

Documento de Trabajo N° 2
Serie Estudios Territoriales

Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP) en Haití

María Rey de Arce
Gilles Cliche

Proyecto ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven?

Noviembre 2012



Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP) en Haití

Este documento fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, para la “Innovation Mainstreaming Initiative” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Rey de Arce, M.; Cliche, G. 2012. “Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP) en Haití”. Documento de Trabajo N°2. Serie Estudios Territoriales. Proyecto ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven? Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP) en Haití

RESUMEN

Este documento fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven?, que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural para la “Innovation Mainstreaming Initiative” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como parte de un proceso que busca generar pautas para mejorar el diseño de proyectos de desarrollo rural a partir del análisis y de lecciones de innovaciones en la práctica de una selección de proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe. Corresponde a la primera de una serie de notas de aprendizaje del estudio en Haití, a las cuales se asocian series similares en El Salvador, Nicaragua y Perú. En Haití el estudio se realiza en colaboración con el “Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP)” del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES). Está focalizado en reconstruir el proceso de diseño y formulación del PAIP, así como analizar y categorizar los distintos tipos de actividades que lo componen respecto al tipo de inversión que representan, entre inversiones focalizadas en las personas o inversiones focalizadas en el territorio, como estrategias conceptuales e instrumentos diferenciados sobre los cuales el estudio apunta a determinar cómo interactúan entre sí y cómo optimizar condiciones para la sinergia y complementariedad que mejoran los impactos de proyectos de desarrollo rural.

ABSTRACT

This document was prepared in the framework of project “Investing in the rural poor or in the territories where they live?” coordinated by Rimisp - Latin American Center for Rural Development for the "Innovation Mainstreaming Initiative" at the International Fund for Agriculture Development (IFAD). The study is part of a process that seeks to generate guidelines for improving the design of rural development projects, distilled from lessons and the analysis of innovations in the practice of a selection of IFAD-supported projects in

Latin America and the Caribbean. The document corresponds to the first of a series of learning notes in Haiti, which are associated with similar series in El Salvador, Nicaragua and Peru. In Haiti the study is conducted in collaboration with the “Program in Support to Productive Initiatives (PAIP)” at the Fund for Economic and Social Assistance (FAES). It focuses on rebuilding the design and formulation process of PAIP and analyzes and categorizes its different types of activities in terms of people-based and place-based investments, as conceptual strategies and differentiated instruments on which the study aims to assess how they interact together and what conditions can optimize their synergy and complementarity for improving the impacts of rural development projects.

ÍNDICE

1.- Introducción	7
2.- Programa de Apoyo a Iniciativas Productivas en el Medio Rural	8
2.1.- Breve descripción	8
2.2.- Presupuesto y ejecución	9
2.3.- Población objetivo	10
3.- Inventario de Actividades del PAIP	11
4.- Proceso de selección de las actividades del PAIP	15
4.1.- ¿Por qué se seleccionaron esas actividades?, ¿cómo se decidieron?	15
4.2.- ¿Quién y cómo se tomaron las decisiones sobre qué actividades a involucrar?	17
4.3.- Durante la ejecución, ¿cómo se cambia: el proceso de intervención; el número y/o tipo de beneficiarios; y los presupuestos asignados originalmente?	17
4.4.- Otros cambios en la metodología de ejecución del proyecto	18
5.- Conclusiones	20
6.- Anexos	21

Reconstrucción del diseño y balance de actividades con inversiones focalizadas en el territorio y las personas en el Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP) en Haití

1.- INTRODUCCIÓN

Este informe fue preparado en el marco del estudio ¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven?, que coordina Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural para la “Innovation Mainstreaming Initiative” del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), como parte de un proceso que busca generar directrices para mejorar el diseño de proyectos de desarrollo rural a partir de innovaciones en la práctica de una selección de proyectos apoyados por el FIDA en América Latina y el Caribe. Corresponde a la primera de una serie de notas de aprendizaje del estudio que se implementa en El Salvador, Nicaragua y Perú, además de Haití.

El objetivo de esta nota de aprendizaje es reconstruir el proceso de diseño y formulación del Programa de Apoyo a las Iniciativas Productivas (PAIP), así como analizar los distintos tipos de actividades que componen el programa y clasificarlas respecto al tipo de inversión que representan: inversiones focalizadas en las personas o inversiones focalizadas en el territorio.

Este análisis ha sido realizado en colaboración con el equipo de programa PAIP, que ha facilitado toda la información necesaria.

Para la reconstrucción de la historia del diseño del programa se ha realizado una revisión bibliográfica de la documentación del programa, así como entrevistas individuales con actores clave que participaron en su formulación. Estas entrevistas fueron realizadas siguiendo una pauta común definida en el marco del proyecto de investigación de Rimisp. La clasificación de actividades se ha realizado según una guía de tipificación de actividades, guía que define los criterios a utilizar para las inversiones focalizadas en las personas y las inversiones focalizadas en los territorios. Como punto de partida, las actividades se catalogaron según el tipo de capital asociado a cada una para facilitar su clasificación. Los detalles sobre la pauta de entrevista utilizada, la guía de tipificación de actividades y las personas entrevistadas se encuentran en el anexo número 1.

2.- PROGRAMA DE APOYO A INICIATIVAS PRODUCTIVAS EN MEDIO RURAL

2.1.- BREVE DESCRIPCIÓN

El objetivo general del programa es contribuir a la reducción de la pobreza rural a través de una mejora sostenible de los ingresos y de la seguridad alimentaria de las familias, en particular de las marginadas, y una gestión sostenible de los recursos naturales.

Los objetivos específicos del programa conciernen: i) el fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales de planificación, de gestión del desarrollo y de concepción e implementación de proyectos; ii) el apoyo a las iniciativas comunitarias productivas identificadas por las bases, para contribuir al aumento, la seguridad y la diversificación de ingresos, así como al aumento de la seguridad alimentaria y al desarrollo de sistemas de producción sostenibles; y iii) facilitar de manera sostenible el acceso a servicios financieros de las poblaciones rurales pobres que se encuentran privadas de estos servicios, en particular las mujeres, los jóvenes y los agricultores sin tierra.

El proyecto se caracteriza por ejecutarse a través de un Mecanismo Flexible de Financiamiento (MFF) que está orientado por la demanda de las poblaciones y sus organizaciones de base. Su duración es de diez años, divididos en tres fases: tres años iniciales de fase de implementación y prueba, cuatro años de expansión de las actividades, y tres años de consolidación y retirada gradual. Cabe señalar que aquel Mecanismo Flexible de Financiamiento que permitía iniciativas de largo plazo ya no forma parte de los tipos de financiamiento que el FIDA ofrece a los países. PAIP se ejecuta a través del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), un organismo de financiamiento al desarrollo bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), creado en 1990 con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los más pobres y contribuir a la reducción de la pobreza.

Una característica importante del PAIP es el enfoque participativo y de desarrollo comunitario que permite una apropiación desde el inicio de la metodología del programa. La base de este enfoque está en los Planes de Desarrollo Comunitarios (PDC) elaborados por las comunidades. En ellos se definen las prioridades de desarrollo de las comunidades de intervención del proyecto y se identifican los microproyectos productivos que se propondrán al PAIP y otros proyectos para ser financiados.

Otros principios clave del PAIP son: la asociación y responsabilidad progresiva de las comunidades en el proyecto; el fortalecimiento de las organizaciones de base; la mejora del acceso de los más pobres a servicios financieros adaptados a sus necesidades; la disponibilidad de subvención y crédito que permitan el financiamiento de microproyectos a las organizaciones de base; la integración de los aspectos de género; y el desarrollo de la producción agrícola ligada a los recursos naturales.

El programa se divide en tres componentes: i) Fortalecimiento de las capacidades locales, ii) Apoyo a las iniciativas productivas de base y al desarrollo agrícola, y iii)

Apoyo a las instituciones de microfinanzas en el medio rural. Además, cuenta con un cuarto componente transversal de coordinación y gestión del proyecto.

2.2.- PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN

Los costes iniciales del proyecto, tal como están definidos en el documento de pre-evaluación del proyecto, se estimaban en USD 28,15M para una duración de diez años. La repartición entre los distintos componentes era: USD 3,4M para el primer componente de fortalecimiento de capacidades (12%); USD 15,3M para el componente 2 de apoyo a las iniciativas productivas (54%); USD 5,4M para el componente 3 de apoyo a las instituciones de microfinanzas rurales (19%); y USD 4,1M se asignaban al componente de coordinación y gestión del programa (17%). Los costes se debían repartir en diez años de duración del proyecto (2002-2012), dividido en tres fases; primera fase con USD 5,2M (18% del total), y la segunda y tercera fase con USD 16,5M (59%) y USD 6,5M (23%) respectivamente.

Debido a las crisis recurrentes sufridas en el país, principalmente los desastres naturales y el alza del precio de los alimentos, en el año 2008 aproximadamente 6 millones de USD fueron retirados del programa PAIP para un programa de emergencias. Para apoyar la tercera fase de ejecución del programa, considerada como la fase de consolidación y retirada gradual, el consejo de administración del FIDA concedió en febrero de 2012 un financiamiento suplementario de 4,850,000 *Droits de Tirage Spéciaux* (DTS o Derechos Especiales de Giro¹), en forma de donación. A raíz de esta modificación, el término del proyecto fue prorrogado al 31 de diciembre de 2014 para una fecha de cierre al 30 de junio de 2015, lo que supone una prórroga global de dos años. El coste del programa total tras esta última asignación se elevó a USD 38,03M, con la siguiente repartición entre componentes: componente 1 con USD 5,17M (13,5%), componente 2 con USD 17,86M (46%), componente 3 con USD 8,25M (21,6 %) y componente 4 con USD 6,75M (17,7%).

Al final de la primera fase sólo el 58% del presupuesto previsto para este plazo había sido desembolsado. Durante la segunda fase los desembolsos del PAIP presentaron una curva ascendente, llegando a un ritmo de crucero en 2008-09. El 30/04/11 el total de los desembolsos de la segunda fase alcanzó un 86,7% del total del presupuesto asignado. Según los datos de la última misión de supervisión del PAIP, realizada el 30 de junio de 2012, el préstamo inicial del FIDA había sido recibido en un 100% y la donación de febrero 2012 todavía no había comenzado a desembolsarse.

Para efectos de análisis, en esta nota de aprendizaje tomaremos como referencia las asignaciones presupuestarias iniciales del proyecto, puesto que las mismas reflejan la importancia otorgada a cada una de las categorías de inversión tal y como fueron diseñadas en el proyecto.

¹En febrero de 2012, un DTS equivalía a 1,55 USD, por lo tanto la donación fue de aproximadamente a USD 7,517 M.

2.3.- POBLACIÓN OBJETIVO

El proyecto inicialmente fue diseñado para tener una cobertura nacional, si bien se propuso para la fase de lanzamiento del proyecto concentrarse en los departamentos del Noreste, Noroeste y el Norte del *Plateau* (Meseta) Central. Estaba previsto que el programa fuera ampliado al conjunto del país en las sucesivas fases. Sin embargo, debido a los retrasos y complicaciones registradas en la primera fase de implementación del proyecto, al final de la misma se recomendó concentrar las actividades del PAIP sólo en los tres departamentos iniciales, pero actuando en el conjunto de sus comunas.

El programa preveía originariamente trabajar en 60 comunas, 120 secciones comunales y 600 comunidades de base. Aproximadamente 1800 autoridades locales recibirían formaciones en enfoque participativo y en gestión del desarrollo. Aproximadamente 50,000 personas en el medio rural sabrían leer y escribir. Aproximadamente 600 organizaciones de base (OB) serían fortalecidas a través de la formación directa de 1800 representantes de OB, 100 nuevas Instituciones de Microfinanzas (IMF) y 50 IMF existentes también serían fortalecidas.

Estos números fueron revisados tras limitar geográficamente el PAIP a tres departamentos. Sin embargo, según los datos del último informe RIMS (octubre de 2011) el proyecto ya ha beneficiado a más de 69,500 personas, superando así los objetivos iniciales.

3.- INVENTARIO DE ACTIVIDADES DEL PAIP

Categorización de las actividades originales del proyecto, como se establecieron en los planes iniciales del proyecto.

Los subcomponentes del proyecto se han clasificados según el tipo de capital al que se vinculan, y en función de esto se han categorizado en inversiones focalizadas en las personas (IFP) o en los territorios (IFT). En el anexo 2 se incluye la tabla resumen de esta clasificación, así como el presupuesto asignado a cada uno de los subcomponentes en la formulación del proyecto.

A continuación se explica el tipo de actividades que se incluyen en cada subcomponente del proyecto, lo que explica su clasificación entre las distintas categorías de capital.

COMPONENTE 1: Fortalecimiento de las capacidades locales (USD 3,4 M).

Este componente incluye los siguientes subcomponentes:

i) Fortalecimiento de las capacidades de gestión de desarrollo rural y local. Incluye la realización de diagnósticos departamentales que permitan conocer el medio e identificar a los más pobres, la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales, el establecimiento de un mecanismo de concertación a nivel local y municipal y la organización de encuentros y seminarios nacionales sobre desarrollo rural. Este subcomponente está principalmente orientado a reforzar las capacidades de gestión territorial de las autoridades locales y como tal se ha clasificado en Gobernanza, IFT. (T1, 4% peso financiero).

ii) Sensibilización, información, comunicación, planificación participativa y animación. Incluye acciones de sensibilización e información sobre las posibilidades ofrecidas por el programa y las obligaciones de los participantes, actividades de animación de comunidades, preparación de los Planes de Desarrollo Comunitario (PDC) y acompañamiento en la implementación de la estrategia comunitaria. Estas actividades están vinculadas al Capital Social de las comunidades, IFT. (T2, 6% peso financiero).

iii) Alfabetización funcional. Se realizan actividades de alfabetización funcional a favor de las comunidades implicadas en el PAIP. Este subcomponente está ligado al Capital Humano y se clasifica como IFP. (P1, 2% peso financiero).

iv) Fortalecimiento de organizaciones de base. Incluye diagnósticos de las OB en las zonas de intervención del proyecto, así como actividades de fortalecimiento de OB a través de viajes de estudio de representantes, y formaciones específicas en contabilidad, gestión y temas técnicos. Igualmente incluye actividades para que el comité de gestión de las OB fortalezca su autonomía y representatividad. Si bien su nombre sugiere un énfasis en el Capital Social de las OB, por su método de implementación este subcomponente se ha dirigido principalmente a desarrollar un Capital Humano y como tal se clasifica en IFP. (P2, 3% peso financiero).

COMPONENTE 2: Apoyo a iniciativas productivas de base y al desarrollo agrícola (USD 15,3 M).

Este componente, representa el mayor peso financiero del proyecto y se divide en dos subcomponentes:

i) Financiamiento de iniciativas productivas de base: Aquí se incluyen: la elaboración de estudios de preinversión de microproyectos, la elaboración de microproyectos (MP) que constituyan un conjunto coherente en el marco de un Plan de Desarrollo incluyendo la asistencia técnica, las evaluaciones expost de los MP y el seguimiento de los MP por los beneficiarios. Los tipos de MP susceptibles de ser apoyados por el programa son: i) infraestructuras colectivas de producción a nivel de las secciones comunales, a través de una subvención del PAIP y de las colectividades locales; ii) proyectos productivos promovidos por las comunidades/OB, a través de una subvención del PAIP, variable en función de la rentabilidad esperada; y iii) acciones y proyectos de rentabilidad rápida propuestos por las OB o por individuos, que deberán ser financiados esencialmente a través de las IMF. Los MP de carácter social no serán elegibles para las subvenciones del PAIP. El conjunto de las iniciativas productivas de base ha sido clasificado como capital físico (IFT), no se ha realizado una división entre capital físico y capital natural debido a la falta de datos de previsión presupuestaria en el documento de formulación entre estas dos categorías. (T3, 56% peso financiero).

ii) Actividades transversales y de acompañamiento. Se financian acciones de acompañamiento que no pueden enmarcarse dentro de los Planes de Desarrollo Comunitario por su definición limitada en el tiempo y geográficamente, como actividades de apoyo a la comercialización, transferencia de tecnología, apoyo a microempresas (formaciones profesionales técnicas, formulación de proyectos, montaje de dossier para créditos) y apoyo a la programación e implementación. Este tipo de actividades ha sido clasificado como Capital Humano, y por lo tanto en IFP (P3, 7% peso financiero).

COMPONENTE 3: Apoyo a instituciones de microfinanzas en medio rural (USD 5,4 M).

Dentro de este componente se incluyen actividades como:

i) Estudios estratégicos y de marketing. Estudios de mercado, y estudios de implantación para identificar y seleccionar los lugares donde es posible y necesario la creación de nuevas IMF, así como auditorías de las IMF ya existentes, con el objetivo de seleccionar las IMF a ser apoyadas por el PAIP.

ii) Apoyo a la creación de nuevas IMF: La prioridad está en la creación de nuevas IMF en sectores no equipados, según un modelo común; cajas de proximidad gestionadas y capitalizadas por los beneficiarios, aplicando procedimientos y ofreciendo productos que permitan el acceso de los más desfavorecidos a esos servicios.

iii) Fortalecimiento de IMF existentes. Las IMF ya existentes reciben un apoyo para la actualización de sus estatus y reglamentos internos, la mejora de su sistema

contable y la puesta a disposición de guías de procedimientos, formación de gerentes y de miembros, el aprovisionamiento de pequeños equipamientos cuando sea necesario, así como la adaptación y la oferta de servicios financieros a los clientes a través de métodos participativos.

iv) Fortalecimiento de operadores especializados. La estrategia consiste en favorecer la emergencia de operadores privados que operen a bajo coste, con el objetivo que sus prestaciones puedan ser cubiertas rápidamente por las IMF.

v) Apoyo a autoridades de tutela (MEF y/o BRH). La estrategia comprende acciones de formación e intercambio de experiencias; apoyo a la formulación de un nuevo marco legislativo y reglamentario; participación, elaboración e implementación de útiles que permitan una buena visibilidad del sector de microfinanzas.

Individualmente los subcomponentes se podrían asociar con diferentes categorías de capital, sin embargo, en su conjunto y por su objetivo, este componente se clasifica como Capital Financiero para organizaciones, y como tal en IFT (T4, 23%, peso financiero).

Gráfico 1: Peso financiero (%) de las actividades del PAIP en función de su capital

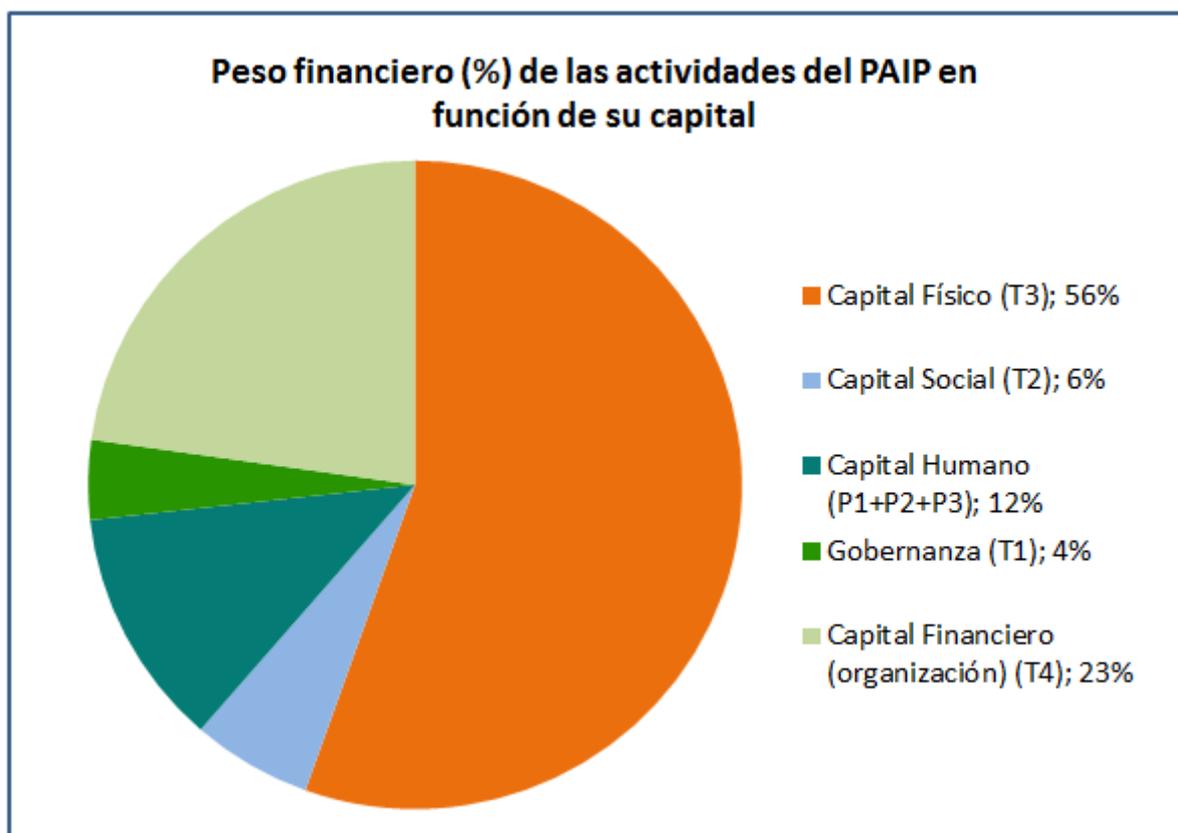
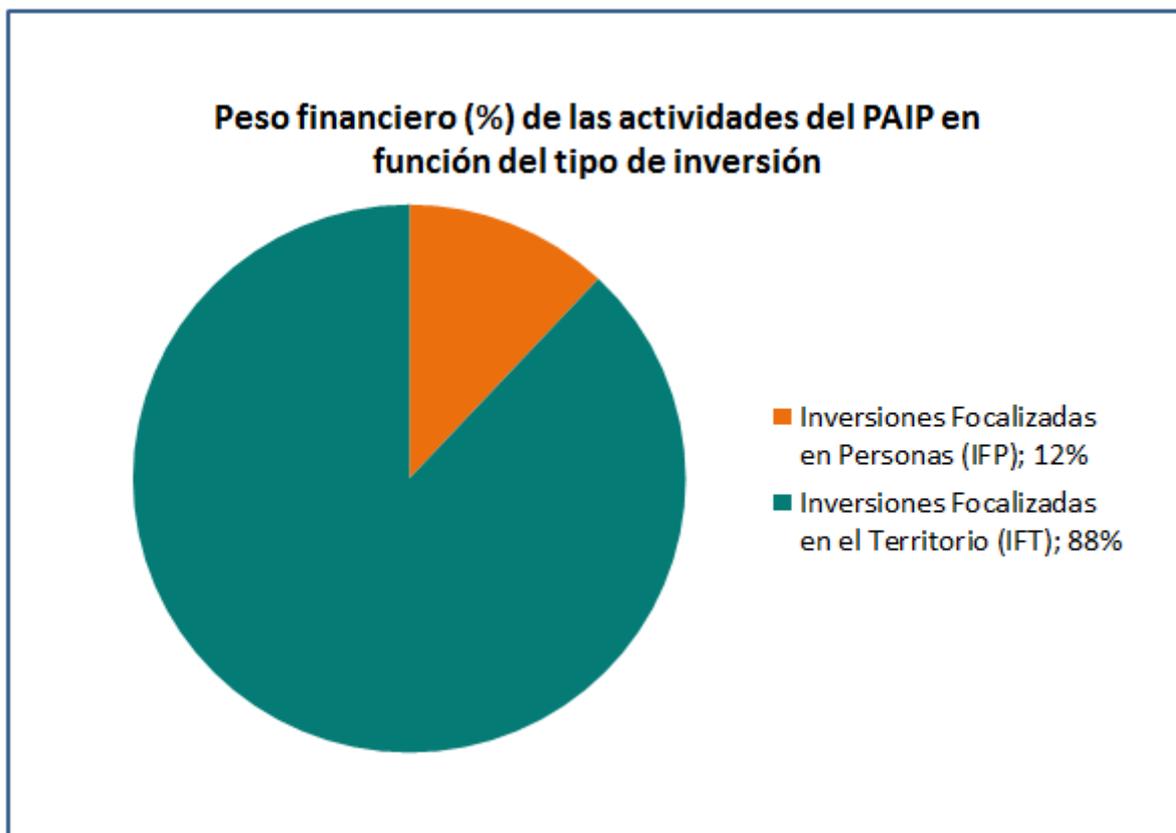


Gráfico 2: Peso financiero (%) de las actividades del PAIP en función del tipo de inversión



La coordinación y la gestión del programa tienen una asignación presupuestaria de aproximadamente 4,1 millones de USD; este componente no se ha considerado para la clasificación del tipo de actividades en función de su capital. Por lo tanto el presupuesto asignado a este componente no se ha considerado para el cálculo del peso financiero en porcentaje de cada tipo de actividad.

Según el análisis realizado, la mayoría de las actividades del PAIP (88%) se clasifican como Inversiones Focalizadas en el Territorio; dentro de ellas, las dirigidas al capital físico a través de los microproyectos productivos y al capital financiero a través la creación de instituciones de microcrédito, tienen un mayor peso financiero con un 56% y 26% respectivamente. Les siguen actividades para mejorar el capital social (6%) a través de las actividades de planificación participativa y la gobernanza, y a través de actividades de fortalecimiento de las capacidades de gestión local (4%). Las Inversiones Focalizadas en las Personas representan el 12% del peso financiero de las actividades del PAIP a través de actividades vinculadas al Capital Humano como la alfabetización funcional (2%), la capacitación de integrantes de organizaciones de base (3%) y actividades de acompañamiento a las iniciativas productivas (7%).

4.- PROCESO DE SELECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PAIP

4.1.- ¿POR QUÉ SE SELECCIONARON ESAS ACTIVIDADES?, ¿CÓMO SE DECIDIERON?

El origen de este programa se remonta a discusiones que datan de 1999 entre el FIDA y un grupo de trabajo del Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural (MARDNR) y otros ministerios, sobre la re-dinamización de las estrategias de desarrollo rural en Haití y el potencial papel del FIDA. Estas discusiones sentaron las bases para la elaboración del documento estratégico del FIDA para Haití en ese periodo (COSOP), en el que se proponía la elaboración de un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas productivas en el medio rural.

La situación socio-política del país en esa época era muy compleja. Tras el golpe de Estado de 1991 y el posterior embargo que vivió el país (1991-1994), Haití inició su camino hacia el retorno a la democracia con el regreso del presidente electo en 1994. Las elecciones parlamentarias y municipales que debían haber tenido lugar al inicio de 1998 no se realizaron hasta el año 2000, y la legitimidad de dichas elecciones fue cuestionada por la comunidad internacional y la oposición. Desde 1994 Haití inició la implementación de políticas económicas de ajuste estructural, que incluían la liberalización de actividades y de precios, y la descentralización con la reorientación de las actividades y servicios centrales y la desconcentración del gobierno. El PAIP fue formulado en un contexto marcado por el debilitamiento de las instituciones nacionales. Los diseñadores del proyecto pusieron por lo tanto el acento en los actores rurales no estatales y en el fortalecimiento de sus capacidades, una estrategia que estaba adaptada a la situación difícil en la cual se encontraban las instituciones públicas.

La estrategia del FIDA en Haití en ese periodo se basaba en tres ejes fundamentales: en primer lugar, a nivel del gobierno, en fortalecer el dialogo sobre política, gobernanza y erradicación de la pobreza; en segundo lugar, a nivel de las poblaciones rurales, focalizarse en los más pobres, fortalecer la seguridad alimentaria, y promover la diversificación de ingresos a través de mecanismos financieros de apoyo apropiados; y en tercer lugar, continuar el apoyo al sector de la pequeña irrigación.

Esta estrategia debía implementarse siguiendo estos enfoques metodológicos: i) enfoque participativo y fortalecimiento de organizaciones de base en las que los grupos desfavorecidos objetivo del FIDA tuvieran la oportunidad de participar en la toma de decisiones para la asignación de los recursos de los programas; ii) desarrollo agrícola y alivio de la pobreza; iii) diversificación de las fuentes de ingresos; iv) mujeres y enfoque de género; y v) focalización para llegar a las familias más pobres.

El programa se formuló teniendo en cuenta las políticas sectoriales y nacionales que había en la época y las lecciones aprendidas de antiguos proyectos del FIDA en el país. En esa época todavía no había en el país un Documento Estratégico Nacional de Reducción de la Pobreza, por lo que la formulación se basó en los documentos estratégicos sectoriales existentes.

El FIDA había participado en la formulación de cinco proyectos en Haití desde 1978, tres de cuales ya estaban finalizados: el Proyecto de Desarrollo Agrícola y de Irrigación en la llanura de Cul de Sac, el Proyecto de Desarrollo Rural de la región del Norte, y el Proyecto de Intensificación de Cultivos Alimenticios (PICV, 1ra fase). Dos proyectos estaban activos en la época: Proyecto de Rehabilitación de Pequeños Perímetros de Regadío (PPI) que cerraría en el año 2000 y la segunda fase del PICV que comenzaría en 2001.

Hasta el año 2000 los proyectos del FIDA en el país habían seguido un enfoque top-down, como era el caso de los proyectos PPI y PICV, en los que el objetivo era transferir tecnología a través de paquetes tecnológicos. Estos proyectos no dieron grandes resultados, quizás también influenciados por crisis políticas y por falta de capacidades de supervisión y ejecución del MARDNR.

A partir del año 2000 el FIDA cambió su línea estratégica y se introdujeron entonces los conceptos de enfoque participativo: el PPI fue reformulado para hacerlo más participativo, y se formuló con posterioridad el PICV2, también con un enfoque más participativo que la primera fase. En este nuevo enfoque se buscó aumentar la producción, pero dejando más espacio de decisión a los agricultores a través del acceso a crédito (componente 3 PAIP) y la planificación local (componente 1 PAIP), y se establecía un mecanismo rápido para hacer emerger ideas de proyectos productivos que fueran financiados por el proyecto (componente 2 PAIP).

En el área del crédito rural, el FIDA tenía la experiencia realizada a través del PICV en la que se dio crédito directamente a los productores, experiencia que no dio buenos resultados; por ello en el PAIP se consideró más apropiado cambiar de estrategia y apoyar la constitución de redes viables y perennes de instituciones de microfinanzas rurales. Este fue un enfoque innovador que se inició en el PAIP con la creación de un sistema de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CREP). A partir del PAIP el FAES ha coordinado los servicios financieros rurales del resto de los proyectos FIDA en el país.

En el periodo de formulación del PAIP, el MARDNR quería crear un brazo financiero en el Ministerio, para financiar proyectos formulados a la demanda de las comunidades, pero la estructura del Ministerio en la época era débil. Al inicio el proyecto se concibió como un Fondo para las Iniciativas Productivas en Medio Rural (FAIP) pero este concepto se adaptó una vez que se decidió no situar este fondo dentro de la estructura del MARDNR sino que fuera ejecutado a través del FAES. El Ministro de Agricultura del momento apoyó la idea de que el proyecto fuera ejecutado por el FAES, ya que esta institución fue creada como un fondo de financiación a proyectos, y quiso evitar la creación de una estructura paralela dentro del gobierno. El FAES tenía una capacidad probada para la gestión de fondos y además en aquella época estaba interesado en diversificar sus actividades, que se limitaban entonces al financiamiento de pequeñas inversiones, sin estar especializado en el mundo rural. El FAES creó con posterioridad y para facilitar la implementación del PAIP la Dirección de Iniciativas Productivas e inició la creación de sus oficinas regionales.

4.2.- ¿QUIÉN Y CÓMO SE TOMARON LAS DECISIONES SOBRE QUÉ ACTIVIDADES A INVOLUCRAR?

Tras la aprobación del COSOP en el año 1999, el FIDA mantuvo varias misiones para la preparación del PAIP: misión de identificación en diciembre de 1999, misión de formulación en mayo de 2000 y de pre-evaluación entre noviembre de 2000 y mayo de 2001.

Durante estas misiones se realizaron amplias consultas con las principales instituciones públicas y ministerios implicados, los principales donantes y ONG nacionales e internacionales que trabajan en el sector agrícola, del medio ambiente y de apoyo a las microfinanzas. Asimismo, se realizaron visitas a las potenciales zonas de intervención del proyecto, donde se entrevistaron a las autoridades locales (ASEC, CASEC, alcaldes, asambleas municipales), representantes de organizaciones de base, así como representantes de proyectos que intervenían en el terreno. Para la formulación de sus proyectos el FIDA usa consultores que deben interactuar con el país para facilitar la implicación de todos los actores.

El enfoque del proyecto vino determinado por el marco estratégico del FIDA en el país en ese momento, que se enmarcó dentro de las prioridades nacionales y que se centró en el enfoque participativo y el fortalecimiento institucional, así como en la focalización de los programas a las poblaciones más pobres. Las personas claves que representaban al FIDA en el país en el momento potenciaron igualmente esta visión. Estas personas eran principalmente el representante del FIDA en el país y el grupo de consultores que participaron en la formulación y sucesivas revisiones del programa.

4.3.- DURANTE LA EJECUCIÓN, ¿CÓMO SE CAMBIA: EL PROCESO DE INTERVENCIÓN; EL NÚMERO Y/O TIPO DE BENEFICIARIOS; Y LOS PRESUPUESTOS ASIGNADOS ORIGINALMENTE?

Dentro de los elementos que rigen el Mecanismo Flexible de Financiamiento del FIDA, el pasaje del programa de una fase a otra está condicionado por la superación de unos indicadores de paso de fase definidos por el FIDA. La evaluación de estos indicadores se realizó a través de misiones de evaluación del FIDA y marcaron los hitos en la vida del proyecto.

Paso de la fase 1 a la fase 2 (enero de 2006): Las dificultades de orden socio-político continuaron a lo largo de la ejecución del proyecto, y particularmente durante el periodo de lanzamiento. Sin embargo el FAES mantuvo su presencia en el terreno y las actividades no sufrieron interrupciones significativas. Durante su primera fase, el PAIP sufrió problemas financieros, debido a retrasos en el reembolso de los fondos, lo que condujo a resultados limitantes en esta primera fase y a una concentración de las operaciones en el componente 2, que era la que más probabilidad tenía de producir resultados concretos y rápidos. En el pasaje de fase se recomendó concentrar las intervenciones del programa en los departamentos del Noreste, Noroeste y el Norte del Plateau Central, cubrir el conjunto de comunas de esos departamentos, y no expandir el programa a nivel nacional como inicialmente estaba previsto. Igualmente se subrayó la importancia de la planificación conjunta con el PICVII y el PPI2 y la necesidad de dotarse de una

estrategia de inclusión de los más pobres y del enfoque de género en las actividades del proyecto.

Paso de la fase 2 a la fase 3 (mayo de 2011): La implementación de la fase II del PAIP se caracterizó por una sucesión impresionante de catástrofes y brechas políticas y financieras que obstaculizaron la ejecución del Programa. Entre agosto y septiembre de 2008 cuatro huracanes (Fay, Gustav, Hanna e Ike) atravesaron el país. En este contexto, agudizado a su vez por el alza de los precios de los alimentos, en octubre de 2008, el gobierno haitiano hizo una petición urgente al FIDA para utilizar una parte de los recursos de los proyectos en ejecución para dar una respuesta a estas catástrofes. Cerca de 6 millones de dólares del presupuesto del PAIP se retiraron para un Plan de Acciones a corto plazo y de Apoyo a la Producción de Cultivos Alimenticios (PACT-PV), lo que suponía cerca del 23% del presupuesto total global del programa PAIP.

El terremoto del 12 de enero de 2010 afectó igualmente la implementación de la fase 2 del programa, originando una parálisis de todas las actividades del proyecto durante aproximadamente 2 meses. Y finalmente hubo problemas socio-políticos debidos a las últimas elecciones presidenciales en 2011 y a la epidemia de cólera que afectó a todos los departamentos del país.

En este pasaje de fase se observaron buenos rendimientos en el componente 1 y 2. En el componente 3 los retrasos en la ejecución del PAIP condujeron a revisar a la baja las previsiones iniciales.

Aprobación financiación suplementaria: Para apoyar la tercera fase de ejecución del Programa, considerada como la fase de consolidación y retiro gradual, el consejo de administración del FIDA concedió en febrero de 2012 un financiamiento suplementario en forma de donación y el término del proyecto fue prorrogado al 31 de diciembre de 2014, lo que supuso una prórroga global de 2 años.

4.4.- OTROS CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO

- Elaboración de Planes de Desarrollo Comunitarios: La idea inicial era que estos planes fueran el resultado de una planificación simple realizada por las comunidades, pero el FAES quiso que estos planes incluyeran también otras prioridades sectoriales, no solo las agrícolas, puesto que al mismo tiempo también estaba implementando proyectos de otros sectores financiados por otros donantes. Esto implicó un costo mayor para la realización de cada plan y complicó la metodología de elaboración de los planes. La metodología de planificación participativa introducida por el PAIP ha sido adoptada por el FAES como su metodología de trabajo general en las comunidades rurales para el conjunto de sus intervenciones.

- Microproyectos productivos: Ausente en los primeros años del programa, se ha incorporado un análisis financiero a los microproyectos que financia el PAIP, con el objetivo de evaluar el impacto de los mismos.

- CREP: El inicio de estas actividades sufrió muchos retrasos y el número de CREP objetivo del proyecto fue revisado a la baja, asimismo el concepto de CREP ha ido evolucionando a lo largo de la vida del proyecto.
- Implicación del MARNDR en la gestión del proyecto: La idea inicial era que el MARNDR tuviera una implicación en la gestión del proyecto a través de su participación en el Comité de Pilotaje, y se preveían actividades de fortalecimiento en la componente 2 del proyecto. Si bien existieron relaciones productivas entre el MARNDR y el FAES, sobre todo a nivel departamental, el MARNDR no se involucró como tal en la gestión del PAIP y lo consideró desde el inicio como un proyecto del FAES.

5.- CONCLUSIONES

El PAIP fue formulado en un contexto de cambio de estrategia del FIDA en la metodología de implementación de sus proyectos en el país, provocado por las lecciones aprendidas de proyectos pasados y por el débil contexto político institucional del momento en Haití.

El nuevo enfoque introducido se centró en el fortalecimiento institucional de las organizaciones de base y autoridades locales y en la identificación de las prioridades de inversión según un enfoque participativo.

Esto implicó que las prioridades de los proyectos debieran emerger de las bases, siendo el eje central de este enfoque participativo en el PAIP los Planes de Desarrollo Comunales, que representan la base para la identificación del resto de actividades del proyecto, como los microproyectos productivos y la identificación de las actividades relacionadas con las microfinanzas rurales.

La planificación participativa supuso una implicación importante de los actores locales de desarrollo, autoridades locales y organizaciones de base que deben ser el motor para el desarrollo de sus comunidades. Por ello, otro componente fuerte del programa PAIP fue el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los actores locales de desarrollo.

Este enfoque determinó que la mayor parte de las inversiones del PAIP fueran destinadas a mejorar activos y condiciones sociales/económicas de las comunidades donde intervino, para favorecer su desarrollo y no las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de individuos. El análisis realizado concluyó que el 88% de las actividades del programa PAIP se consideraron actividades focalizadas en el territorio y sólo un 12% se consideraron actividades focalizadas en los individuos.

Según los testimonios recogidos en la reconstrucción del proyecto, este nuevo enfoque del FIDA en el país fue provocado en gran medida por los resultados limitados que el FIDA había logrado en el país en proyectos anteriores al PAIP. Estos proyectos tenían un componente mayor de inversiones focalizadas en las personas, a través de transferencia de tecnología y crédito directo a productores.

6.- ANEXOS

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA Y ACTORES CONSULTADOS

Presentación del proyecto de investigación

El proyecto “¿Invertir en los pobres rurales o en los territorios donde ellos viven?” es una iniciativa de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural en el marco de un programa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que busca generar lecciones y recomendaciones para mejorar el diseño y el impacto de proyectos de reducción de la pobreza rural. Específicamente, trata de analizar dos tipos de estrategias e instrumentos usados en proyectos de desarrollo rural, para definir cómo mejor propiciar una sinergia y complementariedad entre ellos con el fin de mejorar los resultados generales. Estas estrategias son las que hacen uso de (1) inversiones para aumentar los activos y las capacidades de las personas y los hogares pobres rurales, y (2) inversiones para aumentar los activos y las condiciones de los territorios donde viven los pobres rurales. El estudio se centra en las prácticas y las innovaciones de proyectos de países de América Latina y el Caribe que reciben un apoyo del FIDA. Han sido invitados y han aceptado participar los proyectos PRODEMORO de El Salvador, PAIP de Haití, PROCAVAL de Nicaragua y SIERRA SUR de Perú.

Guía de entrevista utilizada para la reconstrucción de la historia del proyecto.

- 1- ¿Por qué éstas (actividades) y sus combinaciones?
- 2- ¿Cuáles otras fueron consideradas y por qué se rechazaron?
- 3- ¿Quién y cómo se tomaron las decisiones sobre qué actividades involucrar, sus combinaciones, los presupuestos asignados y el número y tipo de beneficiarios para cada una?
 - o ¿Cuál fue la metodología para el diseño de los componentes: consultas, sondeos, diagnósticos previos?
 - o ¿Trabajaron los diversos especialistas en forma coordinada? (¿El entrevistado considera que el resultado del diseño corresponde con sus deseos / opiniones / insumos?)
- 4- ¿Cuáles fueron los beneficios anticipados asociados con los diferentes tipos de actividades? (Ver y detectar si hay perspectivas diferenciadas entre las de autoridades políticas con responsabilidad o influencia sobre el proyecto y las de integrantes del equipo de profesionales que han diseñado el proyecto - incluido el personal del FIDA)
- 5- ¿Habían condiciones impuestas por un marco (jurídico, legal o administrativo) del gobierno o del FIDA que han favorecido u obstaculizado la selección de ciertas actividades? (Tratar de identificar las restricciones, más allá de limitantes financieros, que los diseñadores de proyecto confrontan, que pueden ser por "los gustos" del momento en las agencias del gobierno y el donante que definan gran parte de los contenidos. Otra visión es pensar que se ha hecho uso del “estado del arte”, que puede corresponder con el caso pero también con lo que el diseñador conocía – que sea o no al día.)
- 6- ¿Hubo una consideración - en el sentido de proceso reflexivo, explícito, consciente, intencional - para incluir inversiones en el territorio e inversiones en las personas que sean sinérgicas o complementarias? (Ojo: implica usar de táctica cuando se plantea en la entrevista. Es para poder percibir si la selección

de (algunas de) las actividades incluidas en el proyecto ha hecho el cuestionamiento que nuestra iniciativa busca elucidar; el entrevistado no tiene que saber las definiciones que usamos para IFT y IFP, pero quizás preguntando sobre la base de ejemplos de casos de actividades existentes en ambas categorías se logra detectar si la selección se ha hecho de forma consciente de la diferenciación y de la conexión que debería existir.)

- 7- ¿Qué haría diferente si tuviera que volver a hacer el diseño del proyecto?
¿Abogaría para cambiar componentes o el peso relativo de cada uno, u otros elementos que tienen que ver con la selección de actividades con inversiones en las personas o en el territorio?

Guía de clasificación de las inversiones

- Inversiones Focalizadas en las Personas (IFP): Son inversiones destinadas a generar o mejorar activos y capacidades de individuos o tipos de individuos con características sociales, económicas, culturales u otras previamente definidas, incluyendo posiblemente las de residencia o asentamiento en un territorio determinado. Son hechas con el propósito implícito o explícito de mejorar la situación de las personas en desarrollo humano o en protección social, y se caracterizan por permitir a estas personas de hacer uso de los resultados o productos de la manera cómo y dónde les conviene.
- Inversiones Focalizadas en el Territorio (IFT): Son inversiones destinadas a generar o mejorar activos y condiciones sociales y/o económicas de lugares, sitios o localidades de una zona geográfica previamente definida; son hechas con el propósito explícito de contribuir al desarrollo y favorecer un territorio determinado. Sus productos son generalmente inamovibles espacialmente: no pueden ser transferidos a otras zonas geográficas. Inversiones en el capital social de un territorio, a través del fortalecimiento de organizaciones locales o grupos de diferente índole, con aportes materiales o financieros, entran en esta categoría cuando pertenecen a la organización o el grupo y no a sus miembros individualmente. Existen también casos de aportes directos a individuos que se catalogan como IFT: aportes a personas con efectos sobre el capital físico de un territorio determinado; y casos de inversiones en la capacitación de autoridades electas para efectos dirigidos a mejorar la gobernanza territorial y la capacidad de gobiernos locales.

Guía de clasificación de actividades según su capital

- Capital humano – educación, capacitación técnica o de cualquier tipo, vacunación infantil... = IFP
- Capital social – fortalecimiento de organizaciones, asociaciones, grupos, comités... = IFT
- Capital físico – calidad de suelos, riego, forestación, caminos, electrificación, centros de salud... = IFT
- Capital financiero – si es personal o divisible entre personas = IFP; pero si es propiedad de un grupo u organización = IFT
- Gobernanza, gobierno local = IFT

Lista de personas entrevistadas para la elaboración de esta nota

Jean-Robert Jean-Noel	Miembro del Gabinete del Ministro, antiguo coordinador PPI1
Alex Medard	Coordinador FAES-PAIP
Marco Camagni	Responsable país/CPM Haití, FIDA
Sylvie Tourrete	Consultora en fortalecimiento organizacional, apoyo metodológico componente 1 del PAIP
Mar Fantinet	Economista FAO, miembro de la misión de preevaluación PAIP
Henriot Nader	Consultor, Especialista en Ingeniería Rural, Ingeniero en le PPI1
Jefferson Germain	Responsable Seguimiento y Evaluación, FAES-PAIP
Flore Montal	Responsable componente 1 FAES-PAIP
Mireille Benjamin	Responsable componente 3 FAES-PAIP
Hervé PHILIPPE	Responsable componente 2 FAES-PAIP
Noles Abellard	Responsable de Proyectos, Departamento Centro FAES-PAIP

ANEXO 2. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES CON RELACIÓN A SUS CAPITALES Y GOBERNANZA.

Presupuesto (000 USD) de los distintos tipos de actividades del PAIP y clasificación en relación a sus capitales y gobernanza.

	Número	Nombre de la actividad	Capital Humano	Capital Social	Capital Físico	Capital Financiero		Gobernanza	Total	%
						(a Organización)	(a Persona)			
Inversiones focalizadas en personas (IFP)	P1	Alfabetización funcional	369						369	2%
	P2	Fortalecimiento de organizaciones de base	628						628	3%
	P3	Actividades transversales y de acompañamiento a iniciativas productivas	1.391						1.391	7%
Total IFP:			2.388	0	0	0	0	0	2.388	12%
Inversiones focalizadas en el territorio (IFT)	T1	Fortalecimiento de capacidades de gestión local						752	752	4%
	T2	Sensibilización/planificación participativa/animación		1.166					1.166	6%
	T3	Financiamiento de iniciativas productivas de base			11.551				11.551	56%
	T4	Apoyo a las instituciones de microfinanza				4.768			4.768	23%
Total IFT:			0	1.166	11.551	4.768	0	752	18.237	88%
			12%	6%	56%	23%	0%	4%	100%	
								Gran Total	20.624	