

PD-AMM-638 17
1987-47931
517-0000

REPUBLICA DOMINICANA:
EVALUACION DEL PROGRAMA DE RECURSOS AID-PL 480

VOL. I.

CONCLUSIONES GENERALES

Por

John K. Hatch
Aquiles Lanao Flores
Wilbert Cornejo
Juan Arce Puicán
Richard Ameral

Agosto 1986

Este informe fué preparado bajo Contrato 517-0000-C-00-6051-00 firmado el 23 de Junio entre la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y la consultora Rural Development Services (RDS).

C O N T E N I D O

	<u>Pagina</u>
A. Alcances y Actividades de la Consultoría	1
B. Agradecimientos	1
C. Visión General del Programa	2
1. Fuentes de Financiamiento	2
2. Usos	3
3. Gastos	3
D. Recomendaciones Sobre Control Estadístico	3
1. Urgente Necesidad de Simplificar Control por Fuentes	3
2. Codificación de Proyectos	4
E. Administración del Programa: Unidad Coordinadora	6
1. Personal	6
2. Local de Trabajo	6
3. Computadoras	7
4. Vehículos	7
F. Seguimiento de Proyectos	7
1. Intensidad de Supervisión	7
2. Evaluación de Resultados Finales	8
3. Auditorías Trimestrales	8
4. Supervisión de Avance Físico	8
G. Sistema de Información y Informes	8
1. Instructivo	9
2. Archivo de Datos por Proyecto	9
3. Formato de Informe Trimestral	9
4. Informe Trimestral a la AID	9
5. Informe Anual a la AID	9
H. Sistema de Desembolsos	10
1. Tramitador	10
2. Modificación de Controles Según Monto Solicitado	11
3. Programación de Desembolsos Con Colchon	11
4. Tramitación por Paquetes	11
5. Creación de un Sub-Tesoro	11
I. Comercialización y Depositos a la Cuenta Especial	11

	<u>Pagina</u>
J. Proyectos Sujetos a Evaluación Administrativa	12
1. Proyectos de Credito	12
2. Infraestructura Vial	12
3. Infraestructura de Riego	13
4. Infraestructura Electrica	13
5. Otros Proyectos de Infraestructura	13
6. Organizaciones Voluntarias Privadas	13
7. Extensión, Investigación, y Estudios Agropecuarios	14
8. Zonas Francas y Promoción de Exportaciones	14
K. Impacto Socio-Economico de los Proyectos	
1. Masificación de Asistencia	15
2. Ampliación de Cobertura de Credito	15
3. Generación de Empleo	15
4. Organizaciones Voluntarias Privadas	16
5. Fomento de Exportaciones	16

A N E X O S

1. Cuadro Resumen por Acuerdo
2. Cuadro Consolidado por Fuentes
3. Criterios para la Evaluación y Supervisión de Proyectos Apoyados con Recursos del Programa AID-PL480
4. Formato Unico para Planificación y Evaluación de Proyectos AID-PL480
5. Formato Tentativo para un Informe Trimestral
6. Flujograma de Realización de Desembolsos

A. Alcances y Actividades de la Consultoria

El trabajo encomendado a los consultores consistió en el análisis de un portafolio estimado en unos 90 proyectos, de un valor aproximado de RDS 550,000,000, financiado de distintas fuentes de financiamiento AID y PL480 desde 1984 hasta el presente. Para cada proyecto se solicitó un breve informe de 1-2 paginas sobre su avance físico y financiero, apreciaciones sobre su impacto socio-económico, logros y deficiencias, y recomendaciones. Además, el contrato solicitó una evaluación de la administración del programa por parte de la Unidad de Coordinación, también haciendo las recomendaciones del caso.

Rural Development Services (RDS) dispuso de un equipo de cinco profesionales durante un período de seis semanas en la República Dominicana. Ellos lograron documentar 79 proyectos, visitando a casi todos de ellos ya sea en su sede central y/o en el campo. Se entrevistaron o se contactaron a 301 personas representantes de 40 entidades ejecutoras, 6 compañías de consultores o contratistas, y 15 agroindustrias. Además, se celebraron 16 talleres de evaluación con 273 beneficiarios de diferentes tipos de proyectos para conocer sus opiniones sobre resultados logrados. Los resúmenes de los proyectos se encuentran en el Volumen II de la evaluación. Igualmente, en dicho volumen presentamos también una relación completa de las personas contactadas, por institución.

Por primera vez en la historia del Programa de Recursos AID-PL480 se logró construir un cuadro consolidado por fuentes de financiamiento para todos los 105 proyectos actualmente vigentes o programados. A la gran mayoría de ellos hemos aplicado un código único para su efectiva identificación. Así esperamos haber establecido una línea de base para el montaje de un sistema de información computerizada capaz de generar consolidados de recursos asignados, aprobados, desembolsados, y gastados para todos los proyectos del portafolio. Además, el resumen de cada proyecto--conjuntamente con la abundante documentación estadística y narrativa recopilada durante la evaluación--servirá para establecer un archivo de proyectos para el programa entero.

B. Agradecimientos

Los consultores desean comunicar sus más sentidos agradecimientos por el excelente apoyo, colaboración, interés, y amistad que recibieron por parte del personal de la Unidad de Coordinación. De igual manera, la consultora agradece la amabilidad de cenares de funcionarios y beneficiarios de los proyectos evaluados. El gran rendimiento, paciencia, y simpatía de la Srta. Esmelda Camacho, nuestra secretaria en Santo Domingo, jamás podríamos agradecer lo suficiente. Y por último, el equipo reconoce el amplio apoyo recibido del personal de AID, quienes en varias oportunidades tuvieron el interés de acompañarnos en diferentes viajes de campo.

C. Visión General del Programa

1. Fuentes de Financiamiento

De acuerdo con el Cuadro Resumen por Acuerdo (Anexo 1), el Programa de Recursos AID-PL480 ha generado recursos globales con un valor de RD\$631,650,000. De este monto, el saldo total depositado en la Cuenta Especial del Banco Central fue de RD\$ 571,571,000, o sea el 90%. Restando el costo de importación para los productos PL480, el porcentaje de aprovechamiento de recursos sube al 95%. Es importante notar que los costos de importación fueron reducidos desde 18% del valor de los productos importados en 1984 hasta un 14% en 1985. Creemos que este logro representa una evidencia de que la Unidad Coordinadora (Departamento de Comercialización) ha hecho una labor bastante efectiva al reemplazar a INESPRES en la labor de seguimiento de las importaciones. Los cuatro puntos de reducción de gastos representa una ganancia de RD\$4,560,000 en recursos disponibles para el programa.

Se hace notar que el problema de depósitos pendientes está concentrado en el fuente 517-K-0171 (donación), que por sí constituye 24% de todos los recursos generados pero representa 58% de los saldos pendientes de depositar. Es necesario que AID siga presionando al GORD para que deposite éste más otros depósitos pendientes que llegan a totalizar unos RD\$31,722,000. El cumplimiento de dichos depósitos debería considerarse condición previa a cualquier futuro acuerdo de donación o préstamo con recursos provenientes de AID.

2. Usos

Del monto total depositado, el Cuadro Resumen por Acuerdo indica que se ha programado proyectos por un total de RD\$ 567,599,000, o sea 99% de los recursos disponibles. De este monto, 69% (RD\$394,076,000) ha sido aprobado por AID para su desembolso.

Dichas cifras representan montos calculados por la Unidad Coordinadora. Por su parte, los consultores hicieron su propio cálculo (ver Cuadro Consolidado, Anexo 2), logrando documentar 105 proyectos programados (asignados) con un valor total de RD\$ 553,747,000, es decir 97% del total de recursos depositados. Existe, pues, una discrepancia de RD\$ 13,852,000 que habría necesidad de documentar o explicar. En cuanto a montos aprobados, la diferencia es aún más grande--RD\$24,671--entre los RD\$394,076,000 estimado por la Coordinadora y los RD\$369,405,000 estimada por la consultora.

3. Gastos

Por último tenemos la cifra estimada de gastos (ver Consolidado, Anexo 2). Los consultores estiman los gastos totales del proyecto en RD\$ 271,372,000, lo cual representa 49% del total de gastos programados (asignados), 73% de los recursos aprobados, y 97% de los recursos desembolsados. Las cifras demuestran con claridad la poca agilidad del sistema de desembolsos--es decir, la demora entre aprobación y desembolso de recursos--ya que prácticamente la cuarta parte de los recursos totales disponibles están trancadas en ésta fase.

Hay que señalar dos consideraciones más sobre el asunto de los montos gastados. En primer lugar, estimamos que casi 45% del monto estimado de gastos pueden considerarse gastos no claramente documentados. Esta situación se debe a que muchas instituciones ejecutoras no han establecido una cuenta bancaria aparte para control de recursos provenientes de AID-PL480. De acuerdo con el detalle presentado en el Anexo 3, hay 35 de 69 proyectos (51%) que no tienen cuenta bancaria separada; y de estos, hay 28 proyectos (4 de BAGRICOLA, 4 de SEOPC, 3 de INDRHI, 15 de CDE, 1 de FEDA, y 1 de SESPAS) que no tienen sus gastos claramente documentados.

En segundo lugar, existen 7 proyectos con sobregastos por un monto total de RD\$ 16,792,000, o sea donde el monto gastado supera al monto desembolsado debido a que la institución ejecutora se ha visto obligado gastar recursos propios en inversiones programadas para financiamiento AID-PL480. Si restamos estos montos de sobregasto, el valor de recursos gastados baja a RD\$54,400,000 lo cual representa 46% de los recursos programados, 70% de recursos aprobados, y 94% de los recursos desembolsados.

D. Recomendaciones Sobre Control Estadístico

1. Urgente Necesidad de Simplificar Control Por Fuentes

Es todo un problema determinar actualmente cuántos proyectos hay exactamente dentro del Programa AID-PL480. El asunto se complica porque las listas que maneja AID no concuerdan totalmente con aquellas que maneja la Coordinadora. La discrepancia se debe, en parte, a que existen no menos de seis fuentes de financiamiento distinto si solamente tomamos de 1984 en adelante, a saber:

- PL480--1984: US\$48,500,000 (abrob. 13-01-84 y enmienda 30-8-84)
- PL480--1985: US\$38,000,000 (aprob. 15-03-85)
- Prestamo 517-K-039/Enmienda B: US\$34,000,000 (aprob. 2-05-84)
- Donación 517-K-0171: US\$50,000,000 (aprob. 26-12-84)
- Donación 517-K-0171/Enmienda 1: US\$45,000,000 (aprob. 25-4-85)
- Donación 517-K-0171/Enmienda 2: US\$40,000,000 (aprob. 27-12-85)

Sin embargo, hay 40 proyectos financiados con dos o más fuentes de AID-PL480 y 18 de ellos tienen más de tres fuentes. Por todavía, hay proyectos vigentes que actualmente están gastando remanentes de financiamiento recibido antes de 1984, a saber:

- PL480--1983: US\$23,000,000 (aprob. 22-08-83)
- Prestamo 517-K-039: US\$41,000,000 (aprob. 30-09-82)
- Prestamo 517-K-039/A: US\$8,000,000 (aprob. 30-09-83)

Después de cinco semanas en el país, los consultores encontrábamos todavía referencias (en listas nuevas) a proyectos que desconocíamos. Igualmente, encontrábamos proyectos mal clasificados (por fuentes) o que acreditaban incorrectamente financiamiento procediente de un fuente a otro. Tratándose de un portafolio de proyectos que ya pasa de 100, las posibilidades de equivocarse se están ampliando rápidamente al querer controlar simultáneamente: (1) recursos gastados antes de 1984 y después, (2) recursos programados, aprobados, y desembolsados por fuentes, (3) proyectos por tipo de enfoque, (4) proyectos por sector público versus sector privado, (5) proyectos de contrapartida versus financiamiento directo, etc.

Lo que más disturba es el control por fuentes. Una idea de lo complejo que sería mantenerlo para el portafolio total se aprecia fácilmente en el Consolidado, Anexo 2).

Para el proyecto en sí dicho control carece totalmente de funcionalidad: un peso de PL480-1983 es igual que un peso de 517-K-039/B u otro peso de 517-K-0171/2. Todos los recursos entran a un solo sitio--la Cuenta Especial del Banco Central--y todos los recursos salen de la Tesorería igual. Un peso es un peso.

Recomendamos que el control por fuentes se mantenga solamente hasta el nivel de depósito a la Cuenta Especial para saber: (1) total recursos generados, (2) costos de importación, (3) total recursos netos generados, (4) total depositado, y (5) total pendiente de depósito. Pero una vez terminado el depósito, se olvida para siempre su fuente. La Cuenta Especial tendría un solo saldo para todos los fuentes. Cada acuerdo de financiamiento en el futuro aumentaría este saldo, cada desembolso a cualesquier proyecto bajaría el saldo, pero una sola cuenta. De ésta manera, a nivel de los proyectos habría un solo fuente de financiamiento para todos: el Banco Central: Programa AID-PL480. De esta manera también cada proyecto llevaría una cuenta bancaria aparte para todo desembolso recibido de la Cuenta Especial, separándolo de fondos de contrapartida u otros fuentes del mismo Banco o de otros donantes.

2. Urgente Necesidad de Sistema de Codificación de Proyectos

Los consultores tuvieron que implementar un sistema de codificación de proyectos debido a que existían proyectos con hasta cinco títulos o referencias diferentes de acuerdo con (1) fuente de financiamiento, (2) institución ejecutora, (3) tipo de proyecto, (4) ubicación del proyecto, y (5) código utilizado por co-donantes como el IBRD, BID, etc. Nuestro sistema de código se basó en la lista maestra de proyectos manejados por AID donde se desglose por seis áreas de enfoque, a saber:

- (1) I. Estabilización Económica a Corto Plazo (7 proyectos)
- (2) II. Fortalecimiento de las Empresas del Sector Privado (16 proyectos)
- (3) III. Diversificación de Producción a Cultivos No Tradicionales (6 proyectos)
- (4) IV. Mejorar Infraestructura Física, Social, e Institucional (50 proyectos)
- (5) V. Otros (4 proyectos)
- (6) VI. Proyectos Aprobados Previamente (2 proyectos)

Ignorando las sub-areas de enfoque, los consultores asignaron un número (1 a 6) para cada area de enfoque, otro para cada proyecto. Aunque sirvió su proposito (ver Consolidado, Anexo 2), la codificación por areas de enfoque tiene varios inconvenientes. Para empezar, la categoría IV tiene un número desproporcionado de proyectos (50) y merece ser desglosado. Segundo, la categoría VI carece de funcionalidad. Finalmente, el enfoque global a veces esconde completamente el uso de fondos o, mejor dicho, el tipo de proyecto. Por ejemplo, existen proyectos de crédito repartidos en tres areas de enfoque, igualmente proyectos de investigación agropecuaria.

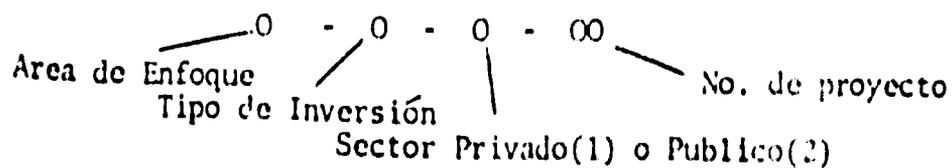
Ofrecemos dos alternativas. Si se quiere mantener la estructura de codificación por areas de enfoque, recomendamos la siguiente esquema:

- (1) I. Estabilización Económica a Corto Plazo (igual como está)
- (2) II. Fortalecimiento Sector Privado (igual como está)
- (3) III. Diversificación de Cultivos No Tradicionales (igual como está)
- (4) IV. Mejorar Infraestructura Física
- (5) V. Respaldo a Cooperativas, Asociaciones, y Organizaciones Voluntarias
- (6) VI. Apoyo Institucional, Organizaciones del Estado
- (7) VII. Administración y Coordinación del Programa
- (8) VIII. Otros

La segunda alternativa agrupa a los proyectos por siete tipos de inversión según la distribución presentada en el Anexo 3:

- (1) I. Proyectos de Crédito, Ahorro, y Seguro
- (2) II. Infraestructura Física
- (3) III. Organizaciones Voluntarias Privadas
- (4) IV. Extensión, Investigación, y Estudios Agropecuarios
- (5) V. Zonas Francas y Promoción de Exportaciones
- (6) VI. Administración y Coordinación del Programa
- (7) VII. Otros

Se podría crear también un sistema de codificación que combine varios factores de identificación, por ejemplo:



E. Administración del Programa: Unidad Coordinadora

1. Personal

La Unidad Coordinadora actualmente cuenta con 15 profesionales distribuidos de la siguiente manera: Encargado y Sub-Encargado, División de Comercialización (2), División de Contabilidad y Auditoría (3), División de Proyectos (7). Además, cada división más la administración tiene su secretaria. Existen cinco items profesionales por llenar todavía más cinco items de personal de apoyo (choferes). Los consultores fueron muy bien impresionados con la capacidad técnica y dedicación del personal. Nuestra más prioritaria recomendación es que la AID haga todo lo necesario para garantizar la continuidad del personal de la Unidad, no permitiendo que por cambio de Gobierno se cambie también a los principales funcionarios de la Unidad. Los contratos existentes ofrecen una base necesaria para ir consolidando lo que debería ser una unidad exclusivamente técnica.

2. Local de Trabajo

Por razones logísticas es sumamente importante buscar la forma de independizar a la Unidad Coordinadora de su ubicación actual en el Edificio "El Huacál". En la actualidad las comunicaciones telefónicas del edificio se han deteriorado a tal extremo que es bastante difícil que las instituciones ejecutoras llamen a la Coordinadora o que ésta llame a los proyectos. Las comunicaciones con el interior del país de hecho ya son casi imposibles desde el Huacál. Dichas circunstancias representan una directa amenaza al eficiente cumplimiento de la unidad con su función prioritaria--la coordinación. Recomendamos que se alquile una residencia particular en la misma zona de la ciudad. Aunque físicamente independiente, la unidad seguiría dependiendo directamente de ONAPLAN.

3. Computadoras

Habiendo vivido en carne propia lo difícil que es organizar, actualizar, y analizar los datos sobre avances físicos y financieros de un programa con más de 100 proyectos, los consultores ofrecen su claro testimonio en favor de dotar a la Unidad Coordinadora con un equipo básico de tres computadores P.C. Hasta que dichos equipos estén instalados y debidamente utilizados con software adaptado a las necesidades locales, consideramos que sería humanamente imposible implementar un sistema costo-efectivo de presentar informes trimestrales a la AID sobre el avance del programa. El formato del Consolidado (Anexo 2)--borrandole el detalle de operaciones por fuentes de financiamiento--serviría como línea de base para un informe mensual del estado y avance del programa hecho en computadora. Sabemos que nadie discute la necesidad de utilizar un sistema de información computarizado, pero vale la recomendación de apoyar y facilitar como actividad prioritaria para que el sistema se instale en el más corto período posible ya que, hasta no lograrlo, el Programa seguirá siendo un laberinto incontrolable de información dispersada y no utilizable.

7

4. Vehículos

Una vez establecidas las normas y programación para el seguimiento de proyectos, los técnicos de la Unidad Coordinadora deberían pasar tanto tiempo afuera de la oficina--en visitas a proyectos--que adentro. Inicialmente la labor de auditorías contables va a ser especialmente recargada ya que hay tantos proyectos (35) que no han establecido cuentas bancarias separadas para uso de recursos AID-PL480. Es así que los cuatro vehículos actualmente comprados para uso de la Coordinadora apenas darían abasto para el horario intensivo que se va a implementar en el futuro. La Unidad de Coordinación tendrá que ser tajante en insistir que los vehículos sean de uso exclusivo de la Unidad y no de uso general de ONAPLAN. Si fuera necesario, la Coordinadora debe buscar apoyo de AID en hacer prevalecer su insistencia.

F. Seguimiento de Proyectos

1. Intensidad de Supervisión

Basado en su evaluación institucional, los consultores han identificado a 69 proyectos que merecen una supervisión periódica. De estos, 25 proyectos son de tipo "A", es decir requieren una visita mensual. En esta categoría se encuentran todos los proyectos del CDE. De hecho, estamos recomendando que casi todos los proyectos que no hayan establecido su cuenta bancaria aparte se clasifiquen de tipo A. Otros 14 proyectos hemos clasificado de tipo "B" para recibir visitas bi-mensuales. Por último, hemos clasificado 30 proyectos de tipo "C" para visitas cada tres meses.

2. Evaluación de Resultados Finales

Otra debilidad generalizada del programa es la falta de sistemas de evaluación de resultados finales de los proyectos financiados. De 69 proyectos en ejecución, los consultores solo encontraron a tres con capacidad instalada para medir sus resultados. En 43 casos los proyectos han propuesto metas explícitas para cobertura o resultados finales, pero después casi ninguno los intenta medir o cuantificar. Hay bastantes ejemplos de proyectos que proponen metas generalizadas--por ejemplo aumentar la producción, empleo, exportaciones--pero sin fijar una meta cuantitativa.

Recomendamos que la Unidad de Coordinación exija un informe final de cada proyecto financiado, diseñando un formato especial para cada tipo de proyecto. Dicho informe serviría de prerequisite para el financiamiento de cualesquier proyecto nuevo promovido por la unidad ejecutora. Además, para agilizar la identificación de metas en forma oportuna como también su medición posterior, recomendamos la utilización de un formato único de "marco lógico" aplicado a todo proyecto en su fase de aprobación con su debida actualización en cada informe trimestral. Dicho formato se presenta en el Anexo 4.

3. Auditorías Trimestrales

No consideramos necesario ni prudente pedir justificativos de gastos que cada unidad ejecutora tenga que remitir a la Coordinadora antes de poder conseguir la aprobación de su próxima solicitud de gastos. Frecuentemente la documentación es sumamente voluminosa y sin desglose entre gastos con recursos AID-PL480 y recursos de otras fuentes, así creando problemas de análisis y archivación a la Coordinadora. Además, la remisión de dicha documentación a la Coordinadora establece un pretexto para que los auditores pasen más tiempo en oficina, con el resultado de reducir la intensidad de sus visitas a los proyectos.

Como una alternativa de seguimiento más efectiva, recomendamos que trimestralmente un auditor de la Coordinadora (o en su defecto un contador local contratado por la Coordinadora) haga una visita a la institución ejecutora para confirmar en sitio las facturas, estados de cuenta bancarios, cálculo de cubicaciones, y otros documentos contables de interés. Dichas visitas también han de servir para que la Unidad Coordinadora colabore con el proyecto en la preparación de sus solicitudes de desembolso, informe trimestral, y investigación oportuna de problemas de financiamiento o ejecución física del proyecto.

4. Supervisión de Avance Físico

Igual como la Coordinadora viene haciendo en algunos proyectos de construcción de infraestructura, conviene contratar a una firma local (arquitectos, ingenieros civiles, etc.) para supervisar la obra una o dos veces por mes y remitir un informe mensual de avance. Es conveniente pedir fotografías con estos informes como una forma de confirmar avances reportados de un mes a otro.

6. Sistema de Información y Informes

1. Instructivo

Existe mucho incumplimiento por parte de los proyectos del programa en satisfacer los requisitos contables y de presentación de informes periódicos a la Coordinadora. Como ya se documentó anteriormente, existen 35 proyectos que todavía no han establecido cuentas bancarias separadas para control de recursos AID-PL480. En cuanto al informe trimestral, hay 45 proyectos que no han cumplido. La causa principal del incumplimiento se debe no a la mala voluntad de las instituciones ejecutoras sino a la falta de énfasis sobre estos requisitos en los convenios de financiamiento de los proyectos mismos. El formato de los convenios actualmente usados no contiene referencias muy claras sobre (a) apertura de cuenta bancaria separada, (b) organización de una contabilidad aparte, (c) instrucciones sobre informes contables, y (d) instrucciones sobre los informes trimestrales.

Recomendamos que en el momento de firmar su convenio, cada institución ejecutora debería recibir un Instructivo que describe en detalle los formatos y procedimientos contables y administrativos que necesita la Unidad Coordinadora. Para ayudar a la Coordinadora en el diseño de dicho Instructivo, hemos dejado un ejemplar de instructivo utilizado en el Programa de PL480 en Bolivia.

2. Archivo de Datos por Proyecto

En la mayoría de los casos la Coordinadora ya tiene una gran cantidad de información necesaria sobre cada proyecto, pero desgraciadamente los documentos se encuentran archivados en muchos sitios o carpetas diferentes. Recomendamos la organización de un archivo de proyectos en lo cual exista una copia de todo documento perteneciente a cada proyecto. Los consultores han dejado con la Coordinadora una gran parte de sus papeles de trabajo precisamente para crear una base para dicho archivo.

3. Formato de Informe Trimestral

Un grave inconveniente del programa hasta la fecha ha sido la falta de un formato único para estandarizar a los informes trimestrales. En un taller celebrado con el personal de la Coordinadora, se pudo diseñar un modelo de informe, lo cual presentamos en el Anexo 5. Dicho instrumento incorpora muchos elementos del formato del "marco logico" presentado en el Anexo 4. Fuera del formato, hay que establecer claramente quien debe preparar el informe trimestral, adonde mandarlo, y con cuantas copias.

4. Informe Trimestral a la AID

Se ha presentado a la Coordinadora una copia del informe trimestral que prepara el Programa PL480 en Bolivia. Se trata de tres informes hechos en computadora: (a) Detalle de Depositos y Desembolsos de la Cuenta Especial, (b) Fondos Desembolsados por Proyectos (trimestre y acumulado), (c) Fondos Recibidos y Desembolsados, y (d) Informe Narrativo (12-15 paginas). El informe narrativo cubre (1) aspectos generales del programa, (2) situación financiera, y (3) 1-2 párrafos sobre cada proyecto principal--es decir, area de enfoque.

5. Informe Anual a la AID

Igualmente se ha dejado con la Coordinadora un ejemplar del informe anual que prepara el Programa PL480 en Bolivia. Consideramos que el presente informe de consultoría, con sus resúmenes por proyecto, constituye un formato para el informe anual de la Coordinadora a la AID. Una vez establecido el sistema de información computerizada, sera mucho mas facil actualizar y rendir los informes que interesa a la AID.

H. Sistema de Desembolsos

Sin duda el elemento más criticado del programa es el entorpecimiento de los desembolsos de la Cuenta Especial a las instituciones ejecutoras de proyectos. Según el flujograma descriptivo del proceso (Anexo 6), el proceso de desembolso requiere la participación de siete entidades adicionales a la institución ejecutora: ONAPLAN, AID, Banco Central, Tesorería, ONAPRES, Contraloría, y Banco de Reserva. Según el modelo original el proceso de desembolso no debería durar más de 25 días. En la realidad las demoras son generalmente 2-3 veces más largas. Basado en una muestra de 30 desembolsos seleccionados por los consultores, hemos calculado una demora promedio de 72 días. A continuación ofrecemos varias recomendaciones para agilizar el proceso.

1. Tramitador

Recomendamos que la Coordinadora designe a uno de sus técnicos para la tarea exclusiva de hacer el monitoreo/seguimiento de las solicitudes de desembolso. Si fuera necesaria, el tramitador visitaría casi diariamente a las diferentes instituciones que integran la vuelta de tramitación de desembolsos. Las visitas continuas de dicho funcionario crearía una presión para agilizar cada paso como también una oportunidad de documentar más precisamente las causas y ubicación precisa de la dilatación en el proceso. El tramitador llevaría un cardex con codificación de proyectos en trámite por colores--verde, amarillo, rojo--según antigüedad, dando prioridad a aquellos proyectos más demorados.

2. Modificación de Controles Según Monto Solicitado

Originalmente se estableció el sistema de desembolsos para controlar, en parte, el grado de liquidéz monetaria en la economía de la República Dominicana y así prevenir algunas presiones inflacionarias. Aunque reconocemos la validéz del control, no se justifica el mismo grado de control a un desembolso de RD\$100,000 como otro de RD\$1,000,000. Por ende, recomendamos que se estudie la posibilidad de exonerar del trámite de "asignación y libramiento" (ONAPRES) a toda solicitud de desembolso por montos menores de RD\$100,000.

3. Programación de Desembolsos Con Colchón

Surgerimos que se haga la programación de desembolsos por trimestres, pero que el primer desembolso debería solicitarse por un monto equivalente a cuatro meses de presupuesto. Luego, al terminar el período de tres meses se hace la rendición de cuentas y justificación de gastos por este período, quedando un saldo equivalente a un mes para pagar gastos operacionales mientras corre su proceso la solicitud de desembolso.

4. Tramitación por Paquetes

Posiblemente habría posibilidad de agilizar el proceso de desembolso reuniendo las solicitudes trimestrales de varias instituciones ejecutoras en un solo paquete. Obviamente, la idea se aplicaría a solicitudes de desembolso relativamente pequeñas--como las OVP.

5. Creación de un Sub-Tesoro

El éxito del programa PL480 en Bolivia se debe en gran parte a su capacidad de efectuar desembolsos con bastante agilidad. Esta situación se ha podido lograr mediante la creación de una institución que se llama el Departamento de Coordinación y Control de Proyectos (DCCP), que funciona como un sub-tesoro para ejecutar todo el seguimiento contable a fondos provenientes de fuentes externas al país. El ex-ministro que diseñó y fundó el DCCP es ahora Secretario General de PL480. En caso de que hubiera interés en la Republica Dominicana para conocer mejor el funcionamiento del modelo DCCP, recomendamos que AID financie una visita de asistencia técnica por parte del Sr. Fadrique Muñoz, Secretario General de PL480/Bolivia. De igual manera, cabería también la posibilidad de financiar el viaje de uno o más representantes de la Coordinadora (y AID/DR) para conocer al programa Boliviano.

I. Comercialización y Depositos a la Cuenta Especial

Estamos de acuerdo con la propuesta para el futuro convenio de PL480 de insistir en que los compradores locales de los productos PL480 hagan depositar los recursos generados por la venta de dichos productos dentro del espacio máximo de cuatro meses en vez de seis. Otra recomendación merecedora de un estudio de su conveniencia sería el cobro de intereses (quizás hasta un máximo de 1.5% por mes) sobre el valor de productos recibidos. En su defecto, no está por demás considerar la posibilidad de exigir un compra en efectivo de los productos en la ocasión de la entrega de los productos mismos.

J. Proyectos Sujetos A Evaluación Administrativa

Como se dijo anteriormente, de los 104 proyectos incluidos en el Consolidado del Programa (Anexo 2), solamente 73 habían realizado gastos. De estos se sometió a evaluación solamente 59 ya que los demás no se justificaba el análisis por ser (a) recientemente iniciados o (b) de tipo interno administrativo. Cada proyecto fué evaluado en forma general sobre una escala de 1 (peor) a 10 (mejor) utilizando criterios subjetivos del evaluador sobre el impacto o logros importantes del proyecto. Además, se tuvo en cuenta los siguientes factores: (1) existencia de una cuenta bancaria aparte, (2) cumplimiento en mandar informe trimestral a la Coordinadora, (3) existencia de metas explícitas, (4) existencia de un sistema para medir resultados finales, y (5) el hecho de tener gastos claramente documentados. A continuación presentamos un resumen de los resultados por diferentes tipos de proyectos. Los detalles se encuentran en el Anexo 3.

1. Proyectos de Crédito (10 proyectos)

Esta categoría abarca cinco proyectos del Banco Agrícola, tres de FIDE, uno de CODOCOOP, y uno de ADACA. Se incluyó el proyecto "estrella" de Movilización de Ahorros (BAGRICOLA) en esta categoría ya que los ahorros se están utilizando para fortalecer la liquidez de capital de préstamo del mismo banco. El proyecto de seguro agrícola manejado por ADACA se incluyó también porque básicamente asegura montos prestados del sistema bancaria.

Con estos entendidos, la calificación promedia de los 10 proyectos fué 8.2 con un rango de 10 hasta 7. Solo un proyecto ha mandado un informe trimestral a ONAPLAN. Los tres proyectos de FIDE sí reciben informes trimestrales de bancos intermediarios participantes pero no los manda a la Coordinadora. Seis de los 10 proyectos tienen cuenta bancaria separada, 5 de 10 tienen metas explícitas. Uno de 10 tiene un sistema para evaluación de resultados y 4 de 10 no tienen sus gastos claramente documentados. Es de notar que todos los proyectos sin cuenta bancaria separada ni gastos claramente documentados son del Banco Agrícola.

2. Infraestructura Vial (10 proyectos/SEOPC)

Este grupo se trata de 10 proyectos de carreteras o caminos vecinales todos ejecutados bajo la misma institución: Secretaria de Obras Publicas (SEOPC). La calificación promedia fue 6.8 con un rango de 8 hasta 4. Se identificaron tres proyectos con necesidad de supervisión intensiva (mensual) por parte de la Coordinadora. Dos de 10 proyectos si han rendido informes trimestrales a ONAPLAN, pero nueve de 10 no llevan cuentas bancarias separadas. Hay cuatro proyectos cuyos gastos no son claramente documentados. Todos los proyectos de infraestructura han fijado metas

explícitas pero ninguno ha establecido un sistema de evaluación de resultados.

3. Infraestructura de Riego (6 proyectos)

Los seis proyectos lograron una calificación promedio de 7.2 con un rango de 9 hasta 6. Dos de los 6 proyectos requieren supervisión intensiva. Cuatro no han mandado informes trimestrales a ONAPLAN y cuatro proyectos carecen de una cuenta bancaria separada. La mitad de los proyectos no tienen sus gastos claramente documentados. Todos tienen metas explícitas pero ninguno ha establecido una capacidad para medir resultados finales.

4. Infraestructura Eléctrica (15 proyectos/CDE)

Los 15 proyectos lograron una calificación promedio de 6.9 con un rango de 3 hasta 6. Se tratan casi todos de proyectos de reparación o rehabilitación de instalaciones eléctricas. Se dió 1-2 puntos a proyectos que ya fueron terminados y puestos en marcha. Es de notar que los consultores no tuvieron acceso a los documentos contables del CDE por falta de aprobación oportuna por la administración central de la Corporación Dominicana de Electricidad. Esta circunstancia, en combinación con que ningún proyecto lleva cuenta bancaria aparte para fondos AID-PL480 ni ha hecho informe trimestral a la Coordinadora, nos ha obligado a clasificar los 15 proyectos en el grupo "A" de supervisión, mereciendo una auditoría y visitas mensuales por parte de la Coordinadora. Hay que enfatizar que ninguno de los 15 proyectos tienen sus gastos claramente documentados, ni han fijado metas explícitas, ni tienen un sistema para evaluar resultados finales.

5. Otros Proyectos de Infraestructura (5 proyectos)

Se trata de cinco proyectos ejecutados por cinco instituciones diferentes. Entre todos lograron una calificación de 7.2 con un rango de 9 hasta 5. Un solo proyecto merece supervisión intensiva (mensual). Aunque cuatro han hecho sus informes trimestrales a la Coordinadora, dos no llevan una cuenta bancaria separada para fondos AID-PL480 y dos proyectos no tienen sus gastos claramente documentados. A pesar de que todos los proyectos han fijado metas explícitas, ninguno tiene sistema para medir resultados finales.

6. Organizaciones Voluntarias Privadas (10 proyectos)

Los 10 proyectos lograron una calificación promedio de 7.8 con un rango de 9 hasta 5. Fueron identificados cuatro proyectos que necesitan una supervisión bi-mensual y uno mensual. Los OVPs todos tienen cuenta bancaria separada, pero solo dos de 10 han rendido un informe trimestral a la Coordinadora. Seis de 10 proyectos han formulado metas explícitas pero ningún OVP ha establecido una capacidad para evaluación de resultados finales. Todos tienen sus gastos claramente documentados.

7. Extensión, Investigación, y Estudios Agropecuarios
(8 proyectos)

En ésta categoría cubrimos a ocho proyectos ejecutados por ocho instituciones diferentes. Entre todos lograron una calificación promedio de 6.5 con un rango de 9 hasta 2. Tres de los proyectos necesitan supervisión mensual y uno bi-mensual. Igual que el grupo de los OVP, todos han establecido su cuenta bancaria separada; no obstante, cinco de los 8 proyectos no han hecho informe trimestral a la Coordinadora. Seis de los proyectos han fijado metas explícitas pero solo uno ha establecido un sistema de medir resultados finales. Todos los proyectos tienen sus gastos claramente documentados.

8. Zonas Francas y Promoción de Exportaciones (5 proyectos)

Esta categoría abarca a tres proyectos de zonas francas industriales y dos de promoción de exportaciones mediante sistemas de información y relaciones públicas. Los cinco proyectos lograron una calificación de 7.4 con un rango de 9 hasta 7. Cuatro merecen una supervisión bi-mensual. Igualmente, cuatro proyectos no han mandado informes trimestrales a la Coordinadora pero solo uno no ha establecido una cuenta bancaria separada. Todos tienen metas explícitas pero ninguno ha establecido una capacidad para medir resultados finales. Los cinco tienen sus gastos claramente documentados.

K. Impacto Socio-Economico de los Proyectos

Por el numero tan amplio de proyectos y el corto tiempo disponible para evaluar a cada uno de ellos, resulta sumamente difícil proveer con mucha exactitud apreciaciones del impacto socio-economico de los proyectos revisados. La situación se complica por la tendencia generalizada de casi todas las instituciones ejecutoras no medir sus resultados finales aunque teniendo metas bastante explícitas. Mas aún, la gran mayoría de los proyectos no han especificado quiénes ni cuántos son sus beneficiarios.

A pesar de éstas complicaciones, los consultores han intentado resumir para la mayoría de los proyectos revisados un escueto comentario sobre los principales logros y deficiencias de cada proyecto. Igualmente, en 16 talleres celebrados con unos 270 beneficiarios, hemos resumido las conclusiones sobre logros y deficiencias que han ofrecido ellos. Los resultados de estos esfuerzos--proyecto por proyecto--se encuentran en el Volumen II.

A éstas alturas quisieramos dar énfasis a algunas conclusiones generales sobre el impacto del Programa AID-PL480.

1. Masificación de Asistencia

El Programa de AID-PL480 es impresionante por lo variado y extensivo que son sus actividades. Tomado en su conjunto, el programa tiene una cobertura de mas de 100 proyectos con un valor total de recursos programados de RD\$ 553,747,000. Presumiendo una poblacion de 6,200,000 habitantes, con un tamaño familiar promedio de 6 personas, los beneficiarios potenciales serían un poco más de un millon de familias. Quiere decir que el Programa AID-PL480 ha generado recursos equivalentes a unos RD\$554 por familia dominicana en poco más de dos años. Como tal el programa juega un papel decisivo dentro de la economía nacional.

2. Ampliación de Cobertura de Crédito

La estrategia de canalizar crédito a empresas y productores individuales mediante el sistema de bancos comerciales, con control centralizado de FIDE, parece estar logrando un éxito significativo. Pese a los problemas de desembolsos demorados, los bancos particulares se han demostrado dispuestos a arriesgar su propio capital para poder atender a sus clientes en forma oportuna. El peligro de canalizar recursos crediticios por medio de la banca comercial parece ser que se tiende a marginar a los clientes más pobres y pequeños. Sin embargo, la estrategia ofrece dos canales alternativas para llegar a la población menos favorecida: (1) por los programas del Banco Agrícola mediante sus 29 sucursales y 12 oficinas satelites, y (2) por los programas de las organizaciones privadas voluntarias. Consideramos que todavía existe una demanda grande para pequenos creditos de RD\$500 a 1,000 para financiar capital de trabajo complementario para familias rurales marginados que no se califican para créditos BAGRICOLA. Recomendamos que la AID estudie la conveniencia de ampliar significativamente la cobertura de los actuales sistemas de credito tipo OVP mediante la implementación del modelo FINCA (Foundation for International Community Assistance) que se está aplicando actualmente en Bolivia, Peru, Colombia, Costa Rica, y El Salvador. Con un capital de RD\$3,000,000, el modelo FINCA podría ampliar la cobertura de credito nacional existente a unas 6,000 familias rurales adicionales.

3. Generación de Empleo

Las obras de infraestructura vial y de riego estan generando bastantes oportunidades de empleo temporal para la mano de obra no calificado. Desde 1984 hasta la fecha, estimamos unos RD\$5,700,000 en inversiones para mano de obra, lo cual representaría unos 380,000 jornales.

Los proyectos de zonas francas ofrecen un modelo sumamente interesante para la generación de nuevos empleos tanto directos como indirectos. Sin embargo, nos llama la atención la variación grande en los costos de inversión por empleo generado entre Bani (circa RD\$500 por empleo), Santiago (RD\$1,900 por empleo), y La Romana (circa RD\$3,100 por empleo).

4. Organizaciones Voluntarias Privadas

Como sector de portafolio del programa, los OVPs mayormente han demostrado una actuación bastante sólida en comparación a proyectos de otros sectores. A pesar de ser las instituciones que menos recursos han manejado, los OVPs han cumplido--todos--en establecer cuentas bancarias separadas, y tienen sus gastos claramente documentados. Después que los proyectos de crédito (con calificación promedio de 8.2), los OVPs obtuvieron el puntaje más alto (7.8). De estas observaciones podemos concluir que la mayoría de los OVPs representan una base institucional sólida para justificar un aumento considerable de recursos para este sector.

5. Fomento de Exportaciones

Visto desde la perspectiva de cada proyecto, parece que el programa AID-PL480 ha incentivado un despegue considerable en la cantidad de empresas que están exportando. El proyecto 1-04 por ejemplo (promoción de agro-industria y exportaciones) se refiere a logros impresionantes como: (a) expansión de importaciones en un valor de US\$112,857,000, y (b) sustitución de importaciones en un valor de RD\$62,892,000. Sin embargo, dichos resultados no concuerdan en absoluto con las estadísticas nacionales de exportaciones. Por ejemplo, en el Anexo 7 tenemos el resultado de una merma de 19% en el valor de exportaciones dominicanas entre Enero y Junio de 1986. La pérdida está concentrada en el azúcar y en los minerales, no en los rubros industriales y agropecuarios (que experimentaron un crecimiento de 52% y 12% respectivamente). Sin embargo, la expansión registrada no sobrepasa los US\$23,000,000 para el periodo de los seis meses; y aunque fuera doblado, todavía estaría lejísimos de la cifra de US\$112,857,000 señalado líneas arriba. En resumen, hay mucha necesidad de ubicar correctamente al programa de AID-PL480 dentro de un marco estadístico nacional para conocer su impacto macroeconómico.