INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS·OEA

SUB DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE PLANIFICACION

ECCION DE EVALUACION

INFORME DE EVALUACION DEL PROYECTO:

"PROYECTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LAS AREAS RURALES FRONTERIZAS DE HONDURAS"
PROYECTO V.X.NH.11(FSB HONDURAS)

Alberto Franco
José Luis Pando

Diciembre, 1979

INFORME Nº. 7

CIRCULACION RESTRINGIDA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

"[illegible]CIO DE [illegible]ESARROLLO [illegible]PORTUNIDAD DE LAS AREAS
RURALES [illegible]RAS"
[illegible] X.[illegible]H.[illegible]I([illegible]AS)

[illegible]
José [illegible]is Pando

[illegible]re, 1979

00005451

INFORME DE EVALUACION

PROYECTO V.X.NH.11 (FSB HONDURAS)

PROYECTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LAS AREAS RURALES FRONTERIZAS DE HONDURAS

1. INTRODUCCION

El presente es el informe de evaluación del "Proyecto de Desarrollo Agropecuario de las Areas Rurales Fronterizas" de Honduras. Este proyecto ha sido ejecutado conjuntamente por el IICA y la Secretaría de Recursos Naturales (SRN) de Honduras en la región de Marcala desde finales de 1976. Para el efecto, se estableció una oficina dependiente de la SRN que contó en 1978 con 11 técnicos y 4 auxiliares administrativos y que cubre 8 municipios.

La evaluación del proyecto fue realizada por Alberto Franco y José Luis Pando, funcionarios del IICA con sede en Costa Rica. La evaluación persigue identificar el beneficio y el costo de las acciones realizadas, para así definir una política futura sobre el proyecto o las actividades que lo sustituyan.

La evaluación se efectuó en diciembre de 1979, mediante consulta de materiales, entrevistas con funcionarios del proyecto, del IICA, del Gobierno de Honduras, y conversaciones con cerca de cincuenta agricultores del área del Proyecto de Marcala.

Entre los beneficios mayores del proyecto, se destaca el haber promovido su continuación en mayor escala con el apoyo del Gobierno de Suiza. Entre los costos o factores limitantes, se menciona el escaso impacto institucional y la ausencia de cambios en la producción del área del proyecto. Asociados con estos factores parecen estar serias deficiencias en la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto. En estas áreas, se recomienda la necesidad de hacer explícita la política de desarrollo rural, de establecer marcos programáticos y de implementación que emerjan de los intereses y restricciones de los agricultores: de realizar un cuidadoso seguimiento y un apoyo permanente a la ejecución del proyecto o proyectos similares.

2. BENEFICIOS DEL PROYECTO

En los tres años de operación del proyecto, se han obtenido varios beneficios para el país, para los usuarios directos y para el IICA.

2.1 Beneficios para el país

Entre éstos, pueden señalarse la elaboración de un proyecto de prefactibilidad que sirve como base para otros estudios y para asegurar la ampliación del proyecto original en Marcala; la capacitación de personal nacional; el inicio de pruebas de investigación adaptativa y la promoción de un mecanismo de coordinación interinstitucional.

2.1.1. Elaboración de un proyecto de prefactibilidad: Se elaboró un estudio de tres municipios de la región de Marcala por parte de personal de la SRN y del IICA. Este estudio (que sigue el patrón de proyectos bancables del BID) fue presentado por la SRN al FIDA y a FAO. Esta última entidad lo presentó a su vez al Gobierno de Bélgica, al de Suiza, al Banco Mundial y al BID. En setiembre de 1978, una misión del Gobierno de Suiza que visitó Honduras, ofreció y concretó el financiamiento para acciones en el área del proyecto. En 1979, una Misión Suiza, con apoyo de la SRN y del IICA, realizó un estudio del área de Marcala y Goascorán. La Misión Suiza preparó el proyetto que fue discutido y acordado con la SRN y que comenzará a operar a comienzos de 1980.

2.1.2. Capacitación de personal: El personal técnico de la oficina a cargo del proyecto, ha recibido capacitación en las siguientes áreas:

- producción; organización campesina: manejo de tierras y aguas;
- producción de papa en un curso nacional;
- proyectos de desarrollo, a través de adiestramiento en servicio.

2.1.3. Investigación adaptativa: se realizaron pruebas de campo con variedades de maíz de la región y variedades criollas y pruebas de adaptación y selección con líneas variedades de frijol. Aparentemente, la investigación adaptativa se ha integrado ahora a las acciones corrientes de la SRN en todas las regiones de Honduras.

2.1.4. Mecanismo de coordinación interinstitucional: de acuerdo a versiones de personal del proyecto, se promovió en Marcala la creación de un Comité de Desarrollo Regional en funciones de coordinación de las acciones de distintos organismos públicos que operan en el área.

El Comité dio base al establecimiento de la Junta Regional de Desarrollo en la cual participan las Fuerzas Armadas de Honduras. Este mecanismo de coordinación se ha institucionalizado en todo el país. Con todo, la participación del proyecto en su promoción, no pudo ser confirmada en fuentes distintas al personal del IICA en Marcala.

2.2 Beneficios para los usuarios directos

El proyecto ha promovido el acceso parcial de los usuarios al crédito agrícola, ha promovido la formación de grupos y ha ofrecido capacitación en el área del proyecto y en otras partes de Honduras.

2.2.1 Acceso al crédito agrícola: mediante acción del proyecto (más específicamente del Director Nacional quien dio inicialmente su aval personal) se logró que a grupos de agricultores se les facilite crédito agrícola, reduciendo los requisitos para su otorgamiento.

2.2.2 Formación de grupos: se ha promovido la formación de numerosos grupos de agricultores y se han consolidado otros para el trabajo comunitario.

2.2.3 Capacitación: se ha dado capacitación a unos 800 agricultores (aproximadamente un 1/10 del total) en técnicas mejoradas de cultivo de maíz y frijol. A algunos agricultores se les ha capacitado en aspectos de organización campesina en otras áreas de Honduras.

2.3 Beneficios para el IICA

El proyecto ha dado la oportunidad a personal del IICA de captar directamente en el campo los "problemas" de los agricultores.

Los beneficios que han derivado el país y los usuarios directos del proyecto, tienen la aceptación y beneplácito generalizado del personal del sector público agrario que fue entrevistado. Ello ha contribuido a mejorar la imagen del IICA en Honduras.

3. LAS LIMITACIONES ("COSTOS") DEL PROYECTO

El proyecto presenta varias limitaciones, algunas de ellas relativamente serias, en los campos de formulación, programación ejecución y seguimiento-evaluación.

3.1 Limitaciones en el campo de la formulación

En este campo pueden identificarse deficiencias en la seleción del área del proyecto; en la formulación de objetivos del proyecto y de un marco conceptual sobre desarrollo rural (o desarrollo agropecuario).

3.1.1 Selección del área del proyecto: en la selección del área del proyecto, han intervenido, decididamente, consideraciones de tipo geo-político. Estas consideraciones se refieren a la necesidad de promover el poblamiento de la región fronteriza con personal únicamente hondureño y de reforzar la capacidad defensiva-ofensiva mediante el establecimiento de colonias agromilitares. Que el IICA acompañe estos

esfuerzos puede ser cuestionable. Pero quizás igualmente preocupante es la selección de un área con niveles muy bajos de ingresos (más reducidos aún que el promedio en Honduras) para un proyecto del F.S.B. con un horizonte de tiempo reducido. Esto hace que sea casi imposible percibir "resultados" en el tiempo de operación del proyecto.

3.1.2 Formulación de objetivos: en ninguna parte del diseño y operación del proyecto, se encuentra una definición operacional de los objetivos del proyecto. Por ejemplo: no se dice si lo que se trata es de aumentar la producción, o elevar los niveles de ingreso familiar, o incrementar el consumo.

Esta imprecisión en el señalamiento de los objetivos no permite identificar la naturaleza concreta de las acciones a desarrollar. En otras palabras, pueden adelantarse muchas acciones -como en efecto se ha hecho- pero sin un propósito definido.

3.1.3 Falta de un marco conceptual sobre desarrollo rural o desarrollo agropecuario: el encargado y el personal ligado al proyecto, no recibieron un marco de referencia sobre la naturaleza del trabajo que se emprendía y tampoco recibieron apoyo bibliográfico. El personal tuvo que acudir a sus experiencias personales como única fuente de orientación para adelantar el proyecto.

3.2 Limitaciones en el campo de la programación

Entre las limitaciones del proyecto en el campo de la programación, pueden señalarse la realización de un diagnóstico sin referencia a objetivos; la falta de utilización de los datos del diagnóstico para redefinir los sub-proyectos; la ausencia de un marco programático que ordene las acciones a desarrollar, y la selección arbitraria de los subproyectos de ejecución.

3.2.1 Diagnóstico sin referencia a objetivos: se llevó a cabo un diagnóstico del área del proyecto sin referencia a objetivos (ni a un marco conceptual que no existe). Esto es: se diseña e implementa un diagnóstico de amplio espectro que a la hora del análisis deja por fuera información necesaria a la vez que ha recogido datos de importancia secundaria.

3.2.2 Falta de utilización de la información del diagnóstico: la información obtenida sobre los "problemas" del área y de los agricultores no se traduce en la revisión y/o replanteamiento de los subproyectos que se vienen ejecutando.

3.2.3 Ausencia de un marco programático: las limitaciones anteriores en la formulación y la programación del proyecto, conducen a una situación de carencia de un marco de orientación general de las acciones del proyecto. Ello

repercute negativamente no solo en la dirección del proyecto, sino en la articulación de sus elementos constitutivos.

3.2.4 Selección de sub-proyectos: los sub-proyectos que se adelantan en el área, siguen, de cerca los "programas" de la SRN. Pero estos programas se refieren únicamente a los servicios disponibles por la Secretaría y dejan por fuera actividades tan importanes como el crédito, la comercialización y la provisión de insumos tecnológicos. La carencia de sub-proyectos en estas áreas, limita seriamente la posibilidad de que se produzca un impacto sobre la producción, los ingresos familiares u otros objetivos.

3.3 Limitaciones en el campo de la ejecución:

El equipo de evaluación encontró serias deficiencias en la propia ejecución de los subproyectos como en la organización para la ejecución. Las deficiencias se especifican a continuación:

3.3.1 Limitaciones en la propia ejecución: Aquí pueden señalarse deficiencias con relación al papel que asume el IICA en el proyecto; a la organización y capacitación campesina; a la investigación adaptativa y promoción de la producción y a la capacitación profesional.

3.3.1.1 El rol del IICA en el Proyecto: el IICA toma roles en este proyecto que no son comunes en su estrategia de operación en otros proyectos:

a. asume la dirección del proyecto en una etapa inicial, lo que conduce a serias divergencias con el personal nacional de contrapartida.

b. realiza acciones directas sin contraparte nacional a través de toda la vida del proyecto. Estas funciones no son propias de la estrategia del IICA y están reñidas con su doctrina de cooperación técnica.

3.3.1.2 Organización y capacitación campesina: de entrada, el proyecto impone un modelo de organización sin un análisis de las preferencias de los agricultores. Las organizaciones resultantes son frágiles ya que están inmersas dentro de su sistema de propiedad individual que no va a reemplazarse; están basadas en la buena voluntad de personas que permiten el usufructo de la tierra por períodos estipulados, sin pago de renta. Además, están condicionadas al ciclo biológico de los cultivos y a la posibilidad de vender la cosecha con algún margen de utilidad (algunas organizaciones se han desintegrado después de pérdidas en la venta de la cosecha).

La fragilidad de las organizaciones es también perceptible, si se toma en cuenta que emplean trabajo de tiempo parcial y que cubren parcelas de tamaño reducido. Como consecuencia, el aporte de las organizaciones establecidas a la producción y a la provisión de empleo, son marginales. A esto debe sumarse que la capacitación campesina en empresas de la parte norte de Honduras, está desligada de las posibilidades de aplicación en el medio en que viven los agricultores.

3.3.1.3 Investigación adaptativa y promoción de la producción: las acciones en este campo, no están basadas en un estudio de los sistemas de producción, y por lo tanto, no se sabe si consultan o no las necesidades y prioridades del agricultor sobre qué debe investigarse. Tampoco analizan la rentabilidad económica de la innovación (se encontró, por ejemplo, que la fertilización del maíz, cuya producción promedio es de seis quintales por manzana, solo es rentable a partir de 16 quintales por manzana, pero ésto no se le ha dicho al productor).

Además, al promocionar estas innovaciones, no se analiza la factibilidad de asegurar los insumos y servicios necesarios para su adopción. A ésto debe sumarse que la investigación se ha concentrado en un rubro de producción (maíz) del cual no se sabe si es el más rentable para el área del proyecto.

3.3.1.4 Capacitación profesional: la naturaleza de los cursos que se dictan al personal técnico, es completamente arbitraria. No es perceptible una dirección de esos esfuerzos de capacitación con relación, por ejemplo, a objetivos de aumento de la producción o de los ingresos de los agricultores.

3.3.2 Organización para la ejecución: el IICA y la SRN crearon una organización especial para el proyecto que no es repetible ni absorbible por la SRN. Si se concibe Marcala como una agencia de la SRN, el número de técnicos y los recursos disponibles la hacen atípica del resto de las agencias diseminadas en el país.

No se establecieron vínculos del proyecto hacia la organización central de la SRN (hacia la Dirección Regional en Comayagua, por ejemplo), lo que hace que los principales beneficios del proyecto no traspasen su área primaria de influencia.

Además, debido a indefiniciones en cuanto al proyecto del país y del IICA, se establece por un tiempo un liderazgo del IICA que no corresponde a las funciones de cooperación técnica del Instituto.

Dentro del proyecto es perceptible la ausencia de una dirección técnica que imponga orientación y sentido a las acciones que se desarrollan.

3.4 Limitaciones en el campo del seguimiento y la evaluación

El proyecto no ha recibido el beneficio de un adecuado seguimiento y evaluación al nivel de las instituciones que lo promueven.

3.4.1 Al nivel de la SRN: la SRN carece de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos. Por ello, el proyecto ha escapado a este tipo de servicio por las entidades públicas del Gobierno de Honduras.

3.4.2 Al nivel de la Oficina del IICA en Honduras: A pesar de un evidente apoyo e interés en el Proyecto, la Oficina del IICA en Honduras, no llegó a percibir las serias limitaciones en la formulación, programación y ejecución del proyecto. Esto hace que no se hayan introducido a tiempo las acciones remediales necesarias. Al final de 1978, el nuevo Director de la Oficina del IICA en Honduras, plantea algunas interrogantes sobre la orientación del proyecto, que no llegan a concretarse en nuevas acciones, aunque si precipitan la salida del encargado del proyecto.

3.4.3 Al nivel de la Dirección General del IICA: La Dirección General ha aplicado los mecanismos que posee para acompañar el proyecto: las reuniones anuales de programación y el seguimiento de los aspectos de operación. De las reuniones de programación, han salido modificaciones en la forma de presentación del proyecto y se han manifestado inquietudes sobre el tipo de organismo nacional que se trata de fortalecer. De los análisis del proceso de ejecución, emergen comparaciones entre lo programado y lo ejecutado. Así, ambos mecanismos resultan insuficientes para detectar la necesidad de una nueva orientación del proyecto.

4. CONCLUSIONES

En esta parte del informe de evaluación, se trata de establecer una relación entre los beneficios y las limitaciones ("Costos") del Proyecto de Desarrollo Agropecuario de las Areas Rurales Fronterizas. Se enumeran las causas posibles del tipo de relación encontrado y se sugieren acciones remediales, aplicables al proyecto o por extensión a proyectos similares.

4.1 Los "costos" exceden los beneficios

del análisis anterior resulta relativamente claro que las limitaciones del proyecto en el campo de la formulación, programación y ejecución, sobrepasan ampliamente sus beneficios. La aprobación del proyecto por personal del sector público de Honduras, puede entenderse por su nivel bajo de espectativas, por una ausencia de análisis cuidadoso de lo realizado en el Proyecto y por el uso de criterios diferentes a los que emplea el IICA para su evaluación.

4.2 Las causas posibles de esta situación

Entre las causas más importantes de que las limitaciones del Proyecto excedan sus beneficios estarían:

- la selección del área del proyecto:
- la falta de objetivos concretos del proyecto;
- la carencia de un marco conceptual sobre desarrollo agropecuario y/o desarrollo rural;
- las deficiencias en el diseño e implementación del diagnóstico que se efectúan sin referencia a un objetivo ni a los factores que limitan y facilitan el logro de ese objetivo;
- la ausencia de un marco programático que ordene o integre las acciones del proyecto;
- la operación directa por el IICA de acciones del proyecto;
- la organización especial del proyecto no repetible ni absorbible por la SRN;
- la falta de dirección técnica del proyecto:
- la falta de macanismos adecuados de programación, seguimiento por parte de la Dirección General del IICA.

4.3 Identificación de acciones remediales

a. Adecuada perspectiva de los proyectos del IICA

Los proyectos de desarrollo de área o de desarrollo regional, suelen requerir de considerables recursos, amplias y diversificadas especialidades y de un período de ejecución largo para inducir el inicio de un proceso sostenido de cambio y para materializarse en logros tangibles. Estas condiciones no se dan en los proyectos del IICA, que por su naturaleza aportan recursos muy limitados y suelen ser de corta duración. Por ello, es por lo que el diseño y enfoque de los proyectos del IICA, raramente, si alguna vez, se deben incorporar acciones de ejecución directa (donde la aportación del IICA resulta intangible y se pierde y diluye en la magnitud del problema) y se deben enfatizar por el contrario, acciones mediatas de acondicionamiento y promoción, que crean las bases para ejecutar los proyectos per se de desarrollo regional. Este rol y perspectiva de los proyectos del IICA, faltaban en el proyecto de Marcala, pero debe asegurarse que no falle en los proyectos futuros de este tipo.

b. Diagnóstico debe ser un condicionante previo del diseño y estrategia del proyecto

La elaboración de un diagnóstico no es la simple tarea de recolectar información "standard" sobre problemas y situaciones de una comunidad o área determinada. Un diagnóstico es la caracterización de los factores y circunstancias que inciden en una situación o "problema" real, dado al ser visualizado desde la perspectiva de una situación normativa deseada. Es decir, los diagnósticos deben incorporar las siguientes etapas generales:

i. Explicitación del plano normativo deseado v.g. mayores niveles de ingreso, mayor nivel de bienestar, menores diferencias de ingreso, etc.

ii. Descripción del problema real en términos de "carencias" o "deficiencias" con relación al plano normativo.

iii. Identificación de los factores endógenos y exógenos causales de la problemática real.

iv. Identificación de los factores causales que pueden ser afectados por la acción del proyecto y determinación del grado de aproximación que esta afectación puede crear en el plano real hacia el plano normativo.

Solo cuando se dispone del conocimiento que un diagnóstico, elaborado en los términos arriba mencionados, aporta, se puede entrar en la conceptualización del proyecto y el diseño de la estrategia.

c. Marco conceptual de desarrollo regional

La dificultad tanto de realizar un adecuado diagnóstico como un diseño eficiente del proyecto, radica precisamente en la ausencia que tiene el IICA de un marco conceptual de lo que es y debe ser el desarrollo regional. Este marco conceptual es el plano normativo que se mencionó antes y sin el cual todos los proyectos carecen de eje de progresión determinado y están condenados a caer en una casuística desordenada.

d. Adecuada organización para la ejecución

La organización para la ejecución, es otro campo en el cual el IICA debe renovar su atención. Por una parte, debe promoverse en los países el establecimiento de mecanismos que puedan ser repetibles y absorbibles por las estructuras nacionales al retirarse la cooperación externa. Y si es cierto, que la ventaja del IICA está en el apoyo a la elaboración de proyectos de preinversión, podría pensarse en un trabajo a nivel regional más que local. Esto quiere decir, que en lugar de restringir el trabajo a Marcala (una agencia local de la

SNR) debería centrarse en Comayagua (la Dirección Regional) lo que multiplicaría la acción del IICA a varias agencias a la vez.

e. <u>El IICA debe contar con un real mecanismo de planificación y seguimiento de los proyectos</u>

De lo que se trata es:

1. de asegurar que los proyectos llenen ciertos requisitos programáticos mínimos (ejemplo: que tengan objetivos claros; que identifiquen los medios para llevar a cabo esos objetivos, etc.)

2. que esos objetivos y medios no se "pierdan" a través del tiempo de ejecución del proyecto y de que,

3. el proceso de seguimiento permita mantener la orientación global y asegurar los ajustes necesarios.

Para estas labores, un posible método de apoyo de la Dirección General del IICA, es la celebración de reuniones periódicas, unas de ellas previas al proyecto y otras concordantes con la ejecución de campo del proyecto. En las reuniones previas deben analizarse cuidadosamente los propósitos y medios de ejecución del proyecto y debe darse a los encargados el marco conceptual dentro del cual debe orientarse toda la acción. En las reuniones concordantes con la ejecución, deben visitarse las operaciones de campo y debe discutirse con los mayores elementos de juicio, la orientación actual y futura del proyecto.

Como estas labores son costosas, se propone aquí que ellas se efectúen para los proyectos de mayor presupuesto, en los países que más requieren de la cooperación técnica externa.

ANEXO No. 1

REVISION Y EXPLICACION DEL DISEÑO DEL PROYECTO IICA

1.1 La problemática nacional

La naturaleza de la "problemática" nacional, se indica en varios documentos relacionados con el Proyecto de "Fortalecimiento del Proyecto de Desarrollo Agropecuario de las Areas Rurales Fronterizas de la Secretaría de Recursos Naturales de Honduras".

En esencia, se citan o perciben varios "problemas" nacionales:

- existencia de un área geográfica de menor desarrollo relativo (Zona Sur-Occidental de Honduras);

- presuntas "deficiencias" de un proyecto de desarrollo integral, establecido en la Zona que cubre, entre otras, actividades de educación, atención pre-natal y materno infantil, saneamiento básico, desarrollo comunitario, huertos comunales y extensión agrícola;

- presuntas deficiencias en la promoción pública de actividades económicamente productivas y en la participación de la población (Proyecto de Desarrollo Agropecuario).

En ningún documento se explicitan "problemas" de tipo geo-político que deben ser importantes dada la localización de la zona. En el diseño del Proyecto se encuentra una indicación relativamente clara de los "problemas" falta de potencial de desarrollo y de subdesarrollo de la Zona Sur Occidental de Honduras. En cambio, no se detalla el tipo de "problemas" relacionados con el proyecto integral ni con el proyecto de promoción pública de actividades económicamente productivas y de participación de la población (Proyecto de Desarrollo Agropecuario).

1.2 Análisis de las instituciones nacionales

1.2.1 Instituciones nacionales responsables de la solución a los problemas del país, son ellas:

- la Secretaría de Recursos Naturales y sus Unidades, denominadas: Dirección General de Operaciones Agrícolas y Dirección Agrícola Regional Centro-Occidental (DARCO).

- el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE)

- el Comité Nacional de Desarrollo Fronterizo (CONADEF)

- las Fuerzas Armadas de Honduras a través del X Batallón de Infantería con sede en Marcala.

1.2.2 Responsabilidades de cada una de las instituciones nacionales:

Las responsabilidades de cada Institución son las siguientes:

- Secretaría de Recursos Naturales: desarrollo agropecuario de la Zona a través de investigación, extensión, asistencia técnica, mejoramiento del hogar rural;

- CONSUPLANE: elabora la planificación que permite el desarrollo de la Zona;

- CONADEF: coordina las diversas acciones de los sectores públicos y de cooperación técnica internacional;

- X Batallón de Infantería: coordina y supervisa las acciones de CONADEF y apoya los diferentes organismos estatales, involucrados en el Proyecto de Desarrollo Integral.

1.2.3 Descripción de las instituciones nacionales, vinculadas al Proyecto IICA y sus limitaciones.

La institución nacional, vinculada directamente al Proyecto IICA, es la Secretaría de Recursos Naturales y más específicamente la Dirección Agrícola Regional Centro-Occidental. Para la Secretaría, las limitaciones de tipo institucional, serían las siguientes:

a. deficiente capacidad operativa en cuanto a recursos humanos y económicos;

b. estructura que limita la coordinación y operación a nivel de campo;

c. falta de planificación por áreas de desarrollo;

d. carencia de programas de orgnización campesina para la producción y comercialización;

e. investigación orientada a aspectos básicos, sin participación de los campesinos;

f. inexistencia de servicio de investigación pecuaria;

g. deficiente capacidad de recursos de personal y económicos, para brindar asistencia técnica y crediticia;

h. carencia de organismos especializados para atender al pequeño agricultor;

i. carencia de programas de colonización

No se menciona que se haya afectuado análisis institucional de la Dirección Agrícola Regional Centro-Occidental.

1.3 Objetivos y metas del proyecto del IICA

De acuerdo al Anexo del Convenio, firmado el 22 de diciembre de 1976, entre el IICA y la Secretaría de Recursos Naturales de Honduras, los objetivos generales de la cooperación técnica del IICA, son:

1. Cooperar con la Secretaría de Recursos Naturales, en la promoción del desarrollo integral de la Zona Sur-Occidental de Honduras, a través del Proyecto de Desarrollo Agropecuario en las áreas fronterizas que ejecutan la Dirección de Operaciones Agrícolas.

2. Dejar creada capacidad institucional

Los objetivos específicos, de acuerdo al Anexo del Convenio, son:

1. Cooperar con la Dirección de Operaciones Agrícolas de la Secretaría de Recursos Naturales en:

   a. la identificación y elaboración de sub-proyectos de desarrollo de áreas que involucren la participación y coordinación de los servicios de investigación, extensión, crédito.

   b. la ejecución, supervisión y evaluación de los sub-proyectos de desarrollo de áreas que se elaboren;

   c. el desarrollo de metodologías de manejo, supervisión y evaluación de los sub-proyectos;

   d. la creación y operación de mecanismos de coordinación inter-institucional que permitan la ejecución de los sub-proyectos;

   e. la capacitación de personal técnico:

   f. la organización y capacitación de los productores.

2. Extender a otras partes de la Zona los logros obtenidos con los sub-proyectos de área.

En 1978*, aparecen como objetivos específicos del Proyecto, los siguientes:

a. En planificación, programación y evaluación

   1. Cooperar en la planificación y programación de las actividades del Proyecto, mediante la Dirección, prioritariamente en la elaboración de la estrategia de desarrollo agropecuario de corto y mediano plazo.

   2. Cooperar en el desarrollo de metodologías de manejo, supervisión y evaluación de proyectos.

---

* IICA, Proyecto de Desarrollo Agropecuario del Area Fronteriza de Honduras, 1978-79, Marcala, Oficina en Honduras, 1978, p.12.

b. Area de manejo de proyectos

1. Cooperar con el Proyecto para crear y operacionalizar los mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan la ejecución del proyecto

2. Cooperar en la ejecución de acciones del proyecto en capacitación profesional, en organización y capacitación campesina, investigación, promoción agropecuaria.

1.4 El plan de trabajo del proyecto como parte de una estrategia

La estrategia propuesta parece bastante congruente con los fines del proyecto. Se entiende como objetivo del mismo el establecimiento de las bases y condiciones para que la Secretaría de Recursos Naturales pueda desarrollar un auténtico proyecto de desarrollo rural en la Zona. En este sentido las acciones del proyecto vienen dirigidas a cinco áreas principales:

a) desarrollo del mecanismo institucional para ejecutar el proyecto de desarrollo regional

b) identificación y diseño de subproyectos específicos

c) capacitación de técnicos nacionales para poder ejecutar el proyecto

d) experimentación y desarrollo de esquemas de organización campesina que permitan la implementación del proyecto

e) fomento de financiamiento externo para el proyecto.

Esta estrategia fue explicitada en el programa operativo 1978-79 pero no lo estaba en la versión original.

1.4.1 Compactibilidad con la estrategia del IICA:

En este proyecto el IICA asume el doble rol de: 1) tratar de establecer los mecanismos nacionales de ejecución y 2) ejecutar alguna parte de las actividades. Desde que este segundo rol se implemente como un medio de aumentar la capacidad nacional y la capacitación de los nacionales no parece que exista "conflicto" con la doctrina básica de operación del IICA.

1.4.2 Acción más sobresaliente del proyecto en el pasado:

En término de su relación con el objetivo del proyecto la acción más sobresaliente fue la de promoción de un proyecto de desarrollo de la región de Marcala y Goascaran a ser financiado por el Gobierno Suizo. En términos de utilización de recursos humanos y financieros la acción más sobresaliente fue la de capacitación y extensión.

En términos de su impacto al beneficiario final fue la gestión con el Banco de Fomento Agropecuario para que concediera crédito a la producción a los campesinos de Marcala.

1.4.3 Actividades programadas para 1978/79: Se programaron 8 actividades que son las siguientes:

a. Organización y capacitación campesina

b. Capacitación profesional

c. Experimentación agropecuaria

d. Promoción y producción agropecuaria

e. Gestión de la construcción de infraestructura

f. Coordinación inter e intrainstitucional

g. Apoyo a colonia(s) agromilitares

h. Evaluación del desarrollo del proyecto y asesoría.

1.4.4 Asignación de recursos del personal del IICA:

El mayor porcentaje de los recursos humanos del IICA se dedicaron a organización y capacitación campesina y promoción y producción agropecuaria.

1.4.5 Carácter técnico de las actividades*:

a) Diagnóstico: Se realizaron cuatro actividades de diagnóstico. En 1976 se elaboró un prediagnóstico que sirvió para seleccionar el área del proyecto el cual era una simple apreciación visual de las características geográficas, sociales, agronómicas, administrativas, etc., de las localidades de San Antonio del Norte y del Municipio de Santa Elena.

De Marzo a Julio de 1977, 5 técnicos del curso PEPA realizaron un diagnóstico preliminar socioeconómico del área. En una primera etapa se cubrieron los municipios de Cabañas, Santa Elena y Yarula del Departamento de la Paz. Posteriormente el diagnóstico se amplió a los municipios de Santa Ana, Marcala, Chinacla, Guajiquiro y Opaturo.

El diagnóstico siguió una metodología exclusivamente estadística (muestreo estratificado por municipio) y el análisis fue realizado variable por variable sin hacerse el menor intento por establecer relaciones causales.

El diseño de la boleta pareció seguir un criterio convencional donde las preguntas no parecían responder a un patrón claro de investigación. No obstante se arrojó

---

* Como se entiende que en esta acción solo se está ahondando los aspectos puramente de diseño la evaluación que aquí se hace se refiere únicamente a fallas y limitaciones en las actividades provenientes exclusivamente de estudios en concepción y planificación. La descripción de la forma en que fueron realmente ejecutadas se realiza en la sección 3.

información importante especialmente en lo referente a sistemas de producción, organización y apoyo institucional.

Durante la segunda mitad de 1977 este mismo equipo más cuatro técnicos del IICA elaboraron un estudio de prefactibilidad de un "Proyecto de Desarrollo Rural de las Areas Fronterizas". Este estudio tenía como finalidad promocionar el financiamiento del proyecto con fuentes externas y como tal fue elaborado siguiendo el esquema de proyectos "bancables" del BID.

Como diagnóstico per se no pareció añadir mayor conocimiento sobre el área que hubiera podido influir en la dirección y desarrollo posterior del proyecto.
En Septiembre de 1978 una misión del Gobierno de Suiza visitó la zona e hizo un informe aparentemente favorable (fue imposible verificarlo).

Posteriormente, de Junio a Septiembre de 1979 un equipo de 14 técnicos, de los cuales 9 eran financiados por gobierno de Suiza, 3 eran la contraporte del gobierno de Honduras y 2 eran del IICA elaboraron un estudio de factibilidad siguiendo un plan de trabajo diseñado y dirigido por un técnico Suizo. Este estudio ampliaba la acción del proyecto a la zona de Goascaran y proponía el desarrollo de acciones desde una concepción totalmente nueva sin que aparentemente se reconociera nexo alguno con las acciones precedentes ejecutadas por el proyecto del FSB.

b) Investigación adaptativa: No hubo una concepción clara de la metodología a seguir en esta área. Se siguió una orientación similar a las parcelas demostrativas desarrolladas con ignorancia total de los sistemas de producción de la

zona, los cuales aparentemente no fueron investigados. Se trabajó casi exclusivamente en el maíz y frijol. Se obtuvieron sin embargo selección de semillas de frijol y maíz con alta capacidad de adaptación a la zona y se elaboraron cartillas de divulgación sobre estas dos últimas.

c) Capacitación: El diseño de los cursos a los profesionales fue referido a áreas generales sin que aparentemente existiera un claro sentido de propuesta, tanto en su aplicabilidad de los conocimientos al área, como en su utilidad para el proyecto. Se dieron cursos sobre organización campesina, y se dictó un curso sobre producción de papa. Los técnicos del proyecto recibieron capacitación recíproca en varios países sobre Gerencia y Administración de Proyectos, Técnicos de Producción Agropecuaria, uso y manejo de aguas y manejo de suelos.

d) Organización y capacitación campesina: En la versión original del proyecto la concepción y enfoque que se daba a esta actividad parecía la acertada ya que sin tener "marcos" o "formas organizativas preestablecidas" se trataba de identificar las modalidades de agrupación y organización social existentes en la zona y siguiendo una metodología de "investigación" establecer los factores y condicionantes que pudieran estimular el desarrollo de organizaciones viable y autogeneradas (sic).
Esta concepción cambia, sin embargo, en la versión del proyecto de 1978 ya que aquí se establece la promoción de una modalidad organizacional determinada y se enfatiza fomento y desarrollo de organizaciones en lugar de la investigación y establecimiento de condicionantes indirectas como se propuso originalmente.

Este cambio es importante y puede servir para explicar la evidente fragilidad y artificialidad que se observó en las organizaciones creadas por el proyecto.

Se capacitaron líderes campesinos en las Cooperativas de Guardias, Guayanas y San Manuel, y se dictaron cursos sobre Motivación y Organización Campesina y en Producción Agropecuaria.

e) Promoción y Producción Agropecuaria: Esta fue considerada una actividad esencial del proyecto. El diseño de esta actividad parece bien elaborado ya que aborda las áreas críticas de introducción de variedades mejoradas, introducción de técnicos de producción, introducción de nuevos sistemas de producción, introducción de nuevos sistemas de almacenamiento y comercialización, asistencia técnica en todas estas áreas y asistencia técnica para la obtención de créditos e insumos.
El diseño adolece- igual que ocurre en las otras actividades- de un conocimiento incompleto del área problema lo cual se deriva de la ausencia de un diagnóstico. Esto no sería tan grave si las actividades se hubieran programado en forma tentativa y se hubiera abierto la posibilidad de ajustar adaptativas sobre la marcha emanada de la evidencia que la acción en el campo fuera arrojando. Al no haberse hecho así y carecerse de un marco programático central (plan maestro) se derivó en un "activismo" sin dirección cuyos efectos e impacto con relación a las metas del proyecto son de difícil evaluación. Uno de los logros más salientes de esta actividad y posiblemente de todo el proyecto fue conseguir que el Banco de Fomento Agropecuario concediera crédito a los campesinos del proyecto con el aval de la Secretaría de Recursos Naturales.

Los logros en el aumento de producción y productividad parece que fueron debidos más a la ayuda de esta línea de crédito que a acciones de asistencia técnica y promoción de la producción.

f) Promoción de proyecto de desarrollo del área: Se consiguió que el Gobierno de Suiza se interesara en el área y diseñara un proyecto decenal para el desarrollo multisectorial de las subregiones de Marcala-Goascorán el cual será ejecutado a partir de 1980 con financiamiento Suizo y gobernado por un acuerdo entre el Gobierno de Honduras y el de Suiza. Aunque la concepción y enfoque de este proyecto multisectorial es distinto del proyecto del Fondo Simón Bolívar hasta el punto de no visualizarse una clara continuidad entre los dos proyectos es indudable que esta promoción fue un logro del proyecto.

1.4.6 Participación de los nacionales en estas actividades: No hubo una clara determinación del rol asignado a los técnicos nacionales. El Director Técnico del proyecto fue asignado por la Secretaría de Recursos Naturales y se contó con los servicios de otros técnicos pagados por la SRN. Sin embargo no hubo una separación de roles y cada técnico trabajaba en su área de especialidad independientemente de la institución a que pertenecieran.

1.4.7 Contribución de las actividades a las labores de las instituciones nacionales:

Tres eran las áreas en que se anticipaban un impacto positivo por parte del proyecto:

a) Capacitación del personal nacional en proyectos de desarrollo regional o desarrollo de área.

b) Ensayo de un modelo de extensión agropecuaria que pudiera ser incorporado por la Dirección General de Operaciones de la SRN.

c) Promoción y establecimiento de un mecanismo de integración interistitucional para el desarrollo rural integral a nivel de área.

Con relación a la primera área si bien el personal nacional recibió una abundante capacitación el carácter general de ésta, la imprecisa vinculación de esta capacitación al área del proyecto y especialmente la falta de un vínculo permanente entre los técnicos nacionales y la SRN hacen muy difícil evaluar su contribución a las labores futuras de la Secretaría.
Con relación a la segunda área la modalidad de operación del proyecto y los recursos utilizados hacen muy difícil que esta experiencia pudiera ser generalizada y absorbida por el Programa de Extensión de la SRN.

El área de integración interinstitucional a nivel de área sería la contribución más importante que el proyecto haría a una acción más efectiva y coordinada de las instituciones nacionales.

1.5 Organización del Proyecto:

1.5.1 Responsabilidad general del proyecto IICA:
La responsabilidad general corresponde al Director de la Oficina del IICA en Honduras quien actúa en base a las indicaciones del encargado del proyecto. Este teoricamente es Arturo Vasquez, técnico contratado por el Fondo Simón Bolívar. En la práctica el Director del proyecto, quien asumió la dirección técnica total, fue H. Gamero, Técnico de la Secretaría de Recursos Naturales. Esta aparente contradicción se explica por el hecho de que en realidad nunca existió un proyecto nacional y un proyecto IICA diseñado para apoyar al proyecto nacional, sino un proyecto IICA únicamente. Esta indefinición provocó conflictos entre el encargado del proyecto IICA (Vasquez) y el Director Nacional (Gamero) los cuales se resolvieron cuando Gamero asumió la dirección total del proyecto.

1.5.2 Autoridad sobre modificaciones en las actividades empleo de consultores y obtención y distribución de fondos:
El director del proyecto tenía autoridad para modificar actividades siempre que estuvieran enmarcadas en los objetivos y estratégicas del proyecto, pero estas modificaciones nunca se dieron. H. Gamero proponía la contratación de consultores los cuales eran aprobados por el Director de la Oficina. La distribución de recursos físicos las hacía H. Gamero.

1.5.3 Responsabilidad de las actividades específicas del Proyecto IICA:
La responsabilidad ha sido de los siguientes técnicos:

a) Organización campesina: A. Vásquez con apoyo de R. Rivera, E. Torres y R. R. Zamora
b) Capacitación profesional: A. Vásquez y el Director Uribe. En los últimos meses ha colaborado el Director Vega.
c) Experimentación adaptativa agropecuaria: R. Rivera

d) Promoción y producción agropecuaria: E. Torres con la colaboración del resto del equipo.

e) Gestión para coordinación de la construcción de infraestructura física y de servicios: A. Vásquez

f) Coordinación inter e intrainstitucional: A. Vásquez

g) Colaboración y apoyo a las colonias agromilitares de frontera: A. Vásquez en la primera etapa y en 1979 E. Torres.

1.5.4 Sistemas de Comunicación interna

Reuniones semanales con el Director del Proyecto; reuniones mensuales a nivel de la Oficina del IICA en Tegucigalpa para informar avances, problemas, etc.

1.6 Reuniones de trabajo con las instituciones nacionales:

1.6.1 Funcionalidad de Instituciones Nacionales a quienes debe dirigirse el personal del proyecto.

H. Gamero, Director del Proyecto

1.6.2 Frecuencia de las relaciones:

Estaban programadas todos los jueves pero después se realizaban cada dos o tres semanas.

1.6.3 Acuerdo claro entre el personal del IICA y las instituciones nacionales sobre finalidad de estas relaciones:

Aunque según el encargado del proyecto estas reuniones eran participativas y ayudaban a formar un auténtico equipo de trabajo, los técnicos del proyecto no parecieron asignarlos una gran relevancia y según algunos de ellos tenía más un carácter social que técnico. De acuerdo con lo que se menciona en la Sección 1.5.1. el Director del Proyecto (H. Gamero) se consideraba así mismo como el Director del Proyecto IICA.

ANEXO No.2

DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. IICA, Convenio entre el IICA y la SRN de Honduras para la cooperación técnica en el fortalecimiento institucional del proyecto de Desarrollo Agropecuario de las Areas Rurales Fronterizas, Sede Central, 18 de Marzo de 1977 (Fondo Simón Bolívar No.11)

2. SRN, IICA, Fortalecimiento Institucional Proyecto Desarrollo Agropecuario Areas Rurales Fronterizas de Honduras 1977-78, Tegucigalpa, D.C.; Dirección en Honduras, pp. 47-107

3. SRN, IICA, Proyecto de Desarrollo Agropecuario del Area Fronteriza de Honduras, Programa Operativo 1978-79, Marcala: Oficina en Honduras, 1978, 29 pp.

4. Secretaría de Recursos Naturales, Proyecto de Desarrollo Agropecuario de Areas Fronterizas de Honduras, Informe Anual, 1978, Marcala, 1979, 15 pp.

5. Secretaría de Estado en el Desarrollo de Recursos Naturales, Informe Anual 1979, Marcala, 4 Diciembre 1979 (informe mecanografiado)

6. IICA, Informe de Evaluación del "Proyecto de Desarrollo Agropecuario en Areas Fronterizas" de Honduras, San José, 5.F.63 pp. (informe mecanografiado)

7. COSUPLANE, Plan Operativo 1979: Sector Agropecuario y Pesca, Tegucigalpa, S.F.

8. SRN, IICA, Proyecto de desarrollo Rural Areas Rurales Fronterizas, Subregión Marcala, Tegucigalpa: Oficina en Honduras, Vol. 1 y 2, Oct. 1977.

9. Cooperación Hondureña- Suiza, Programa Marco Decenal 1980-89 de Desarrollo Rural Multisectorial de las Subregiones de Macala-Goascorán, Volúmen Unico, Texto Borrador No. 2, 2/10/79.

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor

Título Proyecto de Desarrollo Agropecuario de las áreas rurales fronterizas de Honduras

Fecha Devolución	Nombre del solicitante

IICA

DIRECCION DE INFORMACION PUBLICA