueda utilizar la Sociedad Civil para apoyar en el control social de las acciones del Estado.

Así mismo deberán presentarse cambios a nivel de la distribución de los medios, dando posibilidad al proyecto de orientar recursos para la realización de algunas inversiones necesarias para la ejecución de las actividades (software, pe), así como para dar contenido presupuestario al financiamiento de iniciativas de la Sociedad Civil (Observatorios), a efectos de aumentar su participación efectiva en la gobernabilidad del país. Ello tendría que ser en disminución del rubro de recursos humanos.

5. Recommendation for future Monitoring

1. Solicitar al Gobierno de Nicaragua la adecuación del proyecto, según las condiciones actuales del contexto. Utilizar para ello hasta dónde sea posible la herramienta POG;
2. Aceptar una redistribución de los medios, en especial para financiar observatorios conformados por la Sociedad Civil en temas como reforma política, legal y fiscal;
3. Sugerir la utilización de la matriz de evaluación del desempeño (PAM) que utiliza el Grupo de Donantes y que fue acordada con el Gobierno, como base para estimar la lógica de intervención y los IOV dada su correlación con el Proyecto.



**RE-MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – REHABILITACIÓN DE SERVICIOS DE
ATENCIÓN PRIMARIA Y FORTALECIMIENTO DEL SILAIS DE
MANAGUA (FORSIMA).
MR-30159.02 – 27/10/05**

I. PROJECT DATA

Project Number: 2000/055-379	Task Manager: Remy Llinares
Date Financing Agreement signed: 18/08/02	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 06/05/02	Monitor: Juan Manuel Santomé
Start date - actual: 06/05/02	Project Authority: SILAIS DPTO. MANAGUA
End date – planned: 05/05/06	Sector/Subsector: 12000 – SALUD
End date - likely: 05/06/06	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 16/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	10.185.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	6.532.000
Expenditure Incurred by Project:	€	6.118.905

* As at: 17/09/05

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	a
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto es pertinente como respuesta a las necesidades de fortalecimiento y mejora de la atención primaria en salud en el Departamento de Managua. El grupo beneficiario se corresponde con el previsto en DTAs y POG respectivamente. Ciertamente el proyecto ha tenido suficiente capacidad para ajustar su diseño a lo largo del periodo de ejecución y lograr una intervención viable. Tanto el OG como los OEs se corresponden con las políticas de reforma del sector salud emanadas por el MINSA y vienen a reforzar y liderar incluso el proceso de reforma estructural de los SILAIS en el país. El proyecto cuenta en su ML con una lógica de intervención coherente y un correcto análisis de riesgos. Los IOVs, son apropiados aunque adolecen de suficiente cuantificación lo cual dificultará la medición de impacto en el futuro. Buena pertinencia y calidad del diseño por tanto.

2. Efficiency of implementation to date.

El proyecto muestra a fecha de misión una elevada eficiencia en su desempeño. FORSIMA ha logrado el necesario equilibrio entre la necesaria independencia de gestión inherente a las características de un Proyecto PRRAC con la cercanía e inclusión del SILAIS en el proceso emprendido. Los recursos financieros, humanos y técnicos estuvieron dispuestos a tiempo para llevar a cabo las actividades con normalidad. Se han logrado desde la UGP precios ciertamente óptimos en el caso del equipamiento, precios unitarios adecuados conforme al mercado para la dotación de infraestructuras; en el resto de las partidas, todos los costes están siendo acorde a lo planificado. El proyecto dispone de un sistema de seguimiento físico-financiero de obras (componente principal de inversión) excelente, además de los requeridos sistemas de automonitoreo interno. La gestión administrativo-contable es transparente y adecuada habiéndose superado, con la incorporación de la nueva Administradora Europea, los problemas detectados con anterioridad. El proyecto cuenta con un cronograma de actividades que se va cumpliendo adecuadamente a fecha de misión. Los retrasos incurridos en su día por las dificultades en el proceso de legalización de terrenos han sido compensados con una ágil gestión en todos los componentes del accionar del proyecto. Es previsible que finalicen las obras ya en fase prevista para cierre administrativo y transferencia pero siempre dentro del plazo fijado en CF de existencia de la UGP. Sólo en el caso del centro Silvia Ferrufino los plazos son muy justos y de suceder cualquier imprevisto finalizará más allá de

la fecha de cierre de la UGP prevista en CF. La recepción de obras deberá ser preliminar por FORSIMA en fase de transferencia y ya definitiva por el SILAIS transcurrido el año legalmente previsto. A fecha de misión la mayor parte de los resultados previstos en el ML del POG habían sido cumplidos o estaban en el punto de culminación. Así, el avance físico se acerca al 85% restando principalmente la finalización de infraestructuras y la entrega de equipos. Los resultados referentes a los componentes de fortalecimiento de la gestión y de aumento de la calificación de los RRHH han superado lo previsto inicialmente en POG. La calidad de los resultados alcanzados y en proceso es muy elevada. Toda la gestión de FORSIMA ha descansado en estudios rigurosos que han soportado la toma de decisiones convenientemente (incluso las infraestructura diseñada descansa en un estudio médico-funcional que permite un ordenamiento óptimo de los espacios siguiendo la lógica del nuevo modelo de gestión y atención adoptado). Destacar por último la excelente labor de backstopping realizada por la EASP llevando a cabo un acompañamiento técnico cercano y de alta calidad.

3. Effectiveness to date.

Los tres OEs contemplados en el ML del POG serán alcanzados prácticamente en su totalidad quedando únicamente la duda en relación a la sostenibilidad. Pero no hay duda de que la Red de Unidades de Atención Primaria está siendo fortalecida en relación a una mejora relevante de las infraestructuras y de los equipamientos -OE1-, superior capacidad de gestión y mejor formación de los RRHH del SILAIS y la red -OE2- y se verá muy mejorada la capacidad de Planificación, Supervisión y Evaluación -OE3- El proyecto ha implantado una dinámica de reforma del SILAIS Managua profunda y lógicamente el avance no es simétrico en todas las UAP. Aquellas cuyas direcciones han sido más permeables y que han mostrado mayor liderazgo y propensión a la innovación se encuentran muy avanzadas con un nuevo modelo integrado de atención y gestión ya en pleno funcionamiento con efectos muy positivos medibles en términos de calidad de atención a la población (en esos casos, las colas y listas de espera han disminuido mucho al tiempo que la demanda de pobladores de otras circunscripciones optaban por asistir a los centros "renovados", etc.). El rol que FORSIMA estaba obligado a cumplir era arrancar el proceso de reforma y fortalecimiento del SILAIS en Managua y lo ha logrado. No puede exigirsele además la consolidación, maduración completa y anclaje de todo el proceso emprendido en toda la Red. Esta es la responsabilidad en adelante del propio SILAIS y del MINSA.

4. Impact to date.

Todas las hipótesis a nivel de OE parecen cumplirse adecuadamente (tanto el apoyo del MINSA a la atención primaria, como la disponibilidad de personal de salud a ser fortalecido y capacitado, etc.). El impacto de FORSIMA en la mejora de los servicios de salud de atención primaria en el Dpto. de Managua será positivo. En esta ocasión, y por haberse definido el OG en un nivel intermedio de alcance, puede afirmarse que ya se están alcanzando avances sobre el OG. La acción muestra además un alto grado de replicabilidad con un potencial efecto demostrativo sobre el resto de los SILAIS de Nicaragua. La contribución de FORSIMA a la redefinición del modelo de atención en salud, transitando de lo curativo hacia acciones integrales es un hecho ya a fecha de misión.

5. Potential sustainability.

El proceso de fortalecimiento del SILAIS Managua, la consolidación de la implantación del modelo integral de atención en los 21 centros del Departamento, el mantenimiento de infraestructuras y equipos, la actualización permanente de la calificación de los RRHH, etc., pasan por la voluntad política del Gobierno y del MINSA que deben dotar fondos en los presupuestos de los próximos años para garantizar la durabilidad de la reforma emprendida. Desde SILAIS se tiene certeza del apoyo presupuestario para 2006 pero no más allá por entrarse en año electoral (elecciones legislativas en Noviembre 2006). No obstante, el proyecto ha interpuesto todas las medidas que estaban en su mano para disminuir en lo posible los riesgos de insostenibilidad: i.e. garantías sobre fallas logradas de los proveedores de equipamiento para dar asistencia técnica durante un año, apoyo a la creación de una Unidad de Mantenimiento al interior del SILAIS, creación de grupos ad-hoc para dirigir el proceso de innovación y reforma (Comisión del Cambio).

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

DCE: 1) Dada la existencia de fondos disponibles, no suponiendo por tanto un coste adicional, apoyar la ampliación de un mes la presencia de ATE para garantizar el correcto cierre de FORSIMA y recepción de la obra S. Ferrufino. 2) Garantizar la presencia de la UGP con todos sus efectivos hasta mayo 2006 para culminar procesos en marcha. 3) apoyar enfoque amplio e integral de la Fase de Transferencia –no sólo Transferencia de bienes inventariables sino también de políticas, planes y procesos de reforma en marcha, incluyendo compromiso con mantenimiento de infraestructuras y equipos, etc.

UGP: 1) Abordar Fase de Transferencia bajo enfoque "amplio"; 2) continuar esfuerzo de sistematización; 3) Estudiar posibilidad de que OPS quede velando por proceso arrancado de reforma del SILAIS-Managua tras el cierre, contemplando esta opción en la Propuesta de Transferencia.



**MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO Y
ORGANIZATIVO DE PEQUEÑOS PRODUCTORES Y
AGROPECUARIOS AFILIADOS A LA CENTRAL DE COOPERATIVAS
DE SERVICIOS MULTIPLES RESPONSABILIDAD LIMITADA
(PRODECOOP) NICARAGUA.
MR-30366.01 – 27/10/05**

I. PROJECT DATA

Project Number: 2004/063-907	Task Manager: Alain Peigné
Date Financing Agreement signed: 15/07/04	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 16/07/04	Monitor: Sara Sotillos
Start date - actual: 16/07/04	Project Authority: Humanistic Institute For Co-operation with Developing Countries – HIVOS
End date – planned: 16/07/08	Sector/Subsector: 31120 – Desarrollo Agrario
End date - likely: 16/07/08	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 16/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	1.443.025
Secondary Commitment (funds contracted):	€	1.443.025
Funds Disbursed by the Commission:	€	300.920
Expenditure Incurred by Project:	€	272.400

* As at: **16/09/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

La presente intervención es pertinente ya que contribuye a fortalecer el desarrollo humano sostenible de las familias campesinas cafetaleras de los departamentos de Estelí, Madriz y Nueva Segovia. De cara a reforzar la gestión cooperativista, el proyecto se centra en incrementar la posición económica, organizativa, productiva y de comercialización sin dejar de lado los aspectos sociales y medio ambientales. Las áreas de actuación se integran en la línea presupuestaria de alivio a la pobreza y son coherentes con el CSP 2002-2006. La contribución CE se canaliza a través de Prodecoop - cooperativa de 2º grado, con 39 cooperativas asociadas que a su vez representa a 2300 productores - y que cuenta con capital, tecnología, asistencia técnica y servicios de mercado. El proyecto además responde a una estrategia global de todos los agentes involucrados (socios y cooperativas). Por otro lado viene a complementar las debilidades del Estado en la implementación de la nueva Ley de cooperativas N° 499 (LC/499), recién aprobada en 11/2004, sobre todo en el ámbito organizativo y de gestión. Resulta acertada la creación del Fondo de Incentivos (FI) - componente presupuestario principal (740.000 Euros) y mecanismo vertebral del proyecto – en el marco de la “política institucional para la transferencia de recursos a las cooperativas de base y productores organizados entorno a Prodecoop” – cuyo objetivo es la renovación de 500 hectáreas de cafetales. El diseño del proyecto responde a una lógica de intervención clara que cuenta con objetivos (OG/OE) realistas, 4 resultados bien definidos y actividades apropiadas. Sin embargo el proyecto adolece de algunas debilidades: (i) ausencia de línea de base detallada en cuanto a la situación económica de los socios que permita formular correctamente Indicadores Objetivamente Verificables (OVIs). Esto ha derivado en una fase de arranque más larga dedicada a la realización de un software como registro completo sobre: ingresos anuales, hectáreas de café orgánico/ convencional, volumen de café exportable, costes de producción, ventas en el mercado justo, café orgánico certificado y la planificación detallada de actividades (ii) los OVIs en la Matriz de Marco Lógico (MML) carecen de rigor técnico y se recomienda precisarlos.

2. Efficiency of implementation to date.

El proyecto recién comienza el segundo año y la ejecución ha sufrido un retraso significativo, producto de diversos factores internos y externos: retraso en el desembolso de los fondos por parte de HIVOS y el consecuente retraso de al menos 6 meses en las actividades vinculadas al ciclo agrícola (R1: renovación de las tierras, beneficios húmedos, R2: retrasos en la capacitación para la mejora de la calidad del café, R3: diversificación de producción agrícola). Asimismo, el diagnóstico de identificación del proyecto no tuvo suficientemente en cuenta la situación jurídico-legal (R4) de las propiedades de las tierras lo que ha ocasionado una previsión de gastos muy por debajo (78.000 Euros) de lo que será en realidad (250.000 USD). A día de hoy se están adecuando las normas de todas las cooperativas - actualizaciones de los socios, órganos y reforma de estatutos- previstas para 11/2005, antes de la nueva cosecha. El FI es claramente gestionado por la propia Junta Directiva de Prodecoop y el comité de comisión de cada cooperativa, aunque tras la reforma de los estatutos serán las comisiones de crédito las responsables directas de su gestión. La articulación del proyecto se considera positiva por parte de los agentes involucrados. Prodecoop cuenta con un equipo de técnicos y asesores profesionales y comprometidos. Aún así, unos cambios en la dirección del proyecto dentro de HIVOS han generado una ligera falta de comunicación en cuanto a las fechas de entrega de informes o requisitos de la CE. Es necesario que se clarifiquen estas obligaciones y se ajusten a lo establecido en el contrato HIVOS-Prodecoop, para evitar retrasos y malentendidos. Igualmente sería conveniente aclarar las obligaciones del asesor en la planificación y estrategia del proyecto para no crear confusión entre monitoreo externo/interno. La coordinación de Prodecoop con otros fondos de la CE recibidos a través de distintos organismos (Intermón, Oxfam, Ecodes) ha resultado ser clara y transparente. En este sentido no hay duplicidad de actividades financiadas y las áreas cubiertas por cada organización están bien definidas, según el contenido, beneficiarios/as o zonas de intervención. A 3 años de la finalización del Contrato de Subvención no hay riesgo sobre el éxito final del proyecto pero es necesario acelerar en la ejecución de actividades retrasadas.

3. Effectiveness to date.

Tras la fase inicial de planificación, el OE empieza a tomar forma. El proyecto se inserta en las acciones propias de la población meta, con la intención de mejorarlas. No hay duda de que los beneficiarios (socios de cooperativas y pequeños productores) están teniendo acceso a los servicios del proyecto, ya sea, aunque incipientemente, en la renovación de los cafetales (53 viveros sembrados), asesoramiento en la mejora y calidad de la producción (32 socios han ocupado lugares en el premio de la excelencia), capacitación técnica y organizativa a través de los técnicos territoriales o posicionamiento organizativo en el mercado. Asimismo, el proyecto está contribuyendo a resolver las debilidades internas (identidad jurídica, propiedad de las tierras), de cara a un desarrollo sostenible para que las familias campesinas mejoren su posición económica, organizativa y social. El marco jurídico de cooperativas no existía antes de comenzar el proyecto, por ello ahora se están regularizando sus estatutos según la nueva LC/499. Se ha elaborado un diagnóstico al detalle de la situación legal de las propiedades en el que se analizaron 2.545 propiedades y 17.850 manzanas. Prodecoop pretende crear alianzas con el Banco Mundial (BM) para incluir sus socios dentro del marco de operaciones de PRODEP (proyecto del BM para regularizar esta situación). Las mujeres comienzan a dedicarse a la lombricultura y a vender abono, como alternativa económica (práctica llegada a través del beneficio húmedo renovado por el manejo de la pulpa del café). El grado de motivación respecto a la producción de café orgánico y el empoderamiento de las cooperativas de base está creciendo.

4. Impact to date.

Aunque es pronto para determinar el impacto del proceso, la probabilidad de que se realicen la hipótesis del OG es alta. Sería deseable que el proyecto estrechara la relación con el gobierno municipal, que a día de hoy no existe, de cara a lograr mayor apoyo y que la cultura de empoderamiento y posicionamiento organizativo que el proyecto está promoviendo se transmita a todos los habitantes de los Municipios. Las acciones para el desarrollo local y sectorial previstas se han visto retrasadas por falta de asignación de fondos. Esto provocó la ausencia de una plataforma política para ser discutida con los partidos políticos anteriormente a las elecciones locales el pasado 11/2004. Igualmente los socios no pudieron participar activamente en la formulación de la LC/499. Se está trabajando en el diseño de una estrategia política con otras cooperativas (Café Nica) y gobiernos municipales.

5. Potential sustainability.

Las perspectivas de sostenibilidad son a día de hoy positivas. Las cooperativas de base se encuentran insertas en la estructura institucional de Prodecoop y se prevé una mayor autonomización de su capacidad, con contabilidad firme, dejando a Prodecoop la gestión de la comercialización del café. Por su parte el FI o transferencia de fondos a las cooperativas, supone una innovación de la gestión financiera que garantiza la sostenibilidad económica de los productores. A partir de ahora cualquier recurso de cualquier proyecto que se transfiera a las cooperativas estará sujeto a la misma política, cuyo impacto se verá reflejado en la capitalización de las cooperativas de base. Se está llevando a cabo una estrategia

comercial del mercado europeo que finalizará en Junio del 2006 con el objetivo de incrementar sus ventas. Con respecto a la sostenibilidad técnica, si bien el grueso de las actividades de formación y capacitación está pendiente (incremento del rendimiento y calidad del café, certificación orgánica, mejoramiento del beneficiado del café, manejo del café orgánico), los técnicos agrícolas cuentan con una formación y nivel profesional adecuado. La gran debilidad gira en torno al apoyo político que a día de hoy no existe. Por otro lado se está trabajando en el enfoque de género, y estudiando como poner en marcha el diagnóstico realizado.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

- 1. Prodecoop:** de cara a agilizar la gestión y las tareas de seguimiento se recomienda modificar los OVIs del MML de manera que sean medibles y coherentes con los resultados. El proyecto cuenta con un asesor en planificación que está actualmente trabajando en ello y se prevé finalizarlo para el mes de Octubre.
- 2. HIVOS/CE:** se recomienda tener en cuenta que al tratarse de un proyecto agrícola, el retraso de desembolsos repercute negativamente en el ciclo agrícola y por ende en los resultados del proyecto.
- 3. HIVOS/Prodecoop:** 1. aclarar los instrumentos de gestión requeridos por la CE (formatos necesarios de informe técnico y financiero, fechas de entrega /modalidad/contenido y presentación de informes). 2. Definir las tareas del asesor de planificación del proyecto para evitar confusiones 3. Presentar el diagnóstico sobre la situación legal de las tierras de los socios al BM para que colabore en la regularización de las propiedades a través de su programa Prodep.
- 4. Prodecoop:** 1. acelerar en la ejecución de las actividades de capacitación (ii) iniciar el proceso de incidencia política con las municipalidades (iii) utilizar lecciones aprendidas de Cafe Nica sobre temas de tenencia de la tierra, acciones medioambientales, capacitaciones de catadores.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – APOYO A FAMILIAS CAMPESINAS EN
PRODUCCION Y ACCESO A MERCADOS DE MARAÑÓN
ORGANICO EN CUATRO MUNICIPIOS DE LEON Y CHINANDEGA.
MR-30367.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/063-746	Task Manager: María Monge
Date Financing Agreement signed: 28/06/04	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 01/06/04	Monitor: Juan Manuel Santomé
Start date - actual: 01/06/04	Project Authority: CIPRES-OXFAM UK
End date – planned: 01/06/09	Sector/Subsector: 31120 – Agricultural Development
End date - likely: 01/06/09	Monitoring visit date: From : 19/09/05 - To: 22/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	729.878
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	137.557
Expenditure Incurred by Project:	€	124.000

* As at: 16/09/2005

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	c
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	c
4. Impact to date	c
5. Potential sustainability	c

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

La intervención es pertinente como respuesta a la necesidad de aumento del ingreso procedente de una estrategia de medio y largo plazo de diversificación productiva, fortaleciendo los procesos asociativos de los principales actores, familias campesinas productoras y procesadoras de marañón orgánico. No obstante, la calidad del diseño contenido en el CS presenta deficiencias que es necesario señalar. El ML cuenta con IOVs cuantificados y precisos pero que arrojan contradicciones importantes. Así, existe una incoherencia evidente entre el número de familias que el proyecto pretende beneficiar (840 familias), la superficie total cultivable (500 manzanas), la cantidad total de producción de marañón (50 tn) prevista a ser alcanzada a fin de proyecto y los fondos presupuestados para ello. Son IOVs que están sobredimensionados y tras el primer año de ejecución no parecen realistas ni alcanzables a fin de proyecto. El proyecto había priorizado a la fecha, la meta relacionada con la superficie cultivable en detrimento del número de familias atendidas, reduciendo la cobertura a 400 familias aproximadamente (menos familias pero con disponibilidad cada una de mayor nº de manzanas cultivables de marañón) lo que implica una reducción sustancial de la población meta que ciertamente modifica los términos del CS. De igual forma, en términos de asignación presupuestaria a los distintos componentes, el diseño de la intervención presenta una asimetría excesiva en el apoyo que el proyecto brindará a diferentes colectivos beneficiarios: 3.000 Cbs (150 €) por familia de productores –para un colectivo total de 519 familias según CS- y comercializadores de productos agrícolas varios –para un total de 250 familias de las comunidades de Chacraseca y Lecheguagos y 40.000 Cbs (2000 €) por socia cooperativista de las Plantas Procesadoras –para un colectivo total de 80 familias-). A esta inequidad del diseño en la asignación presupuestaria se añade la falta de vertebración entre los 5 componentes de la intervención. Así, el componente de apoyo a la comercialización pareciera ligado únicamente al marañón procesado por las dos Plantas Procesadoras sin vínculo apreciable con los productores, que constituyen la gran mayoría de la población meta de la acción. El componente relacionado con la gestión de riesgo no parece ser una necesidad real de los beneficiarios y no guarda relación sinérgica con el resto de componentes. Por otra parte, el diseño de la intervención no dispone de un Análisis de Factores Externos y de Riesgos suficiente, principalmente en lo referente al estudio del potencial de procesamiento de semilla de marañón

en la zona. Esto se ha producido por no haberse realizado un estudio de factibilidad económico-financiero suficientemente robusto. El estudio existente en el CS es a todas luces insuficiente.

2. Efficiency of implementation to date.

El proyecto presenta problemas de eficiencia. El apoyo técnico y de acompañamiento por parte de OXFAM GB y CIPRES parece haber sido insuficiente (débil análisis estratégico, escaso esfuerzo en la validación y actualización del diseño contenido en el CS en función de la evolución del contexto, débil inducción en procedimientos de la CE principalmente en lo referente al manejo presupuestario). El perfil del Oficial de Proyecto de OXFAM GB no ha sido el apropiado habiendo sido sustituido durante este primer año de ejecución. La Unidad de Gestión del proyecto está insuficientemente dotada, contando a la fecha solo con el director y dos técnicos agrónomos –estos sí de suficiente cualificación- Ciertamente hay que destacar la conformación en el primer año de un equipo de 19 productores-promotores comunitarios que se ha constituido en factor clave para garantizar la coordinación de actividades en el componente R1 (mayor producción y mejora de la calidad del marañón orgánico). Durante el primer año se han producido retrasos relevantes en el cronograma de ejecución debido principalmente a dificultades en la obtención de insumos para la producción por un lado (semillas de marañón), y por otro, de los medios necesarios para la gestión del proyecto (local para la oficina de coordinación, equipamiento, contratación del personal, etc.). En relación al avance físico del R1 (producción de marañón), señalar que a fecha de misión se habían sembrado 213 Manzanas de Marañón de las cuales solo 92 Mz se encontraban con plantas vivas al final del año 1 debido a la fuerte sequía y al débil diagnóstico técnico de partida que no tuvo suficientemente en cuenta lo limitado de las fuentes de agua disponibles. Se ha proporcionado equipos y materiales para el cultivo y manejo del marañón, se han realizado labores de promoción e información aunque limitadas, por la escasez de recursos humanos. En relación a R2 (Certificación Orgánica) no parece que se esté abordando suficientemente la necesidad de coordinación y organización a nivel de productores y procesadoras requerida como para alcanzar los requisitos de certificación orgánica. Ha habido aun escaso avance en relación al componente R3 (comercialización) principalmente en lo referido a la definición de la estrategia a seguir, a la secuencia y grado de implicación de productores y procesadoras, al tipo de asociación a alcanzar entre los diversos colectivos de la población meta en aras de facilitar la comercialización de productos varios, etc. A fecha de misión el grueso de la venta de marañón procesado depende de CIPRES y de los clientes históricos en un volumen muy reducido aun. En relación a R4 (Mejora de capacidades institucionales), a pesar de haberse comenzado la capacitación en gestión empresarial y aspectos contables, no se ha logrado aun un mejoramiento de las capacidades gerenciales en COPEMUS y COAGRUM, las dos Plantas Procesadoras beneficiarias.

3. Effectiveness to date.

Tal como está enfocada a fecha de misión, la intervención no se encamina a la consecución del OE, ni en lo referente al incremento entre un 30 y un 50% del nivel de ingreso, ni al número de familias que se verán beneficiadas, ni en cuanto al incremento de capacidades de las organizaciones de productores para incidir en las políticas públicas e incrementar la participación en instancias locales municipales. Se hace necesario un cambio de estrategia a la mayor brevedad posible. A fecha de misión se percibía un escaso nivel de apropiación del proyecto por parte de los productores; conocían exclusivamente lo referente al cultivo y producción de semilla de marañón pero sin una comprensión integral en relación a la comercialización (de marañón y otros productos) al alcance de la acción en cuanto a incrementar la presencia en espacios de participación ciudadana, etc. La misión duda de que el proceso de identificación de la iniciativa se haya realizado de una forma suficientemente participativa, con la consiguiente falta de claridad sobre los roles de cada grupo beneficiario. El grupo meta que ha sido considerado central –en términos presupuestarios y estratégicos- en el diseño de la iniciativa (37 socias de las dos cooperativas procesadoras) que ha venido siendo acompañada por CIPRES desde hace 10 años, presenta un perfil completamente dependiente de esta institución sin haber asumido aun una lógica tendente al desenganche progresivo de la ayuda externa subvencionada (hay resistencias importantes a incrementar el nº de socias, resistencias a aceptar el acompañamiento temporal de una gerencia externa que permitiera insertar una dinámica de gestión eficiente, insuficiente convicción sobre la necesidad de una asociación estratégica con los productores, conocimiento insuficiente sobre los riesgos que presenta el entorno en términos de incremento de la competencia en el procesamiento de semilla).

4. Impact to date.

El proyecto, tal como está concebido y enfocado a fecha de misión, presenta perspectivas bajas de impacto. Sólo si se produce un cambio de estrategia a la mayor brevedad, se articula convenientemente la intervención con otras acciones de CIPRES en la zona como el Programa Productivo Alimentario y Agroindustrial –tal como reza el CS-, se alcanzan alianzas estratégica con otras intervenciones (IDR,

PPR-CIPRES (Centra de Cooperativas), DECOPAN-CE,..), y se logra una plataforma organizada dentro del tejido socio-económico, es posible que disminuya la vulnerabilidad de la población de la zona.

5. Potential sustainability.

El proyecto presenta problemas evidentes de sostenibilidad. Riesgo elevado de no subsistencia de las Plantas Procesadoras a fin de proyecto (necesidad de que CIPRES implante estrategia de desenganche). En caso de no caminar hacia la mencionada asociación estratégica entre los productores y las cooperativas de procesamiento de marañón hay un riesgo elevado de que el aumento de producción de semilla obtenida por efecto del apoyo del proyecto sea vendida por los productores a otras Plantas Procesadoras privadas que van a entrar en la zona y obviamente, no al mejor precio posible.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

CIPRES/OXFAM GB:

- Proceder a una reflexión de fondo sobre la estrategia global a seguir. Deben vertebrarse los resultados de la intervención; buscar un equilibrio razonable entre el nº de familias beneficiarias, la meta de superficie cultivada y la cantidad a producir de marañón. Revisión presupuestaria acorde con conclusiones de proceso de reflexión.
- Ampliar espacios de participación de los productores en el proyecto; énfasis en fortalecimiento organizativo es crucial para abordar exigencias del mercado orgánico, para ganar poder de negociación sobre precios, para apropiarse del vector comercialización en asociación con plantas procesadoras beneficiarias
- Realizar a la mayor brevedad un estudio de factibilidad económico-financiero robusto que oriente y soporte la toma de decisiones estratégicas
- La dirección de CIPRES debe transmitir a COPEMUS y COAGRUM la necesidad de caminar hacia el desenganche y autonomía.
- Es clave que CIPRES asegure la coordinación efectiva y sinérgica con el Programa Productivo Alimentario y Agroindustrial
- OXFAM GB debe acompañar más de cerca el proyecto principalmente en esta fase de reorientación y redefinición de la estrategia. Sería deseable que el nuevo Oficial de Proyecto en proceso de selección cuente con experiencia en el manejo de proyectos CE.
- OXFAM GB debe implicarse activamente en la definición y orientación del componente R3 de comercialización
- Asegurar la coordinación efectiva con otros proyectos CE de la zona (DECOPAN, etc.);

DCE:

- Continuar acompañamiento cercano en el proceso de reflexión estratégica;
- Insistir en la aclaración sobre normatividad y procedimientos para el correcto manejo presupuestario.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – Por el derecho a una vida digna en el tiempo de la globalización. La Nicaragua Posible.
MR-30368.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/011-603	Task Manager: Sandra Mejía
Date Financing Agreement signed: 16/12/03	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 01/01/03	Monitor: Irene Rodríguez
Start date - actual: 01/01/03	Project Authority: INTERMON-OXFAM
End date – planned: 31/12/06	Sector/Subsector: 15050 – Fortalecimiento de la Sociedad Civil
End date - likely: 31/12/06	Monitoring visit date: From : 05/09/05 - To: 09/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	5.447.581
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	1.854.670
Expenditure Incurred by Project:	€	3.221.267

* As at: **30/06/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	a
5. Potential sustainability	a

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El Programa y los elementos de su diseño son altamente pertinentes. Las 5 Líneas de Acción del Programa (Desarrollo Productivo, Incidencia Política, Fortalecimiento Institucional, Participación Ciudadana y Género) se complementan en un marco de acción global que pretende contribuir a la reducción de la pobreza de los sectores más vulnerables de las áreas rurales (familias y pequeños productores organizados, con especial atención en las mujeres) a través de estrategias de empoderamiento socio-económico (soberanía alimentaria, generación de ingresos, comercialización, fortalecimiento a cooperativas y promoción de alianzas, tenencia de la tierra...) y de incidencia política en los ámbitos local y nacional (liderazgo en las estructuras del poder local, planificación municipal participativa, apoyo a redes nacionales que operan en la vigilancia y propuesta de leyes que garantizan y/o favorecen un desarrollo económico y social equitativos). Para algunos rubros se maneja un fondo de crédito que representa el 5,6% del presupuesto CE. La traducción de lo anterior en un ML coherente no es ejercicio fácil por el carácter regional del proyecto y la multitud de actores y líneas de acción, y se ha traducido en un ML que no reúne la calidad deseada en términos de identificación de objetivos específicos y resultados: ambos son excesivos (9 OEs y 26 resultados) y no todos guardan la misma jerarquía. Dado su complejidad, hubiera sido pertinente diseñar un ML en cascada con un número de OEs igual al número de líneas de acción. Los Objetivos específicos en función de su propósito, podrían agruparse en tres grandes rubros: 1) el derecho a tener garantizados unos medios de vida sostenibles 2) el ejercicio de la ciudadanía social y política igualitaria y 3) las acciones orientadas al empoderamiento de las mujeres. A pesar de lo anterior, la estrategia de intervención está planteada de forma suficientemente clara para su aplicación en el conjunto de las múltiples áreas de acción del Programa.

2. Efficiency of implementation to date.

El Programa está siendo eficiente en la realización de actividades y logro de resultados, eficiencia que toma un especial significado si se considera que se trabaja con 18 organizaciones locales y 5 redes nacionales. El monitoreo se ha realizado en el 33% de las contrapartes. En cuanto al cumplimiento de IOV, el Programa diseña anualmente indicadores intermedios (de resultados) que son acumulativos para los IOV finales. En este sentido, de los 46 indicadores previstos para el 2004, el 44% se ha sobre-ejecutado y tan sólo un 20% estaba sub-ejecutado, en su gran mayoría porque las actividades se habían

reprogramado para el 2005. Aunque todavía no se ha realizado el análisis del cumplimiento de los IOV determinados para 2005, la previsión es muy optimista. Las líneas que mayor eficiencia presentan son las de Desarrollo Productivo, Participación Ciudadana y Género. Los mecanismos interinstitucionales de administración y gestión del Programa son muy eficientes. Se da un buen sistema de programación anual con las contrapartes y los instrumentos financieros de éstas son, en general, de buena calidad. La modalidad de partenariado que Intermón mantiene con la mayoría de sus contrapartes, es decir, de relaciones que se basan en alianzas estratégicas de acompañamiento e intercambio que trascienden la mera ejecución de proyectos, ha elevado la eficiencia en la ejecución. En cuanto a la eficiencia en el avance físico/financiero, el Programa arrastra un pequeño desfase debido a que el primer año de ejecución, año 2003, no se recibió el desembolso de la CE por el desfase en la firma del Convenio. En cuanto a la ejecución presupuestaria, la línea de género requerirá de mayor presupuesto si se quiere mantener la calidad de los resultados. Quedan por aclarar el reconocimiento retroactivo de la derogación de la regla de origen para las compras ya ejecutadas en el 2004, y el reconocimiento retroactivo del IVA como gasto (no fue hasta agosto del 2005 que el Ministerio de Hacienda ha exonerado de IVA al programa), aspecto actualmente en negociación con la Delegación.

3. Effectiveness to date.

La eficacia demostrada ha sido notable. Las hipótesis se han ido cumpliendo según lo programado, lo que constituye una garantía del logro de los objetivos específicos. Los indicadores de los OEs son bastante generales y su cumplimiento es muy previsible. La promoción de la coordinación y articulación entre diferentes instituciones con vocación productiva ha generado sinergias muy favorables, fundamentalmente para la comercialización del café y mejoras a la producción; ha sido una estrategia muy eficaz para los fines del Programa y de las diferentes estructuras organizadas de pequeños productores/as de café (cooperativas, federaciones, confederaciones, coordinadoras, etc.). La coordinación de algunos socios locales y contrapartes con las instancias nacionales responsables del Programa Regional de Seguridad Alimentaria, ampliará los efectos positivos del Programa de Intermón y permitirá identificar estrategias para sostener los beneficios a más largo plazo.

4. Impact to date.

El Programa está generando impactos positivos. Se pueden destacar: las mujeres que han accedido a la propiedad de la tierra, han ido experimentando sistemas de explotación que ha mejorado, en ocasiones notablemente, la calidad de vida de las Unidades Familiares, a tal punto que los varones han dejado de emigrar a Costa Rica; algunas mujeres emprendedoras de microempresas rurales, están generando empleo en las comunidades. La alcaldía de San Lorenzo ha promovido el presupuesto municipal participativo. La campaña por la no privatización del agua impactó directamente en la Ley de Aguas, actualmente en reformulación. En la estrategia diseñada para los grupos cafetaleros, la Planificación Estratégica promovida y asesorada por Intermón ha impactado enormemente en las dinámicas internas de trabajo entre las Juntas Directivas y los asociados, relación históricamente viciada que ha logrado "sanearse", en opinión de las cooperativas, volviéndose un aspecto importantísimo de cara a su proyección a largo plazo.

5. Potential sustainability.

Los beneficios del proyecto serán sostenibles ya que se están conjugando una serie de factores que constituyen una garantía para su perdurabilidad. Se destacan: los créditos muestran perspectivas de ser reintegrados; muchas mujeres ya han diversificado su actividad productiva con manejo de ganado mayor con sus propios recursos; el volumen de venta de café ha crecido en un 25% y se han diversificado los mercados internacionales y las marcas; las fuentes de financiamiento de las contrapartes están bastante diversificadas, por lo que la eventual retirada de financiamiento CE no supondrá que se dejen de llevar a cabo procesos de acompañamiento. Lo anterior es fruto de las relaciones de partenariado que Intermón mantiene con las contrapartes y grupos de beneficiarios (relaciones en ocasiones históricas que trascienden la ejecución del programa); se está favoreciendo un buen marco de relaciones con las instituciones del estado como es la Asamblea Legislativa. En términos del respeto hacia los factores de desarrollo, el programa está garantizando su viabilidad. En el marco de las políticas institucionales de apoyo, el gobierno cuenta con una Estrategia de Reducción de la Pobreza y Crecimiento Económico, con Plan Nacional de Desarrollo, con Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y con la Ley de Participación Ciudadana. Si bien el gobierno no ha destinado los esfuerzos suficientes en su implementación, constituyen un marco normativo estable.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

<p>Pertinencia. A la ONG Internacional: Profundizar en el próximo documento de progreso la articulación entre las distintas líneas de actuación y entre éstas y sus objetivos y resultados. Adecuar los indicadores de la línea de incidencia política. Eficiencia. A la Delegación: Atender el seguimiento presupuestario del</p>
--

Programa por línea de acción, conforme al presupuesto aprobado en el contrato de subvención. A *la ONG Internacional y a la Delegación*: Considerar la posibilidad de subsumir la evaluación intermedia prevista (desfasada en su ejecución pues todavía no se ha realizado) en el proceso de sistematización. **Eficacia.** A *la ONG Internacional y los Socios Locales*: Diseñar indicadores cualitativos de género que amplíen la calidad de los objetivos específicos. A *la Delegación*: Promover coordinaciones entre distintas ONGs europeas que actúen en los mismos rubros: seguridad alimentaria, microfinanzas rurales, comercialización. **Impacto.** A *la ONG Internacional y a la Delegación*: Considerar la realización de un proceso de sistematización del programa dados los buenos resultados e impactos obtenidos. Este ejercicio habrá de contemplar las sinergias entre distintos proyectos para llevar a cabo un análisis de los impactos en la estrategia de reducción de la pobreza del gobierno y en la estrategia país de la CE 2002-2006. A *la Delegación*: Promover eventos temáticos (foros, campañas de consumo, tenencia de la tierra) en torno a la estrategia de productores y comercializadores de café. **Sostenibilidad.** A *la ONG Internacional, Socios Locales y Delegación*: Promover la articulación del Programa con el Programa Regional de Seguridad Alimentaria de la CE. El proceso de sistematización podrá aportar en el diseño y control de los sistemas de alerta temprana que serán desarrollados.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – Fortalecimiento de las capacidades locales con perspectiva de género y apoyo al desarrollo productivo en los municipios de Mateare y Belén.
MR-30369.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2002/020-621	Task Manager: Alain Peigné
Date Financing Agreement signed: 24/02/03	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 14/04/02	Monitor: Irene Rodríguez
Start date - actual: 14/04/02	Project Authority: Horizont 3000
End date – planned: 01/04/06	Sector/Subsector: 15050 – Fortalecimiento de la Sociedad Civil
End date - likely: 01/04/06	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 16/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	499.007
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	331.554
Expenditure Incurred by Project:	€	293.150

* As at: **30/06/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto es pertinente y se adecua a los intereses, demandas y necesidades de la población meta. De otra parte, se armoniza con las políticas del gobierno en materia de desarrollo rural (aunque estas últimas están siendo escasamente impulsadas) y contribuye a la democratización de los espacios locales con su apoyo a la implementación de la Ley de Participación Ciudadana. La calidad en el diseño es media, destacando los siguientes aspectos: la estrategia podría haberse orientado hacia la consecución de un solo objetivo específico y no 4 como es el caso; las metas previstas son las mismas para los dos municipios, dado que existían y existen diferencias entre uno y otro de carácter socioeconómico y político, hubiera sido deseable diseñar metas específicas para cada municipio. Se puede observar que tanto los OEs como los Resultados son bastante generales, y apuntan a la contribución en procesos más amplios de desarrollo comunitario con equidad genérica, por lo que no dan cuenta de estados o situaciones acabadas, sino de avance en esos procesos más amplios. A pesar de lo anterior, en la práctica, las actividades y resultados muestran la flexibilidad necesaria para hacer los ajustes pertinentes.

2. Efficiency of implementation to date.

La realización de actividades según cronograma y avance en la consecución de resultados, ha mostrado una eficiencia media-baja (sólo para algunas actividades) debido fundamentalmente a la baja intensidad de actividades realizadas durante los 10 primeros meses del proyecto en que se contaron con escasos recursos financieros. No es hasta que llega el primer desembolso de la CE, en febrero del 2003, que el proyecto despegaba realmente. La ONG internacional decidió iniciar el proyecto aún sin saber de su aprobación de parte de la CE, situación de partida bastante anómala que auspiciaron las autoridades de H3000 que estaban en ese momento (no son las actuales). Este desfase ha sido difícil de remontar pues ha convivido con otras situaciones que tampoco favorecieron la eficiencia en la ejecución: condiciones de producción agrícola muy degradadas, climáticamente desfavorables (escasez de agua) y poco rentables (sobre todo en el caso de Mateare), por lo que los campesinos estaban desmotivados y escépticos en emprender nuevas acciones; factores socioculturales de gran arraigo en las comunidades como es la discriminación genérica; la voluntad política emanada de las autoridades municipales que en el caso de Mateare ha sido muy resistente a democratizar los procesos de planificación municipal, aspecto que se

está superando en esta fase; algunas comunidades se han incorporado en el 2004 y en el 2005. La calidad en los resultados ha variado de unos municipios a otros y de unas comunidades a otras. Otro factor que ha restado eficiencia ha sido el de no actuar simultáneamente desde tres frentes: 1) el productivo, 2) el de la comercialización y 3) el fortalecimiento de los emprendimientos productivos liderados por mujeres y jóvenes, como es el caso de la apicultura o el de la transformación de frutales (envasados). En el momento actual, los resultados que se relacionan con los puntos 2 y 3, es previsible que no logren la calidad deseada, sobre todo en Mateare, pues las cosechas de postrera retardarán algunos procesos de asistencia a la producción. En función de la calidad de los resultados y por ende de los OE a los cuales se vinculan, es pertinente la propuesta de ampliación del plazo de ejecución que la ONG internacional y la contraparte local están diseñando en el momento de la visita de monitoreo. En todo caso, en la expectativa de un cierre de proyecto en la fecha estimada oficialmente, se requiere de una revisión del último POA en términos de priorización de actividades sustantivas que potencien los resultados ya obtenidos.

3. Effectiveness to date.

En general, la eficacia mostrada hasta la fecha es media pero su previsión es buena. Los OEs no cuentan con indicadores, por lo que su medición ha sido analizada y proyectada en función de los efectos positivos sostenibles que han generado y generarán los resultados. Dada la amplitud de los OE, el proyecto contribuirá de hecho al logro de los mismos. El proyecto muestra flexibilidad para adaptarse a los factores internos y externos que puedan afectar el cumplimiento de los OEs. Es importante precisar los indicadores de los OEs 2 y 3 de cara al proceso de sistematización. En todo caso es importante fortalecer la estrategia orientada a la incidencia de los grupos organizados de las comunidades en los espacios locales, incluido el gobierno municipal, fundamentalmente en Mateare. Los efectos positivos de género pueden ser potenciados y ello contribuirá a ampliar la calidad de todos los objetivos específicos.

4. Impact to date.

El marco es favorable para que se puedan generar impactos positivos. El impacto del proyecto persigue actuar en el ámbito comunitario fundamentalmente y se amplía su accionar al ámbito municipal. En el caso de Belén, ya se han dado impactos favorables, pues el Plan de Inversión municipal se está elaborando en función del Plan estratégico municipal, elaborado participativamente y en el que las comunidades tuvieron una parte activa. Este proceso sería el deseable para Mateare aunque para lograrlo se requiere de un tiempo que superará el tiempo de ejecución del proyecto, tomando la experiencia de Belén. Pueden obtenerse mayores impactos positivos si se enfatizan las acciones dirigidas al fortalecimiento de los grupos de mujeres y jóvenes en actividades no agrícolas, pues al elevarse el grado de autonomía de las mujeres y su liderazgo en las comunidades, coadyuva a la generación de prácticas menos discriminatorias y qué duda cabe que el rol de las mujeres en las comunidades es un nuevo referente cultural para los y las jóvenes. Así mismo, el fortalecimiento a la estrategia de comercialización de los frutales, generará otro tipo de impactos colaterales, por ejemplo, la recuperación de la actividad agrícola que algunos campesinos van abandonando debido a la poca rentabilidad. También se ha impactado en el reconocimiento comunitario de la discriminación genérica, lo que ha favorecido la inserción de mujeres en las actividades productivas. Así mismo, el trabajo llevado a cabo sobre la identidad comunitaria ha impactado en el fortalecimiento organizativo y en la generación de redes de apoyo mutuo.

5. Potential sustainability.

Todos los Factores de Desarrollo son sostenibles a excepción de la viabilidad financiera de los grupos productivos (entre ellos los de mujeres) que en el momento actual no se puede garantizar totalmente (salvando las diferencias entre los grupos) En algunas comunidades la práctica agroecológica está totalmente asentada. Los modelos de diversificación productiva orientada exclusivamente a la seguridad alimentaria y protección de suelos, serán sostenibles en una parte importante de las comunidades (sobre todo de Belén) porque ya se ha podido validar en el marco del proyecto los beneficios que generan a las familias y las familias los han asumido como tales. Adicionalmente, en ocasiones su venta les representa algún recurso. En Mateare, dadas sus difíciles condiciones agroecológicas y la escasez de lluvias, se podrán validar algunas de las especies introducidas que todavía no se han podido cosechar. Efectivamente, dependerá de l@s agricultor@s mantener las tecnologías adecuadas para el manejo de sus fincas y patios, aspecto previsiblemente factible si las especies experimentadas dan resultados y tienen vocación comercial. En términos de los procesos vividos como comunidades históricas y con identidades propias, se considera que el proyecto ha sentado buenas bases para una convivencia más feliz y en general se ha elevado la autoestima de todos los pobladores/as de las comunidades, especialmente de las mujeres, para quienes la superación de la discriminación será una conquista a largo plazo.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

I. Pertinencia y calidad en el diseño. A la contraparte local: readecuar el marco de indicadores de resultados y OEs estableciendo diferencias entre municipios.

II. Eficiencia en la ejecución. A la contraparte local: Mejorar la estrategia en: temas productivos y de comercialización incluyendo la realización de estudios de mercado; microemprendimientos productivos de las mujeres y jóvenes (apicultura) y envasados; modalidades de autogestión financiera de los grupos de productores (microfinanzas rurales, microcréditos, fondos revolventes...) y de gestión organizativa. Lo anterior requerirá de la contratación de especialistas. A la Delegación: Visitar el proyecto para tener mejores criterios de valoración de la prórroga que será previsiblemente solicitada y que la misión de monitoreo considera pertinente.

III. Eficacia. A la contraparte: Potenciar los efectos positivos de género para ampliar la calidad de los objetivos específicos.

IV. Impacto. A la contraparte local: En el proceso de diseño de la metodología para la sistematización del proyecto (OE4), considerar indicadores que midan también los impactos generados, positivos y negativos para todos los OE

V. Sostenibilidad. A la contraparte local: promover una estrategia de capitalización de los grupos de productores así como fortalecer las capacidades microempresariales de las mujeres y jóvenes en las iniciativas que han emprendido.



MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – Apoyo a la promoción y defensa de los derechos de los pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua.
MR-30370.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/073-831	Task Manager: Cecilia Olmos
Date Financing Agreement signed: 28/11/03	Delegation Advisor: Luis Nuñez de Carvalho
Start date – planned: 02/12/03	Monitor: Irene Rodriguez
Start date - actual: 02/12/03	Project Authority: Comitato Internazionale per lo Sviluppo del Popoli, CISP.
End date – planned: 02/12/06	Sector/Subsector: 15063 – Derechos Humanos
End date - likely: 02/12/06	Monitoring visit date: From : 19/09/05 - To: 23/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	983.188
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	312.512
Expenditure Incurred by Project:	€	294.482

* As at: **28/02/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	a
5. Potential sustainability	a

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto es altamente pertinente en cuanto a las temáticas que aborda, las cuales representan las demandas e intereses de la población de las regiones del Caribe y de las instituciones de estado con representación regional en la zona, además de las del Gobierno Autónomo. La debilidad más evidente en cuanto al diseño consiste en la identificación de indicadores de OE y resultados. En el nivel de actividades se da cierta dispersión de acciones aunque los resultados muestran un buen nivel de complementariedad. Llama la atención que para algunos resultados se identifican ciertas actividades que no cuentan con financiamiento en el presupuesto. No en todos los casos este hecho afecta a la calidad del resultado. En lo concreto, el resultado 5 no está bien identificado pues la mayoría de acciones que se destinan a su cumplimiento carecen de presupuesto y por tanto su logro se ve amenazado. Además, se considera que dada su naturaleza y envergadura, el resultado 5 podría elevarse a nivel de objetivo específico, asumido en el que ya existe. En todo caso, el proyecto presenta buena flexibilidad en el nivel de actividades y resultados y de cara a elevar la calidad de la estrategia de intervención, es importante readecuar el Plan de actividades previsto y así mismo diseñar indicadores a nivel de resultados más adecuados.

2. Efficiency of implementation to date.

El proyecto ha sido eficiente en la realización de actividades sobre todo considerando que para alguna de ellas no había previsión presupuestaria. Aunque la ejecución financiera ha estado por debajo de lo programado debido al tiempo que tomó la instalación de las 3 oficinas, esta situación se ha ido remontando a partir del segundo trimestre del 2005 y se está ajustando la planificación para el periodo restante. En términos del logro de resultados, el proyecto no incorpora metas intermedias, sino resultados finales. Algunos indicadores cuantitativos de resultados no se podrán cumplir, como por ejemplo el número de promotores jurídicos comunitarios que el proyecto planificó, 450; serán 260. Igualmente sucede con datos cuantitativos del número de organizaciones con las que se trabajará, que será menor al indicador establecido. En todo caso, se considera que estas variaciones no afectan en sí a la calidad de los resultados, sino que son adaptaciones que obedecen a las posibilidades reales del proyecto y por otra

parte a la realidad del contexto en el momento en que se pone en marcha y que no es del todo coincidente con el momento en que fue identificado. Lo más significativo en términos del cumplimiento de resultados son los marcos de coordinación interinstitucional en todos los niveles (comunidad-gobierno autónomo-contrapartes locales-dirección del proyecto- instituciones del estado-cooperación internacional) que se han promovido por la acción del proyecto. El punto que merece ser atendido actualmente, es la necesidad de ordenar el Plan de actividades programado en función de los contenidos del proyecto más estratégicos, es decir, aquellos que aportarán impactos más amplios en lo social y en lo político. Este reajuste de actividades implica un reajuste presupuestario. Producto de esta revisión quedará delimitado el alcance de resultados y se habrán de establecer algunos indicadores más realistas y de mayor calidad. De especial relevancia será el apoyo a la elaboración de un Modelo de Justicia específico para la zona (Resultado 5)

3. Effectiveness to date.

La calidad de las metas logradas hasta el momento hace previsible un buen nivel de eficacia en el logro del objetivo específico. Ahora bien, los indicadores diseñados para el OE son de poca calidad pues realmente no dan cuenta de la medición de los procesos sustantivos que están insertos en el OE y hacia los que el proyecto está apuntando, entre otros se destacan: la coordinación interinstitucional con la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de los Derechos Humanos; la investidura institucional de la PDH con la que operarán los promotores jurídicos; el fortalecimiento del marco legal que rige la autonomía de la zona y que es difícilmente desgranable del marco general del ejercicio de los derechos para la población indígena y afrodescendiente; la potencialidad de los promotores jurídicos de jugar un importante rol en la prevención de conflictos comunitarios. Como ya se ha mencionado, el reajuste de resultados y actividades procurarán efectos positivos más amplios que cualificarán significativamente el objetivo específico. Así mismo, la coordinación con el Programa Plurianual de derechos Humanos de la CE, permitirá multiplicar alguno de los efectos del proyecto en el corto plazo, y de otra parte, abre un escenario de posibilidades para establecer convenios, colaboraciones o marcos de trabajo conjunto entre las organizaciones del consorcio y las contrapartes del proyecto a más largo plazo, lo cual se suma como otro factor importante de cara a previsibles impactos (de coordinación) y sostenibilidad.

4. Impact to date.

El proyecto ha generado impactos positivos hasta el momento y es previsible que éstos se amplíen. Las hipótesis se van cumpliendo por lo que todo parece señalar que el proyecto contribuirá efectivamente al logro del OG. La coordinación interinstitucional está siendo uno de los mecanismos puestos en marcha que mayor impacto está generando. Otro aspecto a considerar, es que este es el único proyecto que actúa en el área con la temática específica de derechos humanos y derechos en el marco de la autonomía regional, por lo que su valor agregado respecto al apoyo sectorial que el proyecto está haciendo es trascendental. En el momento actual, podemos destacar los siguientes impactos: la propuesta de actuación de los promotores jurídicos en las comunidades, ha impactado como una propuesta de prevención de conflictos al mismo tiempo que ha promovido en las comunidades un sentimiento de recuperación de la confianza en el sistema de justicia tradicional, además de fortalecer el suyo propio. Los convenios de colaboración y cooperación con la PDH y la Corte Suprema, constituyen otro impacto importante. Un tercer impacto de especial relevancia lo constituye el hecho de que el proyecto, a través de su estrategia de formación a promotores jurídicos comunitarios, hará viable la propuesta política asumida por la PDH de descentralizar algunos servicios de la misma (como primera fase) en la región sur, retroalimentándose del trabajo que los promotores realizan en las comunidades.

5. Potential sustainability.

Previsiblemente, los beneficios o resultados del proyecto serán sostenibles pues se están sentando ciertas bases para garantizar la continuidad del proceso. Se destacan: la institucionalidad de las contrapartes locales (prestigio, experiencia en la temática y en la zona y disponibilidad de recursos humanos y financieros); la inserción de la totalidad de los beneficios en las instituciones nacionales con autoridad en la temática, PDH y Corte Suprema, en las instancias del gobierno regional, en las instancias locales y su inserción por último (aunque igualmente relevante) en las estructuras comunitarias. Por otra parte, el proyecto constituye un instrumento que sin duda fortalece los planes de trabajo de CEDEHCA y URACCAN, pero que no generará dependencias tras finalizar su ejecución. Es importante fortalecer las acciones dirigidas a las organizaciones de mujeres, pues los previsibles efectos positivos sensibles al género, contribuirán a generar impactos más amplios. En términos del respeto hacia los Factores de Desarrollo, el proyecto asume los valores socioculturales como base de su propuesta, promueve la equidad genérica (aunque debe mejorarse) y se articula y complementa con las políticas de apoyo sectoriales en el área. La concientización que se está haciendo hacia los jóvenes en contra del racismo será sedimento de estructuras sociales más igualitarias respecto a las minorías étnicas.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

I. Pertinencia y calidad en el diseño. A las contrapartes locales y al coordinador del proyecto:

1.Sin variar el OE, delimitar el alcance de cada resultado y readecuar el marco de las actividades y presupuesto. Readecuar los IOV de resultados existentes y diseñar otros sensibles al género; 2. Redefinir los IOV del PP en función de la revisión de actividades y resultados.

II. Eficiencia. A las contrapartes locales: 1. Enfatizar acciones estratégicas hacia la elaboración del Modelo de Justicia para la zona Caribe, el Plan de trabajo con la PDH y la Corte Suprema y acciones específicas con y/o para mujeres indígenas y afrodescendientes. 2. Fortalecer capacidades de los recursos humanos y promotores en DDHH desde el enfoque de género. A la Delegación: 1. Apoyar en la visión estratégica para el ajuste de actividades y presupuesto.

IV. Impacto 1.Fortalecer los convenios de colaboración con la PDH y la Corte Suprema; 2. Identificar organizaciones y redes aliadas para la incidencia política en el espacio nacional. 3. Fortalecer la visibilidad del proyecto fuera de la zona Caribe.

V. Sostenibilidad. A las contrapartes locales: 1.Diseñar un plan de trabajo estratégico con los promotores articulado a los lineamientos de la PDH y la Corte para la zona. 2. En términos del apoyo a los marcos legales, enfatizar la especificidad de género y etnia. 3. Reforzar conocimientos de los promotores y actores locales en DDHH, género y etnia.



**RE-MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – PROGRAMA PLURIANUAL DEMOCRACIA Y
DERECHOS HUMANOS EN AMERICA CENTRAL - PROGRAMA PAIS
NICARAGUA.
MR-30166.03 – 27/10/05**

I. PROJECT DATA

Project Number: 2001/050-605	Task Manager: Cecilia Olmos
Date Financing Agreement signed: 02/11/01	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 02/11/01	Monitor: Britta Madsen
Start date - actual: 16/08/02	Project Authority: Instituto de Estudios Nicaragüenses
End date – planned: 16/08/06	Sector/Subsector: 15063 – Human Rights
End date - likely: 16/12/06	Monitoring visit date: From : 05/09/05 - To: 09/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	1.000.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	655.358
Expenditure Incurred by Project:	€	545.671

* As at: 15/08/05

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto es altamente pertinente por su enfoque estratégico de fortalecer procesos de participación social a nivel local con el fin de consolidar la democracia relativamente joven en el país y poder avanzar hacia el respeto a los derechos humanos tal como estipulado en los Tratados Internacionales ratificados por Nicaragua. La nuevamente creciente polarización política en el país aumenta aún más la pertinencia, visibilizando, a través de las cuatro ONGs que conforman el consorcio, que la reconciliación y un trabajo conjunto para el bien común entre actores con orientaciones políticas históricamente muy distintas es posible y que la consolidación de la democracia es un proceso de construcción de todos los días y no se puede reducir a las coyunturas electorales. La actual tabla de marco lógico resume los tres OE en uno sólo y su aprobación por parte de la CE queda pendiente. Aunque el ML mejora algunos de los aspectos señalados en el monitoreo de 2004, falta en los IOV todavía la introducción de una línea base cuantitativa y una mayor precisión cualitativa que permita evaluar el estado de avance de los procesos locales impulsados y su impacto. Según contrato, el último desembolso de 100.000 € llegará después del cierre del proyecto y en el momento del monitoreo, las ONGs no están en condiciones de adelantar estos recursos, lo que manifiesta un problema de planificación por parte del consorcio. En consecuencia significa que se bajará el ritmo de actividades en terreno, lo que podría perjudicar el cumplimiento con el plan de trabajo propuesto.

2. Efficiency of implementation to date.

La eficiencia del proyecto es regular. En 75% del tiempo transcurrido (3 años), el proyecto ha gastado 545.671 € (83,26 % de los fondos desembolsados: 655.358 €) y 49% del presupuesto total del proyecto (1.124.648 €). En cuanto a los desembolsos por parte de la CE se registran desfases de cuatro meses entre la fecha prevista y la realización efectiva de los mismos, lo que ha conducido a la interrupción de los procesos de capacitación y ha dificultado el seguimiento a nivel local. En consecuencia existe una acumulación de actividades para el POA4 que difícilmente puede ser abordada en el plazo previsto según contrato. La buena coordinación entre las organizaciones del consorcio y la fluida comunicación con la Oficina de Coordinación Regional del Programa en la Delegación benefician la eficiencia y se constatan avances en el logro y la calidad de los resultados, entre los cuales se pueden destacar el funcionamiento

de la Red de Multiplicadores, los convenios de colaboración con distintas instituciones públicas y el creciente espacio político y la formalización de los escenarios de concertación entre autoridades públicas y sociedad civil a nivel local. El proyecto además atendió la recomendación del monitoreo pasado de elaborar una estrategia de sistematización y seguimiento que podría servir de modelo para los otros proyectos del Programa Plurianual en la región.

3. Effectiveness to date.

El proyecto se considera eficaz y logrará cumplir con los tres OE por su amplia cobertura geográfica (52 municipios en 17 departamentos) y la alta capacidad de convocatoria con múltiples sectores a nivel municipal. En cuanto a las características de la población beneficiaria habría que anotar que los datos recogidos por el proyecto demuestran una distribución relativamente equitativa entre mujeres y hombres, jóvenes y adultos, pero solamente el 30 % de los beneficiarios proviene de zonas rurales y 70% de los participantes de los talleres es población urbana (ver por ejemplo informe narrativo sobre la ejecución del POA2). Dividiendo su presencia territorial, las organizaciones del consorcio han podido continuar con procesos locales que ya venían apoyando, pero articulando su metodología de capacitación en el marco del presente proyecto. Es positivo que existan compromisos de los participantes de los talleres municipales para replicar el contenido de las capacitaciones en sus comunidades, pero sería importante poder verificar qué dinámicas impulsó la réplica en las comunidades rurales. Se considera que en un ambiente local muchas veces tenso por la percepción de la población que las autoridades municipales no operan de manera transparente y no cumplieron con sus responsabilidades, la credibilidad de las ONGs como facilitadores en el diálogo local ha podido prevenir conflictos. Un efecto secundario positivo ha sido la decisión de tres organizaciones (FUNDEMOS, Fundación Violeta Barrios de Chamorro y el Centro de Derechos Constitucionales) de seguir después de la terminación del proyecto como consorcio en el trabajo de formación con mujeres líderes, especialmente alcaldesas y concejales. Positiva es también la atención especial del proyecto a los pueblos indígenas: se cuenta con material de capacitación en los principales idiomas indígenas de la Costa Atlántica y se prevé en coordinación con otro proyecto de la CE la organización de encuentros étnicos regionales.

4. Impact to date.

Las perspectivas de impacto del proyecto son buenas. En cuanto a las hipótesis a nivel del OE según marco lógico, se puede hablar hasta la fecha de un parcial cumplimiento, dado que el proyecto definitivamente hace una contribución significativa al empoderamiento de la sociedad civil a nivel local y en este sentido ayuda a sentar las bases para transformar los procesos de toma de decisiones en el país, pero transformar la voluntad política de autoridades locales, regionales y nacionales en favor de una mayor apertura y real participación de la sociedad civil es un proceso que supera la duración del presente proyecto. Es importante tener en cuenta que Nicaragua es una democracia muy joven, al mismo tiempo, se subraya que el proyecto ha sido sumamente ágil en comprometer con un convenio a distintas instituciones públicas, por ejemplo la Policía Nacional, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Asociación de Municipios. Se considera que estas gestiones abrieron el espacio para avanzar en la formalización institucional de políticas de cooperación con la sociedad civil. Además, varias organizaciones del consorcio participan y tienen un papel de liderazgo en la Coordinadora Civil, la plataforma de la sociedad civil más grande del país y con mayor capacidad de incidencia ante las autoridades públicas. El proyecto tiene una buena estrategia de difusión y tiene cobertura tanto en los noticieros de los principales canales de televisión, como en la prensa escrita. La publicidad en estos espacios con acceso a un público nacional amplio se considera importante, dado que la existencia y el buen funcionamiento del consorcio mismo transporta un mensaje importante de reconciliación y la construcción de agendas comunes de trabajo.

5. Potential sustainability.

El proyecto cuenta con buenas perspectivas de sostenibilidad, dado que las organizaciones del consorcio tienen donantes diversificados, aunque habría que hacer seguimiento de cómo evoluciona la cooperación internacional con América Latina, dado que las ONGs de derechos humanos no tienen hasta la fecha una cultura de generación de ingresos propios, debido a que trabajan con los sectores más vulnerables de población y no cobran sus servicios de asesoría. El proyecto cuenta con una estrategia de sostenibilidad que implica la continuación de los procesos impulsados como parte de los planes institucionales de trabajo de las ONGs del consorcio y sin duda ha contribuido al fortalecimiento de cada una de las instituciones participantes tanto con respecto a sistemas de administración financiera, como en el uso de instrumentos de planificación, coordinación y sistematización. Siendo uno de los proyectos más sólidos del Programa Plurianual Democracia y Derechos Humanos en Centro América, tendrá un papel fundamental en la sistematización de la experiencia regional y sirve de referencia y apoyo para los otros proyectos nacionales que han tenido mayores problemas con el funcionamiento de su consorcio. Nicaragua, igual que los otros países centroamericanos, no tiene un plan nacional de acción en derechos humanos, como recomendado por la ONU. Por lo tanto, no cuenta con una política pública integral en la materia, no hay un referente en el ejecutivo, sino existe la institución del Procurador, hasta la fecha sin el

suficiente presupuesto para cumplir adecuadamente sus funciones. Dicha situación indica que los retos en materia de derechos humanos siguen siendo grandes en el país, como en la región centroamericana. Mientras los proyectos nacionales, como el de Nicaragua, han podido tener avances importantes en cuanto al empoderamiento de la sociedad civil, faltaría una segunda fase para ampliar y consolidar los espacios políticos ganados y aumentar su incidencia en la toma de decisiones de las autoridades públicas nacionales.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

En relación a la calidad de diseño: Comité de Seguimiento: Revisar los IOV y precisar en términos de cantidad y tiempo. Con vista a la sistematización habría que garantizar que las organizaciones del consorcio cuenten con IOV para medir avances de los procesos que están impulsando.

En relación a la eficiencia: Comité de Seguimiento: con el fin de mantener el ritmo de actividades y garantizar la consolidación de los procesos locales, buscar fondos con otros donantes para contar con los recursos que el último desembolso (100.000 € menos imprevistos = 60.064 €) sólo cubrirá tras la finalización del proyecto.

En relación a la eficacia: Consorcio: Dado que la población rural es altamente vulnerable en cuanto a la violación de sus derechos por la falta de atención a sus necesidades básicas y su falta de acceso a la información sobre procesos políticos y decisiones que afectan sus vidas, se considera importante enfocar en el tiempo restante del proyecto en la mayor participación y el mayor empoderamiento de dicho sector, facilitando su diálogo con las autoridades municipales.

En relación al impacto: Consorcio: Hacer a final del proyecto una devolución política nacional de los resultados, por ejemplo en alianza con la Coordinadora Civil.

En relación a la sostenibilidad: Consorcio: 1.) Operacionalizar la estrategia de sostenibilidad en el POA4, con extensión de 4 meses, 2.) Con el fin de lograr compromisos institucionales a largo plazo que no sean afectados por cambios políticos, promover que más allá del proyecto se formalice una política institucional de colaboración con la sociedad civil en las instituciones que firmaron un acuerdo de colaboración con el consorcio, 3.) Identificar los procesos locales más débiles e intensificar el apoyo hasta el cierre del proyecto. Especialmente apoyar a los socios locales en el análisis y la definición de una estrategia de manejo de riesgos, 4.) Apoyar a las organizaciones locales de base en la elaboración de proyectos y propuestas ante las autoridades municipales. Comisión Europea: Teniendo en cuenta que el Programa Plurianual de Democracia y Derechos Humanos en América Central es una experiencia piloto y, que la consolidación de los consorcios permite ahora una proyección estratégica nacional y regional a más largo plazo, considerar la financiación de una segunda fase en el marco del apoyo a la integración regional centroamericana (RSP 2007 – 2013).



**MONITORING REPORT
NICARAGUA – NI – CAFÉ: UN EJEMPLO DE PRODUCCIÓN Y
CONSUMO RESPONSABLE.
MR-30371.01 – 27/10/05**

I. PROJECT DATA

Project Number: 2001/059-145	Task Manager: Maria Dolores Monge
Date Financing Agreement signed: 30/12/02	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 01/05/03	Monitor: Sara Sotillos
Start date - actual: 01/05/03	Project Authority: Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)
End date – planned: 30/04/06	Sector/Subsector: 31120 – Desarrollo Agrario
End date - likely: 30/04/06	Monitoring visit date: From : 19/09/05 - To: 21/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	1.221.620
Secondary Commitment (funds contracted):	€	1.221.620
Funds Disbursed by the Commission:	€	789.886
Expenditure Incurred by Project:	€	686.353

* As at: **21/09/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

La presente intervención es pertinente como acción de respuesta a la problemática identificada (la degradación ambiental de los bosques tropicales, el deterioro de las plantaciones y la falta de infraestructura para obtener café de óptima calidad, el difícil acceso a los mercados internacionales y las reducidas capacidades organizativas). El proyecto se inserta dentro de la línea presupuestaria de medioambiente en aras a imponer prácticas sostenibles en la producción del café a la vez que apoya a las familias cafetaleras más desprovistas de Nicaragua a salir de la pobreza. La finalidad del proyecto es conseguir, mediante la capacitación de Café Nica (contraparte que lidera el proceso de comercialización y producción de café orgánico y de comercio justo de las cooperativas y que cuenta con 9 cooperativas afiliadas – 30% de los pequeños productores del país), un fortalecimiento organizativo y de producción ecológico así como un acceso a los mercados internacionales mediante la sensibilización de un consumo responsable, en concreto el mercado de café español. El diseño del proyecto es ambicioso en términos temporales ya que cuenta con 1 Objetivo General (OG) y 4 Objetivos específicos (OE) amplios y difíciles de alcanzar en 3 años. Entre las principales debilidades en el diseño se encuentra: la ausencia de un estudio de factibilidad sobre el estado de biodiversidad del área del proyecto previo y detallado; la falta de Indicadores Objetivamente Verificables (IOVs) adecuados y concretos debido a esa ausencia de línea de base (en cuanto al nivel de ingresos de las familias, porcentaje de venta de café, datos medioambientales etc.). Por otro lado cabe resaltar un error formal en la Matriz del Marco Lógico (MML) ya que éste cuenta con 4 OE que corresponderían a los resultados mientras que a su vez éstos corresponderían más bien a las actividades. De todas formas esto no supone un cambio sustancial en la lógica de intervención. El proyecto ha demostrado ser flexible en su programación estratégica reajustando los resultados en función de los nichos de trabajo (población, sensibilización, industria y consumidor final). Por otro lado, al inicio no existía Café Nica como organización con rol facilitador de cooperativas, ésta figura se introdujo una vez comenzado el proyecto y ha significado un cambio estratégico sin duda clave para el desarrollo de la intervención. A fin de cuentas son las cooperativas quienes establecen las necesidades, gestionadas y representadas por Café Nica.

2. Efficiency of implementation to date.

La ejecución del proyecto ha sufrido y sufre retrasos significativos en los desembolsos por parte de la CE debido fundamentalmente a una falta de comunicación entre Ecodes y la CE desde el inicio del proyecto coincidiendo con la transición hacia la desconcentración. Esto ha provocado retrasos en la entrega de informes por falta de claridad en cuanto a fechas o modalidad de entrega (con o sin Informe Financiero/ auditoria). Como resultado de eso, el proyecto se ha visto afectado en dos sentidos: en la contrapartida de los socios que han tenido que subsidiar con sus fondos el vacío en el presupuesto y en la calidad de los resultados (ex. retraso en la construcción de más beneficios húmedos). Por otro lado la intervención se caracteriza por su complejidad al llevar a cabo actividades tanto en Nicaragua como en España, lo que dificulta la elaboración del informe financiero/auditoria conjunto. Cabe resaltar que desde que la desconcentración se ha hecho efectiva, la comunicación con la CE es más fluida y directa así como las sugerencias y orientaciones de la CE están ayudando favorablemente a conseguir mejor los resultados. Es de resaltar el cambio producido durante la implementación del programa en cuanto a la producción de café bajo sombra hacia café con certificación orgánica como respuesta a las nuevas circunstancias del mercado (la limitada demanda de certificación de café bajo sombra en el mercado internacional). Desde el punto de vista de la relación con otros organismos que contribuyen con financiamiento CE en el proyecto, se ha demostrado una buena y transparente coordinación así como fluida comunicación entre ellas (Intermon-Oxfam y Ecodes). Existe un plan de actividades conjunto y se ha hecho un claro reparto por áreas de actividad (mejora de la calidad, comercialización, estudios medioambientales, o apoyo a la planificación estratégica de Café Nica), no dando lugar a duplicidad de rubros financiados. La gestión entre las cooperativas y Café Nica es transparente (registro de socios, aportaciones, deudas, ingresos). Ecodes cuenta con un equipo profesional de técnicos agrónomos y especialistas en producción de café orgánico. La comunicación entre los directores del proyecto en España y en Nicaragua es también fluida. Al tratarse de un proyecto de producción cafetalera donde se combina el componente de comercialización y protección de bosques tropicales, se puede afirmar que los resultados alcanzados son satisfactorios pero al no existir línea de base clara desde el inicio es difícil medirlos. Entre los logros cabe destacar: capacitación de 3448 productores/as en temas de manejo de fincas y prácticas relacionadas con la producción de café; 24 técnicos de campo cuentan con herramientas técnicometodológicas para la capacitación de productores. En lo referente a la comercialización, ha incrementado la exportación de café así como los ingresos adicionales percibidos desde el inicio del proyecto; el café ecológico y de comercio justo ha pasado a ser reconocido por más del 10% de la población consumidora de café en Zaragoza (España) con respecto al 2% en el 2004. Sin embargo se han retrasado las campañas de sensibilización en España ya que se querían consolidar primeramente las relaciones con distribuidores. Se ha elaborado un estudio sobre alternativas económicas que necesita convertirse en informe de análisis financiero de resultados más que en un relato de experiencias. Las cooperativas han elaborado con el apoyo de Café Nica un manual de normas de calidad que está en fase de discusión y será sometido a la aprobación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3. Effectiveness to date.

El esfuerzo de las acciones de capacitación (gestión ambiental sostenible de la producción) y la asistencia técnica ofrecida a los productores, empieza a obtener resultados en el incremento del número de fincas que han obtenido la certificación de café orgánico, el movimiento de transición de pequeños productores hacia este tipo de cultivo, y en el incremento del grado de competencia técnica de los productores. Es evidente que Café Nica ha desarrollado un fortalecimiento Institucional como gestora de sus cooperativas afiliadas. A pesar de no haber un plan medioambiental específico al inicio del proyecto todas las actividades han llevado a proteger el medio ambiente porque son actividades integradas unas con otras. Todos los productores son conscientes de la importancia del buen manejo del beneficio húmedo y la diversificación en las plantaciones para conservar sus tierras. En general, el grado de motivación es elevado. El proyecto ha contribuido a crear una participación global, nivelando y estandarizando conocimientos entre cooperativas. Cabe resaltar que la Cooperativa de la UCA Miraflores es la más avanzada en prácticas ambientales, cuentan con un plan de desarrollo de actividades de Ecoturismo avanzado, tienen plantas de energía solar en los laboratorios de cata, se suministran de energía eólica y han elaborado un estudio piloto de Aves y Flora. En cuanto a los programas de formación han desarrollado un programa de contabilidad y administración secundaria y un título en agroecología reconocido por el Ministerio de Educación. Los técnicos catadores han participado en 3 eventos importantes a nivel nacional: Taza de la excelencia, Nicaragua 2004 (se alcanzaron 18 lugares entre los 35 finalistas), en una conferencia sobre calidades del café impartida por una empresa tostadora americana y cursos de formación de catadores juveniles integrado por jóvenes provenientes de las familias de cooperativas socias. De los estudios de las características del café en distintas zonas, se ha identificado que el consumidor español prefiere café de baja acidez, cultivado a baja altura, lo que favorece a los productores de este tipo de café que daban por pérdida su producción. Asimismo se ha consolidado una red de agentes interesados en café sostenible en el lado español. Allí se ha logrado

utilizar el logo “café sostenible de Nicaragua” hasta que los distribuidores utilicen una marca comercial concreta.

4. Impact to date.

A día de hoy aún estando casi al final del contrato, es pronto para evaluar el impacto del proyecto. En términos ambientales, el impacto será sin duda positivo al lograrse, gracias a los beneficios húmedos, un correcto tratamiento del agua miel procedente del despulpado, así como el uso de la pulpa como abono orgánico además del enriquecimiento de suelos que supone la introducción de prácticas de diversificación bajo un enfoque agroecológico. Se está viendo poco a poco como la calidad del café aumenta con los premios de la excelencia de calidad recibidos por socios productores. Ha aumentado el interés por café nicaragüense por parte de las empresas distribuidoras y tostadoras de café en España a raíz de encuentros como La Feria de Hostelco, la Feria de Horeca, 1º Feria de Comercio Justo, y el Forum de Barcelona. Se prevé un aumento en las ventas de café orgánico considerable. Actualmente 29 establecimientos venden café nicaragüense en España.

5. Potential sustainability.

El proyecto finaliza dentro de cinco meses y todo el sistema puesto en marcha mediante esta intervención descansará en Café Nica y sus cooperativas asociadas. A día de hoy las perspectivas de sostenibilidad son positivas. Café Nica ha desarrollado un Plan Estratégico para los próximos 3 años orientado en dejar una estructura eficiente (planificación, comercialización), por lo que se garantiza una continuidad de las acciones emprendidas y un ejemplo para otras cooperativas. Asimismo Café Nica ha desarrollado un plan de incidencia política y pretende lograr espacio en el Instituto del Café del país en la Junta Directiva. Se quiere convertir a Café Nica en una institución sólida. Ya no es solamente la certificación un hábito adquirido de buen manejo si no que el socio está convencido de ello al darse cuenta de los beneficios en la salud y la importancia de preservar los bosques. Esto da lugar a que no haya riesgo de perder el bosque de café siendo la base del mantenimiento solo la certificación. En lo que respecta a la promoción y venta de café en España, por un lado, se va a desarrollar una Estrategia Final con la intención de ampliar mercado en otras Comunidades Autónomas a parte de Aragón y por otro lado se prevé reforzar la publicidad en el cierre del proyecto para consolidar contactos comerciales. Es importante destacar que Ecodes ha llevado a cabo una estrategia de cierre desde el inicio, ha « ejecutado-saliendo », por lo tanto no hay unidad ejecutora per se, si no una ejecución enfocada a fortalecer a Café Nica para que con sus activos (capital, instrumentos administrativos, capacitación) pueda continuar sola. El proyecto cuenta con una política de género por la que se han creado cooperativas de mujeres afiliadas a Cecocafén que gestionan un fondo de crédito importante y realizan talleres de trabajos alternativos.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

Ecodes: (1) Es urgente que el proyecto presente su informe financiero y auditoría para poder proceder al próximo desembolso de la CE. (2) Es importante revisar el presupuesto hasta final del proyecto para reajustar algunas partidas como por ejemplo: la partida destinada al café bajo sombra se puede trasladar a la certificación orgánica ya que ésta incluye normas de producción bajo sombra. De esta forma controlar que los cambios no suponen una modificación del 10% del presupuesto. (3) Tratar de recuperar la contrapartida que pusieron los socios para subsidiar gastos, ya que ahora tienen dificultades para poder justificarlos. (4) Se recomienda elaborar un informe de Alternativas Económicas Sostenibles que justifique los logros alcanzados, que incluya análisis financiero de las prácticas económicas sostenibles, para que sirva de guía de gestión y pueda replicarse entre más productores en el futuro.

Café Nica: Difundir experiencias sobre el proceso del beneficio húmedo: concepto, tipos, conclusiones, beneficios. (2) Se aconseja que Café Nica publique los resultados encontrados sobre comercialización y calidades de café (Ej. España consumidor de café con baja acidez, buen cuerpo y buen aroma, para preparaciones de café expreso, producido en zonas de baja altura). (3) Sería aconsejable que se intensificaran las relaciones con el gobierno municipal para asegurar mayor incidencia política.

Ecodes España: Acelerar en el diseño de una estrategia final con la intención de ampliar mercado en otras Comunidades Autónomas, habida cuenta del limitado tiempo restante del proyecto.



MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – Unión Aduanera
Centroamericana.
MR-30372.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2001/003-214	Task Manager: Enrique Saenz
Date Financing Agreement signed: 06/05/02	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 01/07/04	Monitor: Roberto Canessa
Start date - actual: 01/07/04	Project Authority: SIECA (Secretaría Integración Económica)
End date – planned: 31/12/07	Sector/Subsector: 33110 – Trade policy and planning
End date - likely: 31/12/07	Monitoring visit date: From : 06/09/05 - To: 09/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	8.000.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	946.308
Expenditure Incurred by Project:	€	611.479

* As at: **30/06/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	a
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	c

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

Valiosísima contribución de la Cooperación Europea a la integración Centroamericana, que está permitiendo avanzar de modo sustancial en un proceso que, a pesar de responder a una voluntad expresada desde hace mucho tiempo por los países de la región, no había logrado avanzar hasta el momento de forma concreta. El proyecto fue diseñado en 2001 cuando el horizonte para la entrada en vigor de la Unión Aduanera Centroamérica (UAC) estaba fijado para el 2003. A pesar de haber comenzado a funcionar a mediados de 2004, el proyecto ha coincidido con eventos cruciales del proceso (Declaración de Presidentes de 2004 y nuevo horizonte para la entrada en vigor de la UAC el 1 de enero de 2006), condiciones que no se habrían verificado si hubiese iniciado en 2002 como previsto por el CF. Además, a pesar de la voluntad expresada en las declaraciones políticas y de los ambiciosos calendarios fijados por los ministros, los avances concretos habían sido hasta el momento muy limitados por la incapacidad de expresar soluciones técnicas viables y consensuadas por parte de las comisiones intergubernamentales encargadas del tema. El proyecto se constituye como un instrumento de carácter técnico de alta calidad que permite elaborar propuestas de soluciones concretas a los diferentes obstáculos que encuentra la UAC en su camino hacia la entrada en vigor. Estas propuestas elaboradas con base en asesorías técnicas especializadas, sirven de base para la discusión y adopción de soluciones entre los países, permitiendo poner de acuerdo los niveles políticos y técnicos de los cinco miembros de la futura UAC. La credibilidad de la asesoría técnica procedente de expertos pertenecientes a las mismas administraciones de la Unión Aduanera Europea y el carácter “super partes” de sus propuestas, hace que soluciones anteriormente rechazadas como políticamente no viables hoy están siendo atentamente consideradas y muestran perspectivas de aceptación antes no esperadas. En esta categoría de propuestas figuran una nueva versión del Código Aduanero Común (CAUCA), una Autoridad Aduanera supranacional y financiada de forma automática con un porcentaje de la recaudación de los derechos de aduana y un Arancel Integrado Informatizado. En este sentido el proyecto apoya el avance de algunos pasos esenciales del “Plan de acción para la Unión Aduanera” del COMIECO, en particular los que permitan lograr en tiempos razonables la real entrada en vigor de la UAC. Otros aspectos de este Plan de Acción van más allá del concepto de Unión Aduanera y se relacionan con otros campos de la integración regional. El proyecto de “Políticas Comunes” podrá suministrar valiosos apoyos europeos

también en estos campos. El equipo ejecutor ha logrado adaptar el diseño original del proyecto al momento de elaborar el POG, flexibilizando y modificando ciertos elementos que resultaban desactualizados o injustificados. En particular se logró definir con mayor precisión la relación entre resultados y objetivos, distinguiendo los que son indispensables para el logro de la Unión Aduanera y los que al contrario son accesorios o hasta externos respecto a ésta. Se han separado, consiguientemente, en el ámbito del objetivo específico tres componentes (el ML anexo al POG define tres OE) de los cuales uno dirigido específicamente a los elementos esenciales de la UAC (Creación de la Unión Aduanera) y los otros dos dirigidos a elementos también importantes pero no indispensables para la entrada en vigor de la UAC (la creación de la Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria y la Interconexión Telemática de los Recintos Aduaneros y Tributarios). Esta precisión pone de manifiesto los defectos del diseño original que incluía los tres objetivos anteriores como parte indispensable del mecanismo de Unión Aduanera. Sin embargo, la corrección realizada en el POG, si por un lado confiere una mayor claridad a la lógica del proyecto, confirma la coexistencia de tres objetivos específicos de alguna forma independientes, lo que choca con el principio metodológico que prescribe tener un OE único y unitario. Al momento de examinar la asignación de los medios, además (ver sinopsis), se observa un peso determinante de los dos objetivos accesorios (89%) respecto al objetivo (UAC) que debería ser predominante (5%). En definitiva el objetivo de Interconexión Telemática prevalece ampliamente sobre los otros en términos de recursos asignados. Hasta el momento, sin embargo, el Proyecto ha sabido mantener un buen equilibrio entre los tres objetivos, reservando la debida prioridad a los resultados específicamente relacionados con la Creación de la Unión Aduanera.

2. Efficiency of implementation to date.

Identificado en 2001 en aplicación del Memorando de Entendimiento entre la UE y el SICA, el CF ha entrado en vigor a mediados del 2002. Esta fecha, sin embargo, ha sido posteriormente aplazada mediante Addendum 1 al 29 de agosto de 2003 por los cambios en la modalidad de gestión impuestos por el nuevo Reglamento Financiero. Afortunadamente el período de ejecución del proyecto está establecido en 42 meses (3,5 años) a partir de la constitución de la Unidad de Gestión, evitando penalizar el proyecto con un atraso inicial involuntario. La fecha de inicio está establecida al 01/07/04 (fecha de entrada en servicio de la Directora) lo que ubica la fecha de fin de la ejecución al 31/12/2007. La Unidad de gestión ha operado de forma eficiente en este primer año desde su constitución, montando su estructura operativa en el ámbito de la sede de la SIECA, elaborando los planes operativos e iniciando importantes actividades relacionadas con la conceptualización de 7 de los 10 resultados previstos. Para este fin se han movilizad 12 misiones de corta duración a cargo del rubro ATI por un total de 185 días hombre correspondientes a 6,2 meses hombre, o sea 16% respecto a los 39 m/h previstos por convenio. Se destaca la calidad de estas asesorías, las que han permitido iniciar importantes dinámicas de reflexión a nivel técnico y político respecto a los próximos pasos a seguir (revisión del CAUCA, estructura de la Autoridad Aduanera Común, Arancel integrado informatizado¹). Asimismo la Unidad de Gestión, mediante sus propios recursos profesionales (AT local y ATI), ha elaborado el diseño del SIAUCA (Sistema de Información Aduanero Unificado de Centroamérica) que está siendo sometido actualmente al examen de las autoridades centroamericanas competentes, que deberían ser beneficiarios y usuarios del Sistema. Paralelamente a lo anterior, la Dirección del Proyecto (Directora y Asesor Principal) han seguido informando y consultando las autoridades de la SIECA, del COMIECO, así como las autoridades aduaneras y tributarias de los países participantes, para acordar los pasos siguientes a seguir. Se observa que el conjunto de estas actividades ha sido realizado sin movilizar sustancialmente los recursos asignados al proyecto, sino simplemente utilizando los recursos de personal puestos a disposición por la SIECA (a cargo del rubro ATL) y la ATI (financiada vía contrato de servicios). Todo esto, además, sin que resulte todavía aprobado el POA1. Además de la buena calidad de la ATI de larga duración, se destaca el uso eficiente del rubro misiones cortas del contrato ATI que ha permitido utilizar los servicios de asesores especialistas en temas aduaneros procedentes de las administraciones aduaneras europeas, logrando interesantes transferencias de know how especializado. El gasto incurrido por el Proyecto hasta la fecha (30/06/05) con cargo a los recursos CE es de apenas 611.479 €, o sea 7,6 % del presupuesto respectivo. Las aportaciones de la SIECA en espacio de oficina, su funcionamiento y personal, han sido puntualmente cumplidas. El mecanismo de gestión administrativa en el ámbito de la SIECA parece funcional. La fase actual se ha concentrado esencialmente en la conceptualización de los diferentes resultados, lo que ha sido llevado a cabo con eficiencia y calidad. La dependencia de las decisiones políticas sin embargo, expone el proyecto a fuertes grados de incertidumbre respecto a los pasos siguientes, de modo que la realización práctica de ciertos resultados podría verse condicionada por los

¹ En el caso del Arancel Integrado Informatizado la consultoría ha permitido no solamente identificar soluciones técnicas sino también facilitar una importante colaboración con la Administración de Aduanas Argentinas que desembocará en la cesión de un software respectivo.

² Incluyendo pagos de servicios de ATI

tiempos y los éxitos de las decisiones políticas. Asimismo, la realización práctica de algunos servicios como por ejemplo el SIAUCA, que comporta un componente importante de adquisición de equipos, está subordinado a la ejecución de procesos de licitación, relativamente complejos por los montos implicados, que podrían necesitar tiempos de realización más amplios de los planificados hasta el momento.

3. Effectiveness to date.

Los servicios brindados por el proyecto son de diferente naturaleza según el objetivo específico al cual pertenecen: (i) para el logro del OE1 (Unión Aduanera) el Proyecto brindará esencialmente asesoría técnica, (ii) para el OE2 (Escuela) el Proyecto aportará el diseño y la asistencia a la gestión durante el período inicial, (iii) para el OE3 (SIAUCA) el Proyecto aportará el diseño y la implementación completa. Lo anterior explica la diferencia de medios asignados a cada objetivo. Aún así, la transición entre la fase de conceptualización y diseño y la fase de implementación está subordinada a ciertas decisiones políticas que competen únicamente a los órganos decisores respectivos, y sobre los cuales el Proyecto no tiene ninguna influencia, más allá de la credibilidad y calidad técnica de sus propuestas. El Proyecto se encuentra actualmente en una fase crucial porque ha terminado la etapa de conceptualización inicial de las propuestas y depende firmemente de algunas decisiones políticas esenciales para proceder a las etapas sucesivas. En la práctica si no hay decisión política no se puede avanzar en ninguno de los tres objetivos. Decisiones políticas están pendientes respecto a: (i) la Autoridad Aduanera Común y su financiamiento, (ii) el Arancel Integrado Informatizado, (iii) la revisión del CAUCA, (iv) el diseño del SIAUCA y su alimentación, (v) la constitución de la ECA y su financiamiento. En particular el SIAUCA es un sistema de información sofisticado que permitirá la interconexión y el intercambio de información entre todos los servicios de aduanas y los servicios tributarios de los cinco países, con fines de optimizar la recaudación respectiva. Su uso correcto y eficiente depende de la disposición de los usuarios a alimentarlo con la debida información y por consiguiente de una voluntad explícita de parte de ellos. Al faltar esta voluntad no tendrá ningún sentido invertir en la infraestructura física y por lo tanto un componente que pesa más del 70% de toda la inversión del proyecto está actualmente subordinado a tal decisión. En definitiva la eficacia del Proyecto podrá materializarse únicamente si se cumplen los pasos formales antes mencionados. Una previsión al respecto es totalmente prematura y no previsible al momento actual aún si parece haber habido algunas expresiones favorables a nivel político hasta el momento (nivel de viceministros de economía pero no todavía a nivel de los directores de aduanas y tributos, los cuales podrían ser más recalcitrantes).

4. Impact to date.

Si el proyecto concluye eficazmente todos sus resultados habrá aportado una contribución significativa al logro de la integración económica centroamericana. Si se considera además que la Comisión Europea seguirá aportando recursos considerables a este proceso (la segunda etapa del apoyo a la Unión Aduanera está todavía por identificarse por un monto de €7 millones, mediante los cuales se podrán financiar otros gastos de infraestructura que se harán necesarios a la entrada en vigor de la UAC) durante el actual y próximo período de programación (2007-20013), la posibilidad de lograr el impacto deseado es aún más previsible, a condición que el sistema político institucional asuma las responsabilidades que le corresponden.

5. Potential sustainability.

La sostenibilidad de los logros del proyecto depende de dos factores determinantes de los cuales el primero de carácter político y el segundo, al primero firmemente relacionado, de carácter financiero. Al respecto quedan por verificar, en el momento actual, aspectos fundamentales como: (i) la apropiación de los resultados del Proyecto por parte de las autoridades nacionales competentes (Direcciones nacionales de Aduanas y Tributarias), (ii) quién paga la Autoridad Aduanera Común? (iii) habrá interés por parte de las autoridades de los países participantes para alimentar con datos el SIAUCA, (iv) Quién pagará los costos de funcionamiento del SIAUCA? Quién pagará los costos de funcionamiento de la Escuela (durante dos años los paga el Proyecto)?

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

- Hasta el momento el Proyecto ha sabido mantener un buen equilibrio entre los tres objetivos específicos. Es necesario que, a medida que se intensifiquen las actividades relacionadas con los resultados 3 y 8, la actividad del proyecto no termine concentrándose únicamente en éstos, descuidando el OE 1.
- Frente a los próximos retos que enfrentará el Proyecto habrá que asegurar que al intensificarse las actividades concretas relacionadas esencialmente con los resultados 3 y 8, se mantengan los niveles de eficiencia desempeñados hasta la fecha, considerando el tamaño reducido de la UG.

- Varias decisiones políticas están pendientes, lo que expone el Proyecto a fuertes incertidumbres respecto a los pasos siguientes. Hay que velar que la realización práctica de los resultados no se vea fatalmente condicionada por los tiempos y los éxitos de las decisiones políticas.
- La realización del SIAUCA comporta la ejecución de procesos de licitación relativamente complejos, por los montos implicados, que podrían necesitar tiempos de realización más amplios de los planificados hasta el momento. Algunos de los horizontes actualmente planteados deberán ser oportunamente monitoreados para que se cumplan (resultado 8 en particular).
- Siendo el SIAUCA un sistema de información sofisticado, su uso correcto y eficiente depende de la disposición de los usuarios a alimentarlo con la debida información. Hay que verificar la existencia de una voluntad explícita por parte de éstos para evitar invertir inútilmente en una infraestructura física cuyo costo pesa más del 70% de toda la inversión del proyecto.
- Ya que la CE seguirá apoyando la integración económica centroamericana, el proyecto deberá servir de base para orientar el uso apropiado de los próximos instrumentos puestos a disposición tales como, el Proyecto Políticas Comunes, la segunda etapa del apoyo a la Unión Aduanera (que está todavía por identificar) y las intervenciones eventualmente previstas en el próximo período de programación (2007-20013)

Unión Aduanera Centroamericana



MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – Programa de Apoyo a la
Integración Regional Centroamericana (PAIRCA).
MR-30373.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/005-754	Task Manager: Enrique Saenz
Date Financing Agreement signed: 12/12/03	Delegation Advisor: Not Applicable
Start date – planned: 12/12/03	Monitor: Roberto Canessa
Start date - actual: 01/09/04	Project Authority: Secretaria General del SICA
End date – planned: 11/12/07	Sector/Subsector: 15010 – Economic and development policy/Planning
End date - likely: 31/08/08	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 16/06/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	15.000.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	4.500.000
Expenditure Incurred by Project:	€	225.000

* As at: 31/07/05

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	c

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El Proyecto es muy pertinente gracias a un buen análisis de los problemas y potencialidades de la integración centroamericana, que son traducidas en propuestas de intervenir en algunos de los principales aspectos de este proceso. Conforme al RSP 2002-2006 es el principal instrumento (junto con el Proyecto Unión Aduanera) de apoyo de la CE a la integración regional. Sin embargo, aunque en el POG están incluidos todos los elementos de un correcto Marco Lógico (análisis de problemas y soluciones, IOVs e hipótesis correctamente formulados, que desarrollan, enriqueciéndolo, el contenido del CF) el mismo es mejorable. La definición de los Resultados, separados por Actor (SG SICA, Parlacen, CCJ, CC) no ayuda al enfoque transversal por temas comunes, que deben ser (según el POG): visión estratégica, fortalecimiento técnico y funcional, desarrollo de capacidades, mecanismos de coordinación, articulación de las fuerzas vivas, sensibilización de la opinión pública, fortalecimiento de la conectividad con Europa y desarrollo de un sistema de presupuestación, financiamiento y control. Un elemento problemático es el corto tiempo asignado y ciertos vínculos contractuales que parecen ser incompatibles con el enfoque facilitador que pretende adoptar el Proyecto. Hay también un problema de capacidad de absorción de los recursos en el tiempo previsto contractualmente, sobre todo por la imposición de firmar todos los contratos dentro del tercer año. El Proyecto pretende apoyar un proceso complejo, cuyo avance está subordinado a varios factores (políticos, sociales) cuyas dinámicas de maduración no son previsibles. El ritmo de ejecución impuesto por el Convenio parece privilegiar un principio de "cantidad" y no de "calidad".

2. Efficiency of implementation to date.

El Proyecto ha empezado a ejecutar su plan operativo concretamente en Junio de 2005, tardando 18 meses (inicio por CF establecido al 12/12/2003) en las actividades preliminares (montaje de la estructura y planificación operativa), lo que es aceptable por tratarse de temas nuevos, contrapartes no acostumbradas a la gestión delegada y la complicación adicional del PNUD como gestor externo de los fondos. La limitación de tiempo, arrastrada desde el diseño y agravada por el atraso de ejecución, representa una limitación fatal para el logro del Objetivo Especifico, con riesgo de efectos perversos como

por ejemplo, el gasto acelerado, sin preocupación de su efectividad, o la subejecución, ambos perjuicios graves para el logro del OE. El mecanismo administrativo con delegación de las funciones de pago y control financiero al PNUD ha sido implementado correcta y puntualmente, mediante el previsto Acuerdo de Delegación (AD) SG SICA/PNUD. El "Manual Operativo" constituye un eficaz instrumento para reglamentar la actuación del programa en materia de gestión administrativa, previendo la aplicación de los procedimientos del PNUD en materia de contratación de bienes y servicios, lo que se ha estado aplicando con suficiente eficiencia hasta la fecha. Ciertas preocupaciones existen, sin embargo, respecto a la capacidad de respuesta del PNUD en el momento en que las actividades logren un ritmo más intenso. La no coincidencia geográfica de las oficinas del ejecutor (SG SICA), del gestor financiero (PNUD) y del proveedor de fondos (CE), complica la actuación cotidiana del Proyecto, obligando a costosos va y vienes de personas y documentos. Hasta el momento no se ha hecho un uso óptimo del rubro ATI (de larga y corta duración), la que debería ser aprovechada, entre otros, como fuente de know how sobre temas de integración regional en Europa, incluyendo las mismas instituciones de la Unión Europea (Comisión, Parlamento, Corte Europea, Eurostat, etc.). Ésta podría tramitar visitas de instrucción de centroamericanos en Europa y asesorías técnicas de funcionarios europeos en Centroamérica. Considerando el gran volumen de consultorías que el Proyecto deberá manejar en su trayectoria, es buena la iniciativa de la Célula de poner en marcha un sistema de seguimiento específico, orientado a asegurar el logro de los resultados esperados de estas consultorías y la transparencia de los mismos. Aún así, se considera que para que el Proyecto haga un uso apropiado y eficiente de los resultados de esta masa considerable de aportaciones intelectuales, sería necesario organizar las mismas dentro de un esquema de "Grupos de trabajo".

3. Effectiveness to date.

Cualquier anticipación respecto al logro del objetivo específico es totalmente prematura. Las principales debilidades detectadas son las siguientes: (I) su ubicación en el SG SICA subordina el Proyecto a la línea política oficial, privilegiando el modelo de integración de los gobiernos de turno, sin suficiente apertura a todos los actores de la sociedad centroamericana. (II) el problema del tiempo perjudica la eficacia del proyecto en cuanto las decisiones políticas respecto al avance del proceso de integración son lentas y sufren altas y bajas. El Proyecto tiene el mandato y los medios para apoyar la formulación y aplicación de la Agenda Centroamericana, por lo menos en una primera etapa, lo que será posible únicamente si se asegura la debida secuencia entre las respectivas acciones (...elaboración, discusión, implementación de la Agenda). Por otro lado el Proyecto presenta las siguientes fortalezas: (I) disponibilidad de una masa crítica de recursos que pueden contribuir a obtener un efecto importante, considerado además dentro del conjunto de proyectos que la CE financia a favor de la integración (UACA y PC); (II) el reconocimiento por parte de varios actores del potencial del PAIRCA como instrumento fundamental de dinamización del proceso de integración, entre otros por el respaldo político de parte de la UE; (III) el actual período de relativa vitalidad de la integración centroamericana; (IV) la posibilidad de aprovechar la transferencia de know how por parte de la Unión Europea, vía la cooperación con las correspondientes instituciones comunitarias.

4. Impact to date.

Para asegurar el potencial impacto, debe respetarse la gradualidad de implementación que permita impulsar, con acciones de calidad, la voluntad política a todos los niveles y apoyar consecuentemente la aplicación de las decisiones consensuadas. La UE ha expresado en su nuevo documento programático para el período 2007-2013 la voluntad de seguir apoyando la integración centroamericana con acciones sustantivas, lo que hace bien esperar que una vez que el PAIRCA demostrará una eficacia razonable, las perspectivas de impacto podrán ser fortalecidas por su inserción en una trayectoria de apoyo de largo plazo, que permitirá seguir soportando las dinámicas iniciadas con el Proyecto.

5. Potential sustainability.

En términos generales, si se respetan los tiempos necesarios para que se aplique correctamente la modalidad facilitadora del Proyecto y todo lo que se hace de concreto se enmarca en políticas sólidas y consensuadas, la sostenibilidad debería estar asegurada. Las acciones de fortalecimiento institucional deben tener perspectivas de mantenerse más allá de la terminación de la asistencia europea. En ningún momento deberán financiarse costos que tengan un carácter permanente y que no tengan un respaldo presupuestario correspondiente en los presupuestos de las respectivas instituciones. Esta preocupación se aplica en particular a las nuevas funciones que se quieren establecer en el SG SICA, PARLACEN y CCJ (dirección de planificación, servicio de estadística, centro de documentación). La cobertura de los costos recurrentes de estas funciones y servicios deberá ser asegurada concretamente antes de realizar la inversión respectiva.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

Célula de Coordinación Técnica

- es indispensable adoptar un enfoque transversal y no por actor, asegurando la coherencia, compatibilidad e interrelación entre las actividades de los diferentes resultados;
- el PAIRCA debe asegurar la debida coordinación con los otros Proyectos CE/AC (Unión Aduanera y Políticas Comunes) de modo a lograr un efecto sinérgico global de la intervención europea a favor de la integración centroamericana.
- es necesario precisar algunas actividades importantes que en el POG son todavía poco definidas (acciones en favor de la CCJ y “campana de sensibilización”). Con base en la consultorías en curso, detallarlas en los próximos POAS;
- con vista a hacer un uso apropiado y eficiente de la masa considerable de consultorías, sería necesario organizar las mismas en “Grupos de trabajo” por actividad principal, atribuyendo a un coordinador de grupo la responsabilidad del resultado intermedio respectivo, permitiendo a la Célula concentrarse en los macro resultados y el OE.
- cada actividad (incluso las consultorías específicas) deben tener proyección hacia el exterior del programa, con el fin de asegurar la debida participación de los beneficiarios y opinión pública.
- para el diseño y puesta en operación de los sistemas de información (SGSICA, Estadísticas, Parlamen) se recomienda inspirarse del trabajo realizado por el Proyecto UAC para el diseño del SIAUCA, en el ámbito de la SIECA.
- para efectos del SyE Interno es indispensable revisar los IOVs del ML (ver POG) para asegurar su verificabilidad y montar un mecanismo de recopilación periódica desde la fuente identificada en un sistema de información organizado (SI del SyE interno), disponible en cada momento para la dirección del programa, los beneficiarios, la CE y las misiones de monitoreo y evaluación externas.
- con vista a asegurar la máxima circulación y transparencia, los productos originados del Programa deberían ser puestos a disposición del público a través de una Página WEB específica. Por esta vía los avances del Proyecto serían sometidos a una validación constante y a una valiosa retroalimentación.
- para garantizar que el proyecto sea eficaz en sus dos niveles (estímulo del debate y decisión política gracias a la suministración de insumos a los actores sociales y políticos y apoyo a la implementación de dichas decisiones) es necesario una actitud propositiva que no se restrinja únicamente a la implementación de la agenda de la SG SICA.
- en ningún caso el Proyecto debería apoyar decisiones que no hayan pasado por una amplia discusión y no gocen de la debida aceptación de los varios niveles de representación de la región.
- es imprescindible garantizar una “alta calidad” de las aportaciones del Proyecto y el carácter “super partes”, que le permitan ganar la necesaria credibilidad. Una aportación de know-how europeo de calidad (procedente de las mismas instituciones de la UE) será elemento esencial para este aspecto de la eficacia. Se recomienda examinar la experiencia del Proyecto Unión Aduanera, muy eficaz para tal efecto.
- hay que asegurar la real participación de la Sociedad Civil incorporando, en la implementación de los resultados 4 y 5, mecanismos que garanticen un equilibrio de la representatividad sectorial, social, política y geográfica.
- hay que garantizar la real participación de la SC normalmente excluida, sin hacerse influenciar por los condicionamientos de las políticas gubernamentales, ni por ciertas organizaciones que tienden a monopolizar la representatividad de esta población excluida (ONGs).
- las acciones de fortalecimiento institucional deben tener perspectivas de mantenerse más allá de la terminación de la asistencia europea.
- en ningún momento deberán financiarse costos que tengan un carácter permanente y que no tengan un respaldo presupuestario correspondiente en los presupuestos de las respectivas instituciones.

PNUD

- En vista de la entrada del Proyecto en su fase de máxima actividad, es indispensable prever ciertos ajustes en el papel del PNUD, lo que incluye: (i) definir con mayor precisión las funciones en cada proceso y los recursos humanos puestos a disposición para tal fin, de forma a garantizar siempre la presencia de un interlocutor competente para cada proceso, cerca del Proyecto; (ii) reglamentar los tiempos máximos para el cumplimiento por parte del PNUD de las diferentes obligaciones (pagos, licitaciones, etc.) que le corresponden según el Acuerdo de Delegación, sin que el Proyecto resulte penalizado por los factores geográficos o de organización interna de esa institución; (iii) asegurar la precisión de la ejecución de los procedimientos con el fin de evitar errores no detectados y no corregidos por el mismo organismo; (iv) prever que el PNUD suministre a la Célula (CCT) un sistema de intercambio de información automático con el fin de proveer a esta última una alimentación constante de información financiera y evitar duplicar en la Célula un sistema de contabilidad presupuestaria paralelo.
- hay que evitar que se genere confusión respecto al origen del financiamiento, pudiéndose equivocadamente identificar al PNUD como fuente, si la CE no está inequívocamente indicada en todos los documentos y actos producidos por este organismo con relación al proyecto.

SG SICA

- La SG SICA debe poner a disposición del Proyecto el espacio de oficinas en términos cualitativos y cuantitativos necesarios para garantizar la eficiencia en su ejecución, aún más en vista del incremento del ritmo de actividad, y la debida visibilidad.

Delegación de la CE

- el atraso acumulado restringe el tiempo de ejecución ya de por sí limitado, quedando en la actualidad menos de 30 meses para la realización del conjunto de las actividades y menos de 15 meses (según CF) para la contratación de la totalidad de los recursos (15 millones de €). Hay que modificar estas fechas permitiéndole al proyecto operar “efectivamente” por lo menos durante los 48 meses previstos en los DTA;
- es necesario que la Delegación suministre las oportunas instrucciones para la reprogramación física y financiera de las actividades del POA1 que no se podrán ejecutar en el período originalmente previsto;
- la CE deberá velar para que se respete el espíritu del CF en cuanto a una amplia participación de la sociedad civil (no solamente vía el CC SICA) y al respecto de la autonomía técnica de la Célula de Coordinación;
- La Delegación de la CE en Managua debería facilitar el contacto con las instituciones de la UE que pueden transferir know how al SICA, pero no debería ser cargada de la coordinación permanente de estos contactos que deberían ser gestionados por la Célula autónomamente, mediante, entre otro, la ATI.
- sería oportuno que se diera a conocer a un público más amplio el esfuerzo conjunto de la Unión Europea, del SICA y de la Sociedad Civil a favor de la integración centroamericana (actos de visibilidad, documentación ilustrativa, etc.)

Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA)



MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – PROGRAMA REGIONAL DE
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA
CENTROAMERICA (PRESANCA).
MR-30374.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/005-984	Task Manager: Vitor Serrano
Date Financing Agreement signed: 29/10/04	Delegation Advisor: Kurt Cornelis
Start date – planned: 04/04/05	Monitor: Juan Manuel Santomé
Start date - actual: 04/04/05	Project Authority: SICA-SG
End date – planned: 29/10/09	Sector/Subsector: 52010 – Food Security Assistance
End date - likely: 29/10/09	Monitoring visit date: From : 05/09/05 - To: 09/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	12.000.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	260.134
Expenditure Incurred by Project:	€	191.543

* As at: **23/09/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	c
3. Effectiveness to date	
4. Impact to date	
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El proyecto PRESANCA es pertinente en tanto que responde a la necesidad de adoptar y operativizar políticas regionales, nacionales y locales de SAN de forma coherente, armonizada y eficaz, desde un proceso de fortalecimiento y articulación con las diferentes acciones en marcha en cada uno de los países (proyectos en Seguridad Alimentaria –SA- de la CE, PESA-FAO, iniciativas en SA línea ONGs, etc.). Pertinente también como iniciativa llamada a asegurar la optimización de los mandatos de las Instancias Técnicas de Coordinación Regional (ITCR) en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- desde la SISCA, lo cual favorece y fortalece el proceso de integración regional en curso. Pertinente por último, en cuanto a que PRESANCA apoyará la inserción del componente nutricional a las estrategias de Seguridad Alimentaria llevadas a cabo hasta la fecha por diversas iniciativas tanto de la CE en cada país como de otros donantes (PESA-FAO, etc.), permitiendo así transitar hacia un enfoque de vulnerabilidad alimentaria que supera el tratamiento tradicional centrado principalmente en la disponibilidad alimentaria. A fecha de misión los únicos documentos en vigor aprobados por las partes son el CF y los Acuerdos de Delegación con PNUD, INCAP y FAO. Las valoraciones sobre la calidad del diseño se centran por tanto en estos documentos vigentes. A juicio de la misión, las DTAs constituyen una base de indudable valor para la planificación y concreción del diseño de la acción. Contiene un ML con una lógica de intervención coherente y robusta, una caracterización de la estructura institucional adecuada y clara –aspecto que en esta intervención adquiere especial relevancia por la multiplicidad de actores involucrados a nivel regional, nacional y local-. En este sentido, los Acuerdos de Delegación delimitan con mucha precisión las competencias asignadas tanto al INCAP como a la FAO y PNUD. Los contenidos del PRODOC del Contribution Agreement FAO-CE anticipan incluso parte del contenido y orientación del R3 de PRESANCA “Sistemas de información de seguridad alimentaria y nutricional a nivel regional, nacional y local, constituidos y/o reforzados”. No obstante lo anterior, hay algún vacío en el marco jurídico de la modalidad de ejecución diseñada para implementar la acción: en particular, en las DTAs se asigna claramente a la SICA-SG como beneficiario con la responsabilidad sobre el buen uso de los recursos de la totalidad del proyecto, al tiempo que por Acuerdo de Delegación la ejecución de todo el componente R3 es delegado a la FAO con autonomía e independencia sobre los fondos asignados

(aprox. €2Millones). Se deberá velar por tanto especialmente por asegurar la coordinación a través de las instancias creadas al efecto (Comité Técnico de Seguimiento, Comité Consultivo) y documentos estratégicos (POG, POAs), así como en la dinámica interna de funcionamiento de la propia CCT, en cuya composición se ha previsto la incorporación de un representante de FAO.

2. Efficiency of implementation to date.

PRESANCA presenta a fecha de misión problemas de eficiencia. Dado que aún no está aprobado el POG se mide aquí la eficiencia sobre desempeño del POP. En primer lugar señalar que PRESANCA muestra un débil desempeño físico durante el primer semestre de ejecución. Los “productos” que debían surgir del POP son el POG y POA 1, incluyendo todos los Reglamentos Operativos (General y Financiero) y 4 Manuales, uno por componente. Sin embargo, a fecha de misión, cuando restaban 2 semanas para la finalización del periodo asignado para el POP, únicamente se contaba con el POG, en proceso de ajuste en su 2ª versión como borrador. Aun no se disponía de una versión del primer borrador de POA-1 ni de los Manuales de cada componente; bien es cierto que el Manual para operativizar el FONSAN (R4) solo puede ser concretado convenientemente en un estadio de avance más adelantado, a lo largo de la ejecución del POA-1. En el caso del Manual operativo para el R3 (Sistemas de Información en SAN) no se ha elaborado por el retraso en la incorporación a la CCT del experto asignado de la FAO. Pero ciertamente la mayor debilidad hasta la fecha tiene que ver con la calidad del POG que se encontraba en fase de discusión para su aprobación y el insuficiente grado de apropiación del espíritu del CF por parte de la CCT. Se ha elaborado un POG que era a fecha de misión insuficientemente robusto como documento estratégico de PRESANCA. El POG no es un documento que refleje claramente la intervención, aterrizando y ampliando las DTAs en la dirección deseada, sino que se constituye en un ejercicio de planificación que replica parte de las DTAs pero añadiendo interpretaciones propias de la CCT no consensuadas que lo convierten en un POG confuso, con lagunas importantes (análisis de sostenibilidad débil, análisis de actores inexistente, en el apdo. VI.5 Modalidades de Ejecución la metodología de trabajo evidencia una intervención desenfocada y demasiado centrada en R4, excesivo peso específico otorgado a las Universidades, etc.). A fecha de misión por tanto no había una comprensión simétrica y homogénea sobre el enfoque de la acción por parte de la CCT por un lado y DCE e INCAP por otro. A esta situación se ha llegado por diversos motivos a juicio de la misión: a) los resultados de la misión de c/p de 4 p/m para apoyar a la CCT en la elaboración del POG no han sido pues lo suficientemente satisfactorios (aunque sí es destacable la labor realizada por la misión de c/p, el esfuerzo de presupuestación realizado, siendo congruente la correspondencia entre la lógica de intervención y el Presupuesto de CF) b) La estrategia de inducción del INCAP/DCE a la CCT parece no haber tenido los efectos esperados; ciertamente hay que señalar que en pocas ocasiones la fase de arranque de un proyecto cuenta con tantos recursos y medidas de apoyo (cercanía e implicación de DCE, delegación de todo el ámbito administrativo financiero al PNUD, misión de media duración para apoyar la elaboración del POG con cargo a la ATI de c/p, etc.). De cualquier forma permanece la duda sobre si la intensidad de acompañamiento y participación en el proceso de elaboración del POG por parte de INCAP debiera haber sido aun mayor. c) El equipo de la CCT no parece haber respondido a las expectativas requeridas en términos de mostrar la suficiente permeabilidad al proceso de inducción, trabajo en equipo, capacidad de adaptación y versatilidad para sumarse a un proceso en marcha, pareciera como si la CCT no aceptase/asumiese la preexistencia de un modelo-base de aplicación en SAN ya probado por INCAP, ni que haya avances importantes en cuanto a fortalecimiento de políticas y leyes, ni la existencia de una nueva generación de Programas SA en un estadio de madurez ya suficiente, etc. Finalmente, pareciera que la CCT no ha asumido suficientemente que PRESANCA está llamada a jugar un rol facilitador y no tanto ejecutor. Desde el punto de vista financiero, en los 6 meses de ejecución la intervención muestra un buen desempeño con un avance del gasto adecuado en relación a lo presupuestado en POP. Hasta la fecha, la administración financiero-contable de la acción asignada por Acuerdo de Delegación al PNUD está funcionando correctamente; todos los actores involucrados son conscientes de la necesidad de asegurar la agilidad del sistema para evitar retrasos por motivos administrativos (ciclos de orden y desembolsos, etc.) cuando la intensidad de la ejecución aumente –especialmente en relación al FONSAN (componente R4) y en la gestión del paquete de misiones cortas de ATI-.

3. Effectiveness to date.

No aplica por estar en fase de aprobación de POG

4. Impact to date.

No aplica por estar en fase de aprobación de POG

5. Potential sustainability.

El proyecto nace con suficiente apoyo político (Declaración de San José) y apoyo institucional como para construirse una plataforma sólida desde la que ajustar políticas en SAN, armonizar herramientas, compartir información, etc. No obstante, es importante señalar que el proceso de integración es aún reciente y que tanto la SICA-SG como la SISCA aún son instancias frágiles que requieren de un fortalecimiento y apoyo decidido. Situar la CCT en SISCA – SICA SG tiene un fundamento estratégico en cuanto a que acerca a los niveles políticos de más alto nivel la temática SAN. Además desde SISCA es que se debe fortalecer los mandatos de todas las instituciones técnicas de coordinación regional vertebrados en torno a la SAN. Surgen dudas ya desde el arranque sobre la capacidad que tendrá la SISCA para hacerse responsable de todos los procesos que PRESANCA pondrá en marcha en materia de SAN. Adoptar un enfoque de transferencia desde el inicio ayudará a identificar, analizar e intermediar las medidas necesarias para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los avances que logre PRESANCA a su finalización.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

CCT:

- Adoptar un enfoque facilitador, proactivo en la concertación y articulación con otros actores asumiendo que PRESANCA se ancla en procesos ya existentes.
- Mejorar la capacidad de trabajo en equipo al interior de la CCT, evitando así una separación funcional y operativa demasiado marcada, en aras de lograr la deseable vertebración de los 4 componentes de PRESANCA, base para asegurar la integralidad de la intervención.
- Implantar a la brevedad un sistema de M&S interno.
- Mayor proactividad en el vector comunicacional. Es necesario poner PRESANCA en agenda pública. Los recientes acontecimientos relacionados con el Huracán Stan deberían servir de catalizador de todo el proceso PRESANCA. La cercanía de todas las ITCR además de los programas CE de SA, etc., aseguran ya la disponibilidad de información válida cuya difusión desde la SICA-SG/SISCA debe iniciarse a la mayor brevedad.
- Adoptar un enfoque de transferencia desde el inicio sobre la base de un análisis de sostenibilidad más robusto que el disponible en la 2ª versión del POG.
- Incluir en POG (Apdo. VII.5) ó POA-1 cuadro recomendado por la DCE de instituciones implicadas (Stakeholder Analysis.), sus roles, responsabilidades y funciones durante la ejecución y a la finalización de PRESANCA.
- Revisar si el trabajo del consultor de apoyo debe darse por terminado, a la luz de los resultados no del todo satisfactorios del proceso de elaboración del POG.

DCE:

- Crucial garantizar que INCAP se comprometa muy intensamente durante la ejecución de POA-1 para asegurar que PRESANCA toma la dirección adecuada.
- Estudiar adecuación y composición de la CCT. Si la CCT continúa mostrando un perfil ejecutor insuficientemente permeable al enfoque y espíritu del CF será conveniente estudiar la necesidad de introducir ajustes.
- En su caso, contemplar la posibilidad de reforzar la CCT con una persona que liderara el R1-principalmente en lo referente al trabajo de las orientaciones regionales, al enfoque económico-alimentario, a la articulación con otras instancias de la SICA y procesos macro (CAFTA). No se visualiza cómo desde la CCT actual podrá cumplirse con estas funciones.
- Asegurar a la brevedad la incorporación del experto FAO a la CCT
- Cuidar especialmente que la dinámica de coordinación FAO-CCT funcione adecuadamente para desactivar potenciales riesgos que pudieran aparecer.
- Reflexionar en torno a la posibilidad real de comprometer fondos del FONSAN antes de diciembre de 2006 acorde a lo estipulado por el Reglamento Financiero CE. En cualquier caso, contemplar cuidadosamente este factor en la elaboración del Reglamento FONSAN.
- Estudiar la posibilidad de dotar al Reglamento FONSAN de la suficiente flexibilidad y amplitud como para que pueda responder a un rol de proveedor de fondos para todos los componentes de PRESANCA, cristalizando así la integralidad y vertebración deseables de los 4 componentes del proyecto

PROGRAMA REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA CENTROAMERICA (PRESANCA)



MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – DESARROLLO SOSTENIBLE
A TRAVES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CENTRO AMERICA.
MR-30375.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/011-601	Task Manager: Erika Fricke
Date Financing Agreement signed: 22/12/03	Delegation Advisor: Hans Von Bieler
Start date – planned: 01/05/03	Monitor: Britta Madsen
Start date - actual: 01/05/03	Project Authority: Trocaire Irlanda
End date – planned: 01/05/06	Sector/Subsector: 43040 – Desarrollo Rural
End date - likely: 01/05/06	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 21/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	4.050.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	2.678.855
Expenditure Incurred by Project:	€	3.802.551

* As at: **30/06/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	c
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

El programa es altamente relevante, dado que sus líneas de acción corresponden a las necesidades reales de la población beneficiaria, debido a la insuficiente respuesta de los Estados centroamericanos en relación a la satisfacción de las necesidades básicas, especialmente de la población rural. La dimensión regional del programa se da por su cobertura geográfica en cuatro países, aunque no se prevé una incidencia sobre políticas relacionadas con la integración regional, por el poco desarrollo de las mismas en el momento de la convocatoria. Es positivo que el programa tiene con 30 contrapartes locales, incluyendo las subcontratadas, una amplia cobertura geográfica en cada país y aborda múltiples sectores de beneficiarios. Al mismo tiempo es necesario señalar que la estrategia de intervención resulta muy ambiciosa y compleja para el tiempo previsto de 36 meses, dado que se pretenden impulsar procesos cuya culminación se dará mucho más allá de la terminación del contrato con la CE, por ejemplo: el acceso a la propiedad de tierra, el mejoramiento en la salud, ingresos sostenibles y la disminución de la migración. Además, se registran problemas en el marco lógico: aunque el Objetivo General y Específico se formularon correctamente, no se han formulado IOV a nivel del OG y algunos IOV a nivel del OE definen tiempos, pero no introducen una línea base cuantitativa y falta una precisión cualitativa, lo que hace difícil medir su cumplimiento. La división de los cinco resultados en 28 subresultados hace también muy complejo el seguimiento y monitoreo interno y requiere de las contrapartes un buen nivel de sistematización en su propia acción para poder aportar la información correspondiente. El presupuesto tiene demasiados rubros por partida presupuestaria, lo que limita la flexibilidad en la ejecución. Es importante subrayar que las observaciones en los capítulos a continuación se hacen sobre la base de visitas a 7 de 22 contrapartes (según contrato) en tres de los cuatro países del programa: El Salvador, Honduras y Nicaragua, lo que es una muestra medianamente representativa.

2. Efficiency of implementation to date.

La eficiencia del proyecto es regular en lo que respecta la ejecución financiera: se reporta una ejecución de 55% del presupuesto total del proyecto en 70% del tiempo transcurrido. Es previsible que no se logre ejecutar la totalidad de los fondos en el tiempo restante del programa. En cuanto a la disponibilidad de medios existe la preocupación de si la misma estructura de Trocaire hace posible en cualquier momento un seguimiento eficiente, dado que los oficiales de programa en los cuatro países atienden múltiples

proyectos. Gracias al reciente proceso de desconcentración, existe una comunicación más fluida con la CE, que ha permitido un seguimiento más ágil y ya se dieron varias visitas de terreno de parte de la TM de la Delegación. Sobre la puntualidad de actividades habría que anotar que la cantidad de contrapartes y el abanico amplio de temas y actividades significan ritmos muy diferentes de ejecución, que lógicamente no se pueden armonizar. Por la necesidad de respetar los procedimientos europeos para la entrega de informes financieros y la solicitud de nuevos desembolsos, se producen desfases en algunas contrapartes que ven interrumpido su proceso de ejecución por ejecutar más rápido que otros. La eficiencia es buena en relación a la calidad de los resultados obtenidos, entre los cuales se pueden destacar en la línea de acción de desarrollo rural: el mejoramiento en la seguridad alimentaria por la diversificación de cultivos y la creciente aplicación de técnicas agro-ecológicas, en la línea de acción de microempresas: el aumento de ingresos y la fuerte participación de mujeres, en la línea de fortalecimiento de la sociedad civil: la ampliación de espacios políticos de las organizaciones de base en la interlocución con las autoridades locales y a veces regionales y nacionales y, en la línea de acción de atención primaria en salud: el aumento de la capacidad de autoayuda de los beneficiarios, sobre todo en zonas rurales alejadas y con difícil acceso a puestos de salud.

3. Effectiveness to date.

A pesar de los problemas indicados en el capítulo de diseño sobre la deficiente definición de IOV a nivel del OE, el programa se considera eficaz en lo que respecta la percepción de las y los beneficiarios entrevistados. La población beneficiaria manifiesta que el apoyo recibido por el programa ha mejorado su situación de vida y existe una relación de confianza con las ONGs locales del programa. Muy positivos han sido los seminarios regionales temáticos sobre 1.) Microfinanzas y 2.) Acceso a la tierra y manejo sostenible de recursos naturales, que han permitido encuentros de las ONGs contrapartes con la posibilidad de conocer las metodologías de trabajo utilizadas en cada contexto nacional y promover aprendizajes mutuos. En algunos casos se han dado intercambios binacionales de organizaciones. Queda por esperar si los cambios positivos a nivel micro son sostenibles, ya que algunas hipótesis posiblemente no se cumplirán, específicamente en relación a seguridad y los derechos humanos. Por ejemplo, persisten problemas graves con la seguridad de defensores de derechos humanos trabajando en favor del acceso a la propiedad de tierra, como es el caso del Movimiento Campesino del Aguan y organizaciones de base en Guatemala. En relación a los microcréditos se constata que en algunos grupos de beneficiarios existe poca cultura asociativa, lo que limita las posibilidades de una comercialización. Muchas comunidades viven también con la influencia de varias sectas religiosas, lo que ha dificultado la consolidación de sus organizaciones sociales de base. Otro factor que incide en la pobreza de las comunidades rurales visitadas es la cantidad de niños y niñas. El programa pretende aumentar la capacidad de respuesta e incidencia de la población beneficiaria sobre las condiciones externas cambiantes mediante el apoyo a redes y la capacitación específica en incidencia política e interlocución con autoridades públicas. Este apoyo ha tenido efectos positivos, como por ejemplo en Honduras, donde la Asociación Popul Natún ha conseguido la inclusión de varios departamentos del país en las áreas prioritarias de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Se constata que el programa ha tenido efectos muy positivos sobre la vida de las mujeres beneficiarias, muchas de ellas madres solteras, sobre todo en lo que tiene que ver con aspectos no materiales, como es el aumento de la autoestima y la capacidad de iniciativa y participación.

4. Impact to date.

Las perspectivas de impacto del proyecto son buenas a un nivel micro, específicamente en lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria y el aumento de capacidad organizativa y de espacios políticos en la interlocución con autoridades locales. Además, el programa ha comenzado a estudiar, específicamente en el caso de El Salvador, cómo las remesas familiares impactan sobre la actividad empresarial y productiva de los beneficiarios. Se están buscando asociaciones de salvadoreños en Estados Unidos para lograr que una parte de las remesas sea invertida en mejoras más estructurales en las comunidades y que no sean sólo utilizadas como medio de subsistencia familiar. Este aspecto es sumamente importante para garantizar la sostenibilidad de los procesos locales. A un nivel macro, es más difícil de lograr un impacto: por ejemplo, el mejoramiento en la situación de vida de las y los beneficiarios no ha necesariamente reducido la migración. Existe también el riesgo que por lo menos tres hipótesis al nivel de OE no se cumplirán, como el mejoramiento de la seguridad y situación de derechos humanos y el acceso a fondos de la ERP, que es todavía puntual y no existe una garantía de un acceso más estructural por falta de políticas públicas integrales y coherentes en los países centroamericanos. Adicionalmente persisten altos niveles de corrupción al nivel gubernamental. Estos factores externos y las potenciales repercusiones de la firma de los TLCs por parte de los Estados centroamericanos podrían limitar significativamente las posibilidades del programa de tener una incidencia en transformaciones estructurales de largo plazo.

5. Potential sustainability.

La sostenibilidad del programa es regular, principalmente a causa de condiciones externas. Mientras la población beneficiaria ha podido mejorar sus prácticas de autoayuda con la reactivación del uso de medicina natural, mejoró sus ingresos y seguridad alimentaria y mantendrá por ejemplo las prácticas de producción agro-ecológica, el apoyo de autoridades y políticas públicas en general sigue siendo muy deficiente. No existen respuestas estructurales a las necesidades abordadas por el programa y los avances dependen muchas veces de la voluntad política de las autoridades competentes. De hecho, el programa muchas veces no es complementario a políticas y servicios gubernamentales sino actúa sobre la ausencia de las mismas. Un aspecto positivo es la larga trayectoria de trabajo y estabilidad institucional de las contrapartes locales entrevistadas. Seguirán incluyendo las actividades del programa en sus planes de trabajo, pero se anota que algunas de ellas tendrán que diversificar sus financiadores. Aunque Trocaire ha concertado con las ONGs locales una estrategia de salida – incluyendo una estrategia de entrega y seguimiento a los fondos de microcrédito -, es importante tener en cuenta que la autosostenibilidad de las comunidades es un proceso a largo plazo que requiere por lo menos una asesoría técnica puntual por varios años, por ejemplo en lo que se refiere a la formulación de propuestas de financiación frente a municipios u otros donantes. Se prevé que Trocaire seguirá financiando varias ONGs contrapartes del programa dentro de su propio plan estratégico en la región. Sigue siendo un reto aumentar el espacio político de las mujeres en las organizaciones de base y su elección a cargos de responsabilidad dentro de las mismas. En cuanto a los aspectos medioambientales se constata que forman parte de la estrategia de intervención, pero la apropiación de las comunidades es un proceso lento.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

En relación a la calidad de diseño: Trocaire: 1.) mejorar el marco lógico, introduciendo IOV a nivel del OG, precisando los IOV a nivel del OE y revisando las hipótesis, 2.) apoyar a las contrapartes locales en un análisis de riesgos y en la elaboración de estrategias de manejo de los mismos. El mismo proceso debería realizarse desde las contrapartes hacia la población beneficiaria.

En relación a la eficiencia: 1.) Trocaire: garantizar que de cara al seguimiento y una sistematización final de los resultados alcanzados por el programa, haya suficientes recursos humanos en el equipo de Trocaire en cada uno de los cuatro países. 2.) Revisar el presupuesto en función de una solicitud de prórroga a la CE (posiblemente de 6 meses).

En relación a la eficacia: Trocaire y contrapartes locales: se deberían buscar alianzas con otras organizaciones locales que podrían trabajar aspectos de planificación familiar y prevención de embarazos.

En relación a las perspectivas de impacto: Trocaire: 1.) hacer un seguimiento más sistemático sobre la incidencia del programa en los niveles de migración, 2.) Trocaire (oficiales de programa en los cuatro países): buscar el contacto con los Programas País del Programa Plurianual de Derechos Humanos y Democracia en América Central en torno al trabajo de incidencia política sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, 3.) informar siempre a la CE cuando se producen problemas de seguridad para las ONGs contrapartes locales y población beneficiaria (ejemplo caso del Aguan). En el marco de la aplicación de Las Líneas Rectoras sobre la Protección de Defensores de Derechos Humanos del Consejo de Ministros de la UE, la CE debería estudiar cuáles serían las gestiones pertinentes ante las autoridades competentes de los países en cuestión.

En relación a la sostenibilidad: Contrapartes locales del programa: fortalecer más la capacidad de formulación de propuestas de financiación en las comunidades de beneficiarios de cara a su interlocución con autoridades municipales.

DESARROLLO SOSTENIBLE A TRAVES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN CENTRO AMERICA



MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – Geographically Based
Programme "Desarrollo Socioeconomico de Comunidades de
America Central".
MR-30376.01 – 27/10/05

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/011-606	Task Manager: Erika Fricke
Date Financing Agreement signed: 17/12/03	Delegation Advisor: Hans Von Bieler
Start date – planned: 01/01/04	Monitor: Duccio Bandini
Start date - actual: 01/01/04	Project Authority: Paz y Tercer Mundo
End date – planned: 31/12/06	Sector/Subsector: 92020 – Apoyo a ONGs
End date - likely: 31/12/06	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 21/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	4.500.000
Secondary Commitment (funds contracted):	€	3.375.000
Funds Disbursed by the Commission:	€	1.971.245
Expenditure Incurred by Project:	€	1.715.956

* As at: **31/07/05**

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	b
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	b
4. Impact to date	c
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

Aunque persistan algunos problemas en la adecuación de su diseño a los esfuerzos por ajustarse a los cambios en el contexto (el proyecto no parece estar bien insertado en una política y estrategia regional, constituyéndose mas en esfuerzos que tratan de solventar un vacío en la política pública local), la lógica de intervención sigue pertinente. El ML está bien diseñado; OG, OE y resultados esperados se articulan lógicamente para enfrentar las problemáticas identificadas, según la estrategia de intervención planteada que se estructura alrededor de dos ejes complementarios (el eje económico y el eje democrático). A pesar de eso, no parece que los IOV identificados expresen de la mejor forma el logro del PP.

2. Efficiency of implementation to date.

Por la naturaleza misma de la cofinanciación, (que PTM consigue mano a mano desde una variedad de fuentes privadas y publicas y que implica un lento proceso de respuesta), ha habido algunos problemas en la llegada escalonada de estos recursos respecto a las necesidades de inversión productiva de los beneficiarios; de todas formas, estos atrasos no han afectado el buen desarrollo del proyecto. No obstante, se da la necesidad de aclarar las fuentes de cofinanciación por actividad, en cuanto eso es causa de problemas en materia de visibilidad de las acciones financiadas por el proyecto, y además podría tener consecuencias importantes sobre las decisiones relativas en particular a la estrategia de salida de los fondos de crédito. Existe además un problema de falta de visibilidad de la CE (a nivel de los socios y de las acciones financiadas), y el conocimiento de ella por parte de los beneficiarios (aún más cuando el respaldo de la CE podría representar un apoyo útil para un cierto tipo de acciones a nivel de sociedad civil). En términos de ejecución de las actividades encaminadas al logro de los seis resultados esperados, el proyecto tuvo un arranque lento por la necesidad de actualizar diagnósticos, línea de base y dinámicas organizativas (del año 2000 al 2004 había transcurrido un período de tiempo significativo en el que se ha dado una serie de cambios en las micro-regiones identificadas). En términos de resultados, entre los principales logros, merece la pena destacar: la cantidad de familias que ya están cubriendo sus necesidades básicas (R1 - se está consiguiendo mejorar la disponibilidad de alimentos destinados al autoconsumo a partir de la diversificación de las parcelas de patio, y hay un mayor aprovechamiento de los limitados recursos disponibles para las familias campesinas y aplicación paulatina de una agricultura

sostenible); el impulso del tejido asociativo de las comunidades (R4), dando una importante reactivación de la base organizativa que había decaído después de otras iniciativas anteriormente acompañadas; las condiciones que se están creando para una participación más equitativa de la mujer en los espacios de participación (eje transversal); los espacios que se están abriendo y el incremento en la participación ciudadana para la formulación y/o mejora de los planes estratégicos de desarrollo, planes de inversión municipal, planes operativos anuales, etc. (R6). Avances más parciales se dan en el R2 (promoción y creación de empresas procesadoras, transformadoras y de servicios) que depende mucho de los avances en el eje económico según la micro-región, y, por la misma razón, en el R3 (canales y condiciones de comercialización), que se prevé trabajar más a finales de este año y en el tercer año de ejecución. Por lo visto en la visita a las micro regiones de Nicaragua, un punto vulnerable de la estrategia del proyecto en lo que concierne el fortalecimiento de los beneficiarios y organizaciones de base en sus capacidades productivas, podría ser la debilidad de los mecanismos de acceso a los fondos de crédito. Mayores dificultades se dan en el R5 (Fortalecimiento de la institucionalidad municipal), que depende mucho de las circunstancias políticas a nivel local (que han afectado mucho el desarrollo del proyecto en el eje democrático) y en el cual se ha notado un enfoque muy politizado (según las micro-regiones). De hecho, aunque haya un marco jurídico que permita la participación ciudadana, hay costumbres de intereses partidarios y/o de afiliación política que afectan a las dinámicas y prácticas en la realidad (en este sentido, Honduras requiere sin duda mayores esfuerzos en términos de fortalecimiento de la sociedad civil). La calidad de los resultados varía mucho de una micro región a otra, debido a las diferentes fortalezas y debilidades de los socios con quien se trabaja y al diferente contexto local y regional; en algunos municipios la complementariedad entre el Eje Económico y el Democrático está teniendo diferentes niveles de concreción. La estructura organizativa del Programa contempla la participación activa de las organizaciones socias locales tanto en el ámbito de sus países respectivos como en el espacio regional (en donde las mesas de trabajo en torno al eje transversal de Género y sobre Agricultura Sostenible; Economía, Comercialización y Crédito; y Poder Local, están dando al programa una mirada de integración regional). Las estructuras de coordinación técnica y administrativa por parte de PTM son adecuadas al entorno del proyecto en términos de seguimiento y apoyo institucional, y PTM tiene una relación de partenariado con sus contrapartes locales, con quienes comparten y ha elaborado las prioridades estratégicas más allá de los proyectos. Antes de que el proceso de desconcentración fuera completo, ha habido algunos problemas en cuanto a la falta de un referente en la Delegación, que ya se han solucionado.

3. Effectiveness to date.

Programa ambicioso en el sentido que pretende lograr mucho en términos de OE pero al mismo tiempo con un enfoque territorial muy extenso (además, se ha prestado mucha atención al enfoque micro-regional, expandiendo el área de intervención y atendiendo a más comunidades de lo inicialmente previsto). Hasta la fecha se constata un avance en la promoción de procesos organizativos, comunitarios, alternativos, equitativos y sostenibles, aunque en diferente magnitud en las micro-regiones de los países; mediante el apoyo a grupos organizados y el fomento de iniciativas concertadas que impulsen la reactivación socioeconómica, bajo principios de equidad y sostenibilidad, se está contribuyendo a avanzar en un desarrollo enfocado a mejorar integralmente el medio rural y urbano marginal, y los recursos humanos en su conjunto. En términos de indicadores medibles, se procedió en el primer año de ejecución a una revisión de los IOVs del ML, pero aun así los IOVs relativos al OE parecen muy conservadores y por ende bien al alcance del proyecto. En este sentido se prevé entonces que el proyecto pueda lograr su PP.

4. Impact to date.

El entorno más amplio del proyecto sigue caracterizado por: (i) la agudización de las precarias condiciones de vida en las familias centroamericanas (con mayor migración y movilidad), (ii) la continuación y profundización de los procesos de apertura externa de las economías centroamericanas que están afectando en mayor cuantía la economía agrícola de subsistencia, (iii) la falta de políticas agrarias nacionales que beneficien a los pequeños productores y (iv) los cambios en los gobiernos municipales que se dan en los países a lo largo de la fase de gestión del proyecto (lo que está teniendo incidencia en la atención, desde el eje democrático, a determinados municipios identificados inicialmente como beneficiarios). A parte la eficacia de las intervenciones directas no parece que haya mucha incidencia en los contextos locales. No se nota un fuerte involucramiento con instancias regionales y solo puntualmente con la institucionalidad local. Si, por un lado, es cierto que el contexto de agudización de la pobreza y de ausencia de programas estatales de reactivación económica y social no favorece el establecimiento de sinergias claras con las políticas de los Estados de estos países, por el otro el programa no es ajeno a este escenario y por ello se plantea como reto la consecución de resultados tangibles en los órdenes económico y social que contribuyan a la incidencia de la sociedad civil en las políticas nacionales. Pero en este sentido adquiere mucha importancia la relación entre el trabajo en lo local y la dimensión regional en que el proyecto se ubica, en donde el proyecto no puede por su naturaleza tener mucho peso. Además, se está creando una capacidad instalada local, pero que, por el

momento, no se ve reflejado regionalmente. Cabe notar también que, en términos de estrategia, hay poca coordinación con las ONGs europeas (que tienen en este momento proyectos en curso financiados por la CE) sobre las temáticas tratadas y comunes y/o en general de seguridad alimentaria y desarrollo socio-económico.

5. Potential sustainability.

Aunque se privilegian estrategias previas de salida y la auto-sostenibilidad de las organizaciones socias se da de todas formas (por cada una, los fondos del Tapisca no representan mas que 10-15% de su cartera de proyectos), algunos de los socios locales podrían tener dificultad en continuar el acompañamiento y financiamiento de actividades relacionadas con los temas del proyecto en todas las áreas atendidas por el mismo. En general, se están poniendo los medios y las acciones para lograr que haya continuidad en el tiempo de los bienes y servicios prestados por el Programa. Pero, a pesar de que los ejes económico y democrático buscan la sostenibilidad misma de las acciones, ya sea por su incidencia ante las autoridades locales o nacionales o por medio de las actividades empresariales, a la fecha, muy pocas iniciativas serian sostenibles sin ulterior acompañamiento técnico/estratégico. De todas formas, se llevan pocos meses de trabajo efectivo con estos grupos, con lo cual ya con unos meses más de trabajo, la situación será diferente. Discurso a parte merece la estrategia de salida de los fondos de crédito. La estrategia propuesta hasta la fecha se basa en algunas hipótesis (que los fondos para los programas de crédito no están imputados al presupuesto con cargo a la CE, sino que son aportados como cofinanciación por instituciones publicas españolas; que a finalizar el programa las organizaciones de productores, empresas y cooperativas beneficiadas estarán consolidadas en su capacidad de gestión administrativa y financiera para ejercer de intermediarias de primer nivel) que deberán ser verificadas en conjunto con la Delegación de la CE. Además, el modelo propuesto de gestión del crédito tras la ejecución del programa no va en el sentido de la nueva orientación de la CE en tema de microfinanzas, ni de acuerdo con los reglamentos en vigor relativos a la administración de los fondos. Como mencionado en tema de impacto, la interacción del proyecto con el nivel de política varia mucho, y ha habido muchos problemas con las transiciones en los gobiernos locales. En este sentido hace falta una estrategia para el manejo de este tipo de riesgos, aún mas en términos de sostenibilidad potencial de los procesos acompañados en el marco del proyecto (hay resistencias de parte de varias municipalidades para realizar un trabajo conjunto). Las acciones emprendidas por el Programa pretenden propiciar algunos cambios de comportamiento, especialmente los relacionados con la equidad de género, la solidaridad intra e intergrupala, el establecimiento de una cultura de ahorro, etc. El proyecto incide en concienciar hacia un cambio de actitudes paternalistas y se ve que se tiene avances. En el ámbito sociocultural, el proyecto está trabajando bien el tema de género mientras que se necesita un trabajo más fuerte con los jóvenes.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

Calidad del diseño

Para PTM

- Se debería revisar el IOV a nivel de OE para que mida mejor los logros en términos de *desarrollo* y no solamente en términos de procesos participativos y equitativos, incluyendo algún indicador que exprese un poco mas la parte de desarrollo económico a que apuntan los resultados 1, 2 y 3.

Eficiencia

Para PTM

- Es necesario que se aclaren (y comprueben) las fuentes de cofinanciación por actividad, en cuanto eso es causa de problemas en materia de visibilidad de las acciones financiadas por el proyecto, y además podría tener consecuencias importantes sobre las decisiones relativas a la estrategia de salida de los fondos de crédito

- Se deberá trabajar más el tema de visibilidad, en términos de conocimiento de la UE por parte de los beneficiarios pero sobre todo para que las intervenciones puedan aprovecharse más del respaldo político de la UE en términos de acompañamiento y apoyo a procesos que surgen desde de sociedad civil.

- Con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas de los beneficiarios y de su entorno, en tema de mecanismos de acceso a los fondos de crédito, se debería apostar más a sistemas de movilización de fondos e incremento del acceso al crédito en los circuitos locales que a clientes predefinidos que tal vez corren el riesgo de no cumplir con los requerimientos de las intermediarias financieras, creando un punto de quiebre en la estrategia de entrega de los créditos.

- Para que el proyecto se vea menos afectado por las transiciones en los gobiernos locales, se debería intentar trabajar más con todos los candidatos en la preparación conjunta de una visión neutral hacia los objetivos socioeconómicos planteados por el proyecto (mientras que hasta ahora parece que se haya trabajado mas por plataformas de reivindicación y demandas).

- Si bien es cierto que la integralidad de la intervención depende también de otras intervenciones complementarias (previas y en curso), igualmente la calidad de los resultados se podría mejorar sobre todo en el sentido de trabajar de una forma mas integral en los mismos municipios (o sea evitando tener

avances muy diferentes en el eje económico o en el democrático según el contexto o las necesidades locales, y trabajando paralelamente en los dos ejes).

Para la DCE

- En términos de personal, aunque el número de personas de tiempo completo financiadas por el programa parezca excesivo, en la implementación de las actividades se han notado estructuras de personal adecuadas para el correcto desarrollo de las actividades. No obstante, habrá que analizar los perfiles financiados con respecto a lo aprobado en el documento inicial de proyecto.

Impacto

Para PTM

- Para que el proyecto se inserte más en una política y en un contexto regional, se podría pensar en intervenciones que trabajen proyectos más incluyentes e integrales, que estarían al alcance de un proyecto de esta magnitud y que al mismo tiempo recojan las dinámicas que las comunidades han venido trabajando hasta ahora (más por grupos de interés).

Para la DCE

- En muchas instancias el trabajo a nivel municipal permite ver claramente la relación con la dimensión regional de las problemáticas. Tratándose de espacios de más difícil intervención por el proyecto, allí se ve una ventaja comparativa de la DCE para acompañar estos procesos y llevarlos a niveles superiores de influencia y discusión en el marco de su estrategia regional y de apoyo a la sociedad civil.

Sostenibilidad

Para PTM

- Aunque es probable que, considerando la trayectoria de PTM en América Central, su permanencia pueda asegurar la sostenibilidad de las acciones del proyecto, cada socio debería también preparar una propia estrategia de salida para garantizar el seguimiento y la sostenibilidad frente a las acciones acompañadas con el proyecto.

- Hace falta una estrategia para el manejo de riesgos representados por los cambios políticos, aún más en términos de sostenibilidad potencial de los procesos acompañados en el marco del proyecto.

Para PTM y DCE

- Estrategia de salida para los fondos de crédito: tras haber aclarado con la DCE la fuente de los fondos que constituyen la cartera de crédito, se deberá revisar bien por parte de PTM y de la DCE el modelo de gestión propuesto para que vaya más en la dirección de la nueva orientación de la CE en materia de microfinanzas. Eso implica analizar qué Instituciones micro-financieras nacionales puedan tener la visión y la capacidad para seguir atendiendo la población meta atendida por el proyecto, no como intermediarias de segundo piso sino como prestadoras directa de primer piso. Con referencia a la estructura propuesta hasta la fecha, cabe subrayar como, según la nueva orientación de la CE de desarrollar el sector nacional de las microfinanzas a través del fortalecimiento de unas IMF líderes del sector, no se ve ningún rol en la futura gestión/administración de la cartera ni los Bancos Éticos de origen europea (como el propuesto PTM Crédito), ni para bancos o administradores nacionales (que, aunque regulados por la superintendencia, no tienen experiencia en el sector de las microfinanzas ni la visión para administrar esa cartera con los criterios y objetivos que se requieren).

Geographically Based Programme "Desarrollo Socioeconomico de Comunidades de America Central"



**MONITORING REPORT
REGION AMERICA CENTRAL – RAC – EXPANSIÓN Y
CONSOLIDACIÓN EN CENTRO AMÉRICA DE LA METODOLOGÍA
DE BANCOMUNALES DE FINCA COSTA RICA.
MR-30377.01 – 27/10/05**

I. PROJECT DATA

Project Number: 2003/021-149	Task Manager: Erika.FRICKE
Date Financing Agreement signed: 21/01/03	Delegation Advisor: Hans Von Bieler
Start date – planned: 01/03/03	Monitor: Oscar AVILA
Start date - actual: 01/04/03	Project Authority: CODESPA
End date – planned: 01/04/06	Sector/Subsector: 24040 – Informal/semi-formal financial intermediaries
End date - likely: 01/04/06	Monitoring visit date: From : 12/09/05 - To: 18/09/05

II. FINANCIAL DATA*

Primary commitment (project budget):	€	978.577
Secondary Commitment (funds contracted):	€	Not Available
Funds Disbursed by the Commission:	€	642.970
Expenditure Incurred by Project:	€	632.188

* As at: 31/03/05

III. SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Relevance and quality of design	c
2. Efficiency of implementation to date	b
3. Effectiveness to date	c
4. Impact to date	b
5. Potential sustainability	b

Note: a = very good; b = good; c = problems; d = serious deficiencies

IV. EXPLANATORY COMMENTS

1. Relevance and quality of design.

La concentración de medios, la inclusión de referencias directas a instituciones y personas, debilitan el diseño, aunque se reconoce el alto grado de pertinencia del proyecto. El acceso a los servicios financieros por parte de la población rural en América Central, se ha planteado como uno de los obstáculos para el desarrollo. La desconfianza entre actores (productores y banqueros) evita que se den los vínculos comerciales entre ambas partes. La experiencia de Finca Costa Rica (FINCA) por medio de las Empresas de Crédito Comunal (ECCs), ha demostrado que el modelo puede ser el “puente” entre los pobres rurales y los sistemas financieros formales. La difusión de dicha experiencia en zonas marginales de América Central es por lo tanto pertinente. Algunos elementos no están adecuadamente establecidos en el diseño: *i.)* la estrategia de réplica, está cimentada en el concurso de dos personas, lo que genera dependencia y poca flexibilidad, *ii.)* el Contrato de Subvención (CS) designa las instalaciones de FINCA como la Sede de la RED (R2), menciona atributos específicos para ocupar el puesto de Director (a) de la Red y asigna los recursos presupuestarios para dicho puesto directamente a FINCA, *iii.)* adolece de recursos para fundear a las ECCs, así como de una estrategia para vincularlas al sistema financiero, *iv.)* no incluye actividades para lograr incidencia a partir de las estructuras regionales (SICA, SISCA, BCIE), *v.)* la matriz de marco lógico presenta deficiencias, especialmente en los niveles inferiores de la lógica de intervención y en la definición de los IOV.

2. Efficiency of implementation to date.

El manejo de los medios, la ejecución del calendario de actividades así como el avance en los IOV son adecuados. En efecto, el Proyecto, cimentado en la capacidad metodológica de FINCA, apoyada por cuatro ONGs locales, la mayor parte de ellas con fortalezas en las áreas técnicas, administrativas y financieras, con la coordinación y acompañamiento de CODESPA, ha logrado avanzar sistemáticamente en el desarrollo de las actividades previstas en el CS. Para ello ha contado con la fluidez en el suministro de los medios por parte de la CE, CODESPA y los socios locales. Pequeños desfases se han producido como efecto de la desconcentración y de nuevos procedimientos asociados. Algún atraso ha generado la selección del socio local en El Salvador. Pese a ello, la puesta a disposición de los resultados no ha

tenido mayor retraso, lo que se manifiesta en el avance de los IOV. A este propósito hay que señalar que los equipos técnicos, si bien capacitados, evidencian vacíos importantes en aspectos temáticos (Capital accionario mínimo requeridos por las empresas, nivel adecuado de endeudamiento, costo de inscripción de las empresas, actividades económicas en las cuales se pueden involucrar), la Red aún no cuenta con planes de trabajo terminados que incluyan cronograma, presupuesto y fuentes de financiación, los estudios temáticos aún no han sido elaborados (previstos más al final del Proyecto) y la plataforma de servicios no ha sido concluida, restándole menos de siete meses a su conclusión. Llamen la atención los siguientes aspectos: *i.)* la constitución legal de las empresas está presentando problemas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, especialmente en los dos últimos, dados los altos costos de inscripción así como las exigencias de capital (suscrito y pagado), *ii.)* la falta de claridad sobre los roles de la RED por parte de los socios locales y sobre los costos de operación de la misma, *iii.)* la viabilidad y la validez del trabajo desarrollado en FINCA para la creación de la plataforma de servicios, *iv)* sobre los esquemas de seguimiento técnico, especialmente de las actividades realizadas en Costa Rica, las cuales están a cargo de la misma FINCA.

3. Effectiveness to date.

El tiempo disponible y los cambios en el contexto afectarán el éxito de la intervención. Pese al desarrollo positivo en las actividades e IOV de resultados, es seguro que el Proyecto no podrá alcanzar los IOV previstos para el Objetivo Específico. Los principales IOV fueron la constitución y fortalecimiento de 274 ECCs y el involucramiento de 8,220 socios. A seis meses del final se reporta un avance del 66% en la creación de ECCs y un 11% legalizadas. Hay que subrayar el poco apalancamiento de sus operaciones y el leve crecimiento en el desarrollo accionario (salvo algunos casos), factores necesarios para lograr un aceleramiento en la movilización de recursos.

4. Impact to date.

Las perspectivas de impacto son positivas. La experiencia de Finca CR ha evidenciado como la banca estatal o privada está recurriendo cada vez más hacia las ECCs, como medios para canalizar sus recursos crediticios. El menor costo de transacción asociado a una merma en el riesgo de este tipo de operaciones son los principales argumentos. Las primeras evidencias en esta fase de expansión son alentadoras: los socios locales ven en las ECCs el instrumento ideal para canalizar sus propios fondos, que bien podría ser un obstáculo para la sostenibilidad de las empresas, si los recursos canalizados no se dan en condiciones y cantidades adecuadas a la capacidad de absorción y manejo de las mismas. Un mayor impacto podría verse limitado por tres factores: *i.)* la falta de una vinculación efectiva entre el Proyecto y las estructuras regionales antes citadas, *ii.)* una baja capacidad técnica de réplica ante la ausencia de suficientes formadores profesionales, *iii.)* ausencia de un esquema de certificación de las ECCs (especie de superintendencia) que permita dar credibilidad a los estados financieros de las empresas.

5. Potential sustainability.

Salvo por los aspectos financieros necesarios para el acompañamiento de las empresas posterior al cierre del Proyecto, (capacitación, manejo contable, promoción, legalización, etc.) los demás factores reflejan adecuadas perspectivas de sostenibilidad. Aunque la capacidad financiera de los socios locales es incuestionable, salvo quizás para SADEC, el sostener un apoyo continuo a las ECCs es costoso y con poca rentabilidad asociada, por lo que si no hay un aporte de capital adicional, dicha tarea será seguramente discontinuada. A la fecha no hay un abordaje profundo sobre el asunto, así como de posibles estrategias de salida. La Red, podría constituirse en el instrumento para adherir más cooperación internacional o para desarrollar una campaña de marketing ante las instituciones financieras privadas para que patrocinen nuevas ECCs.

V. KEY OBSERVATIONS, ACTION(S) RECOMMENDED AND BY WHOM (IN ORDER OF PRIORITY)

Para CODESPA: 1. Es necesario ampliar el plazo y solicitar una reprogramación de los medios con el fin de alcanzar los IOV del OE y de crear un equipo de profesionales capaces de desarrollar la metodología (formador de formadores). No se debería descartar la creación de un fondo para capitalizar las ECCs. **2.** Incluir actividades que generen incidencia en el proceso de integración regional, fomentar los intercambios (incluir a los niños y niñas que invierten en las ECCs) entre las diferentes ECCs y acelerar la conformación de redes, **3.** Aclarar los aspectos de legalización de las ECCs. Temas como costos legales, capital accionario, apalancamiento, etc., deben profundizarse en los equipos asesores, **4.** Los documentos estratégicos y programáticos de la RED deben completarse con calendario y presupuesto que incluya mecanismos de financiamiento. Buscar mecanismos de legalización de la RED en los diferentes países de la región, **5.** Coordinar acciones con el proyecto de fortalecimiento de la Sociedad Civil que financia la CE en SICA (PAIRCA), el Proyecto de desarrollo fronterizo BCIE/CE, el proyecto DECOSUR en Rivas y cualquier otra iniciativa que contenga fondos de financiamiento, a efectos de asegurar a los ECC capital adicional en condiciones favorables, **6.** A efectos de lograr el acercamiento

entre banca y población rural, es importante sistematizar el trabajo que FINCA hace en Costa Rica, promocionar encuentros entre banqueros de otros países y diseñar una especie de superintendencia de ECCs que validez a los datos financieros y de crédito asociados.

Para CE: 7. Considerar la ampliación del plazo sin presupuesto adicional.

EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN EN CENTRO AMÉRICA DE LA METODOLOGÍA DE BANCOMUNALES DE FINCA COSTA RICA