

INFORME :
PROYECTO INTEGRAL DE
BAHORUCO. REPUBLICA
DOMINICANA

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA
ARAUCARIA DE LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA PARA LA CONSERVACIÓN DE
LA BIODIVERSIDAD Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN IBEROAMÉRICA



Evaluación

Proyecto Integral de Bahoruco, República Dominicana

Evaluación del Programa Araucaria, 2006

El presente informe, elaborado por EPTISA Internacional para la Dirección general de Planificación y evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), no refleja necesariamente las ideas de esta institución y compromete sólo a los autores.

Índice

Sinopsis del proyecto

Información general
Lógica de intervención

1. Pertinencia y calidad del diseño
 - Diseño inicial del proyecto (agosto-octubre 1998)
 - Cambio de la codirección española (abril 2002)
2. Eficiencia
 - Ritmo de ejecución presupuestaria
 - Gestión administrativa y financiera
 - Gestión técnica
 - Planificación operativa y sistema de monitoreo
3. Eficacia
 - Alcance y cobertura de beneficiarios
 - Mejora de la gestión territorial
 - Promoción de sistemas productivos
 - Fortalecimiento de la gestión local
 - Educación ambiental
 - Conclusión: consolidación de modelos replicables de desarrollo sostenible
4. Perspectivas de impacto
 - Impacto en términos de desarrollo local
 - Impacto en términos de políticas públicas: el fortalecimiento de la SEMARN
5. Sostenibilidad potencial
 - Sostenibilidad económica
 - Articulación con políticas públicas
 - Participación local y aspectos socioculturales
 - Perspectiva de género
 - Introducción de tecnologías apropiadas
6. Conclusiones
7. Análisis del nuevo diseño del Proyecto Araucaria Enriquillo
 - Calidad técnica del diseño
 - Aciertos y riesgos de la estrategia de intervención

ANEXOS

Bibliografía consultada
Lista de entrevistas realizadas

Sinopsis del proyecto

Información general

Origen

El proyecto integral Araucaria Bahoruco surgió a raíz de la misión de identificación realizada en agosto de 1998. Coordinada por el economista español Eugenio José Sánchez Alcázar en el marco de una consultoría, la misión sirvió para orientar la oferta inicial del Programa Araucaria a las necesidades locales existentes en el área de intervención. El equipo técnico de la misión realizó entrevistas de trabajo con miembros de la cooperación española, actores gubernamentales, representantes del PNUD y una representación de actores locales de la Provincia de Pedernales.

Ubicación geográfica

El proyecto se desarrolló en Pedernales, la provincia más septentrional de la región Suroeste del país. Fronteriza con Haití, la provincia cuenta con una extensión de 2.074 km² y una población que ascendía a 16.975 habitantes en 1993.

Contexto

La Provincia Pedernales registra unos de los índices más altos de pobreza del país. Según datos de 1998, más del 90% de los hogares viven con recursos mensuales inferiores a \$US 75. Entre el 40 y el 50% de los hogares no disponen de acceso a agua potable, el 25% no dispone de servicio sanitario y la cantidad de escuelas que se encuentran en condiciones aceptables no alcanza el 30%.

Al inicio del proyecto, la provincia albergaba tres áreas protegidas: el Parque Nacional Sierra de Bahoruco (caracterizado por sus extensos pinares), la Reserva Científica Laguna y el Parque Nacional Jaragua (con una importante representación del bosque seco subtropical, ecosistemas costeros y playas vírgenes). Ambas formaciones poseen una abundante diversidad biológica, incluyendo la presencia de diversas especies endémicas.

La pobre dotación de recursos hídricos constituye un limitante para el desarrollo de la provincia. La principal actividad productiva es la agropecuaria (cultivos de plátano, caña de azúcar, café auyama, sorgo y diferentes tipos de hortalizas). La baja productividad agrícola está relacionada con la desigual estructura de tenencia de la tierra, caracterizada por la concentración de grandes extensiones subexplotadas en manos de pocos propietarios y muchos minifundios sin títulos de propiedad. La actividad productiva se complementa con la existencia de explotaciones mineras, extracción de áridos, una instalación cementera (a partir de 2002) y la incipiente actividad turística.

Problemas a resolver

El proyecto Bahoruco pretendió hacer frente a un conjunto diverso de problemas:

- Prácticas erróneas de uso del suelo, así como múltiples conflictos de uso entre diferentes actores locales
- Deforestación motivada por la extensión de la frontera agrícola y la erosión de los suelos provocada por los cultivos intensivos de ciclo corto (en especial, la habichuela)
- Falta de acceso de los campesinos al crédito, asistencia técnica, insumos y otros factores de producción
- Deficiente aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas en relación a su potencial, unido a un problema de contaminación de corrientes fluviales
- Falta de acceso de las mujeres a los recursos naturales y productivos

Beneficiarios

El documento de formulación inicial de 1998 mencionaba, en algún epígrafe, una cifra de 12.000 beneficiarios directos, incluyendo las comunidades de la Sierra de Bahoruco (Mencía, Aguas Negras, las Mercedes, El Aguacate y la Altagracia, entre otros) y del Parque Nacional Jaragua (Oviedo, Juancho, Manuel Goya, Cabo Rojo y Pedernales). La estimación inicial de beneficiarios, no obstante, no distinguía entre beneficiarios directos e indirectos.

Periodo de ejecución

El proyecto Bahoruco se extendió desde octubre de 1999 a septiembre de 2004 (5 años), gozando de una prórroga final de once meses hasta agosto de 2005. En julio de ese año se aprobó una segunda fase, en el marco de Araucaria XXI, bajo la denominación Proyecto Enriquillo, que plantea un horizonte temporal de cuatro años (hasta el 31 de julio de 2009).

Contraparte

La contraparte del proyecto fue la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), dependiente de la Secretaría Técnica de la Presidencia. La extensión del proyecto (Araucaria Enriquillo) cuenta como contraparte local a la Secretaría Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN).

Lógica de intervención

Estrategia de Intervención

El proyecto Bahoruco en su formulación inicial recogía tres objetivos específicos: i) gestión de recursos hídricos; ii) investigación; y iii) educación. Sin embargo, la propia dinámica de trabajo y la incorporación de un nuevo codirector español propiciaron, en abril de 2002, la necesidad de reorientar estratégicamente el proyecto con vistas a mejorar su inserción en la institucionalidad local (véase epígrafe 1.2). En ese marco, se decidió revisar la lógica de intervención, reagrupando las actividades en torno a cuatro

objetivos específicos y 23 resultados esperados, como se muestra a continuación.

Objetivo General, Objetivo Específico, Resultados Esperado

(reformulación de abril de 2002)

OG = Desarrollar mecanismos participativos adecuados para la conservación y el desarrollo sostenible de la región

OE1 = Mejorar la gestión territorial y de las áreas protegidas

RE = (resultados esperados)

- Clasificación de usos de la tierra realizada
- Fortalecimiento de la gestión de los Parques Nacionales Bahoruco y Jaragua
- Plan de Desarrollo Ecoturístico para la Provincia de Pedernales
- Plan de manejo hídrico de la cuenca del Río Pedernales en aplicación
- Elaboración del catastro rural (apoyo al proceso de titulación de tierras)

OE2 = Desarrollar sistemas productivos

RE = (resultados esperados)

- Identificación de nuevos usos y aprovechamientos productivos de ecosistemas locales
- Mejora de la producción y comercialización agrícola
- Mejora de la producción y comercialización pecuaria
- Fortalecimiento de la pesca artesanal
- Puesta en marcha de actividades de ecoturismo comunitario
- Creación de capacidades locales para el desarrollo de nuevas actividades productivas
- Puesta en marcha de procesos de transformación agroindustrial
- Impulso de cauces de comercialización de productos

OE3 = Fortalecimiento de la gestión local

RE = (resultados esperados)

- Fortalecimiento de la gestión municipal
- Fortalecimiento de instituciones locales para el desarrollo sostenible
- Mejora de los sistemas de captación y distribución de aguas potables
- Mejora de las redes de distribución de energía eléctrica
- Mejora de la infraestructura vial
- Mejora de los sistemas de recogida y tratamiento de basuras

OE4 = Fortalecimiento de la educación en la zona

RE = (resultados esperados)

- Diagnóstico de la situación escolar
- Mejora de la infraestructura y equipamiento de centros escolares
- Plan de educación ambiental en ejecución
- Integración de la mujer en el proceso de desarrollo

Medios financieros

El análisis de la documentación disponible no permite deducir con claridad el **presupuesto previsto** inicialmente para el proyecto:

- El documento de formulación del proyecto (octubre 1998) incluye una previsión presupuestaria de 1.864.800 € para un plazo de 27 meses (desde octubre 1998 hasta diciembre 2000). Este dato consignado en la presentación del documento no coincidía, sin embargo, con el plan de ejecución presupuestaria contenido en el epígrafe 6 del citado documento (que ascendía a 1.418.993€).
- Por otro lado, el proyecto incluía un compromiso de apalancar recursos adicionales por parte de otros actores (ministerios y comunidades autónomas), si bien no queda claro la formalidad y alcance de dicho compromiso.
- El documento de reformulación del proyecto (abril 2002) incluyó un profundo reajuste del marco lógico, pero no concretó un nuevo desglose presupuestario.

CUADRO 1: Presupuesto previsto y ejecutado según fuentes de financiación

FUENTES DE FINANCIACIÓN	Previsión presupuestaria (en €)		Ejecutado (en €)	
<i>AECI</i>	1.533.000,00	(51,97 %)	1.767.527,74	(24,41 %)
.....				
...				
<i>ONAPLAN</i> (contraparte nacional)	1.417.000,00	(48,03 %)	263.704,13	(18,21 %)
.....				
<i>Otros</i> (Ministerios, Com. Autónomas).....	-	-	126.275,51	(14,95 %)
TOTAL	2.950.000,00	(100,00 %)	2.157.507,37	(100,00 %)

Nota: Debido a su inconcreción, se han excluido otras fuentes adicionales de financiación del presupuesto inicial.

CUADRO 2: Desglose presupuestario de subvenciones (1999-2005)

SUBVENCIONES	Monto recibido (en €)	Monto ejecutado (en €)
AECI		
Subvención 1998	288.485,81	303.786,65
.....		
Subvención 2000	352.132,97	352.132,97
.....		
Subvención 2001	342.576,90	354.915,95
.....		
Subvención 2002	354.596,00	365.007,50
.....		
Subvención 2003	360.607,00	391.590,62

Total subvenciones AECI	1.698.398,68	1.767.527,74
Comunidad Asturias Subvención 1999	120.202,42	126.275,51
Total subvenciones	1.818.601,10	1.893.803,25

CUADRO 3: Presupuesto ejecutado por partidas generales (1999-2005)

PARTIDAS	Presupuesto ejecutado (en €)	
<i>Recursos humanos</i>	357.297,40	(24,41%)
<i>Gastos corrientes</i>	266.509,96	(18,21%)
Formación	218.784,32	(14,95%)
Inversión	621.149,40	(42,43%)
Total gastos desagregados	1.463.741,08	(100,00%)
Otras fuentes no desagregadas		
Subvención AECI 1998	303.786,65	
Subvención Asturias 1999	126.275,51	
Fondos de contrapartida (ONAPLAN)	263.704,13	
TOTAL	2.157.507,37	

Desde 2003 el proyecto adopta un sistema de contabilidad analítica, que computa los gastos del proyecto de acuerdo a diferentes códigos. De este modo, es posible obtener una contabilidad desagregada por subpartidas que se corresponden con las diferentes actividades del proyecto (véase cuadro 4). Dicha contabilidad comprende cuatro de las seis subvenciones, excluyendo la primera subvención de la AECI en 1998 y la subvención de Asturias de 1999. En este sentido, la existencia de **dos sistemas de contabilidad** a lo largo del proyecto impide contar con una visión global de gasto ejecutado por subpartidas. Del mismo modo, las debilidades de la formulación inicial del proyecto, así como el proceso de reformulación de 2002, constituyen factores que dificultan la existencia de un presupuesto claro por partidas y subpartidas para todo el periodo. En consecuencia, no resulta posible contrastar las cifras de ejecución con la correspondiente previsión presupuestaria para cada subpartida. En este sentido, el presupuesto pierde su virtualidad como instrumento de seguimiento y evaluación del proyecto.

CUADRO 3: Presupuesto ejecutado por subpartidas (1999-2005) (en pesos dominicanos)

PARTIDAS		Presupuesto ejecutado (en \$RD)	
Recursos	humanos	2.894.676	(7,33%)
.....			
	<i>Personal permanente</i>	1.912.616	(4,84%)
	<i>Otro personal</i>	982.060	(2,49%)
Gastos	corrientes	7.433.061	(18,82%)
.....			
Gastos de operación.....	de	29.169.551	(73,85%)
Gestión territorial.....		6.654.491	(16,85%)
	<i>Clasificación y uso de la tierra</i>	1.261.740	(3,19%)
	<i>Gestión de áreas protegidas</i>	2.105.856	(5,33%)
	<i>Plan de manejo de la Cuenca Pedernales</i>	3.286.895	(8,32%)
	<i>Catastro rural</i>	-	
Sistemas productivos		13.760.473	(34,84%)
.....			
	<i>Investigación sobre nuevos productos</i>	-	
	<i>Producción agrícola</i>	4.826.268	(12,22%)
	<i>Mejoramiento de las estructuras de riego</i>	1.386.676	(3,51%)
	<i>Mejoramiento de la producción</i>	1.067.812	(2,70%)
	<i>Siembra de frutales</i>	1.771.685	(4,49%)
	<i>Huertos familiares</i>	5.681	(0,01%)
	<i>Viveros</i>	127.868	(0,32%)
	<i>Lombricultura</i>	167.043	(0,42%)
	<i>Producción pecuaria</i>	1.365.615	(3,36%)
	<i>Pesca artesanal</i>	-	
	<i>Ecoturismo</i>	1.950.087	(4,94%)
	<i>Nuevas actividades productivas</i>	358.648	(0,91%)
	<i>Agroindustrias</i>	63.838	(0,16%)
	<i>Artesanías</i>	32.645	(0,08%)
	<i>Comercialización</i>	876	(0,002%)
	<i>Microcréditos</i>	335.225	(0,85%)
Gestión local.....		6.971.375	(17,65%)
	<i>Fortalecimiento de la gestión municipal</i>	2.207.619	(5,59%)
	<i>Fortalecimiento de actores locales</i>	870.913	(2,20%)

<i>Aguas potables</i>	814.822	(2,06%)
<i>Suministro de energía eléctrica</i>	126.758	(0,32%)
<i>Basura</i>	997.211	(2,52%)
<i>Mercado</i>	1.954.052	(4,95%)
Educación y capacitación.....	1.783.212	(4,51%)
<i>Educación ambiental</i>	816.560	(2,07%)
<i>Infraestructuras y equipamiento escolar</i>	83.311	(0,21%)
<i>Capacitación</i>	883.340	(2,24%)
TOTAL	39.497.287	(100%)

Fuente: Sistema de contabilidad analítica del proyecto

Nota: El sistema de contabilidad del proyecto ofrece los gastos ejecutados en pesos, ante la dificultad de computar los gastos en euros de acuerdo a los diferentes tipos de cambio de las subvenciones recibidas.

1. Pertinencia y calidad del diseño

1.1 Diseño inicial del proyecto (agosto-octubre 1998)

Pertinencia en relación a la población beneficiaria atendida

La selección de Pedernales como población meta del proyecto resulta **pertinente** desde una perspectiva de desarrollo sostenible:

- Se trata de una provincia fronteriza y, en consecuencia, alejada de los principales polos de desarrollo de la República Dominicana.
- A finales de los 90, la provincia registraba unos altos índices de inmigración, lo que daba cuenta de las bajas expectativas locales de generación de empleo y riqueza.
- Por último, la provincia se encuentra sometida a una enorme vulnerabilidad ambiental, fruto de su irregular dotación del recurso agua y la presión del modelo de agricultura intensiva en la cuenca del Río Pedernales.

Misión de identificación

La misión de identificación se extendió por un periodo de un mes (3-31 de agosto 1998). El análisis de la memoria existente de la misión (anexo 3 del documento de formulación de octubre de 1998) permite concluir que la misión siguió un **esquema descendente de diseño** (de arriba a abajo), a partir de las líneas directrices del Programa Araucaria:

- La misión poseía un perfil excesivamente técnico, al estar mayoritariamente integrada por profesionales de formación técnica (economistas, biólogos, ingenieros y planificadores) que carecían de visión de desarrollo.
- Se impulsó un esquema de trabajo de cooperación bilateral oficial, que priorizó los contactos al más alto nivel de interlocución (la misión celebró reuniones con altos cargos del gobierno en Santo Domingo, representantes del PNUD e incluso con la

vicepresidencia de la República), pero apenas tuvo encuentros con las autoridades locales.

- Por otro lado, la participación local se produjo de forma limitada. El taller con actores locales, adoptó una metodología inducida de participación, ya que los insumos presentados a discusión (árbol de problemas y líneas de intervención) habían sido elaborados de antemano por el equipo técnico.

Diagnóstico del contexto

El diseño inicial del proyecto incluyó un diagnóstico de la zona de intervención que ofrecía un análisis comparativo de las cuatro provincias de la Región Suroeste (Pedernales, Bahoruco, Independencia y Barahona). De este modo, se rescatan algunos

elementos positivos:

- Se seleccionó, con buen criterio, Pedernales como la provincia prioritaria de intervención en la región.
- De igual modo, se identificó la problemática del agua como uno de los ejes de la intervención (a pesar de que dicha línea de trabajo no estaba contemplada en las líneas directrices de Araucaria)

No obstante, el diagnóstico como tal presentó deficiencias técnicas que se tradujeron, a la postre, en enormes limitaciones del diseño. Hay que reconocer, en todo caso, que los instrumentos de la cooperación española han mejorado mucho en los últimos diez años y que resulta fácil, desde la perspectiva actual, identificar los errores del pasado. Con todo, hay que señalar que el diagnóstico del contexto de intervención adolecía de **importantes carencias**, al no incluir:

- Un diagnóstico institucional de las organizaciones locales (tanto alcaldías como organizaciones de segundo piso prestadoras de servicios), que hubiera permitido identificar socios estratégicos para la ejecución del proyecto.
- Un mapa de intervenciones y donantes presentes en la zona, que hubiera permitido detectar, por ejemplo, la presencia de una importante intervención de riego en la provincia financiada por la Comisión Europea a principios de los años 90. El fracaso de esta intervención generó reticencias en los actores locales frente a las intervenciones externas y explica gran parte de los problemas de entrada que experimentó el Proyecto Bahoruco en sus primeros dos años de vida.
- Un diagnóstico aterrizado de las relaciones de género en la provincia, que hubiera identificado necesidades prácticas estratégicas de género, así como el potencial de trabajo con grupos productivos de mujeres. En este sentido, la propuesta de género realizada por la Fundación *Green Caribe* (anexo 5 del documento de formulación) constituye un documento preliminar de orientación más bien teórica que adolece de un análisis de la realidad local.

Por último, el diseño incluía un extenso **análisis de viabilidad financiera** del proyecto. En concreto, se abordó un *Análisis Coste Beneficio* del componente de riego tecnificado, a partir del calendario de flujos de inversión y retornos, resultando una Tasa Interna de Rentabilidad (TIR) del 49%. Aun reconociendo el esfuerzo y rigor del ejercicio, se pone en cuestión la validez del mismo, debido a las siguientes razones:

- Los agricultores de Pedernales conciben la agricultura como actividad complementaria de su principal actividad económica y no se comportan necesariamente conforme a una racionalidad económica basada en la maximización del beneficio.
- Por otro lado, el ejercicio no es capaz de valorar los beneficios intangibles a medio y largo plazo (conservación de recursos y promoción de bienes públicos), por lo que resulta parcial e incompleto.
- Por último, el componente de riego tecnificado constituye tan solo una actividad de un proyecto que incluía más de veinte líneas de trabajo diferentes.

Estrategia de entrada en la zona

De acuerdo a la memoria de la misión de identificación del proyecto (agosto de 1998), el contacto con los actores locales se produjo a través del *Programa de Desarrollo Humano sostenible Local de la Subregión de Enriquillo* (PDHSL), implementado en la zona con fondos del PNUD. Merced al apoyo de este proyecto, se logró contactar con el Consejo de Desarrollo Provincial y representantes de la sociedad civil. El objetivo del programa era formular planes de ordenamiento y manejo sostenible del territorio, lo que abría un campo de complementariedad con el Programa Araucaria, ya que mientras el primero formulaba solamente necesidades el segundo podía atenderlas y ejecutar actividades.

Identificación de la contraparte

La selección de la Oficina Nacional de Planificación (**ONAPLAN**) como contraparte principal del proyecto reprodujo el esquema del PDHSL del PNUD, que contaba con un codirector extranjero (funcionario de NN.UU.) y un codirector dominicano (técnico de ONAPLAN). Más allá de su origen, la opción por ONAPLAN pareció responder al objetivo de asegurar la interlocución con el gobierno central de la República Dominicana. Dicho organismo es la entidad responsable de confeccionar los presupuestos anuales de la República Dominicana, lo que podía garantizar el flujo de fondos de contraparte comprometidos por el gobierno dominicano. Sin embargo, el funcionamiento de ONAPLAN como contraparte comportó numerosos **problemas operativos**:

- Como organismo centralizado, las oficinas de la ONAPLAN se encuentran a más de 300 kilómetros de la zona de intervención, lo que impedía de facto su rol de seguimiento físico de las actividades del proyecto.
- Por otro lado, el organismo estaba conformado por personal de planificación, carente de destrezas técnicas, lo que motivó que el seguimiento del proyecto recayera finalmente en el equipo técnico español.
- Por último, los mecanismos internos de gestión financiera estuvieron sometidos a un alto nivel de burocracia interna, lo que produjo, en ocasiones, situaciones de bloqueo en la ejecución de las actividades del proyecto.

Calidad técnica del marco lógico

La matriz de planificación del diseño original del proyecto contemplaba tres objetivos específicos: i) recursos hídricos gestionados racionalmente, ii) estructura educativa

formal y no formal adecuada, y iii) información adecuada sobre los recursos naturales. El marco lógico presentaba algunas **limitaciones técnicas** que cuestionaban su funcionalidad como herramienta de gestión:

- No siempre la matriz planteaba una adecuada correlación entre objetivos específicos y resultados esperados, así como entre éstos y las actividades previstas para alcanzarlos
- El primer objetivo relativo a la gestión del agua integraba actividades de saneamiento, potabilización, riego tecnificado y actividades agropecuarias, lo que significaba una mezcla heterogénea de intervenciones sin claridad estratégica.
- El segundo objetivo combinaba una focalización en educación ambiental y perspectiva de género con un enfoque de trabajo en mejora de las infraestructuras educativas y manejo de residuos sólidos, lo que diluía la claridad estratégica del objetivo.
- Aun reconociendo el valor de su inclusión, el resultado relativo a perspectiva de género resultaba poco concreto y aterrizado
- Por último, los indicadores contemplados en la matriz estaban expresados en porcentajes de logro, pero carecían de unidades cuantitativas o cualitativas más precisas.

Confección del presupuesto

El análisis del presupuesto ofrece, por su parte, serias **debilidades**:

- El proyecto se formuló de acuerdo a un marco plurianual de ejecución (cinco años). Sin embargo, la previsión presupuestaria contenida en el documento de formulación comprende tan sólo dos años y cuarto hasta finales de 2000.
- En realidad, la AECI asigna recursos a los proyectos de forma anual, de acuerdo a la presentación y aprobación de previsiones presupuestarias en el marco del reparto anual del presupuesto entre los diferentes países y programas. Es decir, existe un desajuste entre los esquemas plurianuales de ejecución de proyectos y los procedimientos anuales de dotación de recursos por parte de la AECI.
- Por otro lado, la formulación del proyecto estableció un doble presupuesto, con un compromiso inicial de inversión de 2,95 millones de € (por parte de la AECI y ONAPLAN) y un compromiso de alcanzar una cantidad superior (si bien no queda clara su cuantía). La diferencia entre el suelo y el techo debía ser cubierta mediante una captación adicional de fondos por parte de los gestores del proyecto.
- En resumen, no existe un marco presupuestario estable -ni siquiera en lo referente a los fondos propios de la AECI-, lo que ha provocado distorsiones en la gestión del proyecto, tanto en términos de eficiencia como eficacia.

Estrategia de intervención

Si bien la estrategia no estaba definida de forma explícita, el diseño inicial del proyecto Bahoruco respondía a un esquema de proyecto ejecutor, con importantes **debilidades**:

- La elección de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) como contraparte parecía responder más al interés por asegurar un futuro flujo de fondos de contraparte que por su capacidad operativa para dar seguimiento al proyecto.

- Se advierte una enorme dispersión de actividades y líneas de intervención
- La ausencia de una estrategia de fortalecimiento institucional de organizaciones locales, delegaba el peso de la ejecución en el equipo técnico español del proyecto, lo que acabó derivando en esquemas asistencialistas de intervención en su primera fase (octubre 1999-abril 2002).
- La falta de claridad del marco lógico no contribuyó a impulsar una gestión estratégica del proyecto.

1.2 Cambio de la codirección española (abril 2002)

Adaptación al contexto y reorientación estratégica

Durante los dos primeros años y medio de ejecución (octubre 1999-abril 2002), el proyecto no tuvo la capacidad de hacer frente a las limitaciones del diseño y los cambios del contexto de intervención. En este sentido, la **creación en 2000 de la SEMARN** (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales) supuso una oportunidad para el proyecto, al centralizar en una única instancia pública todas las competencias ambientales del gobierno. Sin embargo, se desconoce la razón por la que el proyecto no aprovechó esta oportunidad para mejorar su política de contrapartes. Antes al contrario, parece que se instaló una situación de conflicto con la SEMARN, que condujo al bloqueo político del proyecto, al no disponer de los preceptivos permisos para entrar a trabajar en las áreas protegidas. En este contexto, las actividades de gestión ambiental quedaron paralizadas.

El bajo ritmo de ejecución experimentado por el proyecto y la llegada de un nuevo codirector español en abril de 2002 propiciaron que se abordara una **reorientación estratégica** del proyecto, se tomaran medidas de adaptación al contexto y se intentara corregir las limitaciones del diseño. En concreto, la nueva codirección española reorientó el proyecto en una triple dirección:

- En primer lugar, se desbloqueó el conflicto con la SEMARN, merced a una gestión de la nueva embajadora española en Santo Domingo. Se articularon para ello nuevos fondos con lo que apoyar el trabajo de la SEMARN a través de la formulación de un proyecto específico de mejora de la gestión del uso público de los Parques Nacionales Jaragua y Bahoruco, orientado a la construcción de infraestructuras físicas de visita (de acuerdo al enfoque de la propia SEMARN). No se pudo, sin embargo, ir más allá y se mantuvo la figura de ONAPLAN como contraparte oficial del proyecto
- Se intensificaron las modalidades de ejecución indirecta para poder trabajar el componente ambiental (vetado políticamente por la SEMARN al equipo de ONAPLAN). De este modo, se logró trabajar en el área protegida por medio de organizaciones locales de segundo piso prestadoras de servicios, tales como el Grupo Jaragua, FUNDACIPE y diversos contratistas locales.
- Se dio también un notable impulso al trabajo con las alcaldías de la Provincia de Pedernales (en especial, las alcaldías de Pedernales y Oviedo). Por tanto, se logró una mayor cercanía y conexión con las necesidades locales.

Reformulación del marco lógico

La reformulación del marco lógico contribuyó a recuperar la filosofía de desarrollo sostenible en el proyecto y hacer más comprensiva la lógica de intervención, reestructurando la intervención en torno a cuatro objetivos específicos (véase epígrafe de sinopsis). Tres factores operaron en contra para plantear el ejercicio con absoluta libertad. La inercia de la fase anterior, la voluntad de no despertar recelos en Madrid y la falta de un respaldo institucional claro en la República Dominicana motivaron que la reformulación se abordara como un ejercicio interno del equipo técnico, desde una perspectiva meramente operativa. El esfuerzo de reformulación no obtuvo respuesta por parte de las oficinas de la AECI en Madrid, ni de la Subdirección General de Cooperación con Centroamérica ni tampoco de la ATE Externa que realizaba un seguimiento técnico del programa desde la Unidad de Apoyo. Las propias limitaciones del ejercicio motivaron la **persistencia de algunas limitaciones técnicas**:

- El desarrollo del componente de gestión local resultó desequilibrado frente a los otros objetivos específicos del proyecto, caracterizándose por la pobreza de sus resultados esperados e indicadores.
- Los indicadores del objetivo general, objetivos específicos y resultados esperados reproducían, en gran medida, la lógica de los indicadores de logro de actividades. En este sentido, no aportaban un valor añadido para apreciar tanto la eficacia como el impacto del proyecto.
- Con todo, la reformulación sirvió para dotar al proyecto de una herramienta fiable de gestión, que permitió hacer su seguimiento y evaluación final.

Enfoque integral de intervención con debilidades estratégicas

El proyecto incluía diferentes líneas de intervención que cubrían desde actividades productivas hasta la prestación local de servicios básicos (educación, agua y saneamiento). Dicho esquema de intervención recuerda a la generación de proyectos de Desarrollo Rural Integral (DRI) que proliferaron en la década de los 80 en América Latina. Más allá de su enfoque integral de intervención, el proyecto no fue capaz de superar algunas de las **debilidades** del diseño inicial:

- El componente productivo conserva su elevada dispersión (más de quince actividades distintas)
- El componente de educación combina dos enfoques de trabajo: por un lado, realiza una apuesta estratégica por la educación ambiental y, por otro, conserva, un enfoque de apoyar al sector educativo formal (apuesta esta última que no genera sinergias con una perspectiva de desarrollo sostenible)
- En definitiva, el proyecto sigue adoleciendo de coherencia estratégica entre sus componentes.

Esquema articulado de diferentes intervenciones

Fruto de las dificultades para cambiar de contraparte y la propia dinámica de concesión de subvenciones de la AECI, la gestión del proyecto impulsó un **marco de intervenciones complementarias**, incluyendo proyectos integrales y sectoriales, que

forman parte, en realidad, de un mismo esquema de intervención (véase cuadro 5). El desajuste existente entre los procesos administrativos de concesión de subvenciones de la AEI y los tiempos de intervención en el terreno propiciaron la formulación de proyectos sectoriales con el propósito de financiar componentes adicionales. En este sentido, los proyectos sectoriales no operan mayormente como intervenciones focalizadas en un sector sino que cumplen más bien la función de ampliar la integralidad de la intervención inicial.

CUADRO 5: Marco de intervenciones Araucaria en la Región Suroeste de República Dominicana

DURACIÓN	PROYECTO	CONTRAPARTE	PRESUPUESTO TOTAL	OBJETIVO
1999-2005	Proyecto Integral Bahoruco	ONAPLAN	2,158 M€	Primera fase de intervención integral
2004	Proyecto sectorial de mejora de la gestión del uso público Parques Jaragua y Bahoruco	SEMARN	0,485 MUS\$	Construcción de infraestructuras de atención a visitantes en áreas protegidas
2005-2009	Proyecto Integral Enriquillo (Araucaria XXI)	SEMARN	2,785 M€	Segunda fase de extensión de la intervención integral
2006-2007	Proyecto sectorial de turismo sostenible	SEMARN	0,288 M€	Diseño e implementación de modelo de turismo sostenible en la Reserva de la Biosfera

Fuente: elaboración a partir de documentos de formulación

Además de estas intervenciones, hay que reseñar que la cooperación oficial española opera en la región mediante **otros programas de cooperación bilateral**, con los que se articulan componentes y se cofinancian actividades. Entre los más activos en la región se encuentran el Programa de Desarrollo Agropecuario (antes de Seguridad Alimentaria), de Agua Potable y Saneamiento, Fortalecimiento Municipal y el de Integración de Género.¹ Si bien, los programas operaron de forma estanca en el pasado, la actual práctica de impulsar sinergias entre ellos abre la lógica de intervención hacia un enfoque, no sólo integral, sino también multisectorial. Dichas articulaciones se traducen en un aumento de la complejidad del esquema de intervención, de cara no

¹ El Programa de Integración de Género se denomina, en realidad, Programa de Fortalecimiento de la Secretaría de Estado de la Mujer y Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas.

sólo a su comprensión sino también a su evaluación. En este informe se ha optado por evaluar las intervenciones en la medida en que han sido formalmente incluidas dentro del paraguas Araucaria.

2. Eficiencia

2.1 Ritmo de ejecución presupuestaria

Las dificultades que sufrió el proyecto durante sus dos primeros años motivaron que el ritmo de ejecución presupuestario fuera especialmente bajo. El **conflicto institucional** surgido entre el proyecto y la recién creada SEMARN motivó que el proyecto sufriera un bloqueo político para trabajar el componente de gestión ambiental.

El resultado de las elecciones de 2004 originó un cambio de autoridades en ONAPLAN, en sus equipos técnicos y procedimientos administrativos, lo que significó **retrasos** que afectaron la marcha de varias actividades previstas en el POA de dicho año. La dificultad para mantener reuniones o coordinar actuaciones con los nuevos responsables de ONAPLAN dificultó la firma de contratos de obra y asistencia técnica, así como el propio seguimiento del proyecto. Por otro lado, la capacidad limitada de los contratistas locales para cumplir las especificaciones técnicas y ejecutar las obras en los plazos previstos contribuyó a dilatar la culminación de algunas actividades. Todo ello motivó que el proyecto solicitara una **prórroga de seis meses** (hasta marzo 2005), si bien no logró terminar su ejecución hasta agosto del mencionado año.

2.2 Gestión administrativa y financiera

La gestión administrativa y financiera del proyecto se realizaba a través de una **cuenta en la contraparte con firma mancomunada** entre el codirector nacional y el codirector español. El dinero llegaba a una cuenta destino de ahorro en divisas y se procedía a efectuar pagos a una cuenta corriente asociada en moneda nacional. Esta modalidad de gestión planteó algunos problemas operativos:

- Al transferir la gestión financiera a la contraparte dominicana, la cuenta correspondiente al proyecto a nombre de ONAPLAN se veía sometida a los procedimientos de fiscalización vigentes en el país. En este sentido, cualquier procedimiento de emisión de cheques debía pasar un extenso número de trámites burocráticos (auditoría y contraloría, entre otros), lo que significó un elevado coste de tiempo.
- La inexistencia de un mecanismo descentralizado de gestión financiera motivaba que los cheques tuvieran que emitirse en Santo Domingo, a una distancia de 300 kilómetros de la zona operativa del proyecto en Pedernales. La enorme distancia entre la ubicación operativa y administrativa del proyecto supuso un coste de eficiencia.
- Por otro lado, cada movimiento bancario requería de la concurrencia de la doble firma mancomunada (por parte española y dominicana). La emisión de cheques se

vio paralizada por la falta de operatividad del mecanismo. No era siempre fácil que el director de ONAPLAN pudiera firmar con agilidad los cheques cotidianos del proyecto.

- Para evitar estos problemas, se acudió al procedimiento de cheque nominal, a través del cual la financiación de determinadas actividades se cubría por medio de un cheque a nombre de una persona concreta. De este modo, se conseguía aglutinar diversos gastos en un solo cheque, que debían posteriormente respaldarse con facturas. Sin embargo, el desajuste entre el gasto previsto y el gasto finalmente incurrido, o la existencia de imprevistos, producía unas diferencias contables de difícil justificación. Este mecanismo produjo una doble contabilidad: los cheques nominales y los gastos reales (con respaldo en facturas), complicando el trabajo de seguimiento administrativo del proyecto.

En la actualidad, se ha conseguido agilizar la gestión administrativa por medio de **procedimientos descentralizados** que se han tomado en coordinación con la nueva contraparte del proyecto. A tal propósito, se ha firmado un memorándum de entendimiento con la Subsecretaría Administrativa y Financiera de la SEMARN que contempla, entre otras, las siguientes medidas:

- Delegación del mecanismo de firma mancomunada a un segundo actor dominicano (director de la UTG) y un segundo actor español (asesor técnico de la UTG). De este modo, se mantiene el mecanismo de doble firma (española y dominicana), pero se delega en responsables operativos.
- Impulso del procedimiento de visado para realizar movimiento bancarios. En este caso, se considera suficiente el visto bueno del director de la OTC, previa presentación del correspondiente formulario por parte del codirector español, para que la contraparte dominicana pueda realizar transferencias de fondos.

Más allá de los procedimientos administrativos de las instituciones dominicanas, es preciso señalar que gran parte de los problemas de gestión financiera del proyecto tuvieron que ver con las propias **prácticas administrativas de la AECI**:

- La concesión de subvenciones por parte de la AECI no ha seguido la lógica de años naturales. En este sentido, la falta de correspondencia entre la gestión administrativa de las subvenciones y la propia planificación operativa anual distorsiona los procesos de rendición de cuentas. Los informes técnicos de seguimiento se realizan con periodicidad trimestral, pero no se corresponden con los plazos y tiempos de los informes económicos. En algunos casos, incluso, la UTG del proyecto ha tenido que readaptar los informes técnicos narrativos de acuerdo a la lógica temporal propia de la justificación administrativa de las subvenciones. Esta práctica supone, de hecho, duplicar el proceso de elaboración de informes narrativos.
- La convivencia de diferentes subvenciones, tantas como desembolsos y fuentes de financiación, supone otro factor adicional de complejidad. La gestión particularizada de cada subvención a través de una doble cuenta (cuenta de ahorro en divisas y cuenta corriente asociada en moneda nacional) dificulta la gestión

financiera del proyecto, ya que multiplica los instrumentos financieros y obliga a llevar tablas de asignación presupuestaria, donde se consigna cada gasto a cada subvención vigente en el proyecto. De acuerdo al codirector español, el proyecto ha llegado a gestionar de forma simultánea seis subvenciones diferentes.

En resumen, la complejidad de la gestión administrativa ha supuesto un elevado **coste de eficiencia** para el proyecto:

- La falta de fluidez en los desembolsos y emisión de cheques han motivado, en ocasiones, el retraso en la ejecución de algunas actividades del proyecto.
- La ONAPLAN no pudo hacerse cargo del nivel de complejidad que supone la multiplicidad de subvenciones activas en el marco del financiamiento plurianual del proyecto. Por esta razón, ha sido la Unidad Técnica de Gestión (UTG) del proyecto quien ha tenido que facilitar la tarea a la contraparte dominicana. Aunque lo ideal sería que la contraparte nacional realizara de forma directa la rendición de cuentas, resulta impensable por el momento un mayor nivel de apropiación de los procedimientos de la AECl.
- La limitada dotación del departamento contable del proyecto (conformado por una única persona), ha motivado que gran parte del tiempo del codirector español se haya visto destinado a cuestiones de gestión administrativa. En el momento de hacer la evaluación, el codirector mencionó que un 70% de su tiempo estaba dedicado a estos menesteres y que pensaba incorporar una nueva persona al equipo con funciones de director administrativo (ejecución del gasto, planificación de gastos y desembolsos)

2.3 Gestión técnica

Equipo técnico

En abril de 2002, el nuevo codirector español decide **reestructurar** la Unidad Técnica de Gestión (UTG) del proyecto. Hasta dicha fecha, poseía una orientación básicamente agropecuaria, pero adolecía de destrezas en temas de gestión ambiental, por lo que se decidió contratar una técnico expatriada con dicho perfil. De igual modo, se incorporó un segundo técnico expatriado, a través del Programa de Jóvenes Cooperantes. El resto del equipo estuvo conformado por cuatro técnicos dominicanos. No se constataron presiones por parte de la contraparte nacional para recomendar personas en el proceso de selección del personal técnico dominicano. El análisis de la ejecución presupuestaria del proyecto revela que el equipo técnico del proyecto estaba probablemente **subdimensionado** respecto al trabajo que debía realizar. No en vano, la partida de recursos humanos consumió tan solo un 7,33% del presupuesto frente a al 73,85% que significó el grueso de los gastos de operación del proyecto, incluyendo los costes directos de las cuatro componentes (véase cuadro 4).

Modelo de codirección

El modelo de codirección ha descansado finalmente en la capacidad del codirector español de conducir el proceso debido a la **falta de peso específico del codirector**

dominicano. El carácter político que ha poseído su designación ha motivado que el cargo haya estado expuesto a una gran rotación, ante los frecuentes cambios políticos que ha vivido el país. De hecho, el proyecto contó con tres codirectores dominicanos distintos en el periodo 2003-2005. Por otro lado, la designación política del puesto motiva que la persona no reúna siempre las mejores capacidades técnicas y que se acabe convirtiendo en una figura decorativa (en ocasiones, incluso no tenía capacidad de articularse con el director nacional de la ONAPLAN). La existencia de dos cabezas formales no parece haber ocasionado conflictos estratégicos, pero sí pequeñas diferencias sobre temas administrativos que han podido, en algún momento, perturbar el buen desempeño del proyecto. Fruto de las lecciones aprendidas, el proyecto Enriquillo ha planteado un **nuevo modelo de codirección**, manteniendo el principio de equilibrio entre coordinadores españoles y dominicanos, al tiempo que establece roles diferenciados:

- Director español del proyecto, con funciones de manejo estratégico y representación institucional.
- Director dominicano de la Unidad Técnica de Gestión (UTG), con funciones de coordinación operativa del proyecto en terreno y disponiendo de cierto grado de autonomía
- Asesor español de la UTG, con perfil técnico que acompaña la gestión operativa del proyecto a cargo del director dominicano de la UTG.

Modalidades de ejecución

Las propias limitaciones del equipo técnico del proyecto, unido a la ambición del esquema integral de intervención, motivó que el proyecto haya recurrido a una **amplia combinación** de modalidades de ejecución, tanto directas como indirectas, incluyendo el apoyo a organizaciones locales de segundo piso, alcaldías, asistencias técnicas internas y externas (a cargo de consultores nacionales e internacionales), la realización de obras por contratistas locales y la articulación con programas estatales de desarrollo u otros programas de cooperación bilateral (véase cuadro 6).

2.4 Planificación operativa y sistema de monitoreo

Aunque los **Planes Operativos Anuales** (POA) no eran una práctica de gestión del proyecto, se establece a partir de 2003 su realización periódica, lo que confiere al proyecto mayor capacidad operativa.

La existencia de modelos estandarizados de presentación de **informes de seguimiento** ha contribuido a llevar a cabo un seguimiento efectivo. Con periodicidad trimestral, los informes incluyen una descripción general del avance técnico del proyecto en relación a los objetivos y resultados esperados, así como un avance presupuestario por partidas generales. Los informes de seguimiento poseen una calidad aceptable: Son breves y sintéticos; abordan un análisis comparativo respecto a lo programado en el respectivo POA, lo que permite identificar actividades no realizadas, así como otros resultados que se logran sin estar planificados, y analizan con espíritu crítico el grado de

avance del proyecto. No obstante, el grado de información financiera aportado es muy pobre, lo que impide hacer un seguimiento preciso del proyecto en términos de presupuesto.

Ante la ausencia de un mecanismo de **evaluación intermedia** impulsado desde Madrid, el proyecto ha impulsado algunas evaluaciones externas de algunos de sus componentes (por ejemplo, de las líneas pecuarias y agroforestal). Con todo, el proyecto tiene una dificultad para evaluar resultados de naturaleza intangible. Es el caso de los procesos de fortalecimiento institucional y empoderamiento local.

CUADRO 6: Modalidades de ejecución de las diferentes actividades del proyecto

RESULTADOS ESPERADOS	MODALIDAD DE EJECUCIÓN
OE1: MEJORA DE LA GESTIÓN TERRITORIAL	
• Mapa de usos de la tierra	Apoyo al Departamento de Gestión Territorial (ONAPLAN)
• Plan de Ordenamiento de Recursos Naturales (PORN) de Pedernales	Asistencia Técnica (Dpto. de Geografía Física de la Universidad de Sevilla)
• Fortalecimiento de la gestión de Parques Jaragua y Bahoruco	Ejecución indirecta a través del Grupo Jaragua
• Propuesta de desarrollo ecoturístico de Pedernales	Asistencia Técnica (consultor nacional dominicano)
• Espacios protegidos municipales	Apoyo al Grupo Jaragua y la alcaldía de Pedernales
OE2: PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	
• Producción agrícola en regadío (riego por goteo)	Coejecución con el INDRHI, IAD y el IIAF. Proyecto cofinanciado con el Programa de Drillo. Agropecuario (antes de Seguridad Alimentaria)
• Manejo de Cuencas y Sistemas agroforestales	Coejecución con el INDRHI-ONAMAC (primera fase) Ejecución directa (segunda fase)
• Ganado caprino	Ejecución indirecta a través del INDRHI-ONAMAC (primera fase) Asistencia Técnica a VSF (segunda fase) Ejecución directa (tercera fase de seguimiento)

• PROCARPE (Pgma. de reforestación de la Cuenca del Río Pedernales)	Asistencia técnica (Cámara Forestal Dominicana) Asistencia técnica local (para dar seguimiento al proyecto)
• Grupos productivos de mujeres (artesanías, plantas medicinales)	Ejecución directa
• Fondo de microcréditos	Ejecución indirecta a través de FUNDACIPE
OE3: MEJORA DE LA GESTIÓN LOCAL	
• Constitución de Unidades de Gestión Ambiental (UGAM)	Apoyo a la Alcaldía de Pedernales y Oviedo
• Parque ecológico infantil	Coejecución con Alcaldía de Pedernales (contratista local)
• Mercado bifronterizo	Coejecución con Alcaldía de Pedernales (contratista local) Asistencia técnica para definir sus mecanismos de gestión (cofinanciada con el Programa de Fortalecimiento Municipal)
• Gestión integral de residuos sólidos	Asistencia técnica para la realización de un diagnóstico
• Seguridad Alimentaria Manuel Goya (electrificación rural, agua potable)	Coejecución con DGDC (proyecto financiado por el Programa de Seguridad Alimentaria)
• Planta potabilizadora de Oviedo	Coejecución con INDRHI (proyecto financiado por el Programa de Seguridad Alimentaria)
• Fortalecimiento de org. de base	Ejecución directa
OE4: EDUCACIÓN AMBIENTAL	Ejecución indirecta través del Grupo Jaragua y AGUINAPE

Fuente: elaboración propia a partir de informe final del proyecto

Nota: INDRHI = Instituto Nacional de Recursos Hidrológicos; IAD = Instituto Agrario Dominicano; IDIAF = Instituto Dominicano de Investigaciones Agroforestales; ONAMAC = Oficina Nacional de Manejo de Cuencas; DGDC = Dirección General de Desarrollo Comunitario; FUNDACIPE = Fundación para el Desarrollo Integral de Pedernales; AGUINAPE = Asociación de Guías de la Naturaleza de Pedernales.

3. Eficacia

3.1 Alcance y cobertura de beneficiarios

No resulta fácil realizar una estimación de los beneficiarios directos del proyecto, debido a la gran cantidad de componentes y líneas de trabajo. Por otro lado, los informes de seguimiento del proyecto tampoco proporcionan estimaciones agregadas de beneficiarios directos e indirectos de las actividades. Con todo, la percepción de las autoridades y actores locales es que el proyecto alcanzó el conjunto de la Provincia de Pedernales, llegando donde no habían llegado otras intervenciones anteriores de desarrollo. La dispersión de actividades ha contribuido también a dispersar los beneficios por toda la provincia.

3.2 Mejora de la gestión territorial

En cuanto al nivel de logro del objetivo específico relativo a gestión territorial, el proyecto presenta un **balance aceptable** sobre el papel, con cuatro resultados logrados sobre un total de cinco previstos:

- Se ha elaborado un Plan de Ordenamiento de Recursos Naturales (PORN) para la Provincia de Pedernales, que incluye un mapa de clasificación de usos de la tierra y un plan de recuperación ambiental de la cuenca alta del Río Pedernales.
- Se elaboró una Propuesta de Desarrollo Ecoturístico (PDE) para la Provincia de Pedernales, en coordinación con la Asociación de Desarrollo Turístico de Pedernales (ASDETUPE).
- La dimensión del problema de tenencia de la tierra excedió la capacidad del proyecto para realizar el catastro rural.

Gran parte de dichos resultados presenta, sin embargo, una **débil apropiación local**, lo que pone en duda su alcance y eficacia:

- La contraparte estatal con la que se trabajó el PORN fue el Departamento de Gestión Territorial de ONAPLAN, con apoyo de una Asistencia Técnica (AT) de la Universidad de Sevilla. Sin embargo, el propio proceso de evolución institucional originó que dicho departamento fuera perdiendo progresivamente su razón de ser, quedando la ONAPLAN como una institución más orientada a las funciones de planificación económica. El resultado es que el PORN constituye hoy un documento valioso, pero poco conocido y difundido en la provincia.
- La PDE de Pedernales fue impulsada también por medio de una AT externa (en este caso, de un consultor dominicano con base en Santo Domingo). La propuesta de trabajo propició logros indudables, tales como la consolidación de una asociación local de actores turísticos (ASDETUPE) o la creación de una marca y un manual de calidad de servicios. A pesar del enorme esfuerzo invertido en fortalecer la institucionalidad local, la asistencia técnica parece que sobrepasó las capacidades locales de asimilación, planteando herramientas e instrumentos que

no han sido suficientemente apropiados. El equipo técnico del proyecto no tuvo, por su parte, la capacidad de dar seguimiento y continuidad al proceso impulsado por la AT.

La principal causa que explica las limitaciones de este componente se encuentra en un **problema de alianzas estratégicas**. Como ya se ha señalado, la ONAPLAN no era el organismo estatal adecuado para trabajar la gestión territorial. Desde 2000 la SEMARN aglutinó todas las competencias en materia ambiental, organismo con el que la AECI tuvo problemas de relacionamiento institucional que impedían de facto la habilitación de los permisos para trabajar en las áreas protegidas. En 2003 una intervención de la embajadora española en República Dominicana permitió desbloquear la situación. A partir de este momento, se consiguieron los **resultados más sólidos** del componente:

- Construcción de infraestructuras de entrada (portones) en los dos parques nacionales
- Construcción del Centro de Atención de visitantes de Laguna Oviedo (Parque Jaragua)
- Exposiciones de interpretación del Centro de Laguna Oviedo y del Mirador de Pelempito
- Apoyo a diversos procesos de planificación y ordenamiento territorial, tales como el Plan de Manejo del Parque Nacional Sierra de Bahoruco y el Plan Estratégico de la Reserva de la Biosfera.
- Apoyo puntual al cuerpo de guardaparques mediante el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, del que el Programa Araucaria fue partícipe.
- Rehabilitación del Centro Amaruy Villalba del Grupo Jaragua
- Impulso legal de dos áreas protegidas de carácter municipal en Pedernales

En resumen, la eficacia del componente ha ido **mejorando sensiblemente** a lo largo de la ejecución del proyecto, presentando perspectivas favorables en la actualidad.

3.3 Promoción de sistemas productivos

Es preciso señalar que el diseño del componente presenta importantes **deficiencias de partida** que han limitado enormemente la eficacia del componente en el transcurso del proyecto:

- El diseño inicial propone las actividades productivas como un subproducto del componente de gestión de recursos hídricos. En este sentido, hay una orientación hacia la agricultura intensiva de regadío (con bajo consumo en agua) como estrategia clave de intervención.
- Se plantean además una excesiva dispersión de actividades productivas (más de quince), que excede la capacidad de cualquier intervención de desarrollo de atender tantas líneas de trabajo de forma simultánea. De hecho, el proyecto renunció, con buen criterio, a trabajar dos de los resultados previsto inicialmente: recursos pesqueros y agroindustria (transformación de cítricos)
- El proyecto, por último, carece de un enfoque de desarrollo sostenible que sitúe las

apuestas productivas estratégicas en el contexto de los diferentes ecosistemas de la región. Es decir, no existe una visión orientada a identificar y potenciar los usos y aprovechamientos sostenibles de los diferentes ecosistemas.

Ante la falta de una orientación estratégica clara, el proyecto va acomodando su estrategia a través de sucesivas fases y contrapartes operativas. El resultado final es un **mosaico superpuesto de intervenciones** que han operado con esquemas y lógicas muy diferentes, sin un lineamiento estratégico claro (véase cuadro 7).

Los diferentes subcomponentes productivos del proyecto han mostrado un **nivel muy desigual de eficacia**, resultando un balance final desalentador, con una cantidad significativa de iniciativas productivas fracasadas (viveros comunales, lombricultura, huertos, transformación agrícola y artesanías) o que ofrecen resultados cuestionables (riego tecnificado, caprinocultura y microcréditos):

- i) El proyecto de riego por goteo fue apoyado por Araucaria Bahoruco durante su primera fase con una inversión total de 400.000€ para 46 beneficiarios (fondos que procedieron del Programa de seguridad Alimentaria de la cooperación española). La iniciativa ha logrado poner 200 ha. en regadío y alcanzar una producción de 10.000 kg./anuales. El primer año de cosecha (2005) los resultados fueron prometedores. Una empresa agroindustrial compró la cosecha de tomates, generando una buena inyección de ingresos a los agricultores, que, en algunos casos, percibieron más de 100.000 pesos (alrededor de 3.125 US\$/agricultor). En cambio, algunos errores cometidos en la siembra, así como las malas condiciones atmosféricas, motivaron que la cosecha de 2006 no haya dejado muchos beneficios locales. No obstante, y más allá de su alcance en términos de generación de ingresos, el proyecto resulta muy cuestionable desde la perspectiva de desarrollo. En primer lugar, se trata del apoyo a un modelo de agricultura intensiva con una orientación productivista (no necesariamente compatible con un enfoque de desarrollo sostenible). En segundo lugar, se trata de un modelo de riego altamente tecnificado, entregado a los agricultores sin un proceso de inversión gradual que hubiera permitido la apropiación de la tecnología. Dicha inversión supone una alta inversión por beneficiario (8.695 €), que recibe como donación, a cambio de la contrapartida de roturar sus tierras, es decir, con un esfuerzo local mínimo. Los acuerdos alcanzados con las empresas agroindustriales (venta por anticipado) garantizan la compra de la producción, pero convierten también a los agricultores en rentistas, ya que la empresa se hace cargo de las principales labores agrícolas. En definitiva, el proyecto corre un riesgo muy alto de convertirse en asistencialismo de lujo, ya que fomenta la generación de ingresos con el mínimo esfuerzo.
- ii) El programa agroforestal ha culminado con éxito el cultivo de frutales (17.460 aguacates, 2.000 zapotes) para un total de 98 beneficiarios, repartidos en cuatro asociaciones comunitarias (Mencia, Altagracia, Aguas Negras y Las Mercedes). La labor de capacitación comprendió 10 experiencias de formación y dos intercambios,

además de la publicación de un manual para el agricultor. Además, en colaboración con la Secretaria de Agricultura, se apoyó la siembra de otros 18.700 guineos enanos, 5.300 plátanos y 5.000 ñames. En lo relativo a otras actividades secundarias, el proyecto mejoró 15 km. de acueductos (canalizaciones menores

iii) CUADRO 7: Marco de esquemas de intervención en actividades productivas

INTERVENCIÓN (inversión en \$RD)	ORIENTACIÓN	MODALIDAD DE EJECUCIÓN	TIPO DE APOYO al beneficiario
Proyecto de riego por goteo Los Olivares (6.212.944)	Agricultura intensiva de regadío, con tecnología punta, orientada a la venta en mercados	- Coejecución con el INDHRI (proyecto financiado por el Pgma. de Seguridad Alimentaria)	- Donación de equipos con tecnología punta de riego a los agricultores (alta inversión por beneficiario) - Acompañamiento en negociación de contratos con empresas agroindustriales
Manejo de cuencas y sistemas agroforestales (2.072.457)	Desarrollo productivo rural, con tecnologías apropiadas, orientado al desarrollo sostenible y frenar los procesos de erosión	- Coejecución con el INDRHI-ONAMAC (primera fase) - Ejecución directa por el equipo técnico del proyecto (segunda fase)	- Apoyo en viveros comunales - Apoyo en acceso a insumos (fondo rotatorio de semillas y plántulas) - Asistencia técnica (conservación de suelos y barreras muertas) - Capacitación y acompañamiento - Rehabilitación de caminos - Diversidad de iniciativas productivas (sistemas agroforestales, siembra de frutales, huertos, artesanías y lombricultura)
Reforestación de la Cuenca del Río de Pedernales (PROCARPE) (1.067.812)	Experiencia piloto de reforestación con vistas a impulsar programa con horizonte de medio y largo plazo	- AT externa de la Cámara Forestal (concepción y diseño del proyecto) - Ejecución directa a través de AT interna	- Acceso a plantación (plántulas de especies forestales) - Fondo de Incentivos a la Reforestación (gestionado por la cooperativa de ahorro y crédito de Pedernales)
Caprinocultura (1.365.615)	Fomento de producción pecuaria, orientada al autoconsumo	- Coejecución con el INDRHI-ONAMAC (primera fase) - AT de VSF (fase de reorientación) - Ejecución directa (tercera fase)	- Donación de cabras - Constitución de hatos comunitarios - Capacitación a promotores en sanidad animal - Dotación de un botiquín a promotores

Nuevos rubros productivos (391.293)	Identificación de usos y aprovechamientos de ecosistemas protegidos	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución directa - Ejecución indirecta a través de estudios 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de línea de artesanías con grupos de mujeres
Ecoturismo (1.950.087)	Fortalecimiento del sector turístico de Pedernales de acuerdo a un modelo de turismo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - AT externa de consultor nacional - Seguimiento por parte del equipo del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración de contingencia sobre los atractivos turísticos de la provincia - Capacitación en gestión de turismo sostenible (manual de calidad) - Creación de marca de la provincia - Fortalecimiento de ASDETUPE
Mercado bifronterizo (1.954.052)	Fortalecimiento de mercados locales, con articulación binacional	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciación con Alcaldía Pedernales - Contratación de obra - AT (para fortalecer sistema de gestión) 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de infraestructura del mercado - Fortalecimiento del sistema organizativo del mercado
Fondo de microcrédito (335.225)	Apoyo al tejido productivo de Pedernales, con orientación urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución indirecta a través de ONG local (FUNDACIPE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo rotatorio de pequeños créditos - Apoyo a iniciativas productivas particulares

Fuente: elaboración propia a partir de informe final y entrevistas.

Nota: Las cifras de inversión proceden del cuadro 4 (en dichas cifras falta consignar los gastos correspondientes a la subvención de la AECI de 1998 y la subvención del Principado de Asturias de 1999).

y pozos de irrigación), construyó 2 aljibes y 3 centros comunales, e impulsó fondos rotatorios de semillas (500 quintales de habichuelas que beneficiaron a más de 115 agricultores). En la última evaluación de 2004 el fondo se había reducido a 38 quintales, debido a que los agricultores no se apropiaron de la iniciativa. Otros resultados, en cambio, tuvieron menor nivel de éxito: se impulsaron 3 literas de lombricultura (en lugar de las 10 previstas, debido a las limitaciones logísticas para asegurar el alimento de la lombrices), 3 viveros comunales (que no están operativos en la actualidad) y 10 huertos familiares (que progresaron parcialmente por falta de motivación de las mujeres). La transformación de una agroindustria de transformación de cítricos en Mencía fracasó debido a la falta de agua y el desinterés de los agricultores por los retrasos que sufrió el proyecto. El balance final del programa agroforestal es, por tanto, limitado, inmerso en una dinámica de ensayo y error. El principal logro es haber difundido en las comunidades la necesidad de sustituir cultivos de ciclo corto por sistemas agroforestales. En este sentido, las plantaciones de aguacate gozan de buenas perspectivas de generación de ingresos en el futuro, si bien todavía no han entrado en producción.

- iv) El Programa de Reforestación de la Cuenca del Río Pedernales (PROCARPE) ha dado lugar a la creación de tres comités comunitarios y un Consejo de Cuenca, organismos que han canalizado la plantación de más de 265.000 plántulas de diversas especies autóctonas (pino endémico, pino caribe, grebilea y cedro), siendo 53 el número de beneficiarios. El PROCARPE revela los esfuerzos del proyecto por buscar contrapartes nacionales que puedan dar sostenibilidad al programa. Con esa intención se contrató una AT a la Cámara Forestal Dominicana para definir el programa, organismo que brinda asesoramiento a los agricultores. Para vencer las reticencias de los agricultores a embarcarse en una actividad que no reportará beneficios más que en el largo plazo, el proyecto constituyó un Fondo de Incentivos a la Reforestación (65.000 US\$), que gestiona la cooperativa de ahorro y crédito de Pedernales. Para consolidar el programa, el proyecto decidió contratar un AT de carácter interno.
- v) En lo relativo a la caprinocultura, el proyecto ha impulsado la conformación de seis hatos comunitarios (403 cabras entregadas para un total de 88 beneficiarios, de los que 64 fueron hombres y 24 mujeres), así como la formación de un grupo de diez promotoras pecuarias. Diversas dificultades han cuestionado los resultados de esta actividad: la incidencia de una epidemia caprina disparó los índices de mortandad de las cabras donadas, la lógica comunal no operó en un contexto productivo basado más bien en una lógica familiar y, por último, la inflación de 2004-2005 impidió los esfuerzos de reposición de los botiquines veterinarios.
- vi) Por medio de una AT externa, la línea de ecoturismo ha logrado la conformación de la Asociación de Turismo Sostenible de Pedernales (ASDETUPE), el diseño de la marca Pedernales, manuales de calidad de servicios, elaboración de cinco circuitos, incluyendo una página web y diverso material gráfico. No obstante, la limitada capacidad de seguimiento por parte del proyecto ha motivado que muchas de dichas iniciativas hayan sido escasamente apropiadas por los actores locales.
- vii) El fondo de microcrédito gestionado por FUNDACIPE ha canalizado 171 préstamos, con un tipo de interés concesional, a un total de 72 prestatarios (36 hombres y 36 mujeres). La cartera crediticia asciende en la actualidad a 1.817.086 \$RD (alrededor de 50.000 US\$), de los que 164.000 pesos están pendientes de cobro. Carente de experiencia previa en el manejo de microcréditos, FUNDACIPE ha gestionado el fondo sin una visión de desarrollo sostenible. El destino de los créditos está orientado a negocios urbanos (colmados, salón de belleza, panadería y tiendas de repuestos, entre otros). La tasa de morosidad ha ascendido en los últimos años, fruto de la crisis económica. Por último, el fondo ofrece unas cifras muy bajas de beneficiarios (72 en cinco años, es decir, 14 por año), que han impedido generar un efecto multiplicador en el conjunto del municipio. Adicionalmente, Araucaria reactivó la cartera de microcréditos que gestiona el Grupo Jaragua en Oviedo (aportando un 10% de los cerca de 800.000 \$RD).

En resumen, el componente productivo del proyecto adoleció de **importantes limitaciones estructurales** que han restringido enormemente su eficacia:

- La enorme dispersión de líneas de trabajo impidió una especialización provechosa del equipo técnico. En sus seis años de duración, el proyecto parece haber estado siempre en una dinámica de ensayo y error.
- La ausencia de un socio estratégico (organización de segundo piso) en la zona ha propiciado la multiplicación de modalidades distintas de ejecución (directa e indirectas), que requerían roles diferenciados de seguimiento. La dotación limitada del equipo técnico, no permitió, por su parte, optimizar los esfuerzos de acompañamiento.
- Por último, se produjo una gestión compartimentada, lo que imposibilitó la existencia de sinergias entre las diferentes líneas productivas.

3.4 Fortalecimiento de la gestión local

Fortalecimiento municipal

En su primera fase (1999-2002), el componente de gestión local mantuvo un enfoque de **prestación de servicios básicos**. En este contexto, el proyecto Araucaria articuló fondos del Programa de Seguridad Alimentaria de la cooperación española que incidieron en diversos sectores (suministro eléctrico, suministro de agua, promoción de mercados, entre otros). Dos importantes limitaciones cuestionan la eficacia de los logros obtenidos en esta fase:

- Se trabajó con instituciones del Estado (INDHRI), sin prestar suficiente atención al diseño y mantenimiento de las infraestructuras. Se construyó, por ejemplo, una planta potabilizadora del agua (en Oviedo) que se encuentra inutilizada en la actualidad por diversos problemas técnicos.
- Dichas infraestructuras no previeron sistemas locales de gestión, implicando a las municipalidades, ni se estimaron tasas por uso de acuerdo a la capacidad local de pago de los usuarios finales. En la actualidad, los habitantes de Manuel Goya han visto inutilizado el sistema de conexión eléctrica por impago de la factura de la luz.

La reformulación del proyecto en 2002 planteó una línea de trabajo específica sobre fortalecimiento de la gestión local que opera en un contexto de **extrema debilidad institucional**:

- La alcaldía de Pedernales disponen de un presupuesto modesto (alrededor de 650.000 US\$ anuales) orientados a pagar salarios y resolver la gestión de residuos sólidos urbanos (labor que consume entre un 40-50% del presupuesto).
- La influencia de los cambios políticos impiden la consolidación de políticas municipales en el medio plazo. Los técnicos municipales son designados por razones políticas, lo que impide la consolidación de capacidades municipales a nivel técnico.

Ante la debilidad de las alcaldías, el proyecto decidió entablar una estrategia de **asocio**

con el Programa de Fortalecimiento Municipal de la cooperación española, presente en la zona:

- Dicho programa impulsa la conformación de una Federación de Municipios en la zona, vinculando en la práctica la recepción de fondos de cooperación a la continuidad de las políticas públicas locales.
- La existencia de este instrumento de la cooperación española permite delegar en éste gran parte de las actuaciones de fortalecimiento municipal y focalizar el proyecto en las cuestiones de gestión ambiental.

Desde la óptica de la **gestión ambiental**, el proyecto ha contribuido al logro de **resultados positivos** en el municipio de Pedernales (no así en el de Oviedo), que superan los resultados contemplados en el marco lógico:

- Equipamiento de la Unidad de Gestión Ambiental (UGAM) y acompañamiento al técnico municipal responsable de la oficina
- Declaración de dos reservas municipales (con el fin de preservar la Iguana de Ricord)
- Declaración municipal de Pedernales como Municipio de Turismo Sostenible (aprobado por unanimidad con acuerdo del síndico y los regidores de la oposición)
- Cofinanciación del parque ecológico infantil orientado a una función de educación ambiental
- Elaboración de un programa para la gestión integral de residuos sólidos (en Pedernales y Oviedo)

Se trata de resultados muy positivos en términos de proceso, si bien no dejan de ser por ello **vulnerables**. La celebración de elecciones municipales en 2006 y el recambio del equipo municipal en agosto de dicho año abren una interrogante sobre la consolidación de los resultados en el corto y medio plazo.

Fortalecimiento de organizaciones locales

No se puede realizar una valoración de este componente sin precisar el contexto de intervención de la Provincia Pedernales, caracterizado por una **debilidad extrema del tejido organizativo** y la dotación de capital social:

- La estructura administrativa de la República Dominicana posee un alto grado de centralismo, con escaso peso de las alcaldías y los consejos provinciales de desarrollo. Las instituciones encargadas del desarrollo radican, en gran medida, en Santo Domingo y no rinden cuentas a las poblaciones locales. En muchos casos, su intervención está guiada por intereses políticos, que difieren de su vocación de servicio público.
- La cultura de una economía extractiva en la zona, con la presencia de empresas mineras y cementeras que han explotado los recursos naturales, ha generado un tipo de empleo precario. Cuando finalizan su ciclo de extracción, o se produce una caída brusca de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, las empresas deciden abandonar la zona y una gran cantidad de trabajadores se

ven empujados de regreso a las comunidades a retomar sus labores agrícolas.

- La política de fronteras vivas, impulsada históricamente por el estado dominicano, motivó el asentamiento de poblaciones en la región rural, al efecto de mantener una barrera frente a la presión demográfica haitiana. Las poblaciones asentadas recibían todo tipo de ayudas por parte del Estado, tales como asignación de tierras, construcción de casas y entrega de insumos agrícolas, lo que ha contribuido a crear una arraigada cultura de asistencialismo en la zona.
- El origen de las comunidades rurales como poblaciones asentadas genera una falta de identidad cultural en la zona, así como un bajo nivel de arraigo a la tierra.
- El abandono del campo por parte de la población rural ha dado lugar a un proceso creciente de inmigración haitiana, lo que genera una estructura agraria con prácticas semifeudales de explotación de la tierra.
- La influencia del clientelismo y las prebendas políticas ha penetrado en las organizaciones de base produciendo división y enfrentamientos.
- Apenas existen organizaciones de segundo piso (ONG, fundaciones) que puedan desempeñar un rol de socio local, con capacidad de facilitar procesos de desarrollo.

El **diseño inicial** del proyecto carecía por completo de una estrategia de fortalecimiento institucional. En su primera etapa se cometieron algunos errores de intervención. Así ocurrió con la creación de comités de beneficiarios para impulsar las actividades del proyecto en algunas comunidades rurales (por ejemplo, en Mencía y Las Mercedes), comités que resultaron estructuras paralelas a las propias organizaciones comunitarias ya constituidas. En 2002 se emprendió un inventario institucional de las organizaciones de la provincia.

La creciente consciencia sobre la debilidad del contexto institucional en la zona motivó que el proyecto Araucaria fuera construyendo, de forma intuitiva, una **estrategia de diversificación** de esfuerzos, mediante el impulso de varias líneas simultáneas de trabajo:

- Fortalecimiento del cluster de ecoturismo en el municipio de Pedernales, con el apoyo a la Asociación de para el Desarrollo del Turismo Sostenible en Pedernales (ASDETUPE) y la Asociación de Guías de la Naturaleza de Pedernales (AGUINAPE)
 - Ejecución indirecta a través de organizaciones locales consolidadas (Grupo Jaragua) y otras en proceso de fortalecimiento (FUNDACIPE, que gestionó un fondo de microcrédito)
 - Ejecución directa de un componente de fortalecimiento de organizaciones de base, con la contratación de un técnico especializado. Durante 2003 y 2004, se realizaron más de 20 talleres de fortalecimiento (organización comunitaria, manejo de fondos y liderazgo) dirigidos a más de 600 personas. Resultado de este proceso seis organizaciones consiguieron sus estatutos formales. En lo relativo a dotación física, se ha colaborado en la construcción y equipamiento de cuatro centros comunales en la zona rural de Las Lomas.
- Otro elemento interesante ha sido la incorporación de ONG españolas (Arquitectos

Sin Fronteras y Solidaridad Internacional) en la zona durante los últimos tres años. Dicha presencia ha sido ratificada por la decisión de convertir Pedernales en área prioritaria de la cooperación española en República Dominicana (con motivo de la última Comisión Mixta). Los enfoques de intervención de ambas instituciones suponen estrategias alternativas de fortalecimiento en la zona: ASF impulsa un proyecto de fortalecimiento del liceo y SI impulsar un proyecto de fortalecimiento de organizaciones de mujeres, con el apoyo de MUDE (una ONG dominicana que no tenía presencia en Pedernales, pero que ha aceptado introducirse en la provincia). El proyecto Araucaria ha desempeñado un rol facilitador de la estrategia de entrada de estas organizaciones, brindando información y compartiendo aprendizajes sobre las líneas de trabajo que no tenían posibilidades de éxito (por ejemplo, artesanías). En este sentido, la cooperación española opera en Pedernales como una red articulada de trabajo con una visión compartida sobre la debilidad del tejido organizativo de la zona y su fortalecimiento como

- Una última estrategia del proyecto ha sido la promoción de pequeños proyectos con financiamientos de organismos internacionales. Los técnicos del proyecto han apoyado la elaboración de perfiles de proyecto y el proceso de articulación entre organizaciones de base y socios facilitadores. Este esquema de trabajo se ha replicado en varias ocasiones durante los últimos años del proyecto:
 - o AGUINAPE ha logrado financiación del Fondo de Microrrealizaciones del Banco Mundial (BM) para ejecutar un proyecto de educación ambiental
 - o El Centro de Madres de Altagracia ha conseguido una financiación con la ONG Poveda para continuar sus actividades de sazones.
 - o En este mismo esquema hay que situar el diseño del Fondo de Incentivos Forestales, que vincula a los agricultores dueños de plantaciones forestales con la Cooperativa local de Ahorro y Crédito y la Cámara Forestal Dominicana

Los resultados de fortalecimiento son **poco visibles** hasta la fecha. De hecho, la mayoría de las organizaciones de base siguen presentando una gran debilidad institucional (aunque, fruto del proyecto, hayan logrado su personería jurídica). Otros resultados logrados por el proyecto, sin embargo, no han sido suficientemente puestos en valor debido a la dificultad de encontrar indicadores apropiados de fortalecimiento institucional.

Desde una **perspectiva de proceso**, la estrategia de trabajo en red del proyecto ha resultado valiosa por las siguientes razones:

- Consolidación de una forma de hacer cooperación diferente al asistencialismo imperante en la zona, reconocido como valioso por los actores locales.
- En este sentido, se advierte el impulso embrionario de una cultura de trabajo interinstitucional basada en alianzas y complementariedades.
- Formación de técnicos locales con una visión de desarrollo regional
- El apoyo al fortalecimiento del tejido organizativo desde diferentes ángulos estaría creando las condiciones para un cambio cualitativo en el futuro

- A efectos de la cooperación española, la estrategia de trabajo en red logra maximiza los recursos, al propiciar sinergias e intercambio de aprendizajes.

No se pueden dejar de citar, en todo caso, las enormes **limitaciones** que perviven en el proceso de fortalecimiento organizativo en la provincia:

- No se ha conseguido todavía implicar al conjunto de instituciones públicas en esa forma de trabajo. Por ejemplo, los técnicos locales de la Secretaría de Estado de Agricultura destinados en la región trabajan de forma desligada de las organizaciones de base.
- Se advierte también una escasa implicación de la universidad y centros de investigación
- Sigue persistiendo una debilidad de organizaciones de segundo piso que puedan desempeñar el rol de socios facilitadores. Se convierte así en un cuello de botella para los procesos de fortalecimiento organizativo en el medio y largo plazo.

3.5 Educación ambiental

El amplio alcance del componente de educación ambiental del proyecto reside en la oportuna selección de **contrapartes estratégicas** en cada uno de los municipios de la provincia: el Grupo Jaragua (en Oviedo) y la Asociación de Guías de la Naturaleza de Pedernales (AGUINAPE). Si bien el proyecto promovió que AGUINAPE se convirtiera en una asociación que brindara servicios turísticos de guía, la organización de jóvenes posee una interesante vocación de educación ambiental en las escuelas. Se advierte, además, que se ha convertido en una organización de prestigio entre los jóvenes del municipio, que están orgullosos de pertenecer a ella y poner en valor el patrimonio natural de la provincia.

El componente de educación ambiental ha operado como componente transversal del proyecto, traducándose en la celebración de diferentes actividades educativas que han tenido una **amplia cobertura**:

- Realización de cursos y jornadas de ecoturismo (4), medicina popular (1), gestión de residuos sólidos (3), reforestación (1), con la participación de más de 1.032 personas
- Promoción de un concurso sobre reciclaje (50 participantes)
- Celebraciones de eventos ambientales (por ejemplo, día mundial de la naturaleza, el árbol o los humedales), con la asistencia de más de 600 personas.
- Publicación y difusión de guías de naturaleza y aviturismo, así como manuales del Parque nacional Jaragua, aves endémicas, plantas medicinales y gestión de basuras
- Publicación y difusión de afiches (gestión de basuras, ecoturismo)
- Apoyo al programa de radio "Verde Pedernales", a cargo de AGUINAPE

3.6 Conclusión: Consolidación de modelos replicables de desarrollo sostenible

El proyecto Araucaria Bahrucó ofrece, por el momento, unos resultados limitados en términos de la consolidación de modelos replicables de desarrollo sostenible. De todo el conjunto de actividades impulsadas, se pueden rescatar algunas experiencias concretas con vocación de desarrollo sostenible (véase cuadro 8).

CUADRO 8: Identificación de experiencias replicables de desarrollo sostenible

		<u>SOCIO ESTRATÉGICO</u>
GESTIÓN TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Co-manejo del Parque Nacional Jaragua • Experiencia piloto de gestión del Centro de Visitantes de la Laguna de Oviedo con participación local • Guía para elaborar instrumentos de gestión territorial con participación local (Planes de Manejo y Plan de Ordenamiento de Recursos Naturales, entre otros) • Experiencia piloto de reservas municipales 	<p>SEMARN y Grupo Jaragua (ONG local)</p> <p>SEMARN y org. locales (guías y dueños botes)</p> <p>SEMARN</p> <p>Municipalidad de Pedernales y COOTRALCOA (cooperativa de crédito)</p>
PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas agroforestales en la cuenca alta del río Pedernales (sustitución de cultivos de ciclo corto por aguacate) • Impulso de explotaciones forestales maderables (mediante un fondo de incentivos forestales) • Impulso de un modelo de ecoturismo en Pedernales (creación de la marca y fortalecimiento de la asociación) 	<p>No hay socio estratégico (ejecución directa con grupos de agricultores)</p> <p>Cámara Forestal Dominicana</p> <p>No hay socio estratégico (ejecución directa con el clúster de turismo de Pedernales)</p>
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Unidad de Gestión Ambiental (UGAM) de Pedernales 	<p>Municipalidad de Pedernales</p>

Dichos modelos no se han consolidado todavía, pero se ha avanzado notablemente en **sentar las condiciones básicas** de trabajo que permitan consolidar las experiencias durante la extensión del proyecto (proyecto Enriquillo):

- Las actividades identificadas en el cuadro representan un compromiso entre conservación ambiental (explotación sostenible de los recursos naturales) y desarrollo de poblaciones locales (generación de ingresos), por lo que poseen un alto potencial de desarrollo sostenible. La maduración de dichas iniciativas requiere una intervención de mediano plazo.
- Las actividades integran mecanismos activos de participación local, orientados a propiciar la apropiación y sostenibilidad en el futuro.
- Se han identificado socios estratégicos en gestión territorial con los que trabajar de forma articulada para garantizar el acompañamiento de las organizaciones de base. Sin embargo, el componente productivo que se ha ejecutado mayormente bajo la modalidad de ejecución directa, por lo que no existe ese acompañamiento.
- Se producen sinergias entre algunas de esas iniciativas. Por ejemplo, entre fortalecimiento de la gestión de los parques y la actividad de ecoturismo.

4. Perspectivas de impacto

4.1 Impacto en términos de desarrollo local

La eficacia limitada del proyecto (en especial, de su componente productivo) ha **restringido enormemente su impacto** en el corto plazo. En realidad, el proyecto ha tenido que enfrentar importantes limitaciones estructurales sobre las que apenas ha tenido margen de influencia. Dichas limitantes no solo han condicionado el impacto del proyecto Bahoruco sino que suponen también una amenaza para la fase de extensión (proyecto Enriquillo):

- No existe un actor público en la región que impulse una visión de desarrollo regional en la provincia. Las alcaldías poseen un enfoque más bien de provisión de servicios básicos urbanos (recolección de basuras) y los institutos centralizados de desarrollo trabajan de forma desarticulada, sin visión intersectorial.
- Existe una dotación muy débil de capital social. La ausencia de organizaciones de segundo piso ha impedido trabajar con socios estratégicos que acompañen fortalecimiento de las organizaciones de base.
- La provincia adolece de un problema latente de tenencia de la tierra, que afecta los procesos de capitalización de las explotaciones agrarias y las iniciativas productivas.

Con todo, el proyecto ha realizado una importante contribución en términos de mejorar la **conciencia sobre los retos de desarrollo sostenible** en el conjunto de la provincia. De hecho, el proyecto ha logrado introducir la problemática del desarrollo sostenible en la agenda local de debate:

- El proyecto ha contribuido a impulsar un debate sobre el modelo de turismo que se

pretende impulsar en la provincia. La conservación de la Bahía de las Águilas se ha convertido en un icono de la lucha contra los consorcios turísticos de capital extranjeros que quieren impulsar un modelo de *resorts* turísticos en la zona, desconectados de las economías locales. Por el otro lado, algunos actores locales ven en el modelo alternativo de turismo sostenible como un freno para el desarrollo económico del proceso. Resultado de esas discusiones, la alcaldía aprobó por unanimidad una resolución municipal declarando Pedernales como destino de turismo sostenible.

- Otro debate suscitado por el proyecto se refiere a la degradación histórica de la cuenca del Río Pedernales, fruto de la proliferación de los cultivos intensivos de ciclo corto (como la habichuela). La necesidad de introducir sistemas agroforestales como estrategia de conservación ha ido, poco a poco, calando como una alternativa de desarrollo sostenible.
- Aunque han tenido problemas de apropiación local, los instrumentos de planificación impulsados por el proyecto han contribuido a crear una cultura de ordenamiento de usos territoriales en la provincia.
- Entre los años 2004 y 2005 la UGAM del Municipio de Pedernales, en coordinación con el Grupo Jaragua, impulsaron dos reservas municipales para proteger la iguana de Ricordi, especie endémica en situación de amenaza, y los manglares de Cabo Rojo, con abundancia de aves. Se trata de una iniciativa pionera en el país donde los municipios asumen sus competencias en materia de conservación de los recursos naturales.

Durante los años de duración del proyecto, la Provincia de Pedernales se ha ido consolidando como **destino turístico** en el circuito del ecoturismo. Las cifras de la SEMARN revelan un aumento muy considerable del número de visitantes tanto en el Parque Nacional Jaragua como en el Parque Nacional Sierra de Bahoruco (véase cuadro).

CUADRO: Visitas a los Parques Nacionales Jaragua y Sierra de Bahoruco

PARQUES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Δ en % 2005/2000
Sierra de Bahoruco	22	98	5.841	4.660	3.175 (1.004)	3.376 (373)	+15,245 %
Jaragua	1.009	2.071	3.675	3.444	3.446 (259)	4.318 (538)	+327,9%
Montecristi (Estero Hondo)	19.951	36.667	38.513	39.986	68.727 (68.727)	86.277 (84.850)	+332,4%
Parque del Este	183.00	257.64	207.84	309.58	220.631 (219.99 0)	326.153 (324.74 8)	+78,2%

Fuente: SEMARN. Entre paréntesis figuran los datos de visitantes extranjeros sobre el total.

No obstante, ambos parques ofrecen unas cifras relativamente pequeñas frente a los parques más visitados del sistema dominicano de áreas protegidas (El Este y Montecristi). Por otro lado, los visitantes extranjeros representan un porcentaje muy pequeño respecto a la importancia trascendental que tienen en los parques más visitados, lo que da idea de que Pedernales se mantiene todavía en los circuitos nacionales de turismo.

La dispersión del proyecto en múltiples actividades ha permitido **diseminar el impacto** al conjunto de actores de la provincia. En este sentido, se ha evitado el riesgo de sobrefinanciar organizaciones de base (con la salvedad del proyecto de riego que posee un alto ratio de inversión por beneficiario). Esta forma de trabajo también ha minimizado posibles efectos contraproducentes del proyecto en términos de fortalecer la cultura asistencialista.

La futura **consolidación durante la fase de extensión** (proyecto Enriquillo) de los diferentes modelos de desarrollo sostenible permitirá concretar el impacto del proyecto en una mejora de las condiciones de vida de la gente. Habida cuenta de las condiciones adversas de partida, la maduración de este tipo de procesos requiere una intervención que excede los seis años de duración del proyecto Bahoruco.

La vigente declaración de la Región Sur como **región prioritaria de la cooperación española** en la República Dominicana ha supuesto la confluencia creciente tanto de programas de cooperación bilateral (Fortalecimiento Municipal, Agua y Saneamiento, Desarrollo Agropecuario e Integración de Género) como de intervenciones de ONG españolas (Solidaridad Internacional y Arquitectos Sin Fronteras, entre otras). El impacto del proyecto Araucaria debería ser, en consecuencia, apreciado en este marco de trabajo, tomando en consideración las siguientes cuestiones:

- El volumen de inversión computando los recursos del conjunto de intervenciones supera considerablemente el presupuesto de Aracuaria, lo que subraya la necesidad de abordar una evaluación conjunta en el futuro.
- Por su dilatada presencia en la zona (seis años) y su enfoque integral de intervención, el proyecto Araucaria desempeña un rol explícito de articular el resto de intervenciones de la cooperación española en la zona. La intencionalidad de dichas articulaciones apunta igualmente a la necesidad de valorar los diferentes programas como una única intervención.
- La reflexión sobre el rol de Araucaria a la hora de articular otros programas de cooperación bilateral resulta interesante para analizar el potencial del desarrollo sostenible como enfoque integral de intervención.

4.2 Impacto en término de políticas públicas: El fortalecimiento de la SEMARN

El proyecto ha contribuido decididamente al **fortalecimiento de áreas protegidas** de la Provincia Pedernales. A partir del desbloqueo político con la Secretaría de Medio

Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN), la contribución del proyecto ha sido notable, tanto en términos de dotación de infraestructuras y equipamiento como de fortalecer instrumentos de planificación y gestión. Un indicador de este proceso ha sido la declaración por la UNESCO en 2002 de la Reserva de la Biosfera Jaragua-Bahoruco-Enriquillo, que engloba todos los parques nacionales en un único espacio territorial.

Otro aspecto importante ha sido la consolidación al interior de la SEMARN de una **política de gestión de áreas protegidas con participación local**. Más allá de los discursos de carácter político, dicha política se traduce en iniciativas públicas concretas, apoyadas por el proyecto:

- Impulso de un modelo participativo de gestión del Parque Nacional Jaragua, bajo la modalidad del cogestión con la ONG local Grupo Jaragua
- Gestión participativa de los centros de atención a visitantes, que incorporan cubículos para la prestación de servicios comunitarios de ecoturismo.

Con todo, la SEMARN presenta importantes **debilidades institucionales**. La falta de políticas integrales al interior de la SEMARN y el funcionamiento autónomo de cada una de las Subsecretarías han limitado el alcance del proyecto. El actual mandato de la Ley de Medio Ambiente para descentralizar la acción de la SEMARN en Gerencias Ambientales Regionales supone una oportunidad para la segunda fase de extensión del proyecto mejor.

5. Sostenibilidad potencial

5.1 Sostenibilidad económica

El débil desempeño de las actividades productivas del proyecto han inhibido los procesos de generación de ingresos. Desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, los resultados del proyecto son más bien débiles:

- Una cantidad significativa de actividades productivas ha fracasado o ha arrojado resultados cuestionables (véase epígrafe 3.3).
- Los esfuerzos en comercialización han sido mínimos, consumiendo tan solo un 0,002% de presupuesto. En realidad, los resultados limitados de las actividades productivas han disminuido la necesidad de una línea de comercialización (articulación con ferias locales, integración en mercados internos y acceso a la exportación).
- El componente de microcrédito ha desplegado una escasa cobertura, por lo que no ha supuesto un impacto significativo en el acceso al crédito (especialmente en el contexto rural).
- A pesar de ser uno de sus resultados esperados, el proyecto no ha tenido capacidad de identificar nuevos aprovechamientos productivos de los diferentes ecosistemas de la región (entre ellos, el bosque seco, pero también el bosque latifoliado y los bosques de pinares de la Sierra de Bahoruco).

La implementación del proyecto Enriquillo como extensión del proyecto Bahoruco debería fortalecer los procesos de generación de ingresos con vistas a una futura sostenibilidad económica. El aumento del presupuesto público destinado a las alcaldías, aprobado por el parlamento dominicano pero pendiente de ejecución, supone una oportunidad en términos de aumentar la implicación de las alcaldías en el desarrollo económico del municipio.

5.2 Articulación con políticas públicas

Durante su primera fase (1999-2002), el proyecto adoleció de una débil **inserción en la institucionalidad** local, no articulando intervenciones con gobiernos locales ni con los niveles administrativos a nivel regional. Los esquemas de coejecución con organismos centralizados de desarrollo no propiciaron intervenciones acertadas de desarrollo. Sin embargo, a partir de 2003 el proyecto se reorienta estratégicamente hacia un mayor nivel de implicación con los actores locales, lo que redundó en una mejora indudable de sus resultados.

En lo relativo a **políticas públicas**, el proyecto pretende abordar retos que exceden la actual capacidad de las administraciones públicas dominicanas. En este sentido, el modelo impulsado de turismo sostenible no encuentra un respaldo institucional claro. Dicho de otro modo, tal línea de trabajo requeriría mayor acercamiento entre la Secretaría de Estado de Turismo (SET) y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN).

5.3 Participación local y aspectos socioculturales

Durante la primera etapa (1999-2002), el proyecto adoptó **esquemas verticales** de intervención, establecidos en coordinación con diversos organismos centralizados de desarrollo (tales como el INDRHI) y con escasa participación de actores locales. Dicha fórmula de trabajo dio lugar a la construcción de infraestructuras e inversiones que adolecieron de errores de diseño o no contaron con sistemas adecuados de mantenimiento (por ejemplo, la planta potabilizadora de Oviedo).

Durante la segunda etapa (2003-2005), el proyecto **se abrió a la participación** de actores locales (en especial, alcaldías y organizaciones locales como el grupo Jaragua), lo que redundó en una mejora de su eficacia. La multiplicidad de líneas de trabajo y modalidades de intervención requeriría, en todo caso, efectuar un análisis desagregado del alcance de la participación y la adopción de enfoques socioculturales. En cualquier caso, se pueden señalar algunas tendencias generales:

- La presencia del equipo técnico en la zona y la ejecución directa de varias actividades ha permitido un alto nivel de acercamiento con la población local.
- No siempre se han devuelto al conjunto de actores locales los resultados de las investigaciones y estudios contratados mediante asistencias técnicas.

5.4 Perspectiva de género

En su diseño inicial el proyecto adoptó explícitamente la perspectiva de género como una **línea de acción transversal**, lo que resulta, sin duda, valioso. Un resultado esperado del marco lógico planteaba incluso que “la mujer se habría integrado efectivamente en el proceso de desarrollo”, si bien el indicador resultaba muy genérico: “Se aplica la estrategia de género en el área de intervención”. Durante el periodo de ejecución, la dirección del proyecto realizó repetidos esfuerzos por aplicar la perspectiva de género en las actividades del proyecto, promoviendo una serie de documentos teóricos y metodológicos:

- Estrategia de integración de la perspectiva de género en la Subregión Enriquillo (2001)
- Manual de procedimientos para aplicar la estrategia de integración de género (2002)
- Borrador de un convenio entre la Secretaría de Estado de la Mujer (SEM) y la ONAPLAN para impulsar la equidad de género en el proyecto Bahoruco (no se llega a firmar)
- Plan Operativo Anual (POA) específico referido a la integración de la perspectiva de género en las acciones del proyecto (2002-2003)
- Consultoría externa orientada a evaluar el seguimiento de la integración de la perspectiva de género en el proyecto Bahoruco (2004)

Más allá de los buenos propósitos, nunca se llegó realmente a internalizar la perspectiva de género en el proyecto, debido a la falta de recursos humanos en el proyecto capaces de asumir dicha tarea como propia. En consecuencia, los **resultados finales han sido muy limitados**:

- No se contó con un diagnóstico práctico que incluyera necesidades prácticas y estratégicas (tanto de hombres como mujeres).
- El equipo técnico en terreno no contaba con una formación sólida sobre perspectiva de género.
- La participación de las mujeres es inferior a la de los varones en la mayoría de actividades del proyecto (de acuerdo a los registros parciales en los que existe contabilización de cifras de beneficiarios desagregadas por sexo)
- El impulso de actividades productivas con grupos de mujeres (artesanías, promotoras pecuarias y crías de caprinos) careció de visión estratégica. De hecho, dichas iniciativas no se consolidaron el tiempo debido a una conjunción de factores: errores en la identificación de las actividades, las actividades se tradujeron en una carga de trabajo para las mujeres y el proceso de acompañamiento y capacitación fue insuficiente.

5.5 Introducción de tecnologías apropiadas

En general, el proyecto impulsó la adopción de tecnologías apropiadas y adaptadas localmente. En este contexto, sin embargo, el proyecto de **riego tecnificado por**

goteo supone una importante excepción. Debido a las presiones del INDRHI, se seleccionó la tecnología más avanzada disponible en el mercado:

- La tecnología seleccionada supone un elevado coste (8.695 €/ beneficiario).
- Los agricultores recibieron las inversiones como donación, a cambio de un aporte de contraparte sensiblemente menor, consistente en el trabajo de roturar el terreno (para lo cual, en muchos casos, contrataron mano de obra haitiana no cualificada)
- El proyecto no contempló un proceso gradual de tecnificación de los cultivos, produciéndose una falta de sintonía entre el nivel de inversiones físicas y el desarrollo de las capacidades locales de gestión.

De forma ocasional, el proyecto apoyó la **revalorización de conocimientos tradicionales**, a través de capacitaciones sobre medicina natural, así como la publicación y difusión de un manual al respecto. Las plantaciones de árboles se efectuaron de acuerdo a la selección de especies autóctonas.

6. Conclusiones

Pertinencia y calidad del diseño

- La selección de Pedernales como población meta del proyecto resulta **pertinente** desde una perspectiva de desarrollo sostenible.
- El **diseño inicial** del proyecto adoleció de enormes **limitaciones técnicas**: i) la misión de identificación poseía un perfil excesivamente técnico, carente de visión de desarrollo, y acabó impulsando un esquema de diseño de arriba a abajo, que no fue capaz de integrar la visión de los actores locales en la estrategia de intervención del proyecto; ii) el diagnóstico del contexto de intervención adoleció de importantes carencias, al no incluir un diagnóstico institucional de las organizaciones locales, un mapa de intervenciones y donantes presentes en la zona, y un diagnóstico de las relaciones de género en la provincia; iii) el marco lógico presentaba múltiples limitaciones técnicas que cuestionaban su funcionalidad como herramienta de gestión; y iv) no existe un marco presupuestario estable, ni siquiera en lo referente a los fondos propios de la AEI.
- De igual modo, se advierten grandes **debilidades en su estrategia de intervención**: i) la mala identificación del socio estratégico (ONAPLAN) como contraparte comportó numerosos problemas operativos y sumió al proyecto en un conflicto político con la Dirección General de Parques Nacionales (en un primer momento) y la SEMARN (a partir de 2000); ii) la enorme dispersión de líneas de intervención (incluyendo, por ejemplo, más de quince actividades productivas) y la falta de claridad del marco lógico diluyeron la estrategia de intervención; iii) la ausencia de una estrategia de fortalecimiento institucional de organizaciones locales propiciaron, en un primer momento, el impulso de esquemas asistencialistas de

trabajo.

- La llegada de un nuevo codirector español en abril de 2002 propició que se abordara una **reorientación estratégica** del proyecto: i) se desbloqueó el conflicto con la SEMARN, si bien no fue posible cambiar oficialmente de contraparte; ii) se mejoró la inserción del proyecto en la institucionalidad local, mediante el impulso de modalidades de ejecución indirecta a través de organizaciones locales (tales como el Grupo Jaragua) y el apoyo explícito a la gestión de las alcaldías de la provincia (en especial, Pedernales y Oviedo); y iii) en resumen, se logró una mayor cercanía y conexión con las necesidades locales.
- La **reformulación del marco lógico** contribuyó a recuperar la filosofía de desarrollo sostenible en el proyecto y hacer más comprensiva la lógica de intervención. Sin embargo, la inercia de la fase anterior, la voluntad de no despertar recelos en Madrid y la falta de un respaldo institucional claro en la República Dominicana motivaron que la reformulación se abordara como un ejercicio interno del equipo técnico. Las propias limitaciones del ejercicio motivaron la **persistencia de algunas limitaciones iniciales** (en especial, las relativas a la pobreza de indicadores).
- Más allá de su enfoque integral de intervención, el proyecto no fue capaz de superar algunas de las **debilidades** del diseño inicial. El componente productivo mantiene su elevada dispersión y el componente de educación combina dos enfoques de trabajo: por un lado, realiza una apuesta estratégica por la educación ambiental y, por otro, conserva, un enfoque de apoyar al sector educativo formal (apuesta esta última que no genera sinergias con una perspectiva de desarrollo sostenible). En definitiva, el proyecto sigue adoleciendo de coherencia estratégica entre sus componentes.
- Fruto de las dificultades para cambiar de contraparte y la propia dinámica de concesión de subvenciones de la AECI, la gestión del proyecto impulsó un **marco de intervenciones complementarias**, incluyendo proyectos integrales y sectoriales, que forman parte, en realidad, de un mismo esquema de intervención. En este sentido, los proyectos sectoriales no operan mayormente como intervenciones focalizadas en un sector sino que cumplen más bien la función de ampliar la integralidad de la intervención inicial.
- La cooperación oficial española opera en la región por medio de otros programas de cooperación bilateral, tales como el Programa de Desarrollo Agropecuario (antes de Seguridad Alimentaria), Agua Potable y Saneamiento, Fortalecimiento Municipal e Integración de Género. Si bien, los programas operaron de forma estanca en el pasado, la actual práctica de impulsar sinergias entre el proyecto Araucaria ellos abre la lógica de intervención hacia un enfoque, no sólo integral, sino también multisectorial. Dichas articulaciones se traducen en un **aumento de la**

complejidad del esquema de intervención, de cara no sólo a su comprensión sino también a su evaluación.

- Los **problemas derivados del diseño original** del proyecto consumieron mucho tiempo y esfuerzos para poder ser subsanados. En especial, la mala selección de la contraparte estratégica originó unos problemas institucionales que sólo han podido ser superados plenamente con motivo de la formulación del nuevo proyecto Enriquillo en el marco de Araucaria XXI. Desde esta perspectiva, el proyecto empleó sus seis años de ejecución en reconstruir una estrategia coherente de intervención.

Eficiencia

- El **ritmo de ejecución presupuestaria** del proyecto se ha visto ralentizado por causas de diversa índole: i) el conflicto institucional con la SEMARN, ii) el cambio gubernamental derivado de las elecciones de 2004, y iii) la capacidad limitada de los contratistas locales para cumplir las especificaciones técnicas y ejecutar las obras en los plazos previstos. Todo ello motivó que el proyecto solicitara una prórroga de seis meses (hasta marzo 2005), si bien no logró terminar su ejecución hasta agosto del mencionado año.
- Las **dificultades de la gestión administrativa** con la contraparte nacional del proyecto (ONAPLAN) motivaron retrasos en algunas actividades. La gestión se realizaba a través de una cuenta en la contraparte con firma mancomunada, entre el codirector nacional del proyecto y el codirector español. Al transferir la gestión financiera a la contraparte dominicana, la cuenta correspondiente al proyecto se veía sometida a los procedimientos de fiscalización vigentes en el país. En este sentido, cualquier procedimiento de emisión de cheques debía pasar un extenso número de trámites burocráticos (auditoría y contraloría, entre otros). La inexistencia de un mecanismo descentralizado de gestión financiera motivaba que los cheques tuvieran que emitirse en Santo Domingo, a una distancia de 300 kilómetros de la zona operativa del proyecto en Pedernales, lo que supuso un elevado coste de eficiencia.
- Más allá de los procedimientos administrativos de las instituciones dominicanas, es preciso señalar que otra buena parte de los problemas de gestión financiera del proyecto tuvieron que ver con las propias **prácticas administrativas de la AECI**. La concesión de subvenciones no sigue la lógica de años naturales. En este sentido, la falta de correspondencia entre la gestión administrativa de las subvenciones y la propia planificación operativa anual distorsiona la rendición de cuentas. La multiplicidad de subvenciones activas en el marco del financiamiento del proyecto supone otro factor adicional de complejidad. La gestión particularizada de cada subvención a través de una doble cuenta (cuenta de ahorro en divisas y cuenta corriente asociada en moneda nacional) ha dificultado enormemente la gestión financiera del proyecto.

- La contraparte dominicana del proyecto (ONAPLAN) no pudo hacerse cargo del citado nivel de complejidad administrativa, siendo la UTG del proyecto quien asumió dicho trabajo. Aunque lo ideal sería que la contraparte dominicana realizara de forma directa la rendición de cuentas, ha resultado impensable un mayor nivel de **apropiación de los procedimientos de la AECI**.
- La limitada dotación del departamento contable del proyecto (conformado por una única persona) ha motivado que gran parte del tiempo del **codirector español** se haya visto destinado a cuestiones de gestión administrativa (alrededor de un 70% de su tiempo de acuerdo a su propia percepción).
- El análisis de la ejecución presupuestaria del proyecto revela que el **equipo técnico** del proyecto estaba probablemente subdimensionado. No en vano, la partida de recursos humanos consumió tan solo un 7,33% del presupuesto frente a al 73,85% que significó el grueso de los gastos de operación del proyecto.
- El **modelo de codirección** ha descansado finalmente en la capacidad del codirector español de conducir el proceso debido a la falta de peso específico del codirector dominicano. El carácter político que ha poseído su designación ha motivado que el cargo haya estado expuesto a una gran rotación (tres codirectores en el periodo 2003-2005). Por otro lado, la designación política del puesto motiva que la persona no reúna siempre las mejores capacidades técnicas y que se acabe convirtiendo en una figura decorativa.
- Las propias limitaciones del equipo técnico del proyecto, unido a la ambición del esquema de intervención, motivó que el proyecto haya recurrido a una **amplia combinación de modalidades de ejecución**, de tanto directas como indirectas, incluyendo el apoyo a organizaciones locales de segundo piso, alcaldías, asistencias técnicas internas y externas (a cargo de consultores nacionales e internacionales), la realización de obras por contratistas locales y la articulación con programas estatales de desarrollo u otros programas de cooperación bilateral.
- La existencia de modelos estandarizados de presentación de **informes de seguimiento** ha contribuido a llevar a cabo un seguimiento efectivo. Son breves y sintéticos, abordan un análisis comparativo respecto a lo programado en el respectivo POA y analizan con espíritu crítico el grado de avance del proyecto. No obstante, el grado de información financiera aportado es muy pobre, lo que impide hacer un seguimiento preciso del proyecto en términos de presupuesto.

Eficacia

Mejora de la gestión territorial

- Durante la primera fase del proyecto, la eficacia de la línea de gestión territorial ha sido limitada debido a la **débil apropiación local** de las actividades impulsadas en este componente. Sobre el papel el proyecto ha logrado cuatro resultados sobre un total de cinco previstos, destacando la elaboración del Plan de Ordenamiento de Recursos Naturales (PORN) de Pedernales y una Propuesta de Desarrollo Ecoturístico (PDE) para el conjunto de la provincia. El PORN fue elaborado por medio de una AT en coordinación con el Departamento de Gestión Territorial de ONAPLAN, instancia que fue progresivamente perdiendo su razón de ser, por lo que el PORN constituye hoy un documento valioso, pero poco difundido y valorado. La PDE fue elaborada también por medio de una consultoría en coordinación la ASDETUPE (Asociación local para el Desarrollo Turístico de Pedernales). La debilidad de la asociación y la falta de seguimiento por parte del proyecto explican que la propuesta no se haya aprovechado en toda su dimensión.
- La principal causa que explica las limitaciones de este componente se encuentra en un claro problema de alianzas estratégicas, que motivó que la contraparte del proyecto fuera la ONAPLAN en lugar de la SEMARN. A partir de que el proyecto lograra desbloquear la relación con la SEMARN en 2003, se consiguieron los **resultados más sólidos** del componente: la construcción de infraestructuras de entrada y exposiciones de interpretación en los dos parques nacionales (Jaragua y Bahoruco), la construcción del Centro de Atención de visitantes de Laguna Oviedo (Jaragua), el impulso tanto del Plan de Manejo del Parque Bahoruco como del Plan Estratégico de la Reserva de la Biosfera, el apoyo al cuerpo de guardaparques, la rehabilitación del Centro Amaruy Villalba del Grupo Jaragua y el impulso legal de dos áreas protegidas de carácter municipal en Pedernales, entre otros.
- En resumen, la eficacia del componente ha ido **mejorando sensiblemente** a lo largo de la ejecución del proyecto, presentando perspectivas favorables en la actualidad.

Promoción de sistemas productivos

- El diseño del componente presentaba importantes **deficiencias de partida**. El diseño inicial proponía las actividades productivas como un subproducto del componente de gestión de recursos hídricos, lo que supuso convertir la agricultura intensiva de regadío (con bajo consumo en agua) en estrategia clave de intervención. Se planteaban además una excesiva dispersión de actividades productivas (más de quince), que excede la capacidad de cualquier intervención de desarrollo. El proyecto, por último, carecía de un enfoque de desarrollo sostenible orientado a vincular la generación de ingresos con la explotación sostenible de los

recursos, identificando y potenciando los usos y aprovechamientos de los ecosistemas protegidos.

- Ante la falta de una orientación estratégica clara, el proyecto va acomodando su estrategia a través de sucesivas fases y contrapartes operativas. El resultado final es un **mosaico superpuesto de intervenciones** que han operado con esquemas y lógicas muy diferentes, sin un lineamiento estratégico claro (véase cuadro 7).
- El componente productivo del proyecto ha mostrado un **nivel insatisfactorio de eficacia**, resultando un balance final desalentador, con una cantidad significativa de iniciativas productivas fracasadas (viveros comunales, lombricultura, huertos, transformación agrícola y artesanías) o que ofrecen resultados cuestionables (riego tecnificado, caprinocultura y microcréditos).
- En resumen, el componente productivo ha adolecido de **importantes limitaciones estructurales** que han restringido enormemente su eficacia. La enorme dispersión de líneas de trabajo impidió una especialización provechosa del equipo técnico. En sus cinco años largos de duración, el proyecto parece haber estado siempre en una dinámica permanente de ensayo y error. Por otro lado, la ausencia de un socio estratégico (organización de segundo piso) en la zona ha propiciado la multiplicación de modalidades distintas de ejecución (directa e indirectas), requiriendo roles diferenciados de seguimiento que el equipo técnico del proyecto no pudo atender. Se produjo, por último, una gestión compartimentada, lo que imposibilitó la existencia de sinergias entre las diferentes líneas productivas.
- La falta de organizaciones de segundo piso en la provincia ha sido suplida por el proyecto Bahoruco desempeñando, en ocasiones, un **rol de agencia de desarrollo**, lo que resulta cuestionable desde un punto de vista estratégico, al no garantizar la sostenibilidad del acompañamiento y diluir el valor añadido que debe tener un programa de cooperación bilateral en términos de promover políticas públicas.

Fortalecimiento municipal

- La línea de fortalecimiento municipal sufrió una profunda **reorientación estratégica**. En su primera fase (1999-2002), adoptó un enfoque de prestación de servicios básicos (suministro eléctrico y agua, entre otros), articulando fondos del Programa de Seguridad Alimentaria de la cooperación española que fueron coejecutados con instituciones centralizadas como el INDRHI. Las infraestructuras construidas en esta época (por ejemplo, la planta potabilizadora de agua en Oviedo) no diseñaron sistemas de mantenimiento ni gestión local. La reformulación de 2002 propició que el proyecto planteara una línea explícita de trabajo en fortalecimiento municipal.

- La presencia del Programa de Fortalecimiento Municipal de la cooperación española en la zona permitió delegar en éste gran parte de las actuaciones de fortalecimiento municipal, focalizando el proyecto en las cuestiones de **gestión ambiental**. Desde esta óptica, el proyecto ha logrado resultados positivos en el municipio de Pedernales (no así en el de Oviedo), superando los indicadores del marco lógico. Un ejemplo del buen desempeño ha sido el equipamiento de la Unidad de Gestión Ambiental (UGAM), así como el acompañamiento al técnico municipal responsable de dicha oficina.
- Aun siendo muy positivos en términos de proceso, los resultados poseen también un **grado considerable de vulnerabilidad**. La celebración de elecciones municipales en 2006 y el recambio del equipo municipal en agosto de dicho año abren una interrogante sobre la consolidación de los resultados en el corto plazo.

Fortalecimiento de organizaciones locales

- El contexto de intervención de Pedernales se caracteriza por una **debilidad extrema del tejido organizativo**, fruto del centralismo administrativo del país, la cultura de economía extractiva en la zona, la política histórica de fronteras vivas que ha generado un profundo asistencialismo, la falta de identidad cultural, el abandono del campo por parte de la población rural, la omnipresencia de clientelismo político y la ausencia de organizaciones de segundo piso (ONG, fundaciones) capaces de facilitar procesos de desarrollo.
- El diseño inicial del proyecto carecía de una estrategia de fortalecimiento institucional, lo que motivó que se cometieran errores durante la primera etapa, como fue la creación de comités de beneficiarios que operaron como estructuras paralelas a las organizaciones comunitarias. Durante la segunda etapa, el proyecto fue construyendo, de forma intuitiva, una **estrategia de diversificación de esfuerzos**, impulsando varias líneas simultáneas de trabajo: i) ejecución indirecta a través de organizaciones locales; ii) ejecución directa de un componente de capacitación de organizaciones de base, con la contratación de un técnico especializado; iii) fortalecimiento del cluster de turismo en Pedernales; iv) incorporación de ONG españolas, que operaron en la zona con estrategias alternativas de fortalecimiento organizativo; y v) la promoción de pequeños proyectos con financiamientos ajenos, tratando de ligar organizaciones de base con socios facilitadores.
- Los resultados de fortalecimiento son poco visibles hasta la fecha (la mayoría de organizaciones sigue presentando una gran debilidad institucional). Sin embargo, desde una perspectiva de proceso, la estrategia **de trabajo en red ha resultado valiosa**, ya que contribuye a la formación de técnicos locales con una visión de desarrollo regional y está consolidando una forma de hacer cooperación diferente al asistencialismo imperante en la zona, basada en la promoción de alianzas y

complementariedades interinstitucionales. A efectos de la cooperación española, la estrategia de trabajo en red logra maximiza los recursos, al propiciar sinergias e intercambio de aprendizajes.

Educación ambiental

- El amplio alcance del componente de educación ambiental del proyecto reside en la oportuna selección de **contrapartes estratégicas** en los municipios de la provincia: el Grupo Jaragua (en Oviedo) y la Asociación de Guías de la Naturaleza de Pedernales (AGUINAPE). Si bien el proyecto promovió que AGUINAPE se convirtiera en una asociación que brindara servicios turísticos de guía, la organización de jóvenes posee una interesante vocación de educación ambiental en las escuelas.
- El componente de educación ambiental ha operado de forma transversal, traducándose en la celebración de diferentes actividades educativas que han tenido una **amplia cobertura**, abarcando tanto la impartición de cursos y jornadas, la promoción de concursos y la celebración de eventos ambientales (participación conjunta de más de 1.682 personas). Además, el componente ha impulsado la publicación y difusión de guías de naturaleza, manuales de áreas protegidas, afiches, así como ha apoyado programas de radio.

Conclusiones

- En resumen, la eficacia del proyecto se vio afectada por las **enormes debilidades del diseño**. Con mucho esfuerzo, pudo reorientar los componentes de gestión territorial y fortalecimiento de la gestión local hasta lograr resultados positivos. No ocurrió lo mismo con el componente productivo, que ha operado en una dinámica de ensayo y error, logrando resultados positivos en actividades puntuales.
- El recurso frecuente a contratar **asistencias técnicas externas**, y la falta de capacidad para dar un seguimiento adecuado, han limitado la apropiación del proyecto por los actores locales.
- El proyecto Araucaria Bahoruco ofrece, por el momento, unos resultados limitados en términos de articular **modelos replicables de desarrollo sostenible**. De todo el conjunto de actividades impulsadas, se pueden rescatar algunas experiencias con potencial, tales como: i) experiencia de co-manejo del Parque Nacional Jaragua; ii) experiencia piloto de gestión del Centro de Visitantes de Laguna Oviedo con participación local; iii) instrumentos de gestión territorial con participación local (Planes de Manejo y PORN); iv) experiencia piloto de impulso de reservas municipales; v) sistemas agroforestales con cultivo de aguacates en la cuenca alta del Río Pedernales; vi) explotaciones maderables (mediante un fondo de incentivos forestales); vi) modelo de ecoturismo en Pedernales; y vii) impulso de Unidad de Gestión Ambiental (UGAM) en Pedernales.

- A pesar de las debilidades, se ha avanzado notablemente en **sentar las condiciones básicas** de trabajo que permitan consolidar las experiencias durante la segunda fase correspondiente al proyecto Enriquillo: i) Las iniciativas identificadas en el cuadro representan un compromiso entre conservación ambiental (explotación sostenible de los recursos naturales) y desarrollo de poblaciones locales (generación de ingresos); ii) integran mecanismos activos de participación local, y iii) incorporan socios estratégicos, con los que trabajar de forma articulada para garantizar el acompañamiento de las organizaciones de base (con la salvedad del componente productivo).

Perspectivas de impacto

Impacto en desarrollo local

- La eficacia limitada del proyecto (en especial, de su componente productivo) ha **restringido enormemente su impacto** en el corto plazo. En realidad, el proyecto ha tenido que enfrentar importantes limitaciones estructurales sobre las que apenas ha tenido margen de influencia, relativas la débil dotación de capital social o la ausencia de actor público que impulse una visión de desarrollo regional en la provincia.
- Con todo, el proyecto ha contribuido a mejorar la **conciencia sobre los retos de desarrollo sostenible** de la provincia. En este sentido, ha logrado suscitar debates sobre problemáticas claves, como el modelo de turismo sostenible (frente al modelo de *resorts* turísticos desvinculados de las economías locales), la necesidad de introducir sistemas agroforestales para evitar la degradación de la cuenca del Río Pedernales. Ha promovido, además, dos reservas municipales y una cultura de ordenamiento territorial en la provincia.
- La maduración de un proyecto de desarrollo sostenible excede los cinco años de duración del proyecto Bahoruco, sobre todo, habida cuenta de las malas condiciones de partida. La **consolidación durante la fase de extensión** (proyecto Enriquillo) de los diferentes modelos de desarrollo sostenible permitirá concretar el impacto del proyecto en una mejora de las condiciones de vida de la gente.
- La vigente declaración de la Región Sur como **región prioritaria de la cooperación española** en la República Dominicana ha supuesto la confluencia creciente tanto de programas de cooperación bilateral como de intervenciones de ONG españolas. La intencionalidad de dichas articulaciones apunta a la necesidad de emprender una evaluación conjunta de dichas intervenciones en la zona.

Impacto en políticas públicas

- A partir del desbloqueo político con la SEMARN, el proyecto ha contribuido de forma notable al **fortalecimiento de áreas protegidas** de la provincia, tanto en términos de dotación de infraestructuras y equipamiento como de fortalecer instrumentos de planificación y gestión.
- Otra contribución del proyecto ha ido encaminada a consolidar la política de la SEMARN de gestión de áreas protegidas con **participación local**, que se ha traducido en iniciativas concretas, como el modelo de cogestión del Parque Nacional Jaragua (con el Grupo Jaragua) o la gestión participativa de los centros de atención a visitantes, que incorporan cubículos para la prestación de servicios comunitarios de ecoturismo.

Sostenibilidad potencial

- La sostenibilidad de la intervención se encuentra, de momento, garantizada por la aprobación de una **fase de extensión** (Proyecto Enriquillo), cuya duración se extiende desde agosto de 2005 hasta julio de 2009 (por un periodo de cuatro años).
- El débil desempeño de las actividades productivas ha dificultado la **sostenibilidad económica** del proyecto. Una cantidad significativa de actividades productivas ha fracasado o han arrojado resultados cuestionables. No se advierte todavía un flujo de generación de ingresos, los esfuerzos en comercialización han sido mínimos, el componente de microcrédito ha tenido una escasa cobertura y no se ha avanzado en la identificación de nuevos aprovechamientos productivos de los ecosistemas de la región. A este respecto, la puesta en marcha del proyecto Enriquillo debería fortalecer los procesos de generación de ingresos.
- Durante una primera etapa (1999-2002), el proyecto adoptó esquemas verticales de intervención, que dieron lugar a la construcción de infraestructuras que adolecieron de errores de diseño o no contaron con sistemas adecuados de mantenimiento (por ejemplo, la planta potabilizadora de Oviedo). En una segunda etapa (2003-2005), el proyecto **se abrió a la participación** de actores locales (en especial, alcaldías y organizaciones locales como el grupo Jaragua), lo que redundó en una mejora de su eficacia. La multiplicidad de líneas de trabajo y modalidades de intervención requeriría, en todo caso, efectuar un análisis desagregado del alcance de la participación y la adopción de enfoques socioculturales.
- En su diseño inicial el proyecto adoptó explícitamente la **perspectiva de género** como una línea de acción transversal. Sin embargo, **no se logró internalizar** a nivel práctico en el proyecto, debido a la falta de recursos humanos en el proyecto capacitados. No se contó con un diagnóstico que incluyera necesidades prácticas y estratégicas, la participación de las mujeres resultó muy inferior a la de los varones

en las actividades del proyecto o los grupos productivos de mujeres no se consolidaron por deficiencias estratégicas.

- En general, el proyecto impulsó la adopción de tecnologías apropiadas y adaptadas localmente. Sin embargo, el proyecto de **riego tecnificado por goteo** supone una importante excepción. Debido a las presiones del INDRHI, se seleccionó la tecnología más avanzada disponible en el mercado, con un elevado coste por beneficiario. No se contempló un proceso gradual de tecnificación de los cultivos, produciéndose una falta de sintonía entre el nivel de inversiones físicas y el desarrollo de las capacidades locales de gestión.

7. Análisis del nuevo diseño del Proyecto Araucaria Enriquillo

7.1 Calidad técnica del diseño

El nuevo diseño se realiza a través de un **proceso compartido con la SEMARN**, la nueva contraparte del proyecto. De hecho, es la propia Oficina Sectorial de Programación y Planificación (OSPP) de la SEMARN la instancia encargada de conducir el proceso de discusión de borradores al interior de la institución. Durante más de seis meses, dicha oficina consiguió discutir el diseño con los cuadros técnicos de las Subsecretarías, si bien la presencia de los responsable políticos resultó más bien discontinua. Con todo, se propició un proceso incipiente de apropiación de la intervención.

A nivel técnico, la nueva estrategia de intervención del proyecto Enriquillo (2005-2009) representa un **importante avance** respecto a la primera fase (Bahoruco), fruto de todo el bagaje acumulado:

- Aborda un completo diagnóstico del contexto de intervención, que incluye un mapa de intervenciones en la zona, así como un lúcido análisis de la problemática regional, a partir de vincular los problemas de desarrollo con los de conservación ambiental. El mejor conocimiento del área y su realidad socioeconómica facilita, en este caso, una adecuada selección de contrapartes ejecutoras y líneas de intervención.
- Por otro lado, se advierte la existencia de claras sinergias entre los diferentes objetivos específicos: i) mejora de la gestión de la biosfera, ii) desarrollo económico local, y iii) mejora de las capacidades locales y capital social para la gestión ambiental sostenible.
- El componente de mejora de la gestión de la reserva de la biosfera, por su parte, presenta un adecuado equilibrio entre resultados orientados a equipamiento, fortalecimiento institucional, planificación, creación de capacidades y mejora de instrumentos de difusión y sistematización.

Con todo, el marco lógico posee algunas **limitaciones** que son susceptibles de mejora:

- Los indicadores muestran cierta imprecisión, lo que no ayudará a apreciar tanto la

eficacia como el impacto del proyecto en el futuro.

- Se advierte un desequilibrio entre los dos primeros componentes (gestión de la reserva y promoción de actividades productivas) y el tercer componente (capacidades locales para la gestión ambiental sostenible), que presenta tan solo dos resultados esperados demasiado genéricos.
- Si bien el resultado relativo a los municipios es claro (apoyo a las UGAM), el resultado relativo a las organizaciones locales no precisa qué organizaciones se pretende apoyar ni qué tipo de capacidades de gestión ambiental se pretenden fortalecer desde un punto de vista estratégico (ya sea de cogestión de áreas protegidas, educación ambiental, elaboración de planes o incidencia en políticas públicas, entre otras)

7.2 Aciertos y riesgos de la estrategia de intervención

Más allá de su calidad técnica, el diseño comporta una serie de **aciertos estratégicos**, que merece la pena poner de relieve:

- En primer lugar, la unidad de intervención de proyecto engloba el conjunto de la Reserva de la Biosfera, que por su conformación natural (compuesta por núcleos con alto grado de protección ambiental y zonas de amortiguamiento) presenta un gran potencial de desarrollo humano sostenible.
- En segundo lugar, el diseño consolida el cambio de contraparte hacia la SEMARN, lo que sin duda mejora notablemente las perspectivas de apropiación institucional del proyecto.
- En este contexto, el proyecto hace una apuesta estratégica interesante de fortalecer la institucionalidad de la SEMARN, al concebir la Unidad Técnica de Gestión (UTG) del proyecto como embrión de la futura estructura descentralizada de la SEMARN en la Región Suroeste. Así lo determina el propio memorándum de entendimiento entre la AECI y la SEMARN para la gestión del proyecto, cuando declara que la UGT “deberá ir paulatinamente adquiriendo independencia del proyecto en una transición hacia una Gerencia Ambiental de la Región Enriquillo (pág. 5)”.
- El diseño plantea un enfoque equilibrado de fortalecimiento institucional al apostar no sólo por la SEMARN sino también por el fortalecimiento de las capacidades ambientales de los municipios (a través de las Unidades de Gestión Ambiental) y las organizaciones locales. Se valora positivamente este enfoque ya que supone apoyar tanto la demanda como la oferta de políticas públicas en materia ambiental.
- Se advierte la adopción de un incipiente enfoque facilitador, orientado a promover relaciones y alianzas estratégicas entre los actores, si bien no se articulan instrumentos específicos a tal efecto.
- Por último, se introduce también un elemento novedoso de incidencia en políticas públicas, con la introducción de una actividad de sistematización de experiencias y la elaboración de una guía metodológica para la elaboración de Planes de Ordenamiento de Recursos Naturales (PORN).

Por otro lado, la actual **debilidad interna de la SEMARN** plantea algunos riesgos, que podrían afectar el buen desempeño del proyecto en el futuro:

- La debilidad de la Subsecretaría Administrativa y Financiera plantea interrogantes sobre la agilidad de los procedimientos administrativos del proyecto.
- La falta de peso político de la OSPP motiva que la SEMARN opere actualmente más bien como una suma de Subsecretarías (Áreas Protegidas y Biodiversidad, Recursos Forestales, Recursos Costero Marinos y Educación Ambiental, entre otros), careciendo de una visión integral. En este contexto, existe el riesgo de que la SEMARN se apropie del proyecto en compartimentos estancos, de acuerdo a los intereses particulares de las distintas Subsecretarías. En dicho caso, el potencial para aprovechar el proyecto como una oportunidad de fortalecimiento institucional de la SEMARN quedaría notablemente mermado.
- La debilidad de la SEMARN como órgano rector de políticas públicas al interior de las áreas protegidas constituye un riesgo adicional. En este sentido, la SEMARN no tiene todavía capacidad de articularse con otras Secretarías (con la Secretaría de Turismo existe incluso una situación de rivalidad institucional).
- En resumen, el fortalecimiento de la SEMARN no está planteado como un resultado explícito del proyecto. Hasta la fecha, la codirección española del proyecto viene realizando muchos esfuerzos informales de articulación al interior de la SEMARN con el fin de impulsar la gestión integral del proyecto desde un enfoque de desarrollo sostenible. La actual voluntad de la SEMARN de fortalecer su institucionalidad e impulsar un proceso de descentralización regional suponen una oportunidad para que el proyecto pudiera trabajar formalmente esos aspectos con un compromiso más explícito a nivel de marco lógico.

Se advierten además otros **riesgos adicionales**:

- Persiste un alto nivel de *dispersión del componente productivo*, lo que podría comprometer la capacidad del equipo técnico para dar seguimiento al conjunto de actividades (tal y como ocurrió en el pasado).
- No se identifican *socios estratégicos* para trabajar el componente productivo. La continuidad de una modalidad de ejecución directa genera dudas sobre la futura eficacia de los resultados de este componente. En este sentido, el valor añadido de Araucaria no residiría tanto en su capacidad de ejecución directa (convirtiéndose, de facto, en agencia de desarrollo) como en articular actores e iniciativas.
- Existe un alto nivel de articulación del proyecto Enriquillo con el resto de programas de cooperación bilateral española presentes en la zona (por ejemplo, Fortalecimiento Municipal y Agua y Saneamiento). Sin embargo, la falta de coordinación operativa con el programa de Desarrollo Agropecuario puede constituir un elemento de distorsión de la estrategia de intervención.
- El diseño actual integra la *perspectiva de género* en una doble dirección: ampliar la participación femenina en las actividades e impulsar iniciativas productivas con grupos de mujeres. Se echa en falta, sin embargo, una mayor ambición para transversalizar el género en las propias políticas de la SEMARN por medio de un

acuerdo estratégico con la Secretaría de Estado de la Mujer (apoyada por un programa bilateral de la cooperación española).

- El proyecto carece de una estrategia explícita de *sistematización de experiencias*. A este respecto, sería necesario una mayor reflexión que permitiera priorizar ejes de aprendizaje de acuerdo a las necesidades locales (por ejemplo, de la propia SEMARN).
- Por último, la falta de una estrategia explícita de *incidencia en políticas públicas* puede motivar que el equipo del proyecto protagonice las actividades, inhibiendo la generación de capacidades locales.

En resumen, el nuevo diseño de Enriquillo suscita el debate sobre el **rol que debe jugar la cooperación bilateral** en el campo del desarrollo. Para algunos, las agencias bilaterales están en condiciones de articular actores públicos y privados, locales y estatales, para promover intervenciones de desarrollo con las mayores garantías de éxito. Desde otra óptica, la cooperación bilateral debería orientar su papel hacia el fortalecimiento de la institucionalidad y abandonar el papel de ejecución de proyectos. Un mayor compromiso con un enfoque de políticas públicas requeriría que el proyecto asumiera mayor papel en el fortalecimiento de la SEMARN. El impulso de un componente explícito en este sentido permitiría maximizar los esfuerzos dispersos de fortalecimiento de las diferentes Subsecretarías en el actual contexto de descentralización que vive la institución.

Bibliografía

AECI (2004), **ANEXOS**

ANEXO1: Lista de entrevistas y reuniones

FECHA	NOMBRE	RESPONSABILIDAD	LUGAR
19-06-06	Ignacio Riojano	Responsable Programa de Desarrollo Agropecuario (AECI, OTC de Santo Domingo)	Santo Domingo
19-06-06	Juan Enrique García	Co-director español del Proyecto Bahoruco-Enriquillo	Santo Domingo
19-06-06	Miguel Angel Encinas	Coordinador de la OTC de Santo Domingo	Santo Domingo
19-06-06	Ivonne Arias	Presidenta Nacional del Grupo Jaragua	Santo Domingo
21-06-06	Daneris Santana	Subsecretario de Áreas Protegidas Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)	Santo Domingo
21-06-06	José Manuel Mateo	Responsable del Departamento de Gestión Subsecretaría de Áreas Protegidas Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)	Santo Domingo
21-06-06	Víctor Gómez	Consultor contratado por el proyecto para una AT sobre ecoturismo sostenible	Santo Domingo
22-06-06	Manuel Paulino	Subsecretaría Administrativa y Financiera Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARN)	Santo Domingo
22-06-06	Juan Enrique García	Co-director español del Proyecto Bahoruco-Enriquillo	Santo Domingo
23-06-06	Antonio Trinidad Rosario Bonet Marino Vilomar y Aina	Reunión con el equipo técnico del Proyecto Enriquillo	Barahona
24-06-06	Marino Vilomar Rosario Bonet	Visita a planta potabilizadora de Oviedo	El Cajui
24-06-06	Carolina	Secretaría de Administración del Parque Centro de visitantes de la Laguna de Oviedo	Oviedo

24-06-06	Olga Vidal Esteban Garrido	Responsables del Grupo Jaragua en Oviedo	Oviedo
24-06-06	Reunión con la Asociación para el Desarrollo del Turismo Sostenible de Pedernales (ASDETUPE)		Pedernales
24-06-06	Reunión con la Asociación de Guías de Pedernales (AGUINAPE)		Pedernales
25-06-06	Guardaparque	Visita a instalaciones del Parque Nacional de la Sierra de Bahoruco (Hoyo de Pelempito) Visita a comunidades	Sierra de Bahoruco
25-06-06	Antonio Trinidad	Director Técnico del Proyecto Enriquillo	Pedernales
26-06-06	Autoridades comunitarias	Visita a la comunidad de Las Mercedes	Las Mercedes
26-06-06	Jacobo Díaz	Síndico de Pedernales Responsable de la Unidad de Gestión Ambiental (UGAM)	Pedernales
26-06-06	Rafael Reinlein José Plaza	Responsables de Solidaridad Internacional (SI) y Arquitectos Sin Fronteras (ASF)	Pedernales
26-06-06	Reunión con el Presidente de la Junta de Regantes de Los Olivos		Pedernales
26-06-06	Marito Heredia	Presidente de FUNDACIPE	Pedernales
27-06-06	Reunión con agricultores locales Visita a las parcelas agropecuarias en la comunidad de Aguas Negras		Aguas Negras
27-06-06	Reunión con organización de mujeres		Atagracia
27-06-06	Angel Jiménez	Gerente de la cooperativa de crédito COOTRALCOA	Pedernales
28-06-06	Reunión con beneficiarios de capricultura		Pedernales
28-06-06	Olga Luciana	Ex-directora de la Oficina Sectorial de Planificación y Progamación de la SEMARN	Barahona
30-06-06	Miguel A. Encinas Juan E. García	Reunión de devolución de resultados de la evaluación con los responsables de la OTC	Santo Domingo

Documentos consultados

- AECI (1998), Proyecto de desarrollo integral para la mantenimiento de la biodiversidad en la Provincia de pedernales (Proyecto Bahoruco). Santo Domingo, AECI/ONAPLAN.
- AECI (1999), Proyecto Araucaria Bahoruco: Resumen ejecutivo. Santo Domingo, AECI/ONAPLAN.
- AECI (2002), Proyecto Araucaria Bahoruco: Documento de Reformulación. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2003), Proyecto de mejora de la gestión del uso público en Parques Nacionales Jaragua y Bahoruco: Documento de Formulación. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2005), Proyecto Araucaria Bahoruco: Informe Final 1999-2005. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2005), Proyecto Araucaria XXI Enriquillo: Documento de Formulación. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2005), Proyecto sectorial de turismo sostenible en la Reserva de la Biosfera Jaragua-Enriquillo: Documento de Formulación. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2006), Proyecto Araucaria XXI Enriquillo: Informe anual de seguimiento 2005. Santo Domingo, AECI.
- AECI (2006), Proyecto de mejora de la gestión del uso público en Parques Nacionales Jaragua y Bahoruco: Informe anual de seguimiento 2005. Santo Domingo, AECI.

ANEXO 2: Documentos consultados

- AECI (2002), *La cooperación española en Apolobamba: Un enfoque integral de desarrollo*. La Paz, folleto institucional.
- AECI (2004), *Evaluación final del Programa Araucaria (conclusiones)*. La Paz, OTC, documento de trabajo.
- AECI (2004), *Manejo sostenible de la vicuña en Apolobamba*. La Paz, Programa Araucaria.
- AECI (2005), *Desarrollo en Apolobamba: Cultura Kayawalla*. La Paz, Programa Araucaria.
- CIPCA (1998). *Faeneado, elaboración de charque y conservación de piel (cuero) de llama*. La Paz, Programa de Desarrollo de la Ganadería Camélida, Cuaderno técnico N° 1.
- CIPCA (1999). *Manejo del ganado camélido*. La Paz, Programa de Desarrollo de la Ganadería Camélida. Cuaderno técnico N° 2.
- CIPCA (1999). *Sanidad del ganado camélido*. La Paz, Programa de Desarrollo de la Ganadería Camélida, Cuaderno técnico N° 3.
- CIPCA (2003), *Evaluación anual CIPCA La Paz*. La paz, documento interno.
- CIPCA (2004). *Reglamento interno de manejo de reproductores para el proceso de mejoramiento genético de alpacas en los ayllus, comunidades y zonas Altoandinas del norte de La Paz*. La Paz, Programa Apolobamba II.
- CIPCA (2005), Informe Técnico del trimestre Octubre 2004 a Diciembre 2005 del proyecto de cooperación para el desarrollo "Incremento de las rentas y bienestar

- social de las poblaciones nativas del ANMIN-Apolobamba” n° 2 del programa “Protección y mejora del medio ambiente mediante acciones de desarrollo humano sostenible”, 01PR2-011. La Paz.
- CIPCA (2005). *Evaluación Económica: Estrategias económicas y composición de los ingresos familiares del ANMIN-Apolobamba*. El Alto, documento de trabajo (versión preliminar)
- CIPCA (2005). *Diagnóstico Organizativo Institucional Municipio de Pelechuco. Segunda Sección Provincia Franz Tamayo*. El Alto, documento de trabajo (versión preliminar).
- CIPCA (2005). *Diagnóstico Organizativo Institucional Municipio de Charazani. Primera Sección Provincia Bautista Saavedra*. El Alto, documento de trabajo (versión preliminar)
- CIPCA (2005). *Diagnóstico Organizativo Institucional Municipio de Curva. Segunda Sección Provincia Bautista Saavedra*. El Alto, documento de trabajo (versión preliminar)
- CRESPO, Elena. (2005). Diagnóstico de la situación de las mujeres en el Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba. La Paz, Programa Araucaria/Red-Ada /AECI, cuaderno n° 1 de Género y Desarrollo.
- IPADE (2002-04), Documentación sobre reformulaciones solicitadas y aprobadas del programa (diversa correspondencia con la Unidad de ONG de la AECI e Madrid)
- IPADE (2004), Informe anual de seguimiento del proyecto de cooperación para el desarrollo “Incremento de las rentas y bienestar social de las poblaciones nativas del ANMIN-Apolobamba” n° 2 del programa “Protección y mejora del medio ambiente mediante acciones de desarrollo humano sostenible”, 01PR2-011. La Paz.
- IPADE Bolivia (2005), *Manual del usuario: Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (derechos y obligaciones)*. La Paz, PMMAB.
- IPADE Bolivia (2005), *Sistemas de riego en la Provincia Bautista Saavedra: Organización de regantes*. La Paz, PMMAB, folleto institucional.
- IPADE Bolivia (2005), *Sistemas de riego en la Provincia Bautista Saavedra: Operación y mantenimiento*. La Paz, PMMAB, folleto institucional
- IPADE Bolivia (2005), *Manual de cultivos bajo riego*. La Paz, PMMAB.
- IPADE Bolivia (2005), *Manual para el uso y mantenimiento de sistemas de riego por goteo*. La Paz, PMMAB, folleto institucional.
- IPADE Bolivia (2005), Material publicitario de ecoturismo en Apolobamba (diversos afiches y folletos)
- IPADE Bolivia (2005), *Colaboración y complementariedad del Programa Araucaria e IPADE: Experiencia de la Coordinadora de Ecoturismo*. Santa Cruz, estudio de caso presentado en el Taller de Coordinación y Complementariedad de los Actores de la Cooperación española en Bolivia (febrero 2005)
- SERNAP (2002). *Plan mínimo de ordenamiento turístico del Área Natural de Manejo Integrado Nacional Apolobamba*. La Paz, documento interno.