



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva - 68º período de sesiones
Roma, 8 y 9 de diciembre de 1999

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA

REPÚBLICA DE ZAMBIA

PARA EL

**PROGRAMA DE EMPRESAS Y COMERCIALIZACIÓN PARA PEQUEÑOS
AGRICULTORES**

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 agrícola	1
B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA	2
C. Estrategia de colaboración del fida con zambia	3
PARTE II - EL PROGRAMA	5
A. Zona y grupo-objetivo del programa	5
B. Objetivos y alcance	6
C. Componentes	6
D. Costos y financiación	8
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	11
F. Organización y administración	11
G. Justificación económica	13
H. Riesgos	14
I. Impacto ambiental	15
J. Características innovadoras	15
PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	15
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 ZAMBIA (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA A ZAMBIA)	2
III. DYNAMIC LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO DINÁMICO)	
IV. COSTS AND FINANCING (COSTOS Y FINANCIACIÓN)	6
V. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	8
VI. FINANCIAL AND ECONOMIC ANALYSIS (ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO)	11

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Kwacha (ZMK)
USD 1,00	=	ZMK 2 500
ZMK 1,00	=	USD 0,00044

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

CCP	Comité Consultivo del Programa
GEAP	Grupos especializados en las áreas prioritarias
JNC	Junta Nacional de Caminos
MAAP	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca
MALV	Ministerio de Administración Local y Vivienda
MFDE	Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico
OCP	Oficina de Coordinación del Programa
ONG	Organización no gubernamental
PISA	Programa de Inversión en el Sector Agrícola
SyE	Seguimiento y evaluación
UAF	Unidad de Administración Financiera

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE ZAMBIA

Ejercicio fiscal

1° enero - 31 diciembre

REPÚBLICA DE ZAMBIA
PROGRAMA DE EMPRESAS Y COMERCIALIZACIÓN PARA
PEQUEÑOS AGRICULTORES
RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	FIDA
PRESTATARIO:	la República de Zambia
ORGANISMO DE EJECUCIÓN:	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca (MAAP)
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA:	USD 18,3 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 11,55 millones (equivalentes a USD 15,9 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:	Ninguno
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 1,6 millones
CONTRIBUCIONES EN ESPECIE:	USD 0,8 millones de las ONG y los intermediarios comerciales
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	Supervisado por el FIDA

SINOPSIS DEL PROGRAMA

¿Quiénes son los beneficiarios?

Los beneficiarios directos e indirectos de todas las actividades del programa serán los pequeños agricultores que viven en siete áreas prioritarias y diez núcleos más pequeños que conforman la zona del programa. Dentro de la población total estimada de 300 000 familias aproximadamente, la población-objetivo estará integrada por unas 85 000 familias. Se prevé que un tercio de ellas participará activamente en el programa, incluidas unas 20 000 a 25 000 familias que se beneficiarán directamente de las actividades de formación o fortalecimiento de grupos empresariales. Un mayor número de familias, estimado en 50 000-60 000, se beneficiarán indirectamente, sobre todo gracias a una mayor accesibilidad física a los mercados durante todo el año.

¿Por qué son pobres?

En 1998, el 82% de la población rural del país estaba clasificada como pobre, es decir con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer las necesidades básicas familiares. En Zambia, esto representa el equivalente de USD 0,63 diarios. La falta de acceso a insumos, servicios, y a medios de transporte, mercados e infraestructura social, y una política económica inadecuada son los principales factores que influyen en la pobreza. Las reformas económicas realizadas para invertir las insostenibles políticas intervencionistas del pasado no han producido aún efectos positivos sobre las condiciones de vida de la población rural pobre, y a corto plazo han aumentado la carga que para el presupuesto familiar representan los costos de transporte, los precios de los insumos y los tipos de interés más elevados.

¿Qué hará en su favor el programa propuesto?

A pesar de su relativo aislamiento, la población pobre tiene vínculos con los mercados de abastecimiento de insumos y de productos y responde a la evolución de esos mercados. Sin embargo, su falta de conocimientos y su incapacidad para interactuar en forma eficaz con ellos limitan su integración en la economía de mercado, como lo hacen también la reducida gama de posibilidades de producción, las distancias y una insuficiente accesibilidad física. Los pequeños agricultores se beneficiarán de diversos mecanismos de vinculación con los mercados, a los que el programa prestará apoyo para facilitar la formación y el fortalecimiento de grupos empresariales de pequeños agricultores, con los conocimientos y la “masa crítica” necesarios a fin de lograr una interacción rentable con los intermediarios comerciales; aumentar el acceso físico a los mercados de insumos y productos mediante el mejoramiento de los caminos; promover la diversificación de la producción y la comercialización de los cultivos de los agricultores minifundistas y de otras empresas rurales; y ayudar a crear una red más eficiente y competitiva entre comerciantes y proveedores de servicios para esos agricultores.



¿Cómo participarán los beneficiarios en el programa?

Los beneficiarios participarán en los procesos de planificación y ejecución para garantizar que las intervenciones se ajusten a los intereses y prioridades de los pequeños agricultores. El programa establecerá grupos especializados en las áreas prioritarias (GEAP), integrados por representantes de los grupos de agricultores, los intermediarios comerciales y otras partes clave directamente interesadas (con representación de hombres y mujeres) con los fines siguientes: a) colaborar con los organismos de ejecución del programa en la selección de las esferas de intervención; b) identificar las limitaciones, oportunidades y prioridades de los pequeños agricultores y otras partes directamente interesadas en el área; c) examinar las posibilidades de una exitosa puesta en marcha de las iniciativas del programa; y d) preparar la estrategia de las áreas prioritarias y el programa de actividades correspondiente. Durante la ejecución, cada GEAP desempeñará una función clave en el seguimiento de los resultados y efectos de las actividades del programa en su área respectiva.

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA
REPÚBLICA DE ZAMBIA
PARA EL
PROGRAMA DE EMPRESAS Y COMERCIALIZACIÓN PARA PEQUEÑOS
AGRICULTORES

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República de Zambia, por la cantidad de DEG 11,55 millones (equivalentes a USD 15,9 millones, aproximadamente), en condiciones muy favorables, para ayudar a financiar el Programa de Empresas y Comercialización para Pequeños Agricultores. 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 él, habida cuenta de que se centra en el desarrollo de vínculos de mercado para los cuales el Fondo tiene una orientación estratégica prioritaria a nivel regional, y de sus elementos innovadores con respecto a la asignación de grandes elementos de la ejecución del programa a organizaciones no gubernamentales y de servicios contratadas.

PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL
Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA ¹

A. La economía y el sector agrícola

1. Zambia es un país sin litoral, con una superficie de 750 000 km² aproximadamente, que limita con Angola, Botswana, Mozambique, Namibia, la República Democrática del Congo, Tanzania y Zimbabwe. Tiene una población total estimada en 9,5 millones de habitantes aproximadamente, y una baja densidad demográfica de 12,7 personas por km². La población se concentra a lo largo de la denominada “línea del ferrocarril” (Provincias Septentrional, Central, Lusaka y Copperbelt) y la Provincia Oriental adyacente. Zambia es un país con una elevada tasa de urbanización, ya que el 43%, aproximadamente, de su población vive en ciudades y pueblos.

2. Hasta los años setenta la economía del país dependía fuertemente del sector de la minería del cobre. Durante este período el régimen intervencionista perseguía sus objetivos de política agrícola mediante la subvención de los precios, la centralización de los servicios y el suministro de insumos, y el predominio paraestatal en las actividades de elaboración, comercialización y distribución de los productos agropecuarios. Así pues el crecimiento de las redes comerciales locales y de las empresas rurales se vio obstaculizado. La reorientación de la política gubernamental hacia un sistema de mercado se inició en 1992, cuando el Estado se retiró de la mayoría de las actividades de producción agrícola y de suministro de insumos, y puso término a los controles sobre la comercialización y los precios. Sin embargo, las esporádicas intervenciones del Gobierno en los mercados de los fertilizantes y el maíz limitaron la eficacia del sector privado y los resultados generales de la economía no han

¹ Para más información, véase el apéndice I.



mejorado. Entre 1992 y 1996, el PIB total disminuyó en un 3,9% y el PIB per cápita en un 13,5%. Sin embargo, los datos del Banco Mundial indican que Zambia tiene el potencial necesario para alcanzar en el próximo decenio una tasa anual de aumento del PIB del 4% al 5%, con la agricultura como principal resorte del crecimiento futuro. Este sector proporciona los medios de subsistencia a un 50% de la población.

3. La agricultura es principalmente de secano y en ella predominan los pequeños agricultores que constituyen alrededor del 75% de las 900 000 familias agrícolas, es decir, unas 650 000 familias en total². Éstas contribuyen con el 65% del maíz, el 75% del maní, el 85% del sorgo, el 95% del mijo, el 55% del girasol y el 95% del algodón que se produce. La experiencia del país demuestra que cuando se proporcionan conocimientos especializados de producción y acceso a los mercados, los pequeños agricultores reaccionan y actúan rápidamente. El cambio más destacado desde la liberalización de los mercados ha sido la aparición de acuerdos relativos a explotaciones satélite, en virtud de los cuales los agricultores producen un cultivo para una organización que suministra y financia los servicios y los insumos, y compra la producción. Actualmente unos 150 000 pequeños agricultores se dedican al cultivo del algodón por contrata. Paralelamente está surgiendo un núcleo cada vez mayor de intermediarios comerciales, que incluyen desde pequeños comerciantes a nivel rural hasta grandes empresas que operan en todo el país. Se prevé que el aumento del número de intermediarios comerciales y la mayor competitividad se traducirán progresivamente en precios más bajos de los insumos, precios de venta más favorables y mejores servicios para los pequeños agricultores. Sin embargo, es mucho lo que aún debe hacerse para lograr que los mercados operen en forma eficiente.

4. La planificación y administración de todos los gastos públicos y los de la mayoría de los donantes en el sector agrícola están dirigidas por el Programa de Inversión en el Sector Agrícola (PISA) que comprende: a) el Programa de inversiones agrícolas del sector público administrado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca (MAAP) y b) otros mecanismos y servicios orientados fundamentalmente al sector privado o proporcionados por éste, cuya administración cae fuera del ámbito del MAAP, así como el foro consultivo del PISA. En ellos participan representantes del Gobierno, los donantes, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las asociaciones de agricultores, que desempeñan la principal función coordinadora en las cuestiones intersectoriales. Un órgano asociado, establecido en forma conjunta con esas entidades, es el foro de industrias agroalimentarias, que aglutina a las principales empresas de este sector, y actúa además como grupo de presión y es un punto común de interacción del Gobierno y los donantes con el sector privado.

B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA

5. Desde 1982 el FIDA ha financiado seis proyectos en Zambia, con un compromiso total de préstamos por valor de DEG 59,0 millones. Los proyectos iniciales procuraban amortiguar los efectos de una economía de planificación centralizada sobre la población rural pobre; esos proyectos ya se han cerrado. Los tres proyectos aprobados después de 1991 están plenamente integrados en el PISA. El Proyecto de Desarrollo Zonal de la Provincia Nordoccidental - Fase II se centra en las necesidades de los agricultores de subsistencia y los grupos vulnerables. El Programa de Seguridad Alimentaria de la Familia en la Provincia Meridional procura aumentar la capacidad de las familias que padecen inseguridad alimentaria para combatir los efectos de la sequía. Se trata de programas destinados a áreas específicas y que tienen múltiples componentes. La tercera intervención - el Programa de Riego y Aprovechamiento de Recursos Hídricos para los Pequeños Agricultores - tiene por finalidad

² Por "pequeño agricultor" se entiende el que tiene derecho de uso (pero no título de propiedad) de 5 ha de tierras en que cultiva hasta 3 ha, normalmente utilizando sólo mano de obra familiar y sin bueyes ni aperos de labranza mecanizados. Las otras categorías son los "agricultores emergentes", quienes normalmente tienen títulos de propiedad sobre 5 a 30 ha de tierras y cuyo número se cifra en unos 120 000, y alrededor de 26 000 "agricultores comerciales", que suelen tener más de 30 ha de tierras.

umentar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición mediante la rehabilitación de pequeñas estructuras de almacenamiento de agua y la difusión de tecnologías sencillas de riego. Estos proyectos, destinados a los hogares más vulnerables y que sufren mayor inseguridad alimentaria, están produciendo un impacto positivo y han respondido satisfactoriamente a las situaciones de emergencia imprevistas, como, por ejemplo, las enfermedades de los cultivos, la sequía y la escasez de semillas.

6. Las actividades actuales del FIDA en Zambia han permitido extraer las enseñanzas siguientes: a) los enfoques tradicionales en materia de investigación y extensión a través de la prestación de servicios por el sector público han demostrado ser ineficaces, y es necesario elaborar enfoques que atiendan las necesidades de los agricultores e integrar mejor las funciones de investigación y extensión; b) las intervenciones en los proyectos en áreas específicas no han sido bien coordinadas para poder garantizar la complementariedad de las actividades de apoyo; c) la ejecución de los proyectos se ha visto en general entorpecida por el elevado movimiento del personal de la administración pública, la demora en las adquisiciones y una insuficiente financiación interna; d) la supervisión de los proyectos no ha proporcionado siempre las orientaciones necesarias; e) la insuficiente comprensión de los objetivos y procesos de la formación de grupos dio lugar a una falta de orientación concreta y cohesión de los grupos. Se requieren tiempo y recursos suficientes para que la movilización de grupos logre que éstos tengan cohesión y autonomía.

C. Estrategia de colaboración del FIDA con Zambia

Erradicación de la pobreza

7. En 1998, el 61% de la población del país estaba clasificado como pobre, es decir, con un nivel de ingresos insuficiente para satisfacer las necesidades básicas familiares, que se cifra en una cuantía anual de ZMK 540 000 (USD 230). La pobreza en las zonas rurales es mucho mayor que en las urbanas; en 1998 el 82% de la población rural vivía por debajo de la línea de pobreza, en comparación con el 41% en las zonas urbanas. Un estudio anterior, de 1996, señalaba sólo una diferencia del 6% entre la provincia con el nivel más alto de pobreza y la del nivel más bajo. Los objetivos inmediatos del Gobierno incluyen reducir la incidencia de la pobreza del actual nivel del 61% al 50% para el 2004. El Gobierno está elaborando un marco estratégico nacional para aliviar la pobreza en el que se definen las medidas necesarias para alcanzar este objetivo. Se ha comprendido que es necesario adoptar medidas para acelerar el ritmo con que los beneficios del crecimiento global llegan a la población pobre. Se requiere una acción que promueva la potenciación económica de los sectores pobres de la población rural mediante el logro de una mayor productividad de los agricultores minifundistas, en particular facilitando el establecimiento de vínculos con las inversiones y operaciones del sector privado a través de una organización y un desarrollo efectivos del mercado. Se reconoce además que el crecimiento rápido y de amplia base, esencial para reducir la pobreza, debe ser complementado en las zonas marginales de escaso potencial con iniciativas directas para el alivio de la pobreza por parte del sector público, incluidos los tipos de operaciones de apoyo a los pequeños agricultores a quienes presta asistencia el FIDA en el marco del PISA.

Política del FIDA para erradicar la pobreza

8. La actual estrategia del Fondo en Zambia parte de la idea de que, en el entorno económico existente hoy día, que es el resultado del proceso de liberalización del mercado iniciado en 1992, el continuo y exclusivo hincapié en la producción de subsistencia (que rebasa los compromisos existentes en el marco del PISA de Zambia) no permitirá al sector agrícola alcanzar los niveles de crecimiento que podrían producir efectos sobre la pobreza, ni generar los recursos necesarios para sostener el desarrollo de servicios sociales y económicos para los pequeños agricultores. El futuro crecimiento agrícola dependerá del mercado, y la fuerza clave será el sector privado. Existen actualmente oportunidades para que los pequeños agricultores puedan contribuir al crecimiento



agrícola y beneficiarse de él, y éstas se ampliarán a medida que la liberalización permita actuar a las fuerzas de mercado. La reacción de esos agricultores al mercado y su aprovechamiento de las oportunidades que surjan a medida que prosiga la liberalización darán lugar a que cultiven una mayor variedad de productos y a que diversifiquen los sistemas agrícolas.

9. El principal elemento estratégico del FIDA será la elaboración de mecanismos que permitan a la población pobre beneficiarse de las oportunidades que ofrece la utilización de criterios comerciales en el sector de los pequeños agricultores, promoviendo para ello el establecimiento de vínculos entre éstos y los mercados en relación con los cultivos que tengan una ventaja comparativa y optimizando las condiciones que rijan las relaciones de los agricultores con el sector privado. La función del Fondo es establecer vínculos entre los diversos protagonistas - el sector privado, los pequeños agricultores y el sector público - en el marco de una asociación que garantice a esos agricultores unos beneficios equitativos. Las intervenciones deberían estar concretamente orientadas hacia los agricultores e incluir un conjunto de actividades que permita a los que tengan un elevado potencial, aunque sean pobres, y a los menos favorecidos, que carecen de bienes, participar y beneficiarse de ellas. Una estrategia de incorporación de los criterios comerciales sensible a los problemas de la pobreza permitirá, a la vez, prestar apoyo a la promoción de oportunidades de mercado para los agricultores minifundistas y la rehabilitación de caminos secundarios para facilitar un aumento de la esfera de acción, utilizando métodos de gran densidad de mano de obra a fin de aportar fondos en efectivo a la economía local, al tiempo que se promueve el proceso de capitalización de los agricultores carentes de bienes. El desarrollo de servicios de ahorro y crédito respaldará aún más el proceso de capitalización rural.

Justificación del programa

10. La principal preocupación de los pequeños agricultores es su propia seguridad alimentaria, y tal vez su objetivo más importante sea lograr una mayor producción de granos que garantice su subsistencia. Sin embargo, esa mayor producción no puede por sí sola resolver el problema de la pobreza. En primer lugar, el incremento de esa producción depende de la utilización de insumos, cuya compra es sólo posible si el agricultor dispone de dinero en efectivo. En segundo lugar, el monto máximo de los ingresos posibles obtenidos con la producción de subsistencia solamente coincide prácticamente con la línea de la pobreza. En ausencia de mercados efectivos, los pequeños agricultores no tienen más opción que producir cultivos de subsistencia con un bajo nivel de insumos: se encuentran en un círculo vicioso de bajos ingresos e inseguridad alimentaria. El problema, pues, es crear nuevas oportunidades para la producción y comercialización exitosas de cultivos de mayor valor, a fin de ayudar a esos agricultores para que puedan adquirir los insumos necesarios para aumentar la producción alimentaria, y de ese modo romper el ciclo de la pobreza. El objetivo de la agricultura en pequeña escala es un marco en el cual los pequeños agricultores actúan como empresarios que tienen acceso a crédito con fines de inversión y capital de explotación, adquieren insumos adecuados de abastecedores competitivos, utilizan servicios de extensión eficaces para producir los cultivos que ellos eligen y venden la producción a compradores competitivos. Sin embargo la interacción de una compleja serie de factores normativos, institucionales y económicos hacen que sólo sea posible establecer la política y el marco económico óptimos para la mayoría de los agricultores minifundistas de Zambia sólo sea posible establecerlos en un futuro distante. El programa prestará apoyo a este proceso mediante la creación de nuevas oportunidades para que los pequeños agricultores participen en la economía monetaria, y contribuyendo a que los vínculos existentes funcionen en forma más satisfactoria, mediante un especial hincapié en intervenciones que ayuden a reducir los elevados costos de las transacciones que reducen la rentabilidad, tanto de los pequeños agricultores como de los intermediarios comerciales.

PARTE II - EL PROGRAMA

A. Zona y grupo-objetivo del programa

11. **Zona del programa.** El programa tendrá alcance nacional, si bien apoyará intervenciones en ciertos lugares o “áreas prioritarias” con ventajas comparativas en lo que respecta a la producción agrícola, y preverá la utilización eficaz de mecanismos de vinculación con los mercados. Dichas áreas no estarán delimitadas administrativamente sino que se caracterizarán más bien por la aplicación, mediante un proceso interactivo, de los siguientes criterios; a) concentración de las actividades comerciales, de elaboración y económicas; b) agrupación de pequeños agricultores que produzcan o que tengan capacidad para producir excedentes comercializables y c) fomento de la accesibilidad. Se prevé que las áreas prioritarias del programa estarán ubicadas sobre todo en las provincias que se encuentran a lo largo de la “línea del ferrocarril” (Meridional, Central, Lusaka), pero también en algunas partes de la Provincia Oriental y pequeñas partes de las provincias adyacentes como la Copperbelt, donde existe una concentración de población y de actividades agrícolas y comerciales. En cada una de las áreas prioritarias viven de 30 000 a 50 000 familias rurales y se abarca partes de dos a tres distritos, dependiendo de su superficie y de la densidad demográfica. El programa intervendrá asimismo respaldando los vínculos con los mercados en “núcleos prioritarios” más reducidos de actividades de comercialización y producción agrícolas, en las partes más remotas del país, que por lo general se denominan “zonas remotas”. El tamaño de estos núcleos prioritarios variará, pero se prevé que serán considerablemente más reducidos que las áreas prioritarias y podrían comprender de 2 000 a 5 000 familias rurales.

12. **Grupo-objetivo.** El principal grupo-objetivo del programa son los agricultores minifundistas, que serán los beneficiarios directos e indirectos de todas sus actividades. Dado que en las zonas rurales de Zambia la pobreza es omnipresente, todo el grupo-objetivo del programa estará clasificado como pobre³ y, de acuerdo con las normas internacionales, la mayoría de sus componentes estarían ya incluidos en el grupo de extrema pobreza. Si bien el porcentaje de personas pobres y la incidencia de la pobreza extrema alcanzan un nivel máximo en las zonas remotas menos pobladas, en cifras absolutas, el mayor número de pobres se registra en las provincias más pobladas. En las zonas de mayor concentración a las que está destinado el programa viven más de la mitad de las familias clasificadas como pobres con arreglo a los criterios nacionales.

13. La selección de los beneficiarios formará parte integrante del proceso de planificación en las áreas prioritarias. A las amplias sesiones interactivas de estrategia seguirán otras sesiones de trabajo más intensivo en comunidades representativas, a fin de determinar las prioridades de los diferentes grupos de intereses, inclusive las mujeres, los jóvenes y otros sectores de la población, que a menudo están insuficientemente representados. Las técnicas que se utilizarán incluirán la evaluación rural participativa (ERP), la evaluación rural rápida (ERR) y otros instrumentos cualitativos cuya finalidad es facilitar la participación activa del grupo-objetivo en la definición de las oportunidades y necesidades correspondientes. Lo que se persigue es garantizar que las diversas opciones elaboradas para un área prioritaria determinada respondan plenamente a las necesidades del grupo objetivo; que se fomente la participación de los miembros más pobres de las comunidades, y que no existan obstáculos para participar en los grupos. Se seguirán de cerca la participación de los grupos vulnerables en las actividades y los efectos correspondientes. En los dos exámenes del programa se incluirá una evaluación de la participación de los beneficiarios y del modo en que las actividades del programa afectan a los diferentes sectores de la población rural.

³ Con unos ingresos anuales que no superan los ZMK 540 000, equivalentes a USD 0,63 al día.

B. Objetivos y alcance

14. **Objetivos del programa.** El principal objetivo del programa es aumentar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados de insumos y productos, con la meta global de incrementar los ingresos y la seguridad alimentaria de los agricultores minifundistas. Esta meta se alcanzará en el marco de cinco objetivos intermedios: a) facilitar la formación y fortalecimiento de grupos y asociaciones empresariales de pequeños agricultores y crear capacidad en las instituciones locales para que realicen esas actividades; b) aumentar el acceso físico a los mercados de insumos y productos, poniendo al mismo tiempo en marcha iniciativas encaminadas a establecer mecanismos de vinculación con los mercados; c) facilitar la creación de una red rentable, competitiva y eficiente de empresas agroalimentarias y comerciales que preste servicios a los agricultores minifundistas; d) promover la diversificación de la producción y comercialización de los cultivos y empresas de los pequeños agricultores, y e) reforzar el marco normativo, legislativo e institucional a fin de mejorar los vínculos de los pequeños agricultores con el mercado.

C. Componentes

15. El programa tiene tres componentes de inversión: a) asistencia para la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas; b) establecimiento de vínculos con el mercado y c) apoyo a los aspectos normativos, legislativos e institucionales.

Asistencia para la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas

16. El programa proporcionará USD 4,2 millones para fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores de participar en los mercados de insumos y productos. Se prestará asistencia para la creación y capacitación de grupos empresariales de esos agricultores y para acrecentar la capacidad de las ONG locales, para realizar actividades asociativas de desarrollo. La asignación y escalonamiento de los recursos del programa para la formación y fortalecimiento de los grupos estarán estrechamente coordinados con la iniciativa financiada por el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD) denominada “Asistencia para aumentar la capacidad de las asociaciones de agricultores en Zambia”. El número de grupos de asociaciones empresariales dependerá del proceso de planificación y fijación de prioridades y de las circunstancias particulares de cada área y cada núcleo prioritarios. No obstante se prevé que durante los siete años del programa, se formarán o reforzarán unos 1 200 grupos, integrados por un total de 20 000 a 30 000 familias.

Establecimiento de vínculos con el mercado

17. A través de este componente se financiarán actividades que mejoren las relaciones entre los pequeños agricultores y los intermediarios comerciales. Todas las intervenciones del componente se financiarán con cargo a un fondo flexible de USD 8,8 millones, que comporta los tres grupos siguientes: a) mejora de los caminos de acceso; b) ayuda a los intermediarios entre los pequeños agricultores y el mercado, y c) asistencia para la diversificación de los mercados. La importancia que se dé a cada actividad dependerá de las necesidades y prioridades expresadas en las áreas prioritarias y del éxito con que se haya realizado hasta la fecha.

18. El costo de la mejora de los caminos de acceso se ha calculado de forma que permita la plena rehabilitación de unos 185 km de caminos primarios de acceso, la reparación de tramos de carreteras en otros 475 km y el mantenimiento sistemático de 510 km, para todo lo cual se han previsto métodos de gran densidad de mano de obra, así como la capacitación de unos diez pequeños contratistas locales.

19. El apoyo a los intermediarios de los pequeños agricultores en el mercado incluye lo siguiente:
- Plan de crédito rural con garantía de depósitos para permitir que las asociaciones de pequeños comerciantes y agricultores tengan acceso al crédito de bancos comerciales contra la presentación de certificados de depósito de productos agrícolas en almacenes acreditados de gestión privada.
 - Apoyo a los agentes rurales de suministros de insumos: para ayudar a establecer una red de comerciantes de base rural, para que almacenen y vendan un surtido seleccionado de los insumos agrícolas necesarios para los pequeños agricultores, mediante garantías de depósito que permita a los comerciantes comprar mayores cantidades de los productos clave y conseguir descuentos importantes.
 - Servicio de conexiones con los mercados centradas en las mujeres: para elaborar iniciativas experimentales que vinculen a los intermediarios comerciales con las asociaciones y grupos de mujeres, a fin de incluir las inversiones que éstas consideren altamente prioritarias y que respondan a sus necesidades.
 - Capacitación de intermediarios comerciales: para capacitar a los pequeños comerciantes y otros pequeños intermediarios comerciales en, por ejemplo, el correcto almacenamiento de los productos agroquímicos y los cultivos, la gestión y contabilidad de las pequeñas empresas, y la interacción con los pequeños agricultores y con grandes empresas comerciales.
 - Foros de intermediarios entre los agricultores minifundistas y el mercado: para que puedan reunirse los grupos de esos agricultores y los intermediarios comerciales a fin de examinar los problemas comunes que limitan la eficaz comercialización de los insumos y productos agrícolas.
 - Apoyo técnico a las industrias agroalimentarias y empresas comerciales: para respaldar las industrias agroalimentarias y empresas comerciales con el fin de que puedan reconocer las oportunidades del mercado, mejorar la manipulación posterior a la cosecha, ampliar la gama de servicios ofrecidos a los pequeños agricultores, y expandir su campo de acción a zonas no suficientemente atendidas hasta la fecha.
 - Código de conducta y prácticas más idóneas: para apoyar la elaboración de un código de conducta destinado a los principales intermediarios comerciales que trabajan con los pequeños agricultores.
 - Facilitar la privatización de los activos agrícolas del Gobierno: para ayudar a privatizar los activos y bienes del Gobierno que se considere que son susceptibles de redundar en beneficio de los pequeños minifundistas.
20. El apoyo a la diversificación de los mercados comprenderá tres actividades relacionadas entre sí, a saber:
- Iniciativa para la diversificación de los mercados nacionales: preparar estudios sobre sistemas de comercialización de nuevos cultivos con buenas perspectivas y sobre otras empresas, para evaluar las oportunidades de mercado y analizar las limitaciones, así como para preparar material y manuales de capacitación y extensión y establecer vínculos entre



los compradores y los productores. La realización de esta iniciativa estará coordinada con el proyecto relativo al Centro de capacitación en el sector de las industrias agroalimentarias de Zambia (ZATAC), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que es probable que apoye también iniciativas complementarias.

- Apoyo a la diversificación de los mercados en las áreas prioritarias: organizar seminarios prácticos y otros actos en que participen tanto los pequeños agricultores como los posibles intermediarios entre los compradores y el mercado; señalar los nuevos cultivos y empresas que puedan tener posibilidades en cada una de las áreas prioritarias y examinar las oportunidades que hayan surgido en el marco de la iniciativa nacional de diversificación de los vínculos con el mercado.
- Investigación en materia de contratación: financiar contratos entre los grupos y asociaciones empresariales y las instituciones de investigación, y realizar investigaciones sobre las oportunidades de nuevos cultivos y empresas que surjan en las dos actividades anteriores y otras, que se haya acordado que tienen grandes posibilidades para los agricultores minifundistas.

Apoyo a los aspectos normativos, legislativos e institucionales

21. El programa facilitará USD 4,6 millones para promover un entorno normativo más favorable para la vinculación de los pequeños agricultores con el mercado, preparar y difundir información sobre mercados y crear capacidad para administrar el programa.

- Apoyo a los aspectos normativos y legislativos para facilitar la preparación de estudios, análisis y debates sobre las principales políticas, con la activa participación e intervención de los destinatarios de esas políticas (agricultores minifundistas, comerciantes, e industrias agroalimentarias), y la elaboración de la legislación apropiada;
- Asistencia técnica y de gestión para la ejecución del programa a fin de respaldar: a) los distritos situados dentro de cada área prioritaria para contribuir a la planificación, supervisión y certificación de las obras que se realicen en los caminos; b) la preparación de informes sobre los mercados, boletines, hojas informativas y emisiones de radio; c) la capacitación de los dirigentes de grupos de agricultores minifundistas y de los instructores encargados de los programas de extensión, d) la contratación de servicios de especialistas por períodos breves para que presten la asistencia necesaria para administrar y ejecutar el programa, y
- Administración del programa y establecimiento de una oficina de coordinación (OCP) para que lo dirija profesionalmente, incorporando una gestión financiera, de contratos y de adquisiciones acertada, y con una sólida capacidad de planificación y seguimiento para coordinar eficazmente las distintas partes directamente interesadas.

D. Costos y financiación

22. **Costos del programa.** Los costos totales del programa se estiman en USD 18,3 millones, con un costo básico de USD 17,6 millones. El elemento de divisas es reducido y se calcula en USD 4,6 millones, cifra que representa un 26% de los costos totales básicos, debido sobre todo al uso limitado de los servicios de expertos internacionales y a la escasa necesidad de realizar adquisiciones fuera del país.

23. Los costos del componente de asistencia para la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas se sufragarán con un único fondo flexible, el fondo para el desarrollo de grupos empresariales de agricultores minifundistas, a fin de que al administrar el programa se puedan ajustar las asignaciones de ambos subcomponentes según las demandas reales de las áreas y núcleos prioritarios. Hay asimismo otro fondo, el fondo de desarrollo de los vínculos con el mercado, que facilitará la asignación de recursos entre los tres subcomponentes de inversión que integran el componente de establecimiento de vínculos con el mercado. El 74% de las inversiones del programa que se desembolsará a través de estos dos fondos beneficiará exclusivamente, de manera directa o indirecta, a los pequeños agricultores. Otro 12% de las inversiones estará destinado al desarrollo normativo/legislativo y al apoyo técnico/institucional, y un 14% a la administración del programa.

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

Componentes	Moneda nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje de los costos básicos
A. Asistencia para la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas					
1. Formación/fortalecimiento de grupos empresariales de agricultores minifundistas	3 510	394	3 904	10	22
2. Fortalecimiento de la capacidad de las ONG locales	176	131	307	43	2
Subtotal	3 686	525	4 211	12	24
B. Establecimiento de vínculos con el mercado					
1. Mejora de los caminos de acceso	3 507	1 400	4 907	29	28
2. Apoyo a los intermediarios entre los agricultores minifundistas y el mercado	1 848	906	2 754	33	16
3. Apoyo a la diversificación de los mercados	914	256	1 170	22	7
Subtotal	6 269	2 561	8 831	29	50
C. Apoyo a los aspectos normativos, legislativos e institucionales					
1. Apoyo normativo y legislativo	305	99	405	25	2
2. Apoyo técnico y de gestión para la ejecución del programa	1 209	467	1 676	28	10
3. Administración del programa	1 625	889	2 514	35	14
Subtotal	3 139	1 455	4 594	32	26
Costos básicos totales	13 094	4 541	17 636	26	100
Imprevistos de orden físico	115	88	203	43	1
Imprevistos por alza de precios	59	454	513	89	3
Costos totales del programa	13 268	5 083	18 352	28	104

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

24. **Plan de financiación.** Del total de USD 18,3 millones, el FIDA aportará USD 15,9 millones. La contribución del Gobierno, destinada exclusivamente a impuestos y derechos, asciende a USD 1,6 millones, equivalentes al 8,6%. Los impuestos se pagarán en efectivo o, cuando se apliquen exenciones, se considerarán impuestos no percibidos y se registrarán como tales. Los derechos equivalen a los ingresos fiscales no percibidos. Las aportaciones en especie de las ONG internacionales y los intermediarios comerciales tendrán un valor de USD 0,8 millones, equivalentes al 4,6%. En el cuadro 2 figura el plan de financiación.

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

	FIDA		ONG e intermediarios comerciales		Gobierno		Total		Divisas	Moneda nacional (excl. los impuestos)	Derechos e impuestos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
A. Asistencia para al desarrollo de grupos empresariales de agricultores minifundistas											
1. Formación/fortalecimiento de grupos empresariales de agricultores minifundistas	3 465	87,7	485	12,3	-0	-0,0	3 950	21,5	440	3 510	-
2. Fortalecimiento de la capacidad de las ONG locales	277	85,1	-	-	48	14,9	325	1,8	147	130	48
Subtotal	3 742	87,5	485	11,3	48	1,1	4 275	23,3	586	3 640	48
B. Establecimiento de vínculos con el mercado											
1. Mejora de los caminos de acceso	4 353	85,5	-	-	741	14,5	5 094	27,8	1 559	2 794	741
2. Apoyo a los intermediarios entre los agricultores minifundistas y el mercado	2 223	76,5	315	10,8	369	12,7	2 907	15,8	1 009	1 528	369
3. Apoyo para la diversificación de los mercados	1 030	85,7	36	3,0	135	11,3	1 202	6,5	283	783	135
Subtotal	7 606	82,7	351	3,8	1 245	13,5	9 202	50,1	2 852	5 105	1 245
C. Apoyo a los aspectos normativos, legislativos e institucionales											
1. Apoyo normativo y legislativo	395	96,1	-	-	16	3,9	411	2,2	105	290	16
2. Apoyo técnico y de gestión para la ejecución del programa	1 657	93,5	-	-	115	6,5	1 772	9,7	530	1 127	115
3. Administración del programa	2 538	94,3	-	-	154	5,7	2 692	14,7	1 010	1 528	154
Subtotal	4 590	94,2	-	-	285	5,8	4 875	26,6	1 645	2 944	285
Desembolso total	15 937	86,8	836	4,6	1 579	8,6	18 352	100,0	5 083	11 689	1 579

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



E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

25. **Adquisiciones.** La responsabilidad general en lo que respecta a las adquisiciones y la firma de contratos incumbirá al MAAP. El director financiero y de contratos de la OCP se encargará de organizar todas las adquisiciones, las cuales se realizarán conforme a las directrices del Fondo y a los procedimientos del Gobierno en la medida en que sean aceptables para el FIDA. Para la adquisición de bienes y servicios en el marco del componente de apoyo a los aspectos normativos, legislativos e institucionales se utilizarán los procedimientos siguientes: los contratos de un valor de USD 200 000 o más se adjudicarán mediante licitación internacional; los contratos de un valor inferior a USD 200 000 y superior a USD 10 000 se adjudicarán mediante licitación nacional; los contratos de un valor de USD 10 000 o menos se adjudicarán en el ámbito nacional, tras haber obtenido, como mínimo, tres ofertas de proveedores acreditados. Se utilizará el cotejo internacional de precios para contratar todos los servicios relacionados con el componente de asistencia para la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas, el componente de establecimiento de vínculos con el mercado y para la asistencia técnica de un costo superior, en cada caso, a USD 20 000; y se empleará el procedimiento de cotejo local de precios en el caso de los contratos de asistencia técnica de un costo de USD 20 000 o menos.

26. **Desembolsos.** El préstamo del FIDA se desembolsará en un plazo de siete años. El Gobierno abrirá una cuenta especial en dólares de los Estados Unidos en un banco comercial aceptable para el Fondo. A instancias del Gobierno, el FIDA depositará en la cuenta especial USD 750 000, cantidad que se repondrá trimestralmente previa presentación a éste de la documentación pertinente. Los fondos del Gobierno se depositarán en la cuenta existente de la Unidad de Administración Financiera (UAF) del MAAP, donde se depositan todas las contribuciones del Gobierno a los proyectos administrados por ese Ministerio.

27. **Cuentas y auditoría.** Se abrirá una cuenta del programa en kwacha de Zambia a fin de transferir los fondos de la cuenta especial y la contribución del Gobierno. La cuenta del programa será administrada por la OCP y servirá para sufragar los gastos correspondientes, comprendidos los gastos operacionales ordinarios y los contratos no superiores al equivalente de USD 250 000. La OCP y la UAF llevarán a cabo la conciliación anual de las cuentas especial y del programa durante el tercer mes del año siguiente, lo cual será una condición previa para su reposición.

28. Los estados financieros consolidados serán objeto de una auditoría independiente anual. El MAAP presentará al FIDA el informe del auditor en el plazo de seis meses a partir de la terminación del ejercicio fiscal.

F. Organización y administración

29. **Participación de las partes directamente interesadas.** Aparte del Gobierno, al cual incumbe en última instancia la responsabilidad del programa, las partes directamente interesadas en el programa comprenderán pequeños agricultores, agrupaciones y asociaciones de agricultores, comerciantes de insumos y productos, empresas de comercio y transportes, empresas de transformación de productos agropecuarios, empresas con explotaciones satélite, contratistas, consultores y proveedores de servicios, organizaciones de investigación, ONG nacionales e internacionales, donantes y otros proyectos y programas. La participación de los beneficiarios en las actividades de planificación y ejecución será fundamental para lograr que las intervenciones se ajusten a los intereses de los pequeños agricultores. El programa creará grupos especializados en áreas prioritarias (GEAP), que estarán formados por representantes de las agrupaciones de pequeños agricultores y de otras partes directamente interesadas clave (los representantes serán tanto hombres como mujeres), y harán lo siguiente: a) colaborar con la OCP para seleccionar las áreas prioritarias de intervención; b) determinar las limitaciones, las oportunidades y las prioridades de los pequeños

agricultores y otros interesados directos clave del área de que se trate; c) examinar las posibilidades de que se ejecuten con éxito las iniciativas del programa; y d) preparar la estrategia y el programa de actividades correspondientes a las áreas prioritarias. Posteriormente, los GEAP desempeñarán las funciones clave relacionadas con el seguimiento de los resultados y el impacto de las actividades del programa llevadas a cabo en su área.

30. **Administración y coordinación.** Corresponde al MAAP la responsabilidad general del programa y la responsabilidad de velar por que se complemente con otros proyectos administrados por el Ministerio. El MAAP aprobará los planes de trabajo y presupuestos anuales y se encargará de que éstos figuren en los presupuestos generales del Gobierno. Supervisará el proceso de las adquisiciones y rendirá cuentas de todos los gastos y de todos los progresos alcanzados en relación con los planes, presupuestos y objetivos del programa. El Ministerio de Administración Local y Vivienda (MALV) se encargará de que las obras que se realicen en los caminos se ajusten a la política del Gobierno y coordinará con la Junta Nacional de Caminos (JNC) la asignación de los recursos destinados al mantenimiento de la red vial una vez expire la responsabilidad del programa en esta esfera. Los consejos de distrito colaborarán en la supervisión de dichas obras y en el registro de los caminos mejorados en el fondo correspondiente para fines de mantenimiento. El Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (MFDE) se encargará de la supervisión financiera y de facilitar la contribución que aporte el Gobierno al programa.

31. **Supervisión del programa.** Bajo los auspicios del MAAP se creará un Comité Consultivo del Programa (CCP). Estará integrado por representantes del MAAP, el MFDE, el MALV, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MMARN), la JNC, las asociaciones de agricultores, las industrias agroalimentarias, los bancos comerciales, las ONG, los donantes y el organismo de ejecución del proyecto financiado por el NORAD. El CCP facilitará el logro de consenso en materia de políticas y cuestiones legislativas, garantizará una coordinación de alto nivel con los ministerios competentes y las partes directamente interesadas, examinará los planes, presupuestos, informes sobre los progresos realizados y estudios del impacto, y formulará recomendaciones con respecto a las actividades que haya que llevar a cabo para alcanzar los objetivos del programa

32. **Facilitación del programa.** La administración cotidiana estará a cargo de la OCP. Su personal estará integrado por un coordinador, que contará con la asistencia de un director financiero y de contratos, un oficial de planificación y de seguimiento y evaluación (SyE), dos promotores de categoría superior, un administrador y un especialista en industrias agroalimentarias de contratación regional durante los dos primeros años del programa.

33. **Presentación de informes, supervisión y seguimiento y evaluación.** El oficial de planificación y de SyE de la OCP se encargará de definir y administrar el sistema de seguimiento y evaluación del programa. Este sistema se basará en una estructura de presentación de informes trimestrales de comparación con el marco lógico⁴ y en planes de trabajo y presupuestos anuales elaborados por componentes del programa. La principal responsabilidad del seguimiento incumbirá a proveedores de servicios por contrata en las áreas prioritarias. Los proveedores contratados y el personal pertinente de la OCP presentarán informes trimestrales al oficial de SyE. La OCP presentará informes al MAAP, el CCP y el FIDA, a más tardar dos meses después del final de cada trimestre.

34. Con el apoyo de los promotores, el oficial de SyE organizará una encuesta de referencia en relación con los indicadores de los efectos del programa como parte integrante de la evaluación de las necesidades de cada área prioritaria. Además, ese oficial se encargará de organizar estudios monográficos de las repercusiones de actividades concretas, determinar el impacto de los cambios normativos en los pequeños agricultores y otros interesados directos del sector privado, y velar por que el programa siga redundando en beneficio de los pequeños agricultores. Durante el plazo de

⁴ Véase el apéndice III.

ejecución de siete años se llevarán a cabo dos exámenes a fin de determinar los progresos logrados por el programa en relación con los objetivos fijados y los resultados de los proveedores de servicios. Los exámenes servirán para determinar cuestiones fundamentales en materia de ejecución y recomendar soluciones, comprendidos la modificación del diseño del programa y las disposiciones para determinar el alcance y las actividades de ejecución necesarias a fin de que se alcancen los objetivos del programa.

G. Justificación económica

35. **Producción, comercialización y precios.** En el plano financiero y económico, el programa producirá dos efectos principales: a) reducir los costos de las transacciones en operaciones de mercado y b) aumentar el volumen de los intercambios, tanto de productos e insumos agrícolas como de bienes de consumo. La reducción de los costos de las transacciones dará lugar a un aumento de los precios para los pequeños productores agrícolas y a un descenso de los precios para los consumidores rurales, lo cual generará mayores rendimientos económicos para el grupo-objetivo. Un aumento del volumen de los intercambios, tanto de productos agrícolas como de bienes de consumo e insumos, producirá beneficios económicos para el conjunto de la economía. El aumento del volumen de productos agropecuarios se derivará de: a) el comercio de productos que antes absorbía el consumo de las familias a causa de los precios de mercado bajos o de la ausencia de compradores, y/o b) la mayor producción de productos, derivada de las oportunidades del mercado y del mayor grado de disponibilidad de insumos.

36. **Beneficios y beneficiarios.** De una población total estimada en alrededor de 300 000 familias, el grupo-objetivo del programa estará integrado por unas 85 000 familias que viven en las siete áreas prioritarias y en los diez núcleos menores más alejados. Se prevé que cerca de la tercera parte del grupo-objetivo participará activamente en el programa y se beneficiará directamente de él, comprendida entre 20 000 y 25 000 familias que se beneficiarán de las actividades de los grupos empresariales. Resulta más difícil cuantificar las familias que se beneficiarán de forma indirecta, sobre todo gracias a la reducción de los costos de las transacciones, a la mejora de las relaciones de mercado y a la mayor accesibilidad física durante todo el año. No obstante, se supone que entre un 60 y un 80% de las familias lograrán un aumento de los precios de venta o un descenso de los precios de los bienes de consumo o de los insumos agrícolas. Los efectos que probablemente tendrán sobre la población-objetivo los distintos componentes de inversión serán los siguientes:

- La constitución de grupos y la provisión de conocimientos y aptitudes empresariales y de gestión darán lugar a lo siguiente: a) la comercialización en grandes cantidades llevada a cabo por grupos, que reducirá los costos de las transacciones de los insumos y productos y permitirá la elaboración de nuevas estrategias encaminadas a hacer frente a las fluctuaciones interanuales de los precios y b) el mayor nivel de conocimiento se traducirá en una mejor administración de la producción y la comercialización, lo cual no sólo comportará un aumento de los ingresos, sino también una mejor prevención de los riesgos y una mayor seguridad alimentaria, además de aumentar la capacidad de negociación de los grupos.
- La rehabilitación de los caminos rurales servirá para aumentar la accesibilidad y contribuirá a hacer más eficaces las demás intervenciones del programa. Ello dará lugar a muchos otros beneficios: a) un descenso de los costos de transporte, con lo cual subirán los precios para los productores y bajarán los de los consumidores del medio rural; b) el aumento de la competencia entre los comerciantes, lo cual contribuirá a crear una estructura de precios de los insumos y los productos más competitiva; c) un mayor acceso a los servicios sociales y económicos; y d) técnicas de construcción de gran densidad de mano de obra, que generarán más ingresos para las familias e inyectarán en la economía local dinero en efectivo.

- Las intervenciones de apoyo a los pequeños agricultores y los intermediarios comerciales: a) aumentarán la eficiencia general del sistema de comercialización agrícola; b) crearán nuevas oportunidades de mercado, lo cual fomentará el aumento y la diversificación de la producción; y c) facilitarán la comercialización de cantidades mayores, lo cual se traducirá en un acceso más barato y más oportuno a los insumos, otro factor importante para el aumento y la diversificación de la producción.

H. Riesgos

37. Se han determinado cinco riesgos posibles:

- La intervención del Gobierno en los mercados de insumos o productos podría disuadir al sector privado de invertir en los mercados de los productos e insumos agrícolas de los pequeños agricultores. **Medidas paliativas:** el programa respaldará la elaboración de leyes y políticas para contribuir a crear un entorno comercial más positivo.
- A medida que participen más donantes en el sector de los vínculos con el mercado, y dada la capacidad limitada de las ONG y otras organizaciones de servicios de Zambia, la superposición de donantes podría provocar unos resultados poco satisfactorios del programa. **Medidas paliativas:** al elaborar el programa se realizaron notables esfuerzos para establecer vínculos y suscribir acuerdos de trabajo con los principales donantes interesados en nuevos programas de fomento de vínculos y grupos en el mercado. De hecho, el programa se concibió con el objetivo concreto de permitir una coordinación eficaz con el programa financiado por el NORAD encaminado a respaldar el aumento de la capacidad de las asociaciones de campesinos en Zambia. Como muchas iniciativas del programa no forman parte del programa del NORAD ni del programa ZATAC financiado por la USAID, existe amplio margen para la complementariedad y las sinergias.
- Hasta la fecha no se han identificado muchas alternativas nuevas y de eficacia probada a los actuales cultivos de las pequeñas explotaciones; de no encontrarse ninguna, podría verse limitada la eficacia de las iniciativas del programa. **Medidas paliativas:** hay posibilidades de mejorar los cultivos y otras empresas existentes. Los productos que ya cultivan los pequeños agricultores, como, por ejemplo, el boniato, podrían convertirse en importantes fuentes de ingresos de exportación, mientras que en los últimos tiempos ha producido resultados prometedores la introducción de nuevos cultivos, como, por ejemplo, el de guar. El apoyo del programa a la diversificación de cultivos serviría para identificar nuevas oportunidades y facilitar su aprovechamiento.
- La falta de crédito rural procedente de bancos y otras instituciones financieras representa una limitación para los agricultores minifundistas que desean invertir en una nueva empresa o que tienen que comprar insumos. **Medidas paliativas:** ya existen iniciativas encaminadas a obviar este problema, como, por ejemplo, los acuerdos de trueque y la concesión de crédito en especie. El programa colaborará con los intermediarios comerciales para prever nuevos medios a fin de contribuir a que los pequeños agricultores tengan acceso a los insumos; al mismo tiempo, fomentará el diálogo en materia de políticas centrado en los servicios financieros rurales con objeto de contribuir a la promoción de un entorno mejor en el que puedan operar las instituciones financieras comerciales.

- Todo programa de construcción y rehabilitación de caminos comporta el riesgo de que tras haber sido terminados éstos, la falta de financiación adecuada impida su mantenimiento. **Medidas paliativas:** en primer lugar, la política actual, de dar prioridad a la financiación del mantenimiento de caminos rurales primarios antes de asignar fondos a la rehabilitación servirá para garantizar que se dispondrá de financiación del Fondo Nacional de Caminos para el mantenimiento de caminos cuya financiación haya sido aprobada por el programa. En segundo lugar, el programa suministra fondos con destino al mantenimiento de los caminos rehabilitados en el período del programa. En tercer lugar, se capacitará y equipará a contratistas locales para que realicen actividades de mantenimiento de gran densidad de mano de obra, lo cual incrementará la capacidad nacional de mantenimiento de caminos.

I. Impacto ambiental

38. En vista de que las repercusiones ambientales negativas del programa serán mínimas, éste se ha clasificado en la categoría “B-baja”. Se prestará especial atención a las tareas encaminadas a contrarrestar el posible impacto negativo de la rehabilitación de caminos y a atenuar los riesgos derivados del mayor empleo de productos agroquímicos. Los requisitos en materia de mitigación del impacto ambiental se institucionalizarán en la planificación, presupuestación y contratación anuales. La responsabilidad de garantizar que se incorporan las medidas de mitigación a los procesos de planificación y contratación incumbirá a la OCP. El oficial de SyE velará por el seguimiento regular de estos aspectos.

J. Características innovadoras

39. El programa es innovador en cuatro aspectos. En primer lugar, la orientación prioritaria hacia el establecimiento de vínculos entre los pequeños productores agrícolas y los mercados representa en gran parte una nueva área de acción del FIDA y el Gobierno y refleja el reconocimiento por el Fondo y el Gobierno de que ésta es la esfera de intervención más importante si se quiere aumentar los ingresos y la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores. En segundo lugar, aunque no es nada nuevo integrar a los agricultores en agrupaciones y asociaciones, sí es una novedad la formación de grupos empresariales de pequeños agricultores basados en criterios comerciales acertados. De tener éxito, éste podría ser un factor importante para la transformación de la agricultura de Zambia y facilitar muchas otras iniciativas de mercado. En tercer lugar, la contratación de organizaciones externas para que se encarguen de elementos considerables de la ejecución del proyecto constituirá un nuevo enfoque para el Gobierno, aunque sea uno relativamente nuevo en el caso del FIDA. Sin embargo, ese enfoque aprovechará la experiencia adquirida y las lecciones extraídas de los proyectos en curso, lo cual permitirá al Gobierno centrarse en sus funciones principales sin tener que participar directamente en actividades que podrá realizar mejor el sector privado. En cuarto lugar, la asignación de las inversiones del programa a dos fondos flexibles es una forma innovadora, flexible y apropiada de administrar una amplia gama de actividades en un entorno en rápida evolución donde es preciso poder responder a las iniciativas de otros programas financiados por donantes y a los cambios en las indicaciones del mercado

PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

40. Un Contrato de Préstamo entre la República de Zambia 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.
41. La República de Zambia está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.
42. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.

PARTE IV - RECOMENDACIÓN

43. 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 Zambia, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a once millones quinientos cincuenta mil Derechos Especiales de Giro (DEG 11 550 000), con vencimiento el 1º de diciembre del 2039, 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 sobre el préstamo concluidas el 12 de noviembre de 1999)

1. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Pesca (MAAP, organismo principal del programa), abrirá y mantendrá posteriormente, en un banco comercial aceptable para el FIDA, o en el banco que convengan el Gobierno de la República de Zambia (el “Gobierno”) y el Fondo, una cuenta del programa en kwacha zambianos (la “Cuenta del Programa”). La Oficina de Coordinación del Proyecto (OCP) estará plenamente autorizada para realizar operaciones con cargo a la Cuenta del Programa y el coordinador del mismo (CP), el gestor de contratos/finanzas y el administrador de la OCP tendrán firma autorizada para operar con la Cuenta del Programa. Se necesitará la intervención de al menos dos de las personas antes mencionadas que tienen firma autorizada para realizar cualquier transacción con cargo a la Cuenta del Programa.
2. El Gobierno hará consignaciones presupuestarias para cada ejercicio fiscal equivalentes a los fondos de contraparte exigidos por el Plan de trabajo y presupuesto anuales (PTPA) para el año pertinente del programa, y pondrá esas consignaciones a disposición del organismo principal del programa según corresponda.
3. Las partes contratadas (es decir, las entidades contratadas por el organismo principal del programa para llevar a cabo determinadas actividades del mismo) y la OCP serán seleccionadas por el organismo principal del programa. Éste establecerá contratos diferentes con cada una de esas partes contratadas (el “Acuerdo de Proveedor de Servicios”) y con la OCP, que serán sometidos previamente al FIDA para su examen y aprobación.
4. En el plazo de 180 días desde la fecha de efectividad del contrato de préstamo, el Gobierno presentará al FIDA el proyecto del manual de ejecución del programa, para recibir sus observaciones y su aprobación.
5.
 - a) En el plazo de 90 días desde la fecha de efectividad del contrato de préstamo, el Gobierno nombrará unos auditores independientes que él mismo habrá seleccionado de conformidad con los procedimientos y criterios convenidos con el FIDA, para que comprueben las cuentas del programa.
 - b) El Gobierno se asegurará de que el informe de la auditoría del programa sea un informe completo, basado en estados de cuentas preparados de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados, y de que refleje adecuadamente el progreso del programa y las operaciones que se realicen en el marco del mismo. El informe de la auditoría, entre otras cosas, se remitirá a las declaraciones de los gastos que se hayan efectuado en relación con el programa, y a la cuenta especial y la Cuenta del Programa.
6.
 - a) La OCP establecerá lo antes posible, y en todo caso no después de 180 días a partir de la fecha de efectividad del contrato de préstamo, y mantendrá posteriormente, un sistema adecuado de gestión para poder supervisar continuamente el programa, basándose en los indicadores que convengan el Gobierno y el FIDA.
 - b) El oficial de planificación/SyE de la OCP será responsable de la definición y gestión del sistema de seguimiento del programa, que se organizará por componentes del programa, y una lista de indicadores. Las partes contratadas y el personal competente de la OCP informarán trimestralmente al oficial de SyE sobre: i) las actividades del programa que se hayan realizado durante el trimestre anterior (en el caso de los informes trimestrales ordinarios) y sobre la suma de actividades que se hayan realizado durante el ejercicio fiscal anterior (en el caso de los informes anuales); ii) todos los

movimientos (depósitos y retiros de fondos) de la cuenta especial y la Cuenta del Programa durante el período pertinente abarcado por el informe; iii) las adquisiciones materiales realizadas; y iv) los resultados del seguimiento y la evaluación. Las partes contratadas presentarán sus informes trimestrales a la OCP a más tardar al término del mes siguiente al fin del trimestre correspondiente.

7. El Gobierno velará por que la OCP contratada y seleccionada en el marco del programa asegure al personal esencial del programa contra riesgos sanitarios y accidentes, en la medida compatible con unas prácticas comerciales racionales.

8. Se establece el siguiente motivo adicional para la suspensión de los desembolsos con cargo a la cuenta del préstamo:

que el manual de ejecución del programa, o cualquier disposición del mismo, haya sido objeto de renuncia, suspensión, terminación, enmienda o modificación y el FIDA haya determinado que esa renuncia, suspensión, terminación, enmienda o modificación ha tenido, o es probable que tenga, un efecto negativo importante sobre el programa.

9. Se establecen las siguientes condiciones adicionales que deben cumplirse antes del desembolso de cualquier suma en relación con el fondo para la creación de grupos (en el caso de las actividades relativas al componente de apoyo a la creación de grupos empresariales de agricultores minifundistas) y del fondo para la vinculación con los mercados (en el caso de las actividades correspondientes al componente de establecimiento de vínculos con el mercado) en cualquiera de las áreas prioritarias de ejecución del programa (el “área prioritaria”), dentro de la zona de ejecución del programa:

- a) que se haya formado y sea operativo el grupo especializado del área prioritaria (GEAP) correspondiente, con una representación femenina adecuada, satisfactoria para el FIDA; y
- b) que la parte contratada para el área prioritaria, satisfactoria para el FIDA, haya establecido debidamente con el organismo principal del programa un Acuerdo de Proveedor de Servicios, satisfactorio para el FIDA.

10. Se establecen las siguientes condiciones específicas previas a la efectividad del contrato de préstamo:

- a) que se haya establecido debidamente el Comité Consultivo del Programa (CCP);
- b) que el organismo principal del programa haya establecido la OCP y contratado debidamente a todo su personal, de forma satisfactoria para el Fondo;
- c) que se haya preparado, sometido al FIDA y aprobado por éste el PTPA del primer año del programa;
- d) que el Gobierno haya abierto debidamente la Cuenta del Proyecto y la cuenta especial;
- e) que el contrato de préstamo haya sido debidamente firmado, y que su firma y ejecución por el Gobierno hayan sido debidamente autorizados y ratificados por todas las instancias administrativas y gubernamentales necesarias; y
- f) que el Gobierno haya remitido al FIDA un dictamen jurídico favorable del Fiscal General o de otro consejero jurídico aprobado por el Fondo, con una forma y un contenido aceptables para el FIDA.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

ZAMBIA

Land area (km² thousand) 1996 1/	743	GNP per capita (USD) 1997 2/	370
Total population (million) 1997 1/	9.4	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-97 2/	-0.9
Population density (people per km²) 1996 1/	12	Average annual rate of inflation, 1990-97 2/	72.4
Local currency	Kwacha (ZMK)	Exchange rate: USD 1 =	ZMK 2 500
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-97 1/	2.9	GDP (USD million) 1997 1/	3 865
Crude birth rate (per thousand people) 1997 1/	42	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	1.0
Crude death rate (per thousand people) 1997 1/	19	1990-97	1.0
Infant mortality rate (per thousand live births) 1997 1/	113	Sectoral distribution of GDP, 1997 1/	
Life expectancy at birth (years) 1997 1/	43	% agriculture	16
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	4.7	% industry	31
Poor as % of total rural population 1/	88.0	% manufacturing	12
Total labour force (million) 1997 1/	4.0	% services	52
Female labour force as % of total, 1997 1/	45	Consumption, 1997 1/	
Education		General government consumption (as % of GDP)	12
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1996 1/	89	Private consumption (as % of GDP)	78
Adult literacy rate (% of total population) 1995 3/	78	Gross domestic savings (as % of GDP)	10
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1995 3/	1 915	Merchandise exports, 1997 1/	1 178
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100) 1995 3/	61	Merchandise imports, 1997 1/	1 070
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5) 1992-97 1/	42	Balance of merchandise trade	108
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5) 1992-97 1/	24	Current account balances (USD million)	
Health		before official transfers, 1997 1/	- 402
Health expenditure, total (as % of GDP) 1990-97 1/	3.3	after official transfers, 1997 1/	n.a.
Physicians (per thousand people) 1990-97 1/	0.07	Foreign direct investment, 1997 1/	70
Percentage population without access to safe water 1990-96 3/	73	Government Finance	
Percentage population without access to health services 1990-95 3/	25	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP) 1996 1/	0.7
Percentage population without access to sanitation 1990-96 3/	36	Total expenditure (% of GDP) 1996 1/	21.4
Agriculture and Food		Total external debt (USD million) 1997 1/	6 758
Food imports as percentage of total merchandise imports 1997 1/	n.a.	Present value of debt (as % of GNP) 1997 1/	138
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1995-97 1/	96	Total debt service (% of exports of goods and services) 1997 1/	19.9
Food production index (1989-91=100) 1995-97 1/	95.6	Nominal lending rate of banks, 1997 1/	46.7
Land Use		Nominal deposit rate of banks, 1997 1/	34.5
Arable land as % of land area, 1996 1/	7.1		
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	314		
Forest area as % of total land area, 1995 1/	42.2		
Irrigated land as % of cropland, 1994-96 1/	0.9		

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*, 1999.

2/ World Bank, *Atlas*, 1999.

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1998.

PREVIOUS IFAD LOANS IN ZAMBIA

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Denominated Currency	Approved Loan/Grant Amount	Disbursement (as % of approved amount)
Eastern Province Agricultural Development Project	World Bank: IBRD	World Bank: IBRD	I	22 Apr 81	11 Mar 82	30 Jun 88	L - I - 66 - ZA	SDR	9 000 000	47.8%
North Western Province Area Development Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	14 Sep 82	03 Mar 83	31 Jul 92	L - I - 104 - ZA	SDR	11 950 000	99.0%
Smallholder Services Rehabilitation Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	09 Sep 87	15 Apr 88	31 Dec 95	G - S - 7 - ZA	USD	71 000	80.3%
Smallholder Services Rehabilitation Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	09 Sep 87	15 Apr 88	31 Dec 95	L - I - 206 - ZA	SDR	9 100 000	99.2%
Smallholder Services Rehabilitation Project	IFAD	World Bank: IDA	HC	09 Sep 87	15 Apr 88	31 Dec 95	L - S - 7 - ZA	SDR	7 100 000	96.6%
Northwestern Province Area Development Project – Phase II	IFAD	UNOPS	HC	11 Dec 91	26 Jun 92	31 Dec 00	G - S - 27 - ZA	USD	100 000	98.8%
Northwestern Province Area Development Project – Phase II	IFAD	UNOPS	HC	11 Dec 91	26 Jun 92	31 Dec 00	L - I - 293 - ZA	SDR	9 250 000	97.3%
Northwestern Province Area Development Project – Phase II	IFAD	UNOPS	HC	11 Dec 91	26 Jun 92	31 Dec 00	L - S - 28 - ZA	SDR	2 750 000	36.5%
Southern Province Household Food Security Programme	IFAD	UNOPS	HC	05 Dec 94	28 Mar 95	31 Dec 01	L - I - 368 - ZM	SDR	10 400 000	49.6%
Smallholder Irrigation and Water Use Programme	World Bank: IDA	UNOPS	HC	12 Apr 95	09 Apr 96	31 Dec 00	L - I - 377 - ZM	SDR	4 300 000	34.4%

Note: HC = highly concessional
I = intermediate



DYNAMIC LOGICAL FRAMEWORK

Intervention Logic	Key Performance Indicators	M&E Sources	
Development Objective: 1. To increase smallholder incomes and food security.	1.1 Reduced number of smallholder households below the poverty line in focal areas 1.2 Reduced food purchases by smallholders in focal areas 1.3 Increases in number of tin roofs, bikes, radios, etc. in focal areas	National household income and poverty studies. Programme impact assessment studies.	
Intervention Logic	Key Performance Indicators	M&E Sources	Critical Assumptions/Risks (To Realize Development Objective)
Overall Programme Objective: 1. To improve smallholder access to input and output markets.	1.1 Agricultural production increases. 1.2 Increase in number of smallholders marketing food and cash crops. 1.3 Increase in crops marketed. 1.4 Average farm gate prices increase. 1.5 Annual fluctuation in farm gate prices reduced.	Participatory diagnostic /benchline surveys and impact assessment studies. Government statistical bulletins and publications.	Political stability and minimum government interference in input and output markets. Attractive price/cost ratios exist between agricultural inputs and outputs. Conducive political environment which facilitates participation of private sector, local and international NGOs in development process.
Intervention Logic	Key Performance Indicators	M&E Sources	Critical Assumptions/Risks (To Realize Overall Programme Objective)
Outputs/Results: 1. Smallholder enterprise groups and associations formed/strengthened and operational, and the capacity in local NGOs to implement activities developed.	1.1 Some 26 000 smallholders in focal areas and nodes members of enterprise groups. 1.2 Over 1 000 enterprise groups operating efficiently at the end of the programme period. 1.3 Local NGOs strengthened by the programme become commercially viable and sustainable institutions for provision of enterprise group training to smallholders. 1.4 Most support for forming/strengthening enterprise groups provided by local NGOs (70%), with international NGOs mainly fulfilling training-of-trainers and advisory roles.	Reports from contracted NGOs providing regular monitoring of enterprise groups and associations formed during the programme. Surveys of market intermediaries on volumes of smallholder production from enterprise groups and inputs supplied to these groups. Beneficiary assessment surveys	Local NGOs strengthened, improved management capacity developed and financially sustainable. Lower cost approaches to forming/strengthening enterprise groups tested, developed and mainstreamed.
2. Physical access to input and output markets improved in concert	2.1 Increased production and volumes of smallholder produce marketed.	Surveys of smallholders in areas served by roads	Road Fund adequately replenished to ensure financing of the maintenance of primary roads improved by the programme, once the programme ends.



with market linkage initiatives.	<p>2.2 Reduced average cost to smallholders of getting produce to market.</p> <p>2.3 Increased numbers of traders reaching smallholder communities.</p> <p>2.4 Increased number of smallholders which have year-round access.</p> <p>2.5 About 185 km of roads rehabilitated and routinely maintained.</p> <p>2.6 About 475 km of spot repairs enabling vehicles to pass previously impassable road sections.</p>	<p>rehabilitated by the programme.</p> <p>Surveys of transporters serving the areas opened up by the programme.</p> <p>Reports of engineering consulting company responsible for implementing the road programme.</p>	<p>Districts able to raise funds to contribute to maintenance of secondary and tertiary roads.</p> <p>Local contractors trained by the programme able to pay off the cost of the equipment and become viable road construction enterprises.</p>
Intervention Logic	Key Performance Indicators	M&E Sources	Critical Assumptions/Risks (To Realize Overall Programme Objective)
3. More cost-effective, competitive and efficient network of agri-business/trading enterprises serving smallholder farmers in place.	<p>3.1 Trading margins reduced</p> <p>3.2 Volume of smallholder produce marketed through rural trader network increased.</p> <p>3.3 Quality of produce reaching buyers increases</p> <p>3.4 Volume of agricultural inputs used by smallholder increases.</p>	<p>Contracted service providers regular progress/monitoring reports.</p> <p>Spot surveys of trader operations.</p> <p>Periodic surveys of trade margins.</p> <p>Regular programme organized workshops and fora.</p>	<p>Increased efficiency in rural trade system sees increases in the price received by smallholders and better returns to traders.</p> <p>Commercial financial institutions expand their operations in rural areas and their rural lending operations targeted to the agricultural/trading sector and credit becomes more readily available to traders and smallholders.</p> <p>Government does not interfere in agricultural markets and normal market dynamics are allowed to prevail.</p> <p>Cotton companies continue to operate outgrower schemes for smallholders.</p>
4. New smallholder crop/enterprise opportunities identified and their application supported.	<p>4.1 Increased numbers of crop/enterprise options available to smallholders.</p> <p>4.2 Increased number of smallholders growing profitably a greater mix of marketable crops.</p> <p>4.3 Increased smallholder food security measured in terms of reduced sale of maize and other food crops.</p>	<p>Contracted service providers regular progress/monitoring reports.</p> <p>Regular programme organized workshops and fora.</p>	<p>Attractive outlets for agricultural commodities in neighbouring countries and in export markets are developed.</p>
5. Policy/legislative/institutional framework for improving smallholder market linkages strengthened.	<p>5.1 New laws and legislation passed, disseminated and adhered to/enforced.</p> <p>5.2 Increased use of market information by smallholders and traders in marketing resulting in improved production/ marketing decisions.</p> <p>5.3 New rural credit initiatives successfully introduced.</p>		<p>ASIP Consultative Form (ACF) continues to operate and provide a forum for the Government, private sector and NGOs to work within.</p> <p>Government maintains a supportive policy stance regarding the participation of NGOs and the private sector in the agricultural sector.</p>





Programme Components	Budget (USD million)
1. Support for smallholder enterprise group development	<u>4.2</u>
a. Formation/strengthening of groups and associations	3.9
b. Strengthening local NGO capacity	0.3
2. Market linkage development	<u>8.8</u>
a. Access road improvement	4.9
b. Support for smallholder market intermediaries	2.7
c. Support for market diversification	1.2
3. Policy, legislative and institutional support	<u>4.6</u>
a. Policy/legislative support	0.4
b. Technical/management support for programme implementation	1.7
c. Programme management	2.5
Total Base Costs	17.6
Total Costs including contingencies	18.4

COSTS AND FINANCING
Expenditure Accounts by Components – Base Costs
(USD '000)

	Support for Smallholder Enterprise		Market Linkage Development			Policy/Legislative and Institutional Support			Total
	Formation/Strengthening of Smallholder Enterprise Groups	Strengthening of Local NGO Capacity	Access Road Improvement	Support for Smallholder Market		Technical/Management			
				Intermediaries	Support for Market Diversification	Policy/Legislative Support	Support for Programme Implementation	Programme Management	
I. Investment costs									
A. Roads civil works	-	-	3 999	-	-	-	-	-	3 999
B. Equipment and materials	-	-	-	-	-	-	184	112	295
C. Vehicles	-	-	-	-	-	-	104	255	359
D. Technical Assistance (TA)	-	-	-	-	-	212	529	1 586	2 328
E. Consultancies and studies	-	-	-	808	909	108	231	-	2 057
F. Training and workshops	3 950	-	121	428	292	91	323	-	5 204
G. Management contract	-	325	974	1 671	-	-	196	-	3 166
Total Investment Costs	3 950	325	5 094	2 907	1 202	411	1 567	1 953	17 408
II. Recurrent Costs									
A. Allowances	-	-	-	-	-	-	147	72	219
B. Operation and maintenance	-	-	-	-	-	-	57	667	724
Total Recurrent Costs	-	-	-	-	-	-	205	739	943
Total PROGRAMME COSTS	3 950	325	5 094	2 907	1 202	411	1 772	2 692	18 352
Taxes	-	48	741	369	135	16	115	154	1 579
Foreign Exchange	440	147	1 559	1 009	283	105	530	1 010	5 083

9



Disbursement Accounts by Financiers
(USD '000)

	IFAD		International NGOs and Market Intermediaries		Government		Total		For. Exch.	Local (Excl. Taxes)	Duties & Taxes
	Amount	%	Amount	%	Amount	%	Amount	%			
1. Equipment, materials and vehicles	557	85.1	-	-	97	14.9	654	3.6	410	147	97
2. TA, studies, training and workshops	3 197	97.6	-	-	80	2.4	3 277	17.9	972	2 226	80
3. Group development fund	3 742	87.5	485	11.3	48	1.1	4 275	23.3	586	3 640	48
4. Market linkages fund	7 606	82.7	351	3.8	1 245	13.5	9 202	50.1	2 852	5 105	1 245
5. O&M, salaries and allowances	835	88.6	-	-	108	11.4	943	5.1	263	572	108
	15 937	86.8	836	4.6	1 579	8.6	18 352	100.0	5 083	11 689	1 579

ORGANIZATION AND MANAGEMENT

A. Institutional Responsibilities

Within the Government

1. The MAFF will have overall responsibility for the programme, as well as to the Government and to IFAD, with the Permanent Secretary or his nominee as the chief accounting officer. The MAFF will be responsible for: (a) approving annual work plans and budgets (AWP/Bs); (b) ensuring that these are inscribed in the Government's global budget and that the Government's counterpart contribution is obtained; (c) managing the flow of funds from the Government and IFAD to the local expenditure account; (d) overseeing the procurement process, including approval of tender documents and all contracts; and (e) accounting to the Government and to IFAD for all expenditure and progress against programme objectives. To reduce the administrative burden on MAFF, and to ensure efficient and effective contracting and supervision of service providers, the Ministry will delegate day-to-day management of local expenditure, implementation and reporting to a PCO. In addition, the MAFF will be responsible for the linkage between the programme and other programmes managed by the Ministry, ensuring that they complement each other to the maximum extent possible.

2. The MLGH and Department of Infrastructure Support Services (DISS) will be responsible for ensuring that programme-financed road works are implemented in line with the Government's feeder road policy, for backstopping concerned public works staff in the districts, and coordinating with the National Roads Board (NRB) the allocation of resources from the road fund to maintenance of rehabilitated roads once programme liability ends. The NRB and the DISS will be represented on the PCC and on the tender board charged with approving the overall road management contract. Participating district councils will be responsible for assisting with the supervision of all contracted road works and for registering rehabilitated roads through MLGH with the NRB/road fund for maintenance.

3. The Ministry of Finance and Economic Development (MFED) will oversee the budget process and have responsibility for financial oversight. It will be responsible for facilitating the Government's financial contribution to the programme.

Outside Government

4. Local agribusiness companies and trading enterprises, small traders, road contractors, consulting companies and not-for-profit NGOs, and of course smallholders will participate in THE PROGRAMME either directly or indirectly. NGOs, and to some extent agribusiness enterprises, are expected to dominate the bidding for implementation of focal area programme contracts.

B. Management and Facilitation

Programme Oversight and Coordination

5. Programme Consultative Committee (PCC). The PCC will guide implementation and facilitate harmonization with government policies, complementary programmes and projects. Key stakeholders that will be represented on the PCC include: MAFF (chair¹), MFED, MLGH, NRB, agribusiness and commercial banks, the Road Contractors' Association, NGOs, donors, and apex level farmer associations. PCC meetings will be held four times a year and on an *ad hoc* basis when necessary. The PCC will have no executive responsibility. Specifically the PCC will:

¹ Director of the Department of Economics and Market Development. Alternatively MAFF may delegate the chair to a private sector/NGO representative.



- facilitate dialogue and consensus building on relevant policy and legislative initiatives;
- ensure high level coordination with the concerned ministries and the private/NGO sector;
- review focal area plans, AWP/Bs, progress reports and impact studies; and
- make recommendations to MAFF and, through the ACF, to the Government on changes required to better ensure achievement of programme objectives.

Programme Coordination Office (PCO)

6. Day-to-day programme management will be the responsibility of the PCO. PCO staff will comprise a programme coordinator, contracts/financial manager, planning/M&E officer, two senior facilitators, and an administrator for the duration of the programme. These staff will be nationally or regionally recruited professionals. A regionally recruited agribusiness specialist will support the programme coordinator for the first two years of the programme. Over the programme period, additional short-term expertise will be recruited from within the country, regionally and internationally, including assistant facilitators, agribusiness experts, road contract specification and supervision engineers, procurement specialists, and a M&E design consultant.

7. Most programme activities, particularly the focal area activities, will be contracted to private/NGO service providers. The PCO's responsibilities will include:

- facilitating the planning, budgeting, implementation, and monitoring of the focal areas programmes;
- day-to-day coordination and harmonization of work programmes with other projects and programmes that are involved in implementing similar activities;
- organizing support to the Public Works Department in each participating district;
- supporting mechanisms that will enable consensus building among stakeholders on policy and legislative initiatives aimed at promoting broad-based market-linkage development;
- submitting recommendations for funding of priority interventions to MAFF and the PCC;
- preparing AWP/Bs;
- soliciting proposals from service providers and evaluating the proposals against pre-set criteria;
- drafting and negotiating contracts, and supervising and monitoring the performance of service providers;
- managing the local currency account, procurement and payment of service providers; and
- progress and financial reporting to MAFF, the PCC and IFAD.

C. Annual Work Plans and Budgets (AWP/Bs)

8. The PCO will be responsible for finalizing and presenting each AWP/B for review by the PCC and approval by MAFF. While the format of the AWP/B has not been defined, MAFF's experience with ASIP should be taken into account, and the same software used to facilitate incorporation into the Ministry's overall budget. As a minimum, the AWP/Bs will include for each activity a description and justification relative to past experience, verifiable indicators for the expected result, institutional and individual responsibilities, time frame and deadlines, cost elements and the source(s) of funds. The Government will submit to IFAD for approval, no later than the first of October each year, AWP/Bs, including procurement plans, consistent with the focal area plans and national programme initiatives. Once approved by MAFF, the AWP/B will be submitted to MFED for inclusion in the Government's global budget.

D. Monitoring and Evaluation

Monitoring

9. The planning/M&E officer in the PCO will have overall responsibility for the definition and management of the programme monitoring system. The basis for the monitoring system will be a quarterly reporting structure set against the logframe and the AWP/Bs, and organized by programme component. The main weight of monitoring will fall on the service providers who are executing contracts in the focal areas. Contracted service providers and relevant PCO staff will report quarterly to the M&E officer on: (a) programme activities undertaken in the last quarter and cumulatively over the fiscal year; (b) all movements on the accounts in the period (statement of accounts); (c) physical acquisitions made with the expenditures; and (d) M&E results. Contractors will send their quarterly reports so that they are received by the PCO no later than the end of the month following the respective quarter.

10. The PCO will report to MAFF, the PCC, and IFAD no later than two months following each quarter. Each report will include a cumulative list of items procured (vehicles, equipment, materials) indicating their condition, a summary of physical and financial progress by contractor and component, a review of the PCO's operations, statements of movements on the programme and special accounts, an assessment of constraints and achievements relative to the AWP/B, and proposals to overcome constraints.

Evaluation

11. The M&E officer, in conjunction with the facilitators, will organize a benchmark survey of programme impact indicators, as an integral part of each focal area needs assessment. In addition, the M&E officer will be responsible for organizing activity-specific impact case studies, assessing the impact of policy changes on smallholders and other stakeholders in the private sector, and ensuring that the programme continues to be oriented to the benefit of smallholders. Some of the impact studies will be carried out by the facilitators, others by suitably qualified service providers. Initially and periodically thereafter, an internationally recruited M&E design specialist will backstop the M&E officer.

Tri-Term Reviews and Programme Completion Report

12. Two reviews will be carried out during the seven-year implementation period. They will assess programme progress against the established objectives and the performance of service providers; identify key implementation issues; and recommend solutions, including modifications to programme design, scope and the implementation arrangements required to ensure achievement of programme objectives. Key issues to be assessed will include:

- disbursement rate and implementation progress against appraisal estimates and AWP/Bs;
- coordination mechanisms with other donor-supported market linkage-related projects;
- PCO performance and contract and financial management;
- performance and financial management of contracted service providers;
- level of participation, and impact of of programme-supported activities on different socio-economic groups of the smallholder population in focal areas;
- review of ongoing focal areas and justification for additional areas;
- review of programme "tool box" and justification for additional tools; and
- TA requirements.

FINANCIAL AND ECONOMIC ANALYSIS

Financial and Economic Implications

1. In financial and economic terms, the two major impacts of the programme will be: (a) a reduction in transaction costs for market operations; and (b) an increase in volumes traded, for both agricultural commodities and inputs, and consumer goods.

Transaction Costs

2. The reduction in transaction costs expected from group formation, support and provision of information to participants in market transactions and feeder road improvement, will be translated into higher prices for smallholder producers and lower prices for rural consumers, thereby generating higher financial returns for the target group.

3. Assuming constant production, programme activities in support of group formation/strengthening will lead to more bulk marketing by producer groups. This should reduce buyers' transaction costs by 5 to 10%. Better informed producers are expected to benefit entirely from this reduction, not least because the financial incentive to buyers lies more with an increase in volumes than an increase in margins.

4. The improvement of access roads will also considerably reduce transport costs that presently amount to 12 to 15% of traders' margins. In most cases, rehabilitation and maintenance of access roads will lead to a reduction of 10% to 30% of transport costs, by reducing journey times and vehicle maintenance/repairs requirements. In some cases, rehabilitation will open new areas for traders where transport costs previously made buying unprofitable because of prohibitive transport costs.

Volumes Traded

5. An increase in traded volumes, as much of agricultural commodities as of consumer goods and inputs, will lead to economic gains for the economy as a whole. The increase in volume of agricultural commodities will originate from: (a) trading of commodities formerly absorbed into household consumption because of low market prices or absence of buyers; and/or (b) increased production of commodities due to market opportunities and availability of inputs.

6. The reduction of transaction costs and the identification of new market opportunities will foster an absolute increase in the production of marketable commodities. Assuming that production of grains for household consumption and food security is guaranteed and even improved, a range of crops that could be sold to the market could potentially generate attractive financial returns. This could include medium/high-value crops such as cotton and burley tobacco, but also a number of food crops such as groundnuts and mixed beans. Although the latter generally have lower financial returns, they have the advantage of not requiring expensive purchased inputs.

7. Commodity-based economic analysis shows that Zambia is an efficient producer of most agricultural commodities. The potential for gains from trade is excellent for commercial crops and, in most cases, good for white sorghum and maize. Import substitutes also generate good results, due to the 'natural protection' of the domestic market attributable to high overland transport costs. Economic benefits of increased production are also likely to be substantially reinforced by better crop management and higher productivity.



Benefits and Beneficiaries

8. Within the total estimated population of some 300 000 households, the programme's target population will number around 85 000 households living in the seven focal areas, and the ten smaller nodes of intense economic/marketing activity in the outlying areas. About one third of the target population are expected to actively participate in and benefit directly from the programme, including some 20 000 to 25 000 households that will benefit from the enterprise group formation/strengthening activities. It is more difficult to quantify the households that will benefit indirectly, chiefly through a reduction of transaction costs, better market relations and improved year-round physical accessibility. Nevertheless, it is assumed that 60 to 80% of households will experience either increases in sale prices or reductions in consumer goods/agricultural input prices. The likely impact of the different investment components on the target population follows below.

Support for Smallholder Enterprise Group Development

9. The formation of groups and provision of business/management skills will translate into: (a) bulk marketing by groups, which will reduce transaction costs for both inputs and outputs, and will allow the development of new strategies to deal with inter-annual price fluctuations; and (b) higher skill levels will lead to better management of production and marketing, translating into increased incomes, but also into better risk management and improved food security, as well as improved negotiation capability for groups.

10. Strengthening local NGO capacity will increase the pool of qualified human resources and allow the expansion of cost-effective service provision, sustainable in the long run inasmuch as it is affordable to enterprise groups/associations.

Market Linkage Development

11. These interventions should not be analysed in isolation, as their principal strength lies with their mutually reinforcing impact when applied simultaneously to address market-linkage constraints. In addition, it is important to stress that these are instruments, or tools, be used on a demand-driven basis for specific issues/constraints rather than as blanket recipes.

13. **Access road improvement.** The rehabilitation of rural roads in direct response to market linkage and group formation initiatives, both by the programme and associated programmes, will improve accessibility and help make other programme interventions more effective. This will result in numerous other benefits: (a) reduced transport costs will be translated into higher prices for producers and lower prices for rural consumers; (b) increased competition among traders will contribute to more competitive price structure for inputs and outputs; (c) greater access to social and economic services; and (d) labour-intensive construction techniques to be employed by the programme will generate additional household income and inject cash in the local economy.

14. **Support for smallholder market intermediaries and market diversification.** The promotion of a number, or 'tool box', of activities to benefit both smallholders and market intermediaries will: (a) increase the efficiency of the agricultural marketing system; (b) open up new market opportunities, thus stimulating increased and diversified production; and (c) facilitate marketing of larger volumes, thus leading to cheaper and more timely access to inputs, an important factor for increase in production and diversification.