



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva - 65° período de sesiones
Roma, 2 y 3 de diciembre de 1998

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A

LA REPÚBLICA DE MALÍ

PARA EL

PROGRAMA DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS SAHELIANAS



ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA	iv
RESUMEN DEL PRÉSTAMO	v
SINOPSIS DEL PROGRAMA	vi
PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA	1
A. La economía y el sector agrario	1
B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA en Malí	3
C. Estrategia de colaboración del FIDA con Malí	4
PARTE II - EL PROGRAMA	5
A. Zona y grupo-objetivo del programa	5
B. Objetivos, alcance y enfoque	6
C. Componentes	7
D. Costos y financiación del proyecto	8
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	11
F. Organización y administración	12
G. Justificación económica	14
H. Riesgos	15
I. Impacto ambiental	15
J. Características innovadoras	16
PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	16
PARTE IV - RECOMENDACIÓN	16
ANEXO	
RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO	17



APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS IN MALI (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA A MALÍ)	2
III. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	3
IV. COMPOSANTE INFRASTRUCTURE VILLAGEOISE (COMPONENTE DE APOYO A LA INFRAESTRUCTURA RURAL)	5
V. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	11
VI. ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS (ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO)	17



EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Franco CFA (XOF)
USD 1,00	=	XOF 600
XOF 1,00	=	USD 0,001667

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

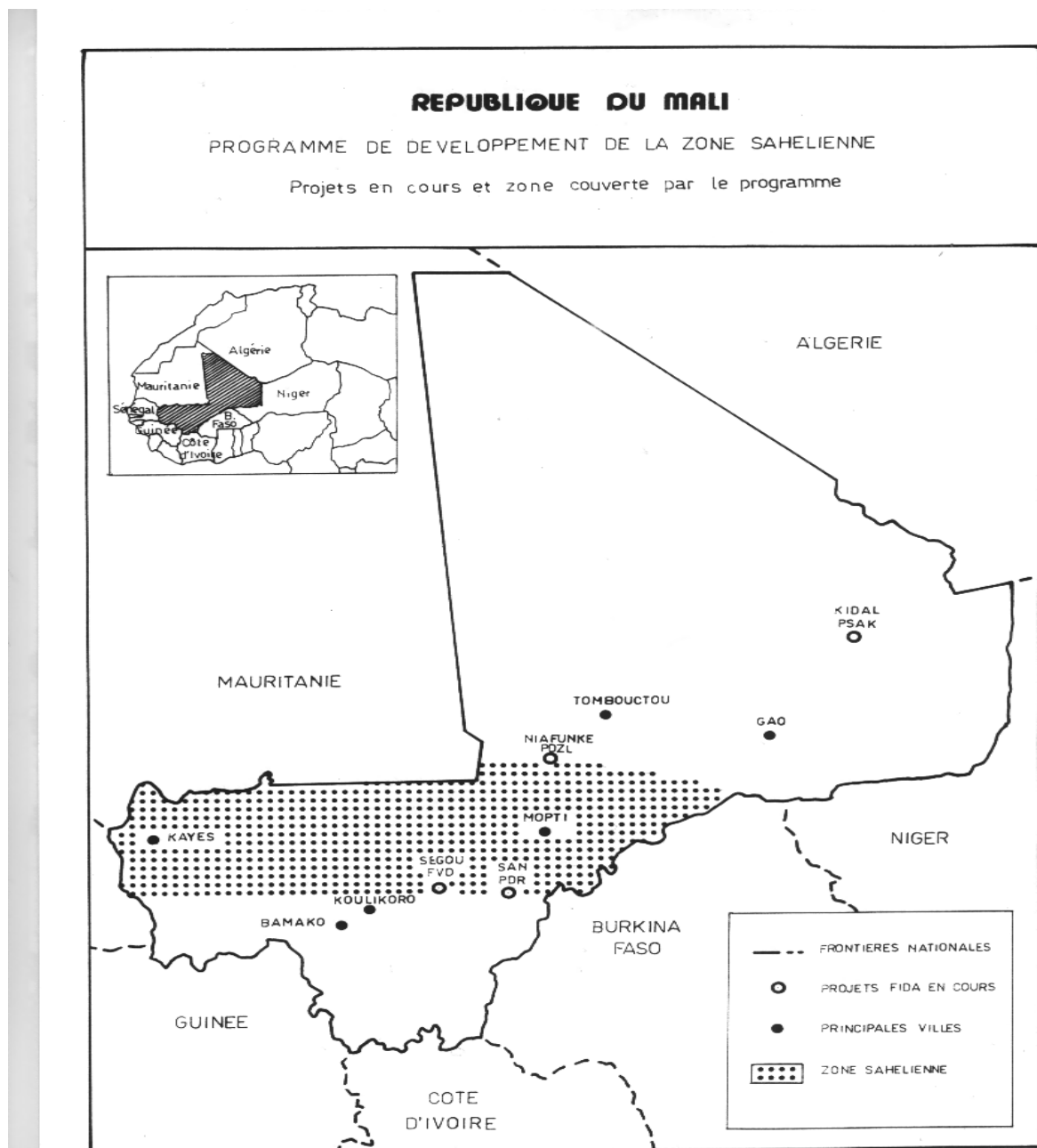
AR	Asociaciones rurales
BNDA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
CAC	Caja de Ahorro y Crédito
ERP	Evaluación rural participativa
FDIR	Fondo de desarrollo de la infraestructura rural
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
MDRRH	Ministerio de Desarrollo Rural y Recursos Hídricos
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
ONCG	Organismo Nacional de Coordinación y Gestión
OCONG	Órgano coordinador de las ONG nacionales y extranjeras
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OREG	Organismos regionales de ejecución y gestión
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
SDI	Instituciones descentralizadas de microfinanciación
SyE	Seguimiento y evaluación
SDF	Sistemas descentralizados de financiación
UDSAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE MALÍ

Ejercicio fiscal

1° enero -31 diciembre

MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA



Fuente: Informe de evaluación *ex ante* del FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la delimitación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

REPÚBLICA DE MALÍ

PROGRAMA DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS SAHELIANAS

RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	FIDA
PRESTATARIO:	La República de Malí
ORGANISMO DE EJECUCIÓN:	Ministerio de Desarrollo Rural y Recursos Hídricos (MDRRH)
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA:	USD 46,0 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 15,65 millones (equivalentes a USD 22,0 millones, aproximadamente)
CONDICIONES DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	Plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual.
COFINANCIADORES:^a	Se determinarán durante la ejecución
CUANTÍA DE LA COFINANCIACIÓN:	USD 14,1 millones
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 6,4 millones
CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:	USD 3,5 millones
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	Supervisado por el FIDA

^a Se han iniciado conversaciones sobre la cofinanciación con donantes tales como los Gobiernos de Alemania, el Canadá, Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos así como el Banco Mundial. Se proporcionará alguna cofinanciación para uno o varios ciclos del programa. Además, una vez en funcionamiento, se potenciará la capacidad de acción de las asociaciones para que tomen la iniciativa en lo que respecta a movilizar más fuentes de financiación.

SINOPSIS DEL PROGRAMA

¿Quiénes son los beneficiarios?

Inicialmente, el programa se centrará en los hogares que viven en condiciones precarias en las 1 700 aldeas más remotas y pobres de las regiones de Ségou y Koulikoro. Unas 72 000 familias (504 000 personas) se beneficiarán directamente del respaldo de la producción agrícola y ganadera, la comercialización y el desarrollo de la infraestructura social, así como de los servicios financieros descentralizados que se presten a través de las asociaciones de ahorro y crédito. Además se prevé que el programa contribuirá, a largo plazo, a aliviar la pobreza en toda la franja saheliana de Malí, que abarca parte de las cuatro regiones administrativas de Kayes, Koulikoro, Ségou y Mopti. Ello podrá realizarse a medida que otros donantes suministren financiación adicional durante la ejecución del programa.

¿Por qué son pobres?

Un análisis de las causas del bajo nivel y la incertidumbre de los ingresos, así como de la inseguridad alimentaria de las familias rurales que viven en las zonas sahelianas de Malí comprendidas en el programa permite identificar, entre otras, la degradación y marginalización de las tierras debido a la persistente sequía, la desertificación y la presión demográfica; el analfabetismo y lo inadecuado o frágil de la organización de la población rural; la falta de asistencia externa, a diferencia de lo que sucede en otras partes de Malí, incluidas zonas adyacentes del Sahel, como las de la red de riego de la Oficina del Níger y las áreas de producción de algodón; la exigua base tecnológica y las escasas innovaciones, lo cual da lugar a una insuficiente diversificación del sistema de producción y a unas pocas actividades no agrícolas; la ubicación muy remota e inaccesible de las zonas en cuestión, lo cual hace que los vínculos con los mercados y la economía nacional sean débiles, y una insuficiente movilización del ahorro, la ausencia de acumulación de bienes, y los deficientes canales de comercialización.

¿Qué hará en su favor el programa?

Las necesidades prioritarias que satisfará el programa son las relacionadas con las inversiones en infraestructura social o productiva. Se creará un fondo de desarrollo de la infraestructura rural (FDIR) para proporcionar donaciones de contrapartida que complementen los aportes de capital de las comunidades para la realización de inversiones colectivas en lo siguiente: i) la infraestructura ligada a la producción, inclusive el riego en pequeña escala, las instalaciones de almacenaje y comercialización, cultivo en huertos con riego, la reforestación, el mejoramiento de pastos, la reparación de caminos de acceso, etc.; ii) la infraestructura social, como, por ejemplo el abastecimiento de agua potable, la capacitación de parteras tradicionales y las instalaciones de educación básica, y iii) creación de capacidad en las comunidades (alfabetización funcional y capacitación en materia de gestión de carácter específico). En relación con las inversiones individuales, prestará apoyo para el establecimiento de una infraestructura de servicios financieros, que esencialmente comprenderá la ampliación de los servicios de sistemas descentralizados de financiación (SDF) en toda la zona del programa.

¿Cómo participarán los beneficiarios en el programa?

En la zona del programa se creará un proceso de desarrollo sostenible de carácter participativo mediante la prestación de apoyo a las iniciativas de la población. Las comunidades rurales (grupos de usuarios o de intereses comunes, así como personas a título individual y familias) podrán solicitar la construcción de infraestructura colectiva rural, o transmitir solicitudes individuales de servicios financieros. Las comunidades se encargarán de preparar solicitudes admisibles y llevarlas a efecto



cuando sean aprobadas, así como de operar y mantener las instalaciones resultantes. Contarán con asistencia técnica local, así como con la ayuda de empresas privadas (de consultoría, contratistas, etc.) y de los servicios del sector público, cuando éstos tengan una ventaja comparativa. Los grupos comunitarios recibirán ayuda para negociar arreglos contractuales adecuados con instituciones de los sectores privado y público para la realización de diversas actividades. Una vez aceptada una petición admisible para una obra de infraestructura colectiva los patrocinadores invertirán parte de los recursos de capital (dinero en efectivo, materiales locales y mano de obra) y el programa proporcionará fondos de contrapartida a través del FDIR. El programa impartirá también a los patrocinadores capacitación en materia de gestión y los ayudará a utilizar en forma óptima los microproyectos. Las solicitudes de inversiones individuales serán transmisibles a las redes de SDF.

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO
A LA REPÚBLICA DE MALÍ
PARA EL
PROGRAMA DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS SAHELIANAS**

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República de Malí, por la cantidad de DEG 15,65 millones (equivalentes a USD 22,0 millones, aproximadamente), en condiciones muy favorables, para ayudar a financiar el Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas. El préstamo tendrá un plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual. Se propone que este programa iniciado por el FIDA sea supervisado directamente por éste, ya que será la primera operación diseñada en el marco del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) aprobado en septiembre de 1998, y, como tal, deberá ser objeto de un seguimiento y una supervisión estrictos. Además el programa comporta varios elementos innovadores y su ejecución estará a cargo de asociaciones de agricultores privadas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Su diseño se centra principalmente en la potenciación de la capacidad de acción de las asociaciones y grupos de base, en relación con los cuales el FIDA ha elaborado un enfoque estratégico en Malí mediante el diseño de un mecanismo que les permita identificar, formular y llevar a efecto sus propias demandas prioritarias.

**PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA
ESTRATEGIA DEL FIDA¹**

A. La economía y el sector agrario

1. **Antecedentes generales.** La República de Malí, un país sin litoral situado en el centro de África occidental, tiene una vasta superficie -1,22 millones de km²- y comparte una frontera de 7 000 km de longitud con siete países. Más del 60% de su territorio es desértico o semidesértico; alrededor del 20% es saheliano (las precipitaciones atmosféricas van de 400 a 800 mm), y el 20% restante es sudano-guineano (con unas precipitaciones de hasta 1 200 mm). El accidente geográfico más destacado del país es el río Níger, que inunda grandes planicies en su delta interior y ofrece buenas posibilidades para la pesca. En 1996 se estimó la población en 10 millones de habitantes, y la tasa anual de crecimiento demográfico es del 3%. En 1980-95 la tasa de crecimiento de la población urbana fue más elevada, un 5,3%, como consecuencia de una importante migración de las zonas rurales a las urbanas. La densidad media de la población es baja, alrededor de 8 personas por km², pero varía de 1 habitante por km² en el norte a más de 20 por km² en el sur y en el centro. Alrededor del 25% de la población vive en la región saheliana, en comparación con un 65% en el sur húmedo y un 10% en el desierto septentrional. Desde el punto de vista administrativo el país está dividido en ocho regiones, 42 *cercles* (distritos) y unas 11 500 aldeas; por otra parte, en el marco del ampliamente elogiado proceso de descentralización, al final de 1998 se habrán establecido, en total, 701 comunas.

¹ Véase el apéndice I.



2. **Contexto económico.** Los ingresos medios per cápita de Malí se han estimado en USD 250, lo que hace de este país uno de los menos adelantados y de ingresos más bajos². Desde el punto de vista del desarrollo humano³, los resultados de Malí son menos satisfactorios que los de países con unos ingresos per cápita aún menores, como la República Unida de Tanzania o Mozambique; ello obedece principalmente a que las tasas de alfabetización de adultos y de matrícula escolar son persistentemente bajas. La amplia gama de reformas económicas introducidas desde 1987 ha contribuido a transformar al país, que era una economía controlada principalmente por el Estado, en un sistema económico cada vez más basado en el mercado. Esta transformación coincidió con la sustitución de un sistema de un solo partido político por una forma democrática de gobierno en 1991-92. Como consecuencia de las reformas introducidas en 1992 y de la devaluación del franco CFA en enero de 1994, la mayor competitividad de Malí, junto con unas condiciones climáticas favorables, ha producido importantes efectos en el crecimiento económico y las exportaciones, especialmente de algodón, ganado y oro. La tasa media de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real fue de alrededor del 5% en 1994-97, en comparación con un promedio del 2,3% en 1990-93. La inflación, que subió al 33% tras la devaluación del franco CFA, se redujo en 1997 a un mínimo histórico de alrededor del 5%.

3. **Gestión de la deuda pública.** Malí está habilitado para recibir asistencia en calidad de país pobre muy endeudado (PPME). En septiembre de 1998, el Banco Mundial aprobó un conjunto de medidas de asistencia en el contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, por un valor equivalente a la parte proporcional que correspondía a esa institución en el alivio de deuda concedido al país. Se prevé que otros acreedores harán lo propio; en particular, a principios de 1999 se presentará a la Junta Ejecutiva una propuesta referente a la participación del FIDA.

4. **Resultados sectoriales.** La agricultura, la ganadería y otras actividades del sector primario predominan en la economía de Malí; se estima que, en conjunto, les corresponde un 48% del PIB (1996) y el 80% del empleo. La mayor parte de la producción agropecuaria se obtiene en la región fértil del sur. Predominan en el sector la producción de algodón, que representa hasta un 50% del total de los ingresos de exportación, y la de cereales, que supera los 2 millones de toneladas al año. También es importante la producción pecuaria, que aporta alrededor del 20% del PIB; el país posee entre 5 y 8 millones de cabezas de ganado y 12,5 millones de pequeños rumiantes. La pesca también desempeña un papel clave en la economía nacional; las capturas anuales totales ascienden a casi 100 000 t, y en la flota trabajan alrededor de 230 000 pescadores. La extracción de oro se ha expandido rápidamente en el marco de un nuevo código de inversiones, que establece un régimen liberal en la materia, y se prevé que aumentará rápidamente la proporción del PIB correspondiente a ese subsector. El sector manufacturero sigue teniendo relativamente poca importancia; la proporción de su aportación al PIB en 1996 se calcula en un 7%.

5. **Servicios e instituciones sectoriales relacionados con el programa.** El programa propuesto comprende dos conjuntos de actividades; a saber: i) inversiones comunitarias en obras de infraestructura social y productiva, y ii) servicios de financiación rural. A continuación se resume el contexto normativo/operacional de esas actividades. El desarrollo local basado en el criterio de que las comunidades e instituciones locales realicen sus propias actividades económicas y sociales ha constituido siempre una importante estrategia de desarrollo en Malí. Tras el colapso del sistema de cooperativas controlados por el Estado en 1969, se comprobó que la promoción de asociaciones rurales informales y de grupos por parte de algunos agentes y donantes, incluido el FIDA, representaba un potente mecanismo para el desarrollo local. La experiencia ha demostrado que esos grupos necesitan sistemas de manejo del agua (riego en pequeña escala), infraestructura social (agua

² Malí ocupa el 18º lugar entre los 49 países de bajos ingresos en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997, del Banco Mundial.

³ Malí ocupa el 171º lugar, en una lista de 175 países, por lo que respecta al índice de desarrollo humano.



potable, educación y salud) y equipo para la elaboración de productos agropecuarios. El desarrollo local recibió un nuevo impulso en los primeros años noventa gracias a las políticas de reducción del papel del Estado en la economía y de descentralización. En cuanto al desarrollo de los servicios de financiación rural, tras los resultados desalentadores registrados en la esfera del crédito institucional la atención se desplazó hacia los sistemas descentralizados de financiación (SDF). En 1986 se establecieron las primeras Cajas de Ahorro y Crédito (CAC). Al final de 1996 estaba en funcionamiento un total de once redes, que abarcaban 364 CAC, con capital y depósitos por valor de USD 7,2 millones y préstamos pendientes de reembolso de un monto de USD 9,7 millones. Actualmente el número de sus miembros totaliza más de 135 000.

B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA en Malí

6. Hasta el final de 1997 el FIDA había financiado siete⁴ operaciones en diferentes zonas ecológicas de Malí, de las cuales, tres habían sido concluidas y cerradas por un valor total de DEG 60,22 millones, inclusive un componente de donaciones de DEG 1,82 millones, aproximadamente. En octubre de 1998, el total de los desembolsos de todas las operaciones era de casi DEG 38,47 millones, lo que representa el 64% del total de los compromisos. En general, la ejecución de los proyectos ha sido satisfactoria, pero suele retrasarse a causa de las graves limitaciones que enfrenta el país, como la reducida base económica, las fallas institucionales, los procedimientos administrativos complejos y centralizados, la ecología y el medio ambiente físico frágiles, la gran dispersión de la población y una red de caminos rudimentaria. La rebelión de los tuareg en el norte del país afectó especialmente a las dos operaciones en esa zona (el Programa de Seguridad Alimentaria y de Ingresos de Kidal y el Proyecto de Desarrollo en la Zona Lacustre). A continuación se resumen algunas enseñanzas específicas extraídas.

7. Ante todo, en la mayor parte de los programas financiados por el FIDA en Malí hasta la fecha, se presta especial atención al apoyo a las instituciones de base, como las asociaciones rurales, los grupos de mujeres y otras organizaciones. No obstante, como los resultados sólo han sido satisfactorios gracias al prolongado e invariable apoyo al desarrollo de grupos, desde el comienzo se ha establecido expresamente como meta la transferencia de responsabilidad a los grupos. En las fases I y II del Programa del Fondo de Desarrollo Rural, los grupos requirieron 15 años para poder administrar los fondos destinados al desarrollo de sus propias aldeas y establecer una federación que opera a escala nacional, en nombre de sus miembros, para la venta de cereales. En segundo lugar, la mayoría de las operaciones del FIDA han incluido líneas de crédito institucional a plazo mediano y corto a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BNDA). Los resultados han sido desalentadores (párrafo 5), ya que las tasas de recuperación han variado del 40% al 70%. Las operaciones de microcrédito a cargo de los SDF, que se ensayaron en el marco de actividades posteriores del FIDA han dado mucho mejores resultados. Además, las prestatarias suelen comportar un menor riesgo crediticio, pero el volumen total de crédito que se les ha otorgado equivale apenas al 25% del monto de todos los préstamos. En tercer lugar, aunque la devaluación del franco CFA y la liberalización de los precios y de los mercados agropecuarios han creado grandes incentivos, la población rural no puede aprovechar ese potencial si no tiene acceso a fondos concretos para capacitación e inversión. En cuarto lugar y a los efectos del diseño y la ejecución de los programas, se deben tener en cuenta las necesidades de las mujeres y su aporte potencial a la seguridad alimentaria y de ingresos de sus familias. Por último, existe una fuerte demanda de inversiones en obras de infraestructura rural, como instalaciones de agua potable y caminos rurales.

⁴ Véase el apéndice II.

C. Estrategia de colaboración del FIDA con Malí

Política de Malí para erradicar la pobreza

8. En 1994, alrededor del 70%⁵ de la población de Malí podía considerarse como pobre (con unos ingresos de XOF 77 204, o sea, USD 154 por persona) y casi la mitad (el 34%) de ella era muy pobre (con unos ingresos de XOF 39 500, o sea, USD 79,0 por persona). La pobreza está más generalizada entre las mujeres y en las zonas rurales, en las que, en 1996, afectaba al 78% de la población, en comparación con el 41% en los centros urbanos. En consecuencia, el alivio de la pobreza es un importante objetivo de la estrategia de desarrollo a largo plazo del Gobierno (hasta el año 2010). Para combatir la pobreza se han diseñado varios programas y proyectos, a nivel macroeconómico y sectorial; que incluyen la introducción de reformas de la política macroeconómica encaminadas a lograr un crecimiento medio anual del 6%, lo que daría lugar a unos ingresos per cápita equivalentes a USD 500. En las estrategias sectoriales se hace hincapié, entre otras cosas, en la atención primaria de la salud, la educación, el control demográfico, la promoción de los asuntos de interés para la mujer, la protección y el desarrollo de los niños, el microcrédito y una mejor vivienda. La descentralización, una buena gestión de los asuntos públicos, la participación y la integración regional son elementos clave que caracterizan a toda la estrategia. Además existe un fuerte apoyo de la comunidad de donantes a la estrategia de alivio de la pobreza que aplica el Gobierno, como lo ponen de manifiesto las promesas de contribuciones hechas y los compromisos asumidos en la Conferencia de Mesa Redonda sobre Malí celebrada en Ginebra (Suiza) los días 16 y 17 de septiembre de 1998.

Actividades de otros importantes donantes para erradicar la pobreza

9. Junto con los Gobiernos de Alemania y Francia, el Banco Mundial registra probablemente el mayor volumen de asistencia a Malí y cuenta con una base más amplia a este respecto. El principal objetivo de la asistencia es la reducción de la pobreza mediante el crecimiento económico y social. Muchos otros donantes respaldan en diversas formas las actividades encaminadas a aliviar la pobreza en Malí. Por ejemplo, la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) gira en torno a cuatro ejes principales: la juventud, la buena gestión de los asuntos públicos, un crecimiento económico viable, e información y comunicaciones. La asistencia bilateral del Canadá está orientada principalmente hacia la descentralización de los servicios financieros, la comercialización de cereales y el problema de la desertificación. La de los Países Bajos se centra en las cuestiones de género, la participación popular y las iniciativas de base, el desarrollo integrado de zonas locales y el fomento del riego. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respalda actividades piloto de alivio de la pobreza, destinadas a elaborar modelos sostenibles y que puedan repetirse en otros lugares. El presente programa se ha diseñado en estrecha consulta con todos los donantes mencionados más arriba y otras entidades que se ocupan de la reducción de la pobreza y, por lo tanto, se ha armonizado, en la medida de lo posible, con las diversas operaciones en curso y previstas⁶.

Estrategia actual del FIDA en Malí

10. La existencia de cultivos comerciales (algodón y maní, en especial) y numerosos programas de desarrollo - con respaldo nacional y externo - en el sur (región de Sikasso), junto al hecho de que los niveles de ingresos en las familias son relativamente más altos en comparación con el resto de Malí,

⁵ Sobre la base de una línea de la pobreza que emplea un consumo mínimo de alimentos de 2 450 calorías diarias más un consumo no alimentario equivalente al 50% del valor del consumo de alimentos.

⁶ Las consultas intensivas periódicas con todos los posibles asociados del FIDA aumentarán las posibilidades de cofinanciación.



hace de esa zona un ámbito de menor prioridad para las operaciones del FIDA. Las actividades se centrarán, por el contrario, en las zonas sahelianas del centro del país y en las zonas áridas a semiáridas del norte. En todas ellas el FIDA tratará de alcanzar varios objetivos, a menudo relacionados entre sí, como una mayor seguridad alimentaria de la familia y en el plano nacional; el incremento de los ingresos de las familias; la elevación del nivel de vida de los hogares rurales, y la promoción de procesos de desarrollo sostenible y participativo a nivel de aldea o de grupo. Para alcanzar esas metas, el FIDA seguirá promoviendo en sus operaciones, entre otras cosas, la descentralización a nivel de aldea, la potenciación de la capacidad de acción de los pobres del medio rural y sus organizaciones de base y la auténtica participación de las partes más directamente interesadas, haciendo de ellas iniciadores, ejecutores y administradores responsables, y no beneficiarios pasivos de las actividades del programas. Las enseñanzas aprendidas hasta la fecha en relación con la cartera de proyectos del FIDA en Malí (párrafo 7) indican que deben garantizarse el firme compromiso y los esfuerzos a largo plazo en favor del programa (15 años, aproximadamente) para poder hacer frente a esas cuestiones en forma adecuada y sostenible. Además, y dados los complejos procedimientos que se aplican en Malí, se adoptará un enfoque de ejecución diferente, con arreglo al cual las enormes unidades de administración pública que se ocupan de todos los asuntos serán reemplazadas por pequeñas unidades de coordinación encargadas de adjudicar subcontratos a las instituciones existentes, privadas o públicas.

Justificación del programa

11. Los resultados macroeconómicos logrados por Malí tras la devaluación del franco CFA han sido bastante satisfactorios, y las perspectivas para los próximos años son relativamente favorables. El país ha vuelto a ser competitivo en la subregión, y existen muchas oportunidades de mercado no aprovechadas, a nivel local y subregional, para sus productos agropecuarios. Además, las reformas de la política económica introducidas a partir de 1992 han puesto fin, entre otras cosas, al enfoque de arriba hacia abajo con respecto al desarrollo rural y han dado lugar a que el Gobierno deje de participar directamente en la producción y la comercialización. Esos hechos, junto con el proceso de democratización y descentralización que está teniendo lugar, una buena gestión de los asuntos públicos y la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Rural y Recursos Hídricos (MDRRH), promueven un eficaz liderazgo local y la participación en el desarrollo a nivel local, lo que crea un entorno favorable para promover asociaciones rurales o grupos de intereses especiales. Además, en las zonas rurales han surgido, en número considerable, ONG, consultores individuales, empresas de consultoría y contratistas, para llenar el vacío dejado por la paulatina reducción del papel del Estado en la economía.

PARTE II - EL PROGRAMA

A. Zona y grupo-objetivo del programa

12. El programa propuesto se ha diseñado como marco de ejecución dentro del cual el FIDA y, se espera, otros donantes proporcionarán asistencia financiera para el desarrollo de las zonas sahelianas de Malí, que abarcan grandes extensiones de las regiones de Kayes, Koulikoro, Ségou y Mopti. La zona del programa se caracteriza en general por sistemas agrícolas mixtos (en tierras de secano y tierras aluviales), pero con la práctica preponderante del pastoreo en las franjas septentrionales de las regiones. Los principales cultivos que se producen son el mijo, el sorgo, y el maíz de secano, además del arroz, en sistemas de riego o en tierras aluviales. La zona es remota y vasta pues se extiende por unos 225 000 km², y está habitada por más de 3 500 000 habitantes que viven en unas 4 900 aldeas. Las actividades que se proponen dentro de la actual modalidad del programa se centrarán en una superficie de alrededor de 80 000 km² en dos regiones, a saber: Ségou y Koulikoro, con objeto de aprovechar la experiencia adquirida - y las obras de infraestructura realizadas - en las dos fases del



Programa del Fondo de Desarrollo Rural, que recibe ayuda del FIDA. La zona, en la que hay unas 1 700 aldeas en 81 comunas, que se distribuyen entre seis distritos (tres en cada región) se ha escogido teniendo en cuenta su ubicación en la ecología saheliana, el grado de vulnerabilidad a fluctuaciones en la distribución de alimentos y la falta de infraestructura local. A las aldeas más pobres y distantes, y hasta ahora desatendidas, se les darán tantas oportunidades como a las que cuentan con una ventaja comparativa debido a la experiencia adquirida hasta la fecha en las actividades de desarrollo de grupos y fijación de prioridades a nivel de aldea. Los criterios adicionales para la selección de los beneficiarios serán la cohesión de las comunidades y su buena disposición a actuar en el contexto de grupos de usuarios. La ampliación a las regiones de Kayes y Mopti tendrá lugar durante la ejecución, con sujeción a la disponibilidad de más recursos.

13. El grupo-objetivo comprende toda la población de las 1 700 aldeas (con promedio de 100 familias por aldea) en la zona de concentración inicial del programa, lo que representa un número estimado de 170 000 familias, es decir, 1,19 millones de personas. La población está integrada por dos grupos distintos: agricultores sedentarios (principalmente bambara, soninké, kassonké y dogon), que han integrado la ganadería en el sistema agrícola, y pastores nómadas (principalmente fulani), gran parte de los cuales han elegido una vida sedentaria. Además, hay unas pocas comunidades nómadas pesqueras (bozos) a lo largo del río Níger. La población es relativamente joven pues aproximadamente la mitad (48%) está compuesta por menores de 15 años de edad. La pobreza predomina en el grupo-objetivo y el 11% de las familias pobres estas encabezadas por mujeres, más del doble de la media nacional, que es del 5%. Como estrategia de supervivencia se recurre en alto grado a la migración a otras partes de Malí y a los países vecinos o a Francia, y, así, un 20% de la población campesina (especialmente hombres) se ha ausentado. Los grupos sedentarios tanto tradicionales como recientes actúan como importantes redes de seguridad para los necesitados. Las mujeres representan un 48% de la fuerza total de trabajo de la zona frente al 46% a nivel nacional. Las mujeres no pueden poseer tierras pero sí ganado, que se utiliza como reserva para los tiempos difíciles. Según el grupo étnico de que se trate, la mujer se encarga de gran parte de las labores agrícolas y, además de las faenas domésticas, recoge la leña y trae el agua potable al hogar.

B. Objetivos⁷, alcance y enfoque

14. El objetivo final del programa propuesto es reducir la incidencia de la pobreza entre familias rurales de la zona saheliana mediante un aumento de los ingresos y un mejoramiento de sus condiciones de vida. Para ello, el programa tratará de potenciar la capacidad de los beneficiarios para determinar sus propias necesidades prioritarias y facilitar la ejecución de microproyectos individuales o comunitarios a fin de atenderlas. Ello requerirá que: i) los propios interesados directos creen y administren asociaciones nacionales y regionales para financiar los microproyectos que reúnan los criterios de selección, y ii) se hayan creado los SDF y que atiendan la demanda real de hombres y mujeres, individualmente considerados, por lo que se refiere a hacer depósitos y obtener préstamos. Con arreglo al enfoque del MFF recién adoptado, el período de ejecución del programa que será de diez años, se dividirá en tres ciclos de tres años (años 1-3 del programa), cuatro años (años 4-7 del programa), y tres años (años 8-10 del programa) respectivamente (véase el párrafo 31). El objetivo principal del primer ciclo será establecer instituciones, mecanismos, y procedimientos, asegurar su funcionamiento y desarrollar un número limitado de actividades de inversión; el del segundo ciclo será seguir fortaleciendo el marco institucional y ampliando las actividades de inversión en toda la zona del programa; por último, el tercer ciclo se centrará en consolidar los logros y aplicar una buena estrategia para después del programa a fin de garantizar la sostenibilidad de las operaciones financiadas por él.

⁷ Véase el *Logical Framework* (Marco lógico), apéndice III, para las relaciones entre los objetivos, los resultados, las actividades, los indicadores, etc.



C. Componentes

15. El programa ayudará a las comunidades rurales a llevar a efecto sus propias iniciativas mediante varios servicios y arreglos de financiación que entran en el marco del mandato del FIDA. Las actividades que recibirán apoyo se han dividido en tres amplias categorías, como se indica en la descripción de los componentes que figura a continuación.

Apoyo al desarrollo rural

16. En el contexto de este componente principal del programa, se ha previsto el establecimiento de un FDIR, cuyos recursos se emplearán para ejecutar microproyectos de interés social, de producción y de comercialización en el medio rural. Dado que el programa sólo apoyará las iniciativas para las cuales haya una demanda real, se exigirá a los interesados directos que movilicen sus propios recursos en especie (mano de obra, materiales locales) y/o en efectivo para sufragar los gastos iniciales. El programa prestará los servicios necesarios de capacitación y apoyo para identificar, administrar y hacer funcionar eficazmente los microproyectos, y aportará fondos de contrapartida de las inversiones de los interesados más directos.

17. **Servicios de capacitación y apoyo.** Se prevé que los grupos rurales podrán determinar e indicar sus propias necesidades prioritarias de manera satisfactoria, demostrando que las prioridades y demandas de las aldeas y grupos rurales se han basado en las necesidades de todos los miembros de la comunidad, en particular las mujeres y otros sectores marginados. Las aldeas seleccionadas para actuar en ellas, pero que carecen de un marco de eficacia comprobada para fijar sus prioridades o necesidades, recibirán asistencia para establecer las prioridades comunitarias por grupos, empleando el enfoque de la evaluación rural participativa (ERP), así como otros métodos. Además, no se financiará ningún microproyecto a menos que el programa pueda garantizar la prestación de los servicios concomitantes de capacitación y apoyo requeridos para la buena gestión y funcionamiento de las inversiones. Esto comprenderá: i) un cursillo general de capacitación en alfabetización funcional, de 45 días de duración, para 10 personas; ii) un cursillo de capacitación específica en materia de gestión, de 15 días para tres miembros del comité correspondiente; iii) cursos para los cursillistas que repiten y de repaso, de cinco días, un año después de la ejecución de los microproyectos, y iv) servicios ordinarios de asesoramiento y asistencia técnica basados en las demandas de los usuarios (cinco días al año durante tres años en relación con cada microproyecto).

18. **Fondo de desarrollo rural.** El programa cofinanciará microproyectos que permitan satisfacer la demanda que se haya manifestado a nivel rural. En el marco de este componente se apoyarán únicamente las inversiones de interés para un grupo de participantes (por lo menos 10), al tiempo que se financiarán inversiones productivas individuales a través de los sistemas descentralizados de financiación (SDF) (párrafo 19). Sobre la base de la experiencia de otros proyectos y programas, es probable que gran parte de la demanda esté relacionada con la infraestructura social y productiva. A efectos ilustrativos se han analizado 20 modelos característicos de microproyectos⁸, aunque la lista no es exhaustiva. Estos se refieren, entre otras cosas, a las inversiones con fines sociales y ambientales, como centros de capacitación, pozos en las aldeas, bancos de cereales, el mejoramiento de caminos rurales, la conservación de suelos y aguas, las arboledas en las aldeas, así como a las inversiones productivas en materia de riego, el cultivo en tierras aluviales y la construcción de estanques piscícolas. Partiendo de los modelos ya identificados y definidos, la encuesta socioeconómica de base proporcionará los datos necesarios para seleccionar los modelos que se incluirán en el primer conjunto de actividades. La capacidad del programa será del orden de unas 1 500-2 000 intervenciones en los diez años de ejecución del proyecto, según sea la combinación exacta de

⁸ Véase el apéndice IV, *composante infrastructure villageoise* (Componente de apoyo a la infraestructura rural).



actividades. Se ha establecido en XOF 20 millones (precios de 1997) el límite máximo absoluto del costo total de cualquier microproyecto admisible. Las inversiones de capital que se prevé harán los patrocinadores rurales representarán en general del 6% al 13% en el caso de la infraestructura social y ambiental, y será del 16% en el de la infraestructura productiva. En el primer año del programa se hará una lista de actividades que no puedan ser cofinanciadas por el FDIR, la cual incluirá, entre otras cosas, artículos de consumo, viviendas privadas, planes que correrán a cargo de las administraciones comunales, regionales o centrales y edificios para fines religiosos, militares o políticos.

Servicios descentralizados de financiación

19. A fin de atender la demanda de fomento de inversiones productivas individuales, el programa apoyará la creación de unas 100 CAC, 50 en cada región. La ejecución del componente se adjudicará por subcontrata a por lo menos dos redes de SDF. La ubicación y la introducción en fases de las CAC se basarán en la demanda de las comunidades rurales. Se prevé que se contratará, como mínimo, a dos redes para que actúen paralelamente. Las actividades financiadas en virtud de cada contrato comprenderán estudios de viabilidad socioeconómica; la capacitación del personal de la CAC de que se trate (Presidente, dos cajeros, contralores); una contribución para los gastos de instalación y funcionamiento de las CAC; la supervisión de las cuentas mensuales, y auditorías anuales. Además, se creará un fondo de garantía en el BNDA para apoyar la introducción por los SDF de nuevos productos, como un servicio especial para garantizar el acceso de las mujeres en un pie de igualdad con los hombres. Se prestará asistencia adicional para la creación de grupos de mujeres con arreglo al modelo del Banco Grameen y sobre la base de ahorros y reembolsos quincenales y de una responsabilidad colectiva.

Administración del programa

20. El objetivo específico de este componente será crear cada una de las unidades operativas del programa y equiparlas debidamente con objeto de que admitan y financien anualmente, cuando se hallen en pleno desarrollo, 150-200 solicitudes de asistencia a microproyectos comunitarios que reúnan los requisitos necesarios. Se ha previsto financiar el establecimiento de un organismo nacional de coordinación y gestión (ONCG) y dos organismos regionales de ejecución y gestión (OREG) en Ségou y Koulikoro (párrafo 26), incluidas las inversiones necesarias en vehículos, locales de oficina y equipo y los recursos para sufragar los gastos de funcionamiento. Se prestará también apoyo para preparar los estatutos del ONCG y de los OREG y sus manuales operativos; para realizar actividades de seguimiento y evaluación (SyE), incluidos exámenes a fondo al final de los años tercero y séptimo del programa, y para hacer estudios periódicos específicos y auditorías anuales, y se proporcionará financiación para sufragar los gastos de personal.

D. Costos y financiación del proyecto

21. Partiendo de la demanda más probable de distintos tipos de microproyectos y un programa realista para la creación de las CAC, los costos totales del programa durante el período de ejecución de diez años se han estimado en XOF 29 560 millones, es decir, USD 45,91 millones, de los cuales un 28% será en divisas. Los costos comprenden todos los impuestos y derechos de importación y el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Se ha incluido una partida para la inflación, utilizando las proyecciones del Banco Mundial de una tasa anual del 4,5% en los dos primeros años, del 3,5% durante el resto del período de ejecución y una tasa de inflación externa del 2,5% a todo lo largo del



período. En la evaluación *ex ante* se ha aplicado un tipo constante de cambio de paridad adquisitiva de 1 USD=XOF 600 y de 1 USD=XOF 670 en el décimo año del programa. Se ha utilizado una tasa de imprevistos de orden físico del 10% en relación con todos los microproyectos y una del 5% en el caso de las demás partidas, a excepción de los gastos de sueldos y el costo de refinanciación de las CAC.

22. El programa se financiará con un préstamo del FIDA por valor de USD 22,0 millones en condiciones muy favorables, que representan el 48% de los costos totales. Se ha previsto que se sumen al proyecto otros cofinanciadore durante la ejecución, por lo cual se ha asignado la cantidad de USD 14,1 millones para atender las necesidades identificadas en el caso de las regiones de Séguou y Koulikoro tan sólo. Sin embargo, en las fases de formulación y evaluación se iniciaron conversaciones con varios posibles asociados (asistencia bilateral del Canadá y los Países Bajos, el Banco Mundial y la USAID), pero el objetivo es concluir las negociaciones hacia el final del primer ciclo del programa (párrafo 31). El ONCG y/o los OREG, una vez en funcionamiento, serán reforzados para que puedan movilizar, a través de sus asociaciones matrices (párrafo 26), otras fuentes de financiación apropiadas, tanto nacionales como externas. Las aportaciones de los campesinos directamente interesados ascienden al equivalente de USD 3,5 millones, es decir el 7% de los costos totales. La contribución del Gobierno consiste exclusivamente en los derechos de importación y el IVA, que dejará de cobrar, de una cuantía equivalente a USD 6,4 millones (14%).

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROYECTO ^a
(en miles de USD)

Componentes	Moneda nacional	Divisas	Total	% de divisas	% del costo básico
Apoyo al desarrollo rural	20 230	6 705	26 935	25	72
Servicios de capacitación y apoyo	4 586	--	4 586	--	12
Microproyectos	15 645	6 705	22 350	30	60
Servicios descentralizados de financiación	1 558	1 616	3 174	51	8
Administración del programa	5 205	2 129	7 334	29	20
Administración	3 994	1 964	5 958	33	16
SyE	1 211	165	1 376	12	4
Costos básicos totales	26 993	10 450	37 444	28	100
Imprevistos de orden físico	1 987	877	2 864	31	8
Imprevistos por alza de precios	4 153	1 448	5 600	26	15
Costos totales del programa	33 134	12 775	45 909	28	123

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN^a
(en miles de USD)

Componentes	FIDA		Cofinanciador		Gobierno		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excl. impuestos)	Derechos e impuestos
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%			
A. Apoyo al desarrollo rural													
A1. Capacitación y apoyo	2 844	51,0	1 896	34,0	836	15,0	-	-	5 577	12,1	-	4 740	836
A2. Microproyectos	12 708	45,1	8 500	30,1	3 667	13,0	3 332	11,8	28 207	61,4	8 462	16 078	3 667
Total parcial	15 552	46,0	10 396	30,8	4 503	13,3	3 332	9,9	33 784	73,6	8 462	20 818	4 503
B. Servicios descentralizados de financiación	2 203	61,1	891	24,7	513	14,2	-	-	3 607	7,9	1 835	1 259	513
C. Administración del programa													
C1. Administración	3 363	48,7	2 242	32,4	1 143	16,5	163	2,4	6 910	15,1	2 291	3 476	1 143
C2. SyE	831	51,7	554	34,4	224	13,9	-	-	1 608	3,5	186	1 198	224
Total parcial	4 194	49,2	2 796	32,8	1 366	16,0	163	1,9	8 518	18,6	2 478	4 674	1 366
Desembolso total	21 949	47,8	14 082	30,7	6 382	13,9	3 495	7,6	45 909	100	12 775	26 751	6 382

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras





E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

23. **Adquisiciones.** Los vehículos, el equipo, los bienes, los servicios, incluso los de auditoría, se adquirirán mediante procedimientos de licitación internacional cuando el valor de los contratos rebase la cifra de USD 100 000. Los contratos cuyo valor vaya de USD 20 000 a USD 100 000 se adjudicarán mediante procedimientos de licitación nacional, en tanto que los contratos cuyo valor sea inferior a USD 20 000 se adjudicarán sobre la base de cotejo de precios locales o internacionales. Las pequeñas compras de artículos directamente disponibles que no rebasen la cifra de USD 1 000 se efectuarán cotejando los precios de tres proveedores diferentes. Los servicios públicos quedarán incluidos en todas las consultas y licitaciones, si así lo permite su estatuto jurídico. Los operadores de los sistemas descentralizados de financiación (SDF) se seleccionarán mediante procedimientos de licitación nacional limitada en los que se utilizará una lista en que figuren cinco de las redes existentes. Los contratos para microproyectos relacionados con la infraestructura rural los adjudicarán directamente las asociaciones rurales (AR) o grupos rurales, con la asistencia del programa.

24. **Desembolsos.** Los recursos del préstamo del FIDA se desembolsarán en un período de diez años y se prevé que el préstamo se cerrará el 30 de septiembre del año 2009. Los retiros de fondos de la cuenta del préstamo con destino a vehículos, equipo, servicios de apoyo, bienes y auditorías se efectuarán contra presentación de una documentación completa. Los gastos de funcionamiento, capacitación a nivel local, sueldos incrementales y los microproyectos relativos a la infraestructura rural se harán sobre la base de declaraciones de gastos. El Organismo Nacional de Coordinación y Gestión (ONCG) y los organismos regionales de ejecución y gestión (OREG) mantendrán en su poder los documentos justificativos de esos gastos para su examen periódico por las misiones de supervisión y su análisis durante las auditorías anuales de las cuentas del programa. Para garantizar que se dispone de una asignación presupuestaria y una liquidez en efectivo suficientes, el ONCG abrirá y mantendrá una Cuenta Especial en un banco local aceptable para el Fondo para financiar la parte a cargo del FIDA de los gastos admisibles. La asignación autorizada de esta cuenta será de USD 1,2 millones. Cuando se declare la efectividad del préstamo, el FIDA hará un depósito inicial en la Cuenta Especial de USD 700 000, cifra que representa los gastos previstos para el primer semestre. A principios del cuarto año del programa se efectuará un segundo depósito de USD 500 000, una vez aprobado por el FIDA el segundo ciclo del programa (párrafo 31). Cada OREG abrirá una Cuenta de Anticipos en un banco aceptable para el FIDA, a la que el ONCG transferirá una cantidad inicial equivalente a las necesidades del primer semestre, tal como se indique en el primer programa de labores y presupuesto anual. La reposición subsiguiente de esas cuentas se hará sobre la base de documentos que justifiquen los gastos.

25. **Cuentas y auditoría.** El ONCG y los OREG llevarán las cuentas de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas. El director financiero del ONCG realizará auditorías internas anuales de todas las cuentas que lleven los OREG. Su informe se presentará al Gobierno y al FIDA dentro del plazo de un mes tras la conclusión de la auditoría de que se trate. Además, todas las cuentas serán comprobadas anualmente por auditores externos, con arreglo a condiciones aceptables para el FIDA. El informe de auditoría se pondrá a disposición del Gobierno y el FIDA a más tardar seis meses después del cierre del ejercicio fiscal. En el informe deberá figurar en particular un dictamen sobre las declaraciones de gastos, la Cuenta Especial y la Cuenta de Anticipos.



F. Organización y administración

26. **Función de los grupos rurales y de las asociaciones regionales y nacionales.** La solicitud para la ejecución de microproyectos debe ser hecha por una AR o grupo compuesto, al menos, por diez personas de distintas familias. Cada grupo establecerá un comité de gestión integrado por tres ó cuatro personas, según el tipo de microproyecto de que se trate, y se le alentará a que establezca uniones que puedan participar progresivamente en la administración del programa. En cada región se establecerán asociaciones regionales para supervisar las actividades del mismo. Las asociaciones actuarán con arreglo al derecho privado y en ellas participarán representantes del órgano coordinador de las ONG nacionales y extranjeras (OCONG), la cámara regional de agricultura, la asociación de alcaldes de comunas (en caso de que exista), y cuatro miembros de las uniones de AR y grupos rurales (por ejemplo, el Comité de Desarrollo de los Agricultores). A cada asociación le incumbirá la responsabilidad de aprobar los microproyectos así como los programas de labores y presupuesto anuales, y de establecer OREG (párrafo 20) para la gestión cotidiana del programa. La responsabilidad global de éste en el plano nacional incumbirá a una asociación nacional, entre cuyos miembros figurará el OCONG, la asociación de ingenieros consultores, la asamblea permanente de las cámaras de agricultura, y otros interesados directos que representen a las asociaciones regionales. La asociación nacional establecerá el ONCG que se encargará del funcionamiento ordinario de las actividades del programa a nivel nacional.

27. **Ministerio de Desarrollo Rural y Recursos Hídricos.** De conformidad con la política de reducción de la participación del Estado, el MDRRH delegará la responsabilidad general de la ejecución del programa a la asociación nacional. No obstante, seguirá teniendo la plena responsabilidad de la supervisión y el control de las actividades de las asociaciones nacionales y regionales, en estrecha consulta con el FIDA y los interesados directos de las aldeas.

28. **Consideraciones de género**⁹. Se han tomado disposiciones específicas para garantizar que las mujeres puedan participar activamente en el proceso de adopción de decisiones en todas las etapas de las actividades del programa, las cuales incluyen: i) la prestación de apoyo para el establecimiento de prioridades comunitarias mediante la evaluación rural participativa (ERP) y otros métodos a fin de tener en cuenta las limitaciones, prioridades y soluciones que prevean las mujeres (párrafo 17); ii) los programas de alfabetización funcional se organizarán de modo que puedan participar las mujeres (por ejemplo, organizando los cursos en la aldea y abonando pequeños incentivos a las personas que las sustituyan en la realización de las tareas domésticas); iii) el establecimiento de un fondo de garantía de los préstamos que se concedan a las mujeres y con fines de refinanciación, así como la promoción de grupos de mujeres con arreglo al modelo del Banco Grameen (párrafo 19).

29. **Disposiciones y responsabilidades relacionadas con la ejecución.** La estructura organizacional del programa se formalizará mediante una serie de acuerdos, incluso un acuerdo de gestión entre el MDRRH y la asociación nacional, basado en los modelos¹⁰ del organismo ejecutivo encargado de las iniciativas que tienen repercusión en el sector público y el empleo, y de la asociación de iniciativas de base, que ya funcionan en Malí y cuentan con el apoyo del Banco Mundial y de algunos donantes bilaterales; acuerdos de ejecución entre la asociación nacional y cada una de las asociaciones regionales, en los que se definan las modalidades de ejecución a nivel regional; un acuerdo de financiación entre la asociación regional y un grupo rural; un contrato tripartito entre la asociación regional, el grupo rural y el contratista que preste los servicios o haga las

⁹ Véase el apéndice VI.

¹⁰ Véase el apéndice VI.



obras de que se trate. Se preparará un manual de operaciones en el que se especifiquen todos los procedimientos relativos a las actividades administrativas, financieras y contables para la selección y programación de los microproyectos, así como las relaciones entre la asociación nacional y las asociaciones regionales.

30. **Servicios de sistemas descentralizados financieros.** Se contratará la creación de Cajas de Ahorro y Crédito (CAC) especial a determinadas redes de SDF (párrafos 19 y 23). Durante la evaluación *ex ante* se identificaron algunos posibles operadores. Esos operadores aplicarán su propia metodología pero también se comprometerán a adoptar medidas concretas para facilitar el acceso de las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, al crédito y al ahorro.

31. **Actividades del primer ciclo.** En los tres primeros años, el programa se centrará en el establecimiento de instituciones a nivel nacional y regional, y en la iniciación de algunas actividades colectivas cuidadosamente seleccionadas en dos distritos, uno en cada región. Esas actividades incluirán: i) el establecimiento del ONCG y de dos OREG; ii) la elaboración y puesta a prueba de los procedimientos relacionados con sus actividades; iii) la elaboración de una encuesta socioeconómica de base en ambas regiones con objeto de establecer indicadores de referencia; iv) la selección de dos distritos principales y la realización de encuestas detalladas en éstos para poner en práctica el primer conjunto de modelos de microproyectos solicitado; v) la capacitación funcional y en materia de gestión de 450-600 miembros de los comités de gestión de proyectos y de 1 500-2 000 miembros de grupos, que incluirán mujeres, y vi) la ejecución de 150-200 microproyectos, para el mismo número de grupos rurales, en unas 150-200 aldeas; vii) la contratación y establecimiento de dos operadores de SDF para que se ocupen de las actividades de crédito y ahorro en todo el territorio de ambas regiones, y viii) la creación de 50 CAC, aproximadamente, en el mismo número de aldeas. El volumen estimado de la financiación del FIDA durante las actividades del primer ciclo se cifrará en alrededor de USD 1,5 millones anuales durante un período de tres años.

32. **Condiciones previas acordadas en el marco del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF).** El programa se financiará mediante un servicio de crédito de reciente introducción: el MFF. Para ello se ha dividido el programa en tres ciclos (o fases): i) un ciclo inicial de tres años destinado a establecer las instituciones y los procedimientos, en el que se iniciarán actividades, como mínimo, en un distrito o región; ii) una fase de expansión de cuatro años (años cuarto a séptimo del programa); y iii) una fase de consolidación de tres años (años octavo a décimo del programa), en la que no se incorporarán nuevas aldeas y la responsabilidad de la gestión del programa se transferirá a los grupos y asociaciones rurales. En el marco del MFF propuesto se han establecido una serie de condiciones previas, para decidir si hay que continuar, retrasar o cancelar los siguientes ciclos sucesivos. Mediante un examen conjunto por parte del Gobierno, el FIDA y los interesados directos de las aldeas, al término de los años tercero y séptimo del programa se determinará si se cumplen las condiciones previas y se recomendará un método adecuado de acción. En los exámenes también se recomendarán, cuando proceda, las condiciones relativas al desembolso o de otra índole con arreglo a las cuales se llevará a cabo el siguiente ciclo del programa. No obstante, la decisión de pasar a los ciclos subsiguientes incumbirá a la Administración del FIDA, y será una condición para el desembolso de los recursos destinados a sufragar todos los gastos durante los años cuarto y octavo del programa. Los dispositivos de activación específicos del programa incluyen los siguientes:

- **Las condiciones previas para pasar del ciclo 1 al 2 (evaluados al final del tercer año del programa)** incluyen los siguientes: i) que todas las asociaciones hayan puesto en vigor, ensayado y adoptado los mecanismos del programa especificados en el manual de operaciones; ii) que todos los microproyectos patrocinados vayan acompañados por programas de capacitación; iii) que el 50%-75% de los grupos establecidos actúen de forma adecuada e independiente, ajustándose a las modalidades especificadas en el manual de operaciones, iv) que la mitad de las aldeas que se prevea como beneficiarias en cada distrito



seleccionado por región hayan iniciado al menos un microproyecto y para el tercer año del programa se haya revisado el manual de operaciones sobre la base de la experiencia adquirida, y v) que el seguimiento y la evaluación (SyE) del programa funcione con eficacia y facilite la supervisión del cumplimiento de las condiciones previas.

- **Las condiciones previas para pasar del ciclo 2 al 3 (evaluados al final del séptimo año del programa)** incluyen los siguientes: i) que la financiación de los microproyectos sea rápida; ii) que el 50% - 75% de los grupos rurales beneficiarios hayan participado eficazmente en la contratación de los colaboradores en las actividades de ejecución y los contratos entre grupos rurales y proveedores de bienes y servicios sean transparentes y se cumplan debidamente; iii) que el establecimiento de las prioridades y la gestión de los subproyectos de la mayor parte en los grupos rurales se realicen en forma equitativa, con la participación de las mujeres y otros grupos marginados en el proceso de adopción de decisiones; iv) que las aportaciones de los interesados directos sean de un nivel acorde por lo menos a las expectativas; v) que la tasa de recuperación del crédito sea tal que garantice la sostenibilidad de las CAC y los préstamos a las mujeres representen más del 25% del crédito total; vi) que la mayoría de los patrocinadores estén convencidos de que los microproyectos productivos tienen rendimiento sustancial, al tiempo que los microproyectos sociales, ambientales y colectivos han mejorado notablemente sus condiciones de vida, y vii) que el SyE del proyecto funcione con eficacia y facilite la supervisión del cumplimiento de las condiciones previas.

33. **Seguimiento y evaluación.** Como ya se ha indicado, el sistema de SyE desempeñará una función fundamental en lo que respecta a seguir de cerca los progresos, en el cumplimiento de las distintas condiciones previas; el funcionamiento eficaz de este sistema constituye de por sí una de dichas condiciones. Para garantizar que se llega a conclusiones válidas y fiables al término de cada ciclo, el sistema de SyE deberá ser flexible y eficaz. Comportará un estrecho seguimiento a través de los especialistas en SyE del ONCG y los OREG, complementado por un seguimiento participativo por parte de los interesados directos con la ayuda de los servicios de asistencia técnica y apoyo, y por evaluaciones independientes a cargo de instituciones externas y evaluaciones participativas basadas en muestras representativas de datos derivados de las actividades de seguimiento. Además, cada organismo de ejecución (privado o público), deberá reunir y presentar los datos del seguimiento necesarios para su inclusión en el banco de datos. Si esto no se hiciera, se consideraría un incumplimiento grave de las obligaciones contractuales. Antes de comenzar las actividades del programa se realizará una encuesta de base en cada región. Habida cuenta de las características del programa, en el marco lógico (véase el apéndice III) se identifica una serie claramente definida de indicadores de procesos, fundamentalmente cualitativos, para seguir de cerca la marcha y las repercusiones del programa. El sistema de SyE desempeñará una función clave en lo tocante a la vigilancia de esos indicadores, así como para ajustarlos y perfeccionarlos periódicamente.

G. Justificación económica

34. Los beneficios del programa se derivarán de las actividades de las CAC y de los microproyectos productivos y sociales. No obstante, el beneficio más importante será el desarrollo institucional a nivel de base. El establecimiento de CAC autosuficientes beneficiará a unas 40 000-60 000 familias, al tiempo que la ejecución de 1 500 a 2 000 microproyectos permitirá crear y fortalecer a otros tantos grupos rurales y beneficiará a alrededor de 60 000-80 000 familias. Por tanto, y teniendo en cuenta que habrá cierto grado de superposición, se beneficiarán en total del programa cerca de 70 000 a 90 000 familias (es decir, 490 000-630 000 personas) en las 1 700 aldeas de la zona. Si el programa obtiene resultados satisfactorios tanto el ONCG como los OREG pasarán a ser elementos permanentes del marco institucional de Malí, y servirán al final como canal común de los recursos externos. Un análisis de los distintos tipos de CAC muestra que las 100 CAC obtienen en



total unos beneficios anuales de USD 117 660. En vista de la incertidumbre en lo que respecta a la evolución de la demanda de microproyectos por parte de la población, no se ha calculado una tasa de rendimiento externo global. No obstante, se ha realizado un análisis tradicional del rendimiento financiero de cada uno de los modelos de microproyectos de riego. El orden de magnitud de las tasas de rendimiento obtenidas (16-27%) indica que esos planes serán financieramente viables. Todos ellos cumplen con creces el requisito mínimo de producir al menos un rendimiento equivalente al tipo de interés a plazo medio, que se cifra en alrededor del 7%. El rendimiento por día de trabajo de esas inversiones, que va de XOF 2 000 a XOF 6 000, rebasa el monto de los salarios rurales actuales, a saber, XOF 1 000 diarios, en un margen suficiente para resultar atractivo.

H. Riesgos

35. Es probable que el programa corra dos tipos importantes de riesgos institucionales y relacionados con los procesos. Estos son: i) que no se conceda plena autonomía al ONCG y a los OREG, y ii) que se haga excesivo hincapié en la tasa de desembolso como índice de resultados satisfactorios. Para mitigar esos riesgos, se preparará y negociará con todos los participantes un manual de operaciones en el que se indicará la responsabilidad de cada uno de los interesados más directos. Además, la ejecución escalonada del programa en tres ciclos, al final de los cuales se ajustarán de forma transparente los objetivos, la estrategia, el planteamiento y los indicadores de SyE, contribuirá a que se reparta la responsabilidad de modo que las decisiones se centren en los efectos. Por otra parte, el MFF propuesto puede comportar el riesgo de que los mecanismos de control no funcionen con eficacia para garantizar que no se haga un uso indebido de los fondos públicos. Además, la deficiente retroinformación en relación con la ejecución de los microproyectos y las redes de SDF, debido a unas actividades de SyE insuficientes o inapropiadas, puede convertirse en uno de los riesgos de mayor importancia. A fin de mitigar esos riesgos, se hace hincapié en el establecimiento de un sistema de SyE flexible y eficaz, en el que se utilicen indicadores sencillos que puedan seguirse de cerca mediante el marco lógico. Por último, existe el riesgo de que el proceso de descentralización en curso, si bien evidentemente positivo, pueda centralizar una parte excesiva del proceso de adopción de decisiones en las comunas en detrimento de la adopción de decisiones a nivel de las aldeas. A fin de reducir al mínimo este riesgo, se excluyen las inversiones del tipo que comporten vínculos entre aldeas y se mantendrá con todos los participantes un continuo diálogo en materia de políticas acerca del proceso de descentralización.

I. Impacto ambiental

36. El alcance de las distintas actividades del programa es limitado y, *a priori*, no tendrán un impacto negativo en el medio ambiente. No obstante, su evaluación técnica *ex ante* siempre incluirá la estimación de los posibles riesgos para el medio ambiente y, deberán preverse respecto de cada actividad para sufragar el costo de las inversiones necesarias para reducir al mínimo o eliminar esos riesgos. Además, se están adoptando medidas para estudiar la posibilidad de incorporar una donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial a los recursos del programa propuesto. Esto permitirá hacer una selección adicional de las actividades del programa que puedan tener efectos globales sobre el medio ambiente, en particular en el delta interior del río Níger y en otras áreas protegidas de la zona del programa.



J. Características innovadoras

37. El programa tiene algunas características innovadoras, siendo la más importante que se tratará de la primera operación del FIDA en la que se adoptará el nuevo MFF aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 1998. La introducción de ese Mecanismo facilitará las demás características innovadoras del programa, a saber: la aplicación de un enfoque participativo y basado en la demanda de los beneficiarios, en cuyo marco la ejecución se ajuste a las prioridades de los interesados más directos y no a objetivos físicos previamente determinados. De ahí se derivan otros elementos novedosos del programa: i) la necesidad de dar una respuesta eficaz a la demanda expresada y admisible ha dado lugar a la constitución de una asociación nacional y de varias asociaciones regionales con arreglo al derecho privado, en las que el Gobierno delegará, de conformidad con su política de descentralización y reducción del papel del Estado en la economía, la responsabilidad de la ejecución del programa; ii) los interesados más directos participarán desde un principio en la gestión del programa, ya que constituirán la mayoría de cada una de las asambleas generales de las asociaciones; iii) la delegación de facultades del Gobierno en las asociaciones se hará sobre la base de un acuerdo de gestión en el que se especificarán las modalidades básicas de ejecución y que incluirá un manual de operaciones bien articulado; y iv) las actividades de ejecución serán lo suficientemente flexibles para responder a la posible evolución de la demanda efectiva, para lo cual se han previsto tres ciclos, de tres, cuatro y tres años respectivamente.

PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

38. Un Contrato de Préstamo entre la República de Malí y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al Prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el Contrato de Préstamo negociado.

39. La República de Malí está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.

40. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.

PARTE IV - RECOMENDACIÓN

41. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República de Malí, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a quince millones seiscientos cincuenta mil Derechos Especiales de Giro (DEG 15 650 000), con vencimiento el 1° de noviembre del año 2038, o antes de esta fecha, y un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente..

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente



RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones del préstamo concluidas el 13 de noviembre de 1998)

1. El programa se dividirá en tres fases o ciclos distintos, conforme a los objetivos del Mecanismo Flexible de Financiación. El paso de una fase a otra estará condicionado por el cumplimiento de un determinado número de condiciones, cuyo efecto será activar el inicio del ciclo siguiente. Al final de los años tercero y séptimo, el Gobierno de la República de Malí, el FIDA y los beneficiarios examinarán conjuntamente, durante una misión, si las condiciones que han de cumplirse para permitir, respectivamente, el paso de la primera a la segunda fase y de la segunda a la tercera, se han satisfecho, y recomendarán una serie de medidas adecuadas, que podrán consistir en el paso a la fase siguiente, la demora de dicho paso o la cancelación del resto del préstamo. Al final de cada misión se preparará un memorando, que se someterá a la aprobación del FIDA. Éste notificará su decisión por escrito al Gobierno de la República de Malí, y en ella se enunciarán las condiciones previas necesarias para pasar a la fase siguiente, cuando éstas hayan sido modificadas con respecto a las contenidas en los párrafos 4 y 5 del anexo 4 del Contrato de Préstamo. El Gobierno de la República de Malí deberá dar su visto bueno a dicha notificación, que vinculará efectivamente a las partes. En su caso, la notificación irá acompañada de las enmiendas del Contrato de Préstamo que resulten necesarias de posibles modificaciones. Las cartas de enmienda deberán también haber recibido el visto bueno del Gobierno de la República de Malí.
2. El Gobierno de la República de Malí pondrá los recursos del préstamo correspondientes a la primera fase a la disposición de la Asociación Nacional, con arreglo a los términos de un convenio de ejecución nacional aceptable en la forma y en el fondo para el FIDA. La Asociación Nacional pondrá a su vez los recursos del préstamo a la disposición de cada una de las asociaciones regionales, según lo dispuesto en un convenio de ejecución regional aceptable en la forma y en el fondo para el FIDA.
3. El Gobierno de la República de Malí ejercerá los derechos que se le confieren en virtud del convenio de ejecución nacional y velará por que la Asociación Nacional ejerza los derechos que le confiere el acuerdo de ejecución regional, de manera que sus intereses y los del FIDA queden protegidos y se cumplan los objetivos del préstamo. No obstante cualquier disposición en contrario de las Condiciones Generales y salvo que el FIDA acuerde otra cosa, el Gobierno de la República de Malí y la Asociación Nacional no modificarán ni abrogarán el convenio de ejecución nacional, los convenios de ejecución regional o cualquier disposición en ellos contenida, y tampoco suspenderán su aplicación ni enajenarán ninguno de los derechos y obligaciones en ellos contenidos.
4. A los efectos del programa, la Asociación Nacional, por conducto de su Organismo Nacional de Coordinación y Gestión (ONCG), abrirá y mantendrá una Cuenta Especial en francos CFA en un banco aceptable para el FIDA y según las modalidades y condiciones que éste considere satisfactorias. El depósito y el retiro de fondos de la Cuenta Especial se harán conforme a lo dispuesto en el anexo 5 del Contrato de Préstamo. Las asociaciones regionales, a través de sus organismos regionales de ejecución y gestión (OREG), abrirán y mantendrán una cuenta de anticipos en un banco aceptable para el FIDA. La Asociación Nacional transferirá a esa cuenta una cantidad inicial correspondiente a las necesidades del primer semestre que figuran en el primer programa de trabajo y presupuesto anual (PTPA). Las reposiciones se harán con arreglo a una declaración detallada de gastos. Las asociaciones conservarán la documentación. El Coordinador Nacional y el Director Financiero del ONCG serán los consignatarios de la Cuenta Especial, y el Director Regional y el Director Financiero de cada OREG serán los consignatarios de la cuenta de anticipos.
5. El Gobierno de la República de Malí eximirá del pago de impuestos sobre las importaciones de bienes y servicios en el marco del programa y por toda su duración. Con respecto a los fondos de



ANEXO

contraparte, el Gobierno de la República de Malí abrirá y mantendrá en un banco aceptable para el FIDA una Cuenta del Programa en la que depositará, con cargo a sus recursos propios, una cantidad correspondiente al importe de los impuestos para cada semestre, y ello a partir del segundo año del programa. Para el primer año, el Gobierno de la República de Malí se compromete a dictar una orden ministerial de exención.

6. El Gobierno de la República de Malí repondrá periódicamente la Cuenta del Proyecto depositando en ella los fondos de contraparte previstos en el PTPA correspondiente y descritos en el párrafo 25 del Anexo 4 del Contrato de Préstamo.

7. El Gobierno de la República de Malí incluirá el programa en su Programa de Inversiones Públicas (PIP).

8. Salvo que el FIDA acuerde otra cosa, el Gobierno de la República de Malí establecerá y administrará, o velará por que las Cajas de Ahorro y Crédito (CAC) establezcan y administren, un fondo rotatorio para el programa, en el que se depositarán el principal y los intereses, previa deducción de los gastos de funcionamiento y de otro tipo, que se perciban por los préstamos concedidos a los agricultores con cargo a los recursos garantizados por el Préstamo y previstos en el inciso IV del párrafo 1 del anexo 2 del Contrato de Préstamo. Las CAC utilizarán los recursos disponibles en el fondo rotatorio para ampliar los servicios de crédito que se proporcionan a los beneficiarios, conforme a lo dispuesto en el Contrato de Préstamo, por lo menos hasta la fecha en que finalice el pago del principal del préstamo y los intereses/cargos por servicios.

9. Durante la ejecución del programa, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BNDA) mantendrá informados al Gobierno de la República de Malí y al FIDA de los tipos de interés aplicados a los recursos del préstamo.

De acuerdo con las condiciones señaladas en el párrafo anterior, el Gobierno de la República de Malí velará por que el BNDA reduzca al mínimo el costo de ejecución de la parte B del programa, en la medida en que ello afecta a su margen de intereses.

10. Los procedimientos de adquisición se incorporarán en el manual de operaciones de las asociaciones regionales y nacional.

11. Los proyectos de manuales de operaciones deberán haber sido examinados por el FIDA antes de su incorporación en los distintos convenios.

12. Se establecen las siguientes condiciones adicionales para la entrada en vigor del Contrato de Préstamo a los efectos de la Sección 10.01 g) de las Condiciones Generales:

- a) que se haya establecido la Asociación Nacional y la Asociación Regional de la primera región que abarcará el programa (Región de Ségou) conforme a la legislación de Malí y sobre la base de actas constitutivas aceptables en la forma y en el fondo para el FIDA
- b) que la Asociación Nacional y la Asociación Regional de Ségou hayan contratado al Director de la OREG y al Coordinador de la ONCG. Los candidatos seleccionados deberán tener una experiencia satisfactoria, y sus candidaturas serán presentadas por dichas asociaciones al Ministerio de Desarrollo Rural y Recursos Hídricos (MDRRH) y al FIDA para que manifiesten si no tienen objeciones.

13. Se establece la siguiente condición adicional a las enunciadas en la sección 10.02 e) de las Condiciones Generales, que deberá figurar en el(los) dictamen(es) jurídico(s) que se proporcione(n) al FIDA.



que la Asociación Nacional se haya constituido debidamente y registrado conforme al procedimiento de la declaración previa prevista en virtud del decreto N° 41/PCG, de 28 de marzo de 1959, relativo a las asociaciones, y que posee los derechos y facultades necesarios para la ejecución exitosa del programa.

14. Se establecen las siguientes condiciones de desembolso durante la fase 1 para sufragar los gastos incluidos en el cuadro que figura en el párrafo 1 del anexo 2 del Contrato de Préstamo:

- a) la firma de un convenio de ejecución nacional entre el Gobierno de la República de Malí y la Asociación Nacional, aceptable en la forma y en el fondo para el FIDA;
- b) la firma de un convenio de ejecución regional entre la Asociación Nacional y la Asociación Regional de Ségou, aceptable en la forma y en el fondo para el FIDA;
- c) el establecimiento en el segundo año del programa de una Asociación Regional en la región de Koulikoro con respecto al pago de los gastos relativos a esa región;
- d) la aprobación y firma por el Gobierno de la República de Malí, para el primer año del programa, de un decreto ministerial por el que se exima del pago de impuestos a la Asociación Nacional, las Asociaciones Regionales y las empresas que participen en las adquisiciones de bienes para las asociaciones.

15. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 14 *supra*, el FIDA, a petición del Gobierno de la República de Malí, desembolsará con cargo a la Cuenta Especial un importe equivalente a USD 100 000 tan pronto como se declare la entrada en vigor del préstamo, a los efectos de lo establecido en el párrafo 15 del anexo 4 del Contrato de Préstamo.

16. No se efectuará ningún retiro de fondos de la Cuenta del Préstamo para sufragar los gastos relativos a la categoría X del programa hasta que se hayan satisfecho las condiciones previas para el paso de una fase a otra del programa, o los mecanismos de activación que se describen en los párrafos 4 y 5 del anexo 4 del Contrato de Préstamo, y hasta que el FIDA apruebe las recomendaciones hechas al final de los años tercero y séptimo, con respecto al paso de la fase 1 a la fase 2 y de la fase 2 a la fase 3 del programa.



COUNTRY DATA

MALI

Land area (km² thousand) 1995 1/	1 220	GNP per capita (USD) 1996 2/	240
Total population (million) 1996 1/	10	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-96 2/	-0.2
Population density (people per km²) 1996 1/	8	Average annual rate of inflation, 1990-96 2/	10.6
Local currency	CFA Franc BCEAO	Exchange rate: USD 1 =	XOF 600
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-96 1/	2.6	GDP (USD million) 1996 1/	2 660
Crude birth rate (per thousand people) 1996 1/	49	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	2.9
Crude death rate (per thousand people) 1996 1/	16	1990-96	2.8
Infant mortality rate (per thousand live births) 1996 1/	120	Sectoral distribution of GDP, 1996 1/	
Life expectancy at birth (years) 1996 1/	50	percentage agriculture	48.1
Number of rural poor (million) 1/	n.a.	percentage industry	16.6
Poor as percentage of total rural population 1/	n.a.	percentage manufacturing	7.1
Total labour force (million) 1996 1/	5	percentage services	35.3
Female labour force as percentage of total, 1996 1/	46.4	Consumption, 1996 1/	
Education		General government consumption (as percentage of GDP)	10.6
Primary school gross enrolment (percentage of relevant age group) 1995 1/	34.0	Private consumption (as percentage of GDP)	77.6
Adult literacy rate (percentage of total population) 1994 3/	99.0	Gross domestic savings (as percentage of GDP)	11.8
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1992 3/	n.a.	Merchandise exports, 1996 1/	288
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100) 1992 3/	n.a.	Merchandise imports, 1996 1/	1 159
Prevalence of child malnutrition (percentage of children under 5) 1990-96 1/	31.0	Balance of merchandise trade	- 871
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as percentage of GDP) 1990-95 1/	2.9	before official transfers, 1996 1/	- 395
Physicians (per thousand people) 1994 1/	0.0	after official transfers, 1996 1/	- 164
Access to safe water (percentage of population) 1990-96 3/	n.a.	Foreign direct investment, 1996 1/	23
Access to health service (percentage of population) 1990-95 3/	n.a.	Government Finance	
Access to sanitation (percentage of population) 1990-96 3/	n.a.	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as percentage of GDP) 1995 1/	n.a.
Agriculture and Food		Total expenditure (percentage of GDP) 1995 1/	n.a.
Food imports as percentage of total merchandise imports 1996 1/	n.a.	Total external debt (USD million) 1996 1/	3 020
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1994-96 1/	83	Total external debt (as percentage of GNP) 1996 1/	4.5
Food production index (1989-91=100) 1994-96 1/	114	Total debt service (percentage of exports of goods and services) 1996 1/	17.9
Land Use		Nominal lending rate of banks, 1996 1/	n.a.
Agricultural land as percentage of total land area, 1994 4/	27.0	Nominal deposit rate of banks, 1996 1/	n.a.
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	116		
Forest area as percentage of total land area, 1995 1/	9.5		
Irrigated land as percentage of cropland, 1994-96 1/	2.6		

n.a. not available.

Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 1998

2/ World Bank, *Atlas*, 1998

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1997

4/ World Bank, *The World Development Indicators CD-ROM*, 1998



PREVIOUS IFAD LOANS¹¹ TO MALI

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Currency	Approved Loan/Grant Amount (USD '000)	Disbursement (as percentage of approved amount) as at 06.10.98
Village Development Fund Project	IFAD	UNOPS	HC	14 Sep 82	01 Mar 83	30 Jun 93	L - I - 103 - ML	SDR	8.05	100%
Mali Sud II Rural Development Project	World Bank: IDA	World Bank: IDA	HC	13 Sep 83	09 Aug 84	08 Jan 91	L - I - 133 - ML	SDR	11.71	100%
Development Project in the Zone Lacustre	IFAD	BOAD	HC	03 Dec 86	23 Dec 87	14 Oct 97	L - S - 4 - ML	SDR	4.84	100%
Kidal Food and Income Security Programme	IFAD	BOAD	HC	30 Nov 88	05 Jul 90	30 Jun 99	L - S - 14 - ML	SDR	5.83	73%
Village Development Fund Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Dec 90	06 Aug 92	30 Jun 99	L - I - 278 - ML	SDR	9.20	68%
Income Diversification Programme in the Mali Sud Area	IFAD	BOAD	HC	05 Dec 94	25 Jul 96	30 Jun 03	L - I - 367 - ML	SDR	10.10	12%
Zone Lacustre Development Project - Phase II	IFAD	BOAD	HC	17 Apr 96	12 Jun 97	30 Jun 04	L - I - 409 - ML	SDR	8.65	6%

¹¹ In addition grant funding, in the tune of around USD 1.82 million, has be provided to complement the loan resources of almost all of the projects and programmes.



LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Performance Indicators	Source	Assumptions
<p>Goal Reduction of poverty among rural households in Sahelian zone through increases in incomes and improved living conditions</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Increased household revenues. - Improved household food security. - Improved health and nutritional status. - Improved school attendance. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseline survey, annual updates. - Evaluation studies. - Regional statistics. - Joint IFAD/Government/beneficiary assessments at end of Cycle 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Increased income is used to reduce effects of poverty and not for conspicuous consumption. - Improved social services reach poor stakeholders.
<p>Purpose National and regional associations effectively managed by stakeholders</p> <p>Demand-driven microprojects implemented smoothly</p> <p>Decentralized financial services effectively managed and meeting demand for savings and credit from men and women</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 50-75% of groups put in place function properly and independently according to the modalities specified in the operations manual (T1-2). - 50-75% of targeted village groups involved effectively in contracting implementing partners, contracts between village groups and service providers are transparent and adhered to (T2-3). - Funding of microprojects is expeditious (T2-3). - Prioritization and management of subprojects in the majority of village groups done equitably, with active participation of women and marginal groups in decision-making (T2-3) - Contributions of stakeholders forthcoming at levels at least equal to expectations (T2-3). - 50-75% of sponsors express satisfaction that productive microprojects yield significant returns (T2-3). - Credit recovery rates are such that CECs are sustainable; and lending to women represents over 25% of total lending (T2-3). - Integration of CECs in SFD's network is effective. - Overall profitability of network and profit/loss of CECs is satisfactory. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quarterly reports of the associations. - Monitoring reports. - Programme reports. - Supervision reports. - Evaluation studies - Impact assessment studies - Joint assessments at end of Cycles 1 and 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Unions of VAs representative of typical stakeholders. - Stakeholders participate actively in management of associations. - Relations with <i>communes</i> conducive to effective operations of associations - Associations able to mobilize and attract additional resources. - Implementation modalities adjusted on the basis of experience. - Prices on output markets remain sufficiently attractive. - SFD network attracts additional resources, either internally or externally. - CECs are meeting demand from typical stakeholders. - National policies remain conducive to promotion of CECs and their networks.



APPENDIX III

Narrative Summary	Performance Indicators ¹²	Source	Assumptions																		
<p>Outputs/Results</p> <p>1. Village infrastructure development support component implemented.</p> <p>2. Decentralized financial services component implemented.</p> <p>3. Programme management and M&E systems established and functioning.</p>	<p>By the end of Cycle 1</p> <p>1. 150-200 microprojects implemented in as many villages and for as many groups; one national and two regional associations established with satisfactory procedures and are controlled by stakeholders; 450-600 group committee members plus 1 500-2 000 group members, including women, trained. Half the villages targeted to benefit in each selected district per region have initiated at least one microproject (T1-2).</p> <p>2. SFD networks selected to operate the CECs; socio-economic market studies carried out; about 50 villages selected and CECs established there; about 250 members trained; volume of deposits and lending are such that they lead to viable CECs.</p> <p>3. Personnel recruited, operations manual written and approved, material and equipment ordered.</p> <p>- Operational manual applied, adjusted at ends of Cycles 1 and 2 in light of experience (T1-2 and T2-3).</p> <p>- Project-level M&E functions effectively in tracking triggers (T1-2 and T2-3).</p>	<p>- Programme reports.</p> <p>- Supervision reports.</p> <p>- Monitoring reports.</p> <p>- Joint assessment at end of Cycle 1.</p> <p>- Evaluation studies.</p>	<p>- External and local inputs available in time and in appropriate quantities.</p> <p>- Subcontractors and operators performing up to standard.</p>																		
<p>Activities:</p> <p>1. Village infrastructure development support.</p> <p>2. Decentralised financial services.</p> <p>3. Programme management.</p>	<table border="0"> <tr> <td>Budget</td> <td>USD mill.</td> </tr> <tr> <td>Civil works</td> <td>28.7</td> </tr> <tr> <td>Vehicles, equip.</td> <td>2.7</td> </tr> <tr> <td>Studies, support</td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td>Training</td> <td>5.6</td> </tr> <tr> <td>Refinance, guarantee</td> <td>0.9</td> </tr> <tr> <td>Recurrent costs</td> <td>6.0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>-----</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>45.9</td> </tr> </table>	Budget	USD mill.	Civil works	28.7	Vehicles, equip.	2.7	Studies, support	2.0	Training	5.6	Refinance, guarantee	0.9	Recurrent costs	6.0		-----	Total	45.9	<p>- Project documents.</p> <p>- Loan agreement.</p>	<p>- Funds made available in a timely manner.</p>
Budget	USD mill.																				
Civil works	28.7																				
Vehicles, equip.	2.7																				
Studies, support	2.0																				
Training	5.6																				
Refinance, guarantee	0.9																				
Recurrent costs	6.0																				

Total	45.9																				

NOTE: T1-2 = Trigger to go from Cycle 1 to 2; and T2-3 = Trigger from Cycle 2 to 3

¹² For the first cycle only (PY 1-3). Logical Frameworks for the subsequent phases will be worked out by IFAD/Government/beneficiary joint assessments and reviews.



COMPOSANTE INFRASTRUCTURE VILLAGEOISES

I. OBJECTIFS ET PRINCIPES

1. Les objectifs de la composante "Infrastructures villageoises" sont: (i) répondre aux demandes des groupes de villageois pour la mise en œuvre dans de bonnes conditions de leurs projets d'infrastructure de production, de commercialisation ou sociales; et (ii) renforcer par des formations la capacité des initiateurs des projets pour leur permettre de bien utiliser l'infrastructure.

2. Le principe d'intervention du Programme est de cofinancer des infrastructures collectives à l'échelle des villages. Il existe en effet une taille d'infrastructure qui est du ressort de groupement à l'échelle du village, pour l'identification, pour la réalisation et surtout pour la gestion. Ces micro-infrastructures sont rarement prises en compte par les institutions classiques opérant par "le haut", elles doivent rester sous la responsabilité des Groupements d'utilisateurs.

3. L'idée est d'apporter des ressources (conseil technique, formation et financement) aux villages pour appuyer les initiatives locales de développement en laissant aux utilisateurs la responsabilité du choix de l'investissement et de sa gestion. Cette approche pragmatique permet d'enclencher un processus de formation et de prise en charge par les populations de leur développement, processus basé sur des réalisations concrètes répondant aux besoins locaux les plus immédiats.

4. Ces micro-infrastructures villageoises seront soit des infrastructures sociales (point d'eau, pistes, ect.), soit des infrastructures de production (périmètres irrigués, bassins de pisciculture, ect.). L'essentiel, pour qu'une infrastructure soit cofinancée par le Programme, est:

- qu'elle soit une priorité des populations villageoises;
- qu'elle permettent un développement social et économique;
- qu'elle mette en oeuvre une technologie adaptée aux capacités des utilisateurs, en particulier que la maintenance soit réalisable par les villageois avec leurs connaissances et leurs outils;
- qu'un Groupement se forme (s'il n'existe pas), pour participer à l'identification et au contrôle des travaux et assurer la gestion et la maintenance de l'ouvrage; et
- qu'elle soit cofinancée par les utilisateurs en fonction de leurs moyens humains et financiers.

II. MICRO-PROJETS TYPES

5. La description de 20 exemples types de micro-infrastructures villageoises¹³ sont donnés ci-dessous pour illustrer le type d'interventions possibles et estimer les coûts et de leur répartition entre les divers intervenants. Ces opérations ont été regroupées et présentées par type: Bâtiments, Hydraulique villageoise, Élevage, Pêche et pisciculture, Irrigation, Protection de l'environnement, Désenclavement et équipements solaires.

¹³ Ces exemples ont été bâtis à la suite de la mission de terrain et plus particulièrement des visites et entretiens que nous avons eus avec le Projet FDV de Ségou, VRS à Mopti et avec les services nationaux et régionaux (Ségou et Mopti) de l'Aménagement rural.



APPENDIX IV

6. On a distingué 4 types d'infrastructures:
- les infrastructures à caractère social (point d'eau villageois, centre de formation) améliorent les conditions de vie des populations mais n'ont pas d'impact direct sur leur revenu monétaire;
 - les infrastructures de protection de l'environnement (travaux anti-érosifs, foresterie) n'ont pas d'impact à court terme sur le revenu monétaire du village;
 - les infrastructures à caractère collectif (piste, points d'eau pour l'élevage) ont un impact sur les conditions de production ou de commercialisation, toutefois, cet impact reste au niveau collectif du village; et
 - les infrastructures à caractère productif (périmètres irrigués par exemple) sont celles qui ont un impact direct sur l'amélioration de la production et où cet impact peut être identifié au niveau de chaque exploitant.
7. La formation et le suivi sont des points fondamentaux du Programme:
- apportée à l'occasion d'une opération, la formation initiale est directement orientée vers la gestion de l'opération et comprend une alphabétisation de base et une formation spécialisée (utilisation, gestion et maintenance de l'infrastructure); et
 - outre cette formation initiale, il est prévu un suivi pendant trois ans: deux sessions sont prévues la première année, puis une session par an les années 2 et 3.
8. Le tableau ci-après récapitule pour chaque intervention type proposée les coûts qui seront à la charge des villageois¹⁴, ceux à la charge du Programme (dont les taxes), ainsi que les frais de maintenance.

¹⁴ Pour la participation des villageois, on a précisé leur participation sous forme de travail en nombre de journées (travail valorisé à 1 000 FCFA par jour) et leur apport en numéraire qui varie selon le caractère de l'investissement.



OUVRAGE	Type (2)	POPULATION				FONDS 000 FCFA	TOTAL 000 FCFA	Dont Taxes 000 FCFA	Frais de Mainten. 000 FCFA
		Travail Jours	Argent 000 FCFA	Total Particip.(1)					
				000 FCFA	%				
BATIMENTS									
MAGASIN	C	140	200	340	47%	388	728	88	50
CENTRE DE FORMATION	S	140	-	140	11%	1 176	1 316	176	70
HYDRAULIQUE VILLAGEOISE									
PUTIS VILLAGEOIS (Grand Diamètre)	S	250	-	250	5%	4 988	5 238	748	50
MICRO BARRAGE	C	1 500	500	2 000	14%	11 818	13 818	1 848	280
ELEVAGE									
PUTIS PASTORAL (Grand Diamètre)	C	550	500	1 050	8%	12 065	13 115	1 885	50
SURCREUSEMENT DE MARE	C	1 000	500	1 500	16%	8 124	9 624	1 294	190
PARC A BETAIL	C	300	500	800	16%	4 206	5 006	706	100
PECHE PISCICULTURE									
BASSINS DE PISCICULTURE	P	600	400	1 000	14%	6 118	7 118	978	140
DEBARCADERE	C	340	500	840	7%	11 029	11 869	1 729	240
IRRIGATION									
PERIMETRE MARAICHER (0,3 ha)	C	270	100	370	18%	1 735	2 105	275	50
PERIMETRE IRRIGUE POMPAGE (8 ha)	P	1 200	640	1 840	11%	14 289	16 129	2 239	240
PERIMETRE IRRIGUE GRAVITAIRE (12 ha)	P	1 800	960	2 760	17%	13 628	16 388	2 188	360
PERIMETRE DE SUBMERSION (35 ha)	P	2 800	700	3 500	20%	13 782	17 282	2 172	350
DESENCLAVEMENT									
PISTE VILLAGEOISE (3 km)	C	1 000	500	1 500	12%	10 759	12 259	1 689	60
DALOT POUR PISTE VILLAGEOISE	C	600	500	1 100	16%	5 700	6 800	930	50
CES FORETS									
AMENAGEMENT CES (20 ha)	E	1 000	-	1 000	11%	7 871	8 871	1 181	180
FORET VILLAGEOISE (5 ha)	E	330	-	330	21%	1 271	1 601	191	100
SOLAIRE									
KIT SOLAIRE POUR BATIMENT	S	-	-	-	0%	471	471	71	50
POMPAGES SOLAIRE POUR PUTIS	C	-	500	500	2%	22 335	22 835	3 425	250
POMPAGES SOLAIRE POUR PERIMETRE	P	-	640	640	3%	18 419	19 059	2 859	250
MOYENNE (Hors Solaire)		810	380	1 200	14%	7 590	8 780	1 200	150

(1) Le travail des villageois est valorisé à 1000 FCFA par jour

(2) Type de Projet : Social, Environnemental, Collectif, Productif

9. Comme le montre le tableau résumé (calculé hors "solaire"), on peut distinguer les opérations, à caractère social, environnemental, collectif ou productif:

- **les opérations à caractère social.** Elles ont le coût de réalisation le plus faible (environ 3,3 millions de FCFA). La participation des populations est uniquement sous forme de travail (200 jours) et se limite à 6% du total. Ce taux important de subvention est justifié par le caractère social de l'infrastructure;
- **les opérations à caractère environnemental.** Le coût moyen de réalisation est d'environ 5,2 millions de FCFA. Le caractère de protection de l'environnement de ces opérations fait qu'il n'est pas demandé de participation financière, toutefois, l'importance des travaux villageois (670 jours) donne un taux de participation de 13%;
- **les opérations à caractère collectif.** D'un coût moyen de 8,4 millions, ces opérations sont cofinancées par les populations à hauteur de 13%. La participation en nature est de 630 jours, celle en numéraire e 10 000 FCFA par famille; et



APPENDIX IV

- **les opérations à caractère collectif.** Ces opérations ont un coût investissement important (14,2 millions de FCFA). La participation villageoise est de 16%, dont 1 600 jours de travail et 680 000 correspondant à 20 000 FCFA par famille.

RECAPITULATIF

Type	Nbr.	Village				Fonds KFCFA	Total KFCFA	Dont Taxes
		Travail	Argent	Total	%			
Social	2	200	-	200	6%	3 080	3 280	460
Environ.	2	670	-	670	13%	4 570	5 240	690
Collectif	9	630	430	1 060	13%	7 310	8 370	1 160
Productif	4	1 600	680	2 280	16%	11 950	14 230	1 890
Ensemble	17	810	390	1 200	14%	7 590	8 790	1 200

III. MODALITÉS DE RÉALISATION

10. Un grand nombre d'infrastructures pourraient être ainsi cofinancées par le Programme:
- **pour être éligibles**, les demandes devront être une véritable priorité de l'ensemble du village (la demande n'est pas le fait d'un groupe dominant au détriment d'autres groupes du village, femmes, éleveurs, ...), il n'y a pas de contraintes sociales (conflits fonciers sur les terres à aménager par exemple), il existe un groupement (ou au moins une volonté de groupement) qui sera chargé de la gestion de l'infrastructure. De plus, les infrastructures devront répondre à des critères de coût global maximum (20 millions de FCFA) et de coûts par quantité physique et par bénéficiaire en fonction du type de travaux¹⁵; et
 - **seront inéligibles**: l'appui à la consommation, les habitations privées, les constructions à usage religieux ou politique, les infrastructures qui relèvent normalement de la responsabilité des *communes* ou de l'administration et tout projet qui pourrait être associé à des activités contraires à la politique générale du Gouvernement;
11. La réalisation d'un projet d'infrastructure fera intervenir cinq partenaires:
- **le Groupement villageois** est au centre du dispositif, c'est lui qui (i) identifie les actions, (ii) fait réaliser les études techniques (avec l'aide du Programme), (iii) passe un contrat pour la réalisation des travaux avec l'entreprise (avec l'aide du Programme), (iv) participe au financement et à la réalisation des travaux;
 - **le Programme** joue le double rôle de Bailleur de fonds et de conseil du Groupement villageois. Pour cela, un contrat programme est passé entre le Groupement villageois et le Programme: (i) étant Bailleur de fonds, il est responsable de la gestion des fonds vis-à-vis du Gouvernement, (ii) comme conseil, il aide le Groupement villageois (et donne son accord) dans la conception des ouvrages, le choix du mode de réalisation, le contrôle des travaux, la formation et le suivi;
 - **la Commune** a un rôle de coordination des opérations. Les demandes des villages lui sont transmises pour information;

¹⁵ Des limites de coûts par unité physique et par utilisateur sont proposées. Ces valeurs ont été calculées sur la base des exemples présentés et devront être testées et modifiées au fur et à mesure du déroulement du Programme.



- **le Bureau d'étude** qui fait les études techniques et le contrôle des travaux pour le compte du village et du Programme (cofinanciers); et
- **le Prestataire de services**, soit l'entreprise qui réalise les travaux, soit l'organisme qui assure la formation.

12. Un contrat sera passé entre le Programme et le Groupement villageois définissant: l'objet de la subvention du Programme, le coût global de l'opération et sa décomposition, le chronogramme prévisionnel de l'intervention, les modalités de rupture éventuelle du contrat.

13. La réalisation de l'infrastructure (et de la formation associée) fera appel à un ou plusieurs prestataires de services (entreprises). La passation des contrats se fait entre trois partenaires: (i) le Groupement qui est le propriétaire (Maître d'ouvrage) de l'infrastructure, , (ii) le Programme qui finance (subventionne) la plus grande partie des coûts, (iii) le Prestataire des Services (entreprise pour les travaux, organisation pour les formations) qui est chargé de la réalisation concrète des travaux et/ou de la formation.

14. La participation active de la population est la condition *sine qua non* des interventions:

- **apport en nature** les villageois feront les travaux techniquement à leur portée et réalisables avec les outils dont ils disposent¹⁶; et
- **apport financier** la passation des contrat est subordonnée au versement préalable par le village de sa participation financière;

15. Le Programme passera un contrat avec un Bureau d'études pour le contrôle des travaux. La supervision (contrôle du contrôle) sera assurée conjointement par le Programme (réceptions provisoires et définitives) et par les villageois.

16. Les paiements seront assurés par le Programme directement à l'entreprise, sur la base des décomptes de l'entreprise vérifiés et certifiés par le Bureau de contrôle, et contresignés par le Groupement villageois et par le Programme (missions de supervision).

¹⁶ Ces travaux seront séparés de ceux réalisés par l'Entreprise, celle ci restant responsable de sa main d'oeuvre, de ses coûts et de ses délais.



APPENDIX IV

PRINCIPAUX INTERVENANTS DANS LA ZONE PRIORITAIRE POUR
L'IMPLANTATION DU PROGRAMME

Projet/ programme	Région	Cercle	Ampleur des interventions	Observations
PGRN	Koulikoro	Kolokani Nara	78 villages	Dans les villages touchés par le PGRN, le Programme pourrait financer des micro-réalisations prioritaires dans des domaines qui ne sont pas du ressort du PGRN
Plan international	Koulikoro	Banamba	-----	Le Programme pourrait intervenir en complément de l'ONG Plan
PRODESO	Koulikoro	Nara	Tous les arrondissements	Le Programme pourrait intervenir en complément du PRODESO
Office du Niger	Ségou	Macina Niono	Arrondissement de Kolongotomo Arrondissements de Niono et Sokolo	Par décision de la mission de formulation les zones touchées par l'Office ont été éliminées Par décision de la mission de formulation les zones touchées par l'Office ont été éliminées
CARE	Ségou	Macina	Tous les arrondissements dans le domaine de la santé et 30% des villages des arrondissements de Macina, Monimpébougou, Sarro et Saye dans les domaines de la sécurité alimentaire et du crédit	Le Programme pourrait intervenir en complément de CARE, là où le PDRSM n'est pas implanté (i.e. à Macina et Monimpébougou)
PDRSM	Ségou	Macina	Arrondissements de Sarro et Saye	Arrondissements où le Programme ne devrait normalement pas intervenir
PRODESO	Ségou	Niono	Arrondissement de Nampala et nord de l'arrondissement de Niono	Le Programme pourrait intervenir en complément du PRODESO, là où l'Office du Niger n'est pas implanté



ORGANIZATION AND MANAGEMENT

A. Programme Organization and Implementing Agencies¹⁷

1. Based on of lessons learned from past and of present experience in the country, the management structure of the programme should meet several requirements, i.e., that it: (i) has a single authority at national level to facilitate relations with the Government and external partners; (ii) enjoys full autonomy in management at regional level; (iii) allows stakeholders to progressively take over the responsibility for management of the programme; (iv) operates under private law; and (v) disposes of a small and flexible institutional set-up. Another major consideration is that, for a participatory and demand-driven approach to be credible, it requires the shortest possible command line between stakeholders and decision-makers and speedy procedures at regional, national and external level if it is to be able to respond quickly to expressed eligible demand.

2. **Village groups.** In the participating villages, demand for programme support in terms of microprojects will be formulated by a VA, a women's group, an irrigation group, a cereals bank group or any other group of interested persons. Such a group, if not already in existence, will be set up with support from the programme once the request for the microproject has been approved. A village group should include at least 10 adult persons from different households and as a maximum, may comprise the whole adult village population. From its members, it will establish a project management committee of three or four persons, including a president, treasurer, secretary and technical officer¹⁸. The village group will be responsible for implementing the microproject and its effective operation. The group will receive functional literacy, technical and management training and the microproject operations will be monitored over a period of three years. The programme will support the establishment of unions of village groups at *cercle* level, following the experience of the Ségou Village Development Fund programme, representatives of which will progressively become involved in the management of the regional and national associations.

3. **Regional associations.** At the level of each region involved in the programme, a regional association will be established for implementation management. Such association will operate under private law and the members will comprise representatives of Regional Coordination of NGOs, the Regional Chamber of Agriculture, the Association of Mayors of Communes once it exists, and of VA and village unions. The latter will, from the outset, represent the majority in the general assembly. New membership will be restricted to such unions and, as progressively more unions will be forming, they will reinforce the majority of the stakeholders in the association.

4. Within the association, a regional implementation and management agency will be established, and include the professional and support staff required for the daily management of the programme in the region. The general assembly, with only seven members¹⁹, will act as the executive board and delegate all responsibility for management to the regional director, with the exception of the approval of microprojects and of the annual work programme and budget.

5. All staff will be contracted by the regional association on the basis of fixed-term contracts. The selection of the director by the association will need to be acceptable to MDRE and IFAD. Candidates for this position will be drawn from the private and NGO sector. Civil servants wishing to

¹⁷ See organizational chart at the end of the present appendix.

¹⁸ Depending on the type of microproject.

¹⁹ Initially, there will be seven members (CCA-NGO, regional chamber of agriculture, association of mayors, and four representatives of VA union) after which new unions will join as members. An executive board may be established as soon as the total membership exceeds 10. The unions will have the majority in the board.



APPENDIX V

apply will be required to resign from their positions if they are appointed so as to preserve the impartial and private character of the association. The director will select all other staff in the implementation agency. During negotiations, an assurance will need to be obtained that these recruitment procedures and modalities will be followed.

6. The regional associations will be formally established by their founding members, in conformity with the legislation in place²⁰. They will have legal status, thus allowing them to enter into contractual relations under private law. The associations will sign an implementation agreement with the national association for the purpose of programme implementation in the region. This agreement will need to be acceptable to IFAD and an assurance to that effect will be obtained during negotiations. Establishment of the regional association in the first region to be covered by the programme, namely, Ségou, will be a condition for effectiveness of the loan, while the establishment of a regional association in the Koulikoro region in PY 2 will be a condition of disbursement for expenditures related to activities in this region.

7. **National association.** The national association will represent the programme at national level. At establishment, membership will include: (i) CCA-NGO, a representative organization of national and foreign NGOs operating in Mali; (ii) the Association of Consulting Engineers, representing the consulting sector; (iii) the Permanent Assembly of the Chambers of Agriculture; and (iv) four stakeholder representatives from the regional association(s). A national coordination and management agency will be established within the association, and will include a coordinator, financial director, M&E specialist, secretary, drivers and a guard. Establishment of the association will be a condition for effectiveness. Staff recruitment modalities will be the same as those foreseen for the regional associations (paragraph 5.) and suitable candidates will be drawn from the private and NGO sector, with civil servants being required to resign from their position upon appointment. The candidate for the position of coordinator will need to be acceptable to the MDRE and IFAD. An assurance to this effect will be obtained during negotiations.

8. The national association will be a registered association under private law. Once the regional associations include stakeholder union representatives of at least half of all villages involved, both regional associations will constitute a federation of the two associations, which will take over the role of the national association.

9. **Ministry of Rural Development and Water.** In line with the Government's policy of disengagement, MDRE will delegate overall responsibility for programme implementation to the national association. MDRE will be responsible for general overseeing of the national association. For that purpose, it will sign an agreement under the terms of which the national association will be responsible for appointing the implementation agency. Recruitment of the coordinator and the two directors will require the approval MDRE and IFAD.

10. **Other agencies.** The national and regional associations and the village groups will contract implementation of the programme to experienced and competent agencies and institutions in the private, NGO and public sector. To the extent feasible, microproject construction work will be assigned to small local enterprises, and tendering procedures should allow them to participate.

B. Implementation Arrangements and Responsibilities

Agreements

²⁰ Law 41/PCG of 28 March 1959 relating to associations.



11. The organizational set-up will be formalized through a series of agreements, including an implementation agency agreement²¹ under which MDRE will entrust programme implementation to the national association; the implementation agreements between the national association and each regional associations, defining the implementation modalities at regional level; the financing agreement between the regional association and the village group; and the tripartite implementation agreements between the regional association, the village group and the contractor providing services or carrying out works. An operations manual will be prepared specifying all procedures for administrative, financial and accounting activities, microproject selection criteria, the microproject programming, reporting and auditing and for relations between the national and regional associations. The operations manual will form be an integral part of the implementation agency agreement, and of the implementation agreements.

12. The first step in programme implementation will be to establish the regional association in the Ségou region. Four of its members, delegates of the unions of VA, will be among the founding members of the national association. Once the latter has been formally set up, it will sign and implementation agency agreement with MDRE.

13. **Implementation agency agreement.** Following the established practice under two projects implemented by AGETIPE and one by AIB, the Government, represented by MDRE, will delegate implementation responsibility for the programme to the national association by means of an implementation agency agreement. In this agreement, the Government must ensure that the associations will implement the programme according to the provisions of the loan agreement. The agreement will include at least the following elements:

- the objectives and scope of the activities to be undertaken by the association;
- modalities for financing the activities, and the establishment of a Special Account;
- programming and budgeting procedures;
- reporting and audit requirements;
- tax and duty exemptions for the associations and the firms providing goods and services and undertaking works; and
- the operations manual.

14. The implementation agency agreement will be reviewed by IFAD before being signed. An assurance to this effect will be obtained during negotiations.

15. **Implementation agreement.** The implementation agreement will be signed between the national association and each regional association and will be the instrument to ensure that the regional associations will implement the programme according to the modalities set out in the implementation agency agreement and the loan agreement. It will include:

- the distribution of tasks between the national and the regional associations;
- the implementation approach of the regional associations, based on subcontracting available capacities in the private, NGO and public sector;
- the financing modalities, and the establishment of an Advance Account;

²¹ Convention agence d'exécution.



APPENDIX V

- microproject approval, programming and budgeting procedures;
- reporting and audit requirements;
- implementation of the tax and duty exemptions; and
- the operations manual.

16. Each implementation agreement should be acceptable to IFAD and a corresponding assurance will be obtained during negotiations.

17. **Financing agreement.** Once a microproject has been finally approved, a financing agreement will be drawn up between the regional association and the village group. This agreement will specify the magnitude and nature of the contribution of both parties to the total costs of the investment; the timing of the respective contributions; conditionalities and deadlines to be met by the village group for the mobilization of funding from the association; flow of funds and payment methods; implementation responsibilities, reporting and audit procedures; and the resolution of disputes. The operations manual will include a standard format of the agreement.

18. **Tripartite implementation agreement.** This agreement is basically an implementation contract with a provider of services or an enterprise carrying out civil works. It will need to meet basic contractual requirements, including a description of the purpose of the contract; planning of activities, supervision and control; conditions for provisional and final acceptance of the works or services, and benchmarks for progress monitoring. The financial procedures will include the amount of the contract; the advance; the guarantee arrangement; the bank accounts; tax; and the fiscal modalities. Other contract stipulations include sanctions for delays, the termination of the contract, *force majeure*, etc. A standard format will be developed by the national association on the basis of available models from AGETIPE and AIB. The agreement will be signed by the village group, the regional association and the contractor. A standard format will be included in the operations manual.

19. **Operational manual.** The manual will be prepared before the start of programme implementation, and will be annexed to the implementation agency agreement and each implementation agreement. It will be drawn up on the basis of existing manuals and adjusted according to the specific procedures and criteria of the programme. It will cover all major programme implementation aspects at the national association and at the regional associations. As a minimum, it will include the following provisions:

- (a) Objectives and professional ethics.²² This chapter will set out the main objectives of the associations and of the programme, together with the basic principles of management such as independence, impartiality, efficiency, and economy. Programme staff will not be able to hold a position or have an interest in any of the public, private or NGO institutions which will conclude contracts with the associations.
- (b) Microproject identification and approval procedures. This includes the eligibility criteria for microprojects, and the approval procedures described below.
- (c) Microproject implementation, including procurement procedures and contracting, provisions for technical and socio-economic studies, supervision of works, accounting and payments.

²² Deontology principles.

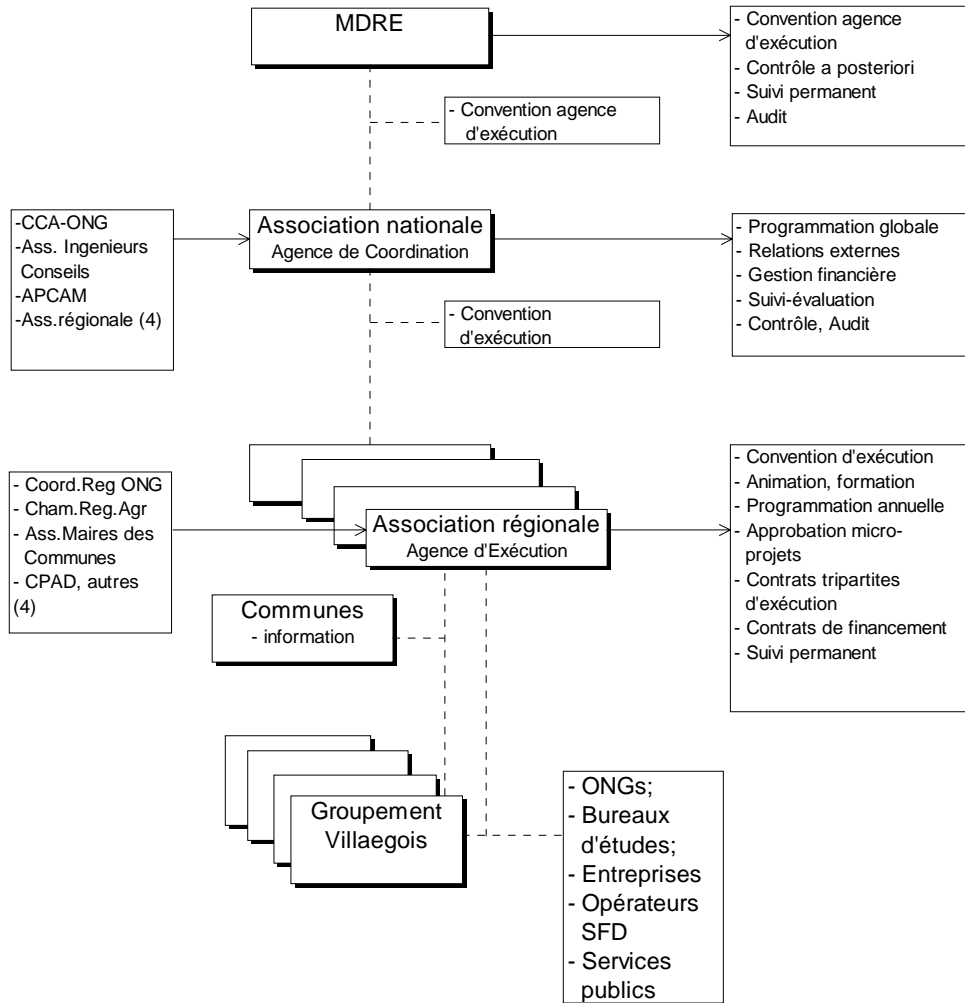


- (d) Programming at the regional association: preparation of the annual work programmes and budgets, monitoring of physical and financial progress, control of implementation, spot-checks, audits.
- (e) Programming at the national association: consolidating regional annual work programmes and budgets, preparation of budget indications for next year's programme, monitoring regional implementation, controls and audits.
- (f) Financial management, accounting system: operations of the Special Account and the regional Advance Accounts, handling of documentation, replenishments, monthly, quarterly and annual financial statements, budget revisions and their approvals.
- (g) Reporting, periodicity of reports prepared by the regional and national associations, outline of basic implementation reports. M&E, main indicators, procedures and responsibility for evaluation, periodicity, participation of stakeholders.
- (h) Supervision, application of the procedures and methods foreseen in the manual, frequency, profile of supervisors foreseen.

20. The draft operations manual will be reviewed by IFAD before its inclusion in the different agreements and a corresponding assurance will be obtained during negotiations.



ORGANIGRAMME POUR LE PROGRAMME SADEeF





ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS

A. Benefits and Beneficiaries

Benefits

1. Programme benefits will flow from the deposit and lending activities of the *CECs* and from the implementation of productive microprojects. They will also emerge from the social, collective and environment microprojects; from individual members of *CECs* investing loan funds in profitable undertakings with a short turn-over, such as trade and livestock fattening; from the institutional strengthening activities of the programme such as literacy training, management and technical training, support to village groups; and from the direct participation of stakeholders in programme management.

2. With effective demand determining the mix of investments to be realised during the course of programme implementation, only an approximation of possible benefits can be made. Below, a specification of the most quantifiable benefits has been attempted.

3. **CECs.** An analysis of the different networks of *CECs* shows that the larger type makes an annual return of about 6% over the initial costs of its establishment, including a three-year declining subsidy of its operating costs. A smaller *CEC* yields a return of 3.5% over the initial outlays. These figures do not take account of individual returns which borrowers make over the borrowed investment funds. For financial institutions, where return over total capital is usually in the order of 1% - 2%, these margins are reassuring. Applied to the total planned programme investments for each type of *CEC*²³, these would amount to annual benefits from 40 large *caisses* of USD 62 760 and of USD 54 900 from 60 small *caisses*.

4. **Productive microprojects** include infrastructure schemes that will generate an immediate return to the individual stakeholders participating in their operations. Since the composition of demand for these is not known, no attempt has been made to estimate aggregate benefits for this type of investment, but for typical examples the financial return for the stakeholders has been estimated instead. Four models for water management infrastructure have been developed.

- **Irrigated vegetable production.** This type of microproject is in great demand by women. Typically, it concerns an area of about 0.4 ha, with water supplied from a large-diameter well. The area is divided into 10 plots, and several vegetables are grown in sequence. For the analysis, a single crop of onions, the most important crop, has been assumed.
- **Pumped irrigation scheme.** This type of scheme has been developed in the central delta area by the “*Valorisation des Ressources en Eau de Surface*” Project and is now spontaneously replicated. Typically it involves a perimeter of 8 ha served by a 5 hp motor pump, with individual plots of about 0.25 ha. Often, the planting of eucalyptus is undertaken to ensure sufficient resources for the replacement of the pump. Single cropping of paddy has been assumed, although potential for a second crop is available.
- **Gravity irrigation scheme.** In certain areas, it is possible to exploit available surface water resources by means of gravity schemes. An average system will cover about 12 ha, with

²³ Total investment costs are USD 2.6 million, of which USD 1.0 million are attributed to 40 large *caisses* and USD 1.6 million to 60 small ones.



APPENDIX VI

plots of up to 0.5 each. Single cropping of paddy has been taken as a typical production pattern.

- **Controlled flooding.** The floods of the Niger and Senegal Rivers are being used for floating rice and flood-recession sorghum production. Improvements in water management can be obtained by simple infrastructure works that are often the first step towards full water control. An average microproject will cover about 35 ha, with individual plots of 1 ha. For the purpose of estimating benefits, a single crop of paddy has been assumed.

5. A financial analysis has been carried out for these types of microprojects, with the costs including all investments costs; the production costs of the crops grown, assuming the use of current levels of inputs; the financial costs of credit for inputs and, where applicable, for the operation of the motor pump, at a current interest rate of 12%; the schemes' annual maintenance costs at about 2% of the investment costs; and the replacement of the pump in pumped schemes.

6. Returns include the value of paddy and of onions as typical crops, representing the variety of crops actually grown. Yield levels are based on current levels of input use and vary with the degree of water control between 2 t/ha for paddy in controlled flooding schemes to 5 t/ha for pumped irrigation, while the onion yield has been estimated at 20 t/ha. Prices used for the valuation of output have been based on conservative estimates, taking the lowest seasonal values. Storage of output, or processing paddy into rice before selling, would significantly raise returns.

Table 1. Financial returns of selected productive microprojects

Type of microproject	Area (ha)	Crop	Yield (kg/ha)	Investment costs (XOF)	Gross return (XOF)	Rate of return (%)	Return per labour day (XOF)
Irrigated vegetables	0,36	onion	20 000	2 105 000	422 991	20%	3 790
Pumped irrigation	8	paddy	5 000	16 129 000	2 618 013	16%	5 365
Gravity irrigation	12	paddy	4 000	16 388 000	3 540 000	27%	4 836
Controlled flooding	35	paddy	2 000	17 283 000	3 465 000	25%	1 941

7. In terms of financial return, each microproject largely exceeds the minimum requirement of yielding at least a return equivalent to the medium-term interest rate, which is about 7%. If an allowance for risk of half the interest rate is added, the cut-off rate would be 10.5%. Even then, all investments yield sufficiently attractive returns, exceeding this rate by a large margin. As can be expected, pumped irrigation is the lowest-yielding investment. Return per labour day also exceeds the current rural wage rate of XOF 1 000 per day sufficiently to be attractive.

8. During the course of the programme, some 400 productive microprojects may be implemented if present demand forecasts are realised. With an average gross return of about XOF 2.5 million, at full development this would yield an annual benefit stream of XOF 1 billion, or USD 1.6 million.

9. The social or indirect benefits have not been quantified, but they will be important. For instance, road repair and construction of village stores will contribute to improving marketing conditions; the construction or repair of wells for drinking water will help to reduce the workload of women, the planting of village wood lots, or the construction of bounds, will help to reduce pressure of the natural resources.



Beneficiaries

10. Microproject design will depend on the initiatives and demand of village groups and, assuming about 50 beneficiaries for each social, collective or environment microproject and some 30 for productive microprojects, will result in a total number of 72 225 users and beneficiaries. This assumes that, in a given village, the same person only benefits from one of the three microprojects implemented in the village, which seems improbable, as there will certainly be some degree of overlap between beneficiaries of microprojects. Overall, some 535 villages will be involved in this programme activity.

11. The decentralized financial services will benefit 335 persons per small CEC and 634 persons per large CEC, for a total of 45 460 beneficiaries. To promote synergy between the two types of programme activities, about half the villages involved in the promotion of financial services will also undertake microprojects. This will result in a total of 94 955 programme beneficiaries. If it is assumed that 75% of these beneficiaries represent different households, the number of households involved, thus, would be 71 200 or a total household population of 498 400 persons. This would amount to 41% of the total population in the programme area. These estimates are, however, purely theoretical and only indicate a possible order of magnitude. The real number of persons effectively benefiting from the programme can only be established *a posteriori*.

B. Women

12. The programme will ensure that women will have the opportunity to participate in it on similar terms to men. To achieve this in an essentially patriarchal environment, specific measures will be taken:

- In villages where no women's groups or other representative structures exist to allow women to express their priorities, participatory analysis will take specific account of the constraints, priorities and solutions envisaged by women. A major part of microprojects will target women directly.
- The literacy rate is substantially lower among women than among men, and the literacy training provided by the programme will be set up in such a way that women can participate in it. The courses will be held in the village, a small incentive will be provided, and arrangements will be made to ensure that some of the household tasks are carried out during the learners' absence. Course timing will be determined by the participants. Technical and management training will also be addressed to women.
- Access to credit from CECs is biased by the inability of most women to pledge a guarantee because women's property rights are limited. In line with similar ongoing projects, the programme will provide specific opportunities for women through: (i) a guarantee fund for loans to individual women; and (ii) the promotion of Grameen Bank-type groups of women, which will operate on a joint liability basis. Promotion of lending to women is in the interests of the CECs as women have proved to represent a lower credit risk and to improve the sustainability of CECs through strong repayment performance.

C. Environmental Status and Impact

13. The scope of the individual programme activities is limited and, *a priori*, there should be no major negative impact on the environment. However, the cumulative effect of a large number of small investments cannot be ignored.



APPENDIX VI

14. Water management infrastructure will use underground or surface water resources. The former will be exploited through large-diameter wells with hand operations. These are relatively shallow wells, using underground water tables which are replenished through rainfall. The area to be developed for irrigation, using either small dams exploiting temporary water streams or small schemes using resources from the major rivers, the Senegal and the Niger, is marginal and will not have a noticeable impact on the overall availability of water resources.

15. The health impact of programme activities will need to be monitored. This refers to the quality of drinking water from open wells and to the incidence of water-borne disease in irrigation schemes.

16. The programme area includes some humid zones, with particular characteristics for the conservation of nature and bio-diversity. Therefore, no activities will be undertaken in these protected areas. Some activities will have an impact on the use of land resources and may lead to conflicts between livestock herders and crop farmers or between land owners and tenants. Soil degradation may be the result of irrigation and erosion risks.

17. The programme will be classified as Category B in IFAD terminology in view of the type of activities supported and their potential impact on the environment. All microprojects will need to be analysed with regard to their potential impact on the environment during formulation, while the environmental aspects will need to be emphasized during training and monitoring. As the microprojects will be relatively small (not exceeding USD 33 500) and their individual impact will be marginal, the project analysis will need to be simple.

18. No economic analysis has been made for the programme as a whole. A financial analysis has been carried out to determine under which conditions the programme will at least yield a financial return equal to the going interest rate of 7%. The basic elements underlying the analysis are as follows:

- all programme costs have been taken into account. Only price contingencies have been excluded to maintain constant prices, and all physical contingencies, representing 8% of total base costs, have been included;
- returns to programme investments include:
 - returns to productive microprojects;
 - returns to the initial investments in the CECs;
 - net earnings of CEC borrowers.
- returns to productive microprojects amount on average to XOF 2.5 million (USD 4 166) per year (see Table 5 above);
- annual returns on the investment in an average CEC amount to USD 1 176;
- about 40 large CECs will be each lending about XOF 24 million per year, while the 60 smaller CECs will each be lending some XOF 2.5 million to their members. Adding the programme re-financing facility of USD 868 000 to this will add up to a total of about XOF 1.6 billion (USD 2.7 million) being turned over annually²⁴. Assuming the borrowers will make an average net return of 25% per year over their

²⁴ Probably faster, as much of the lending will be for short periods of three to four months.



investments, similar to the productive microprojects, annual indirect benefits from this component will amount to about XOF 4.05 million, or USD 6750 per CEC; and

- the length of the analysis period is 25 years, and no residual values have been considered.

19. Under these conditions, it appears that in order to achieve a financial return of 7% over the total programme investments, the equivalent return on all 1 200 microprojects other than the 400 productive microprojects should have a value of 57% of the total benefits of the 400 productive projects. In other words, each of the 1 200 social, collective and environment microprojects should yield annual benefits equivalent to about USD 790. Assuming an average of 45 stakeholders, this means USD 17.50 per stakeholder, or XOF 10 500. This is equivalent to the price of a goat. It does not seem unreasonable to expect that this represents a minimum level of motivation for stakeholders to undertake any project. If this is so, it can be expected that the microprojects, other than the directly productive ones, may yield a return per stakeholder, the value of which will be at least equivalent but more often higher than the estimated XOF 10.500. Benefits, however, do not necessarily consist of marketable goods or services but include such items as reduced workloads for women (i.e., fetching water), improved technical and management capacities in men and women, raised literacy levels, group formation and participation in management.

20. It may thus be concluded that the programme has an equivalent financial internal rate of return of at least 7%. The real rate depends on the mix of microprojects implemented and on the degree to which the social, collective and environment microprojects yield marketable benefits. In the extreme case, where no financial benefits will result from any of these microprojects, the programme's financial rate of return will be 3%. The programme's emphasis on institution-building and training and the stakeholders' involvement in management justifies such a rate.