



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 77° período de sesiones

Roma, 10 y 11 de diciembre de 2002

**EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL PROGRAMA DEL FONDO PARA EL
DESARROLLO DE LAS ZONAS SAHELIANAS EN MALÍ**

FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN

1. Se señala a la atención de la Junta Ejecutiva la información siguiente sobre la ejecución del primer ciclo del Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas, en Malí, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF).

I. INTRODUCCIÓN

2. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del MFF en su 64° período de sesiones celebrado en septiembre de 1998. Las tres diferencias principales entre los préstamos concedidos con arreglo al MFF y los préstamos normales del FIDA son las siguientes:

- los períodos de ejecución de los préstamos son más prolongados (10 a 12 años) para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles;
- se lleva a cabo un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos distintos de tres a cuatro años de duración; y
- se especifican condiciones previas o “activadoras” claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.

3. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9), se estipuló que “[...] respecto de cada préstamo otorgado con arreglo al MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto mediante la

presentación de un documento en el que se harán constar las enseñanzas extraídas de los ciclos iniciales y su incorporación en los ciclos subsiguientes, la consecución de metas físicas, los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo y el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los contratos de préstamo.”

4. La finalidad del presente documento de información, cuyo contenido se basa en las constataciones de una misión de evaluación del primer ciclo realizada en noviembre de 2002, consiste en informar sobre el grado de realización por el programa de las condiciones activadoras del primer ciclo. La misión estuvo integrada por funcionarios de varias dependencias orgánicas del FIDA, con inclusión de la División de África I, la División de Asesoramiento Técnico, la Oficina de Evaluación y Estudios (OE), la Oficina del Contralor, la Oficina del Consejero Jurídico General y el Equipo de Apoyo del Departamento de Administración de Programas (PDST).

II. ANTECEDENTES

5. El Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas es la primera intervención del Fondo aprobada por la Junta Ejecutiva para su financiación con arreglo al MFF. Se encuentra bajo la supervisión directa del FIDA y comprende tres ciclos distintos de tres, cuatro y tres años de duración, respectivamente.

6. El objetivo general del programa consiste en reducir la incidencia de la pobreza en las familias rurales de las zonas sahelianas aumentando sus ingresos y mejorando sus condiciones de vida. El programa procura potenciar la capacidad de los beneficiarios para que puedan identificar sus propias necesidades prioritarias y facilitar la ejecución de microproyectos individuales o comunitarios destinados a satisfacer esas necesidades. La zona del programa abarca las regiones de Segou, Koulikoro, Mopti y Kayes. Ya se han iniciado las actividades en Segou y Koulikoro; el comienzo de las actividades en Mopti y Kayes está supeditado a la disponibilidad de cofinanciación aportada por otros donantes.¹

7. El principal objetivo del primer ciclo del programa consistió en establecer instituciones, mecanismos y procedimientos, asegurar su viabilidad y desarrollar un número limitado de actividades de inversión. El segundo ciclo seguirá fortaleciendo el marco institucional y ampliando las inversiones en todas las zonas del programa. El tercer y último ciclo se centrará en la consolidación de los logros y la aplicación de una estrategia destinada a preparar a los beneficiarios para la terminación del proyecto a fin de garantizar la sostenibilidad de las operaciones apoyadas por el programa.

8. A continuación se indican los principales componentes del programa:

- **Apoyo al desarrollo rural.** Se ha previsto el establecimiento de un fondo de desarrollo de la infraestructura rural, cuyos recursos se emplearán para ejecutar microproyectos de interés social, de producción y de comercialización en el medio rural. El programa también prestará apoyo para el establecimiento y la gestión de asociaciones a fin de que los interesados directos supervisen la creación de microproyectos. Estos microproyectos son de carácter colectivo (mientras que las inversiones individuales pueden financiarse en el marco del componente de servicios descentralizados de financiación), prevén contribuciones de los beneficiarios en efectivo y en especie para que éstos puedan percibir los microproyectos como algo propio y garantizar su sostenibilidad, y van acompañadas de actividades de capacitación en materia de alfabetización funcional, asistencia técnica y gestión.

¹ En la actualidad se está preparando un proyecto para la región de Mopti, que se financiará en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).



- **Servicios descentralizados de financiación.** A fin de atender la demanda de inversiones productivas individuales, el programa apoyará la creación de unos 100 bancos rurales para la prestación de servicios de ahorro y crédito (50 en Segou y 50 en Koulikoro). La ejecución de estos subcomponentes se subcontratará con al menos dos proveedores de servicios especializados.
- **Administración del programa.** Una asociación nacional y dos asociaciones regionales (con participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil y las organizaciones beneficiarias) proporcionan orientación en materia de políticas. Para las operaciones cotidianas, el programa prestará apoyo a las operaciones de un organismo nacional de coordinación y gestión (ONCG) y dos organismos regionales de ejecución y gestión (OREG) (en Segou y Koulikoro). En el marco de este componente se prevé financiar el capital y los gastos de funcionamiento de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE).

III. LOGROS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER CICLO

9. El programa se declaró efectivo en octubre de 1999. Durante los tres primeros años (2000-2002), que corresponden al primer ciclo de aplicación del MFF, se adoptaron disposiciones institucionales para llevar a cabo las actividades del programa tanto a nivel nacional como en las regiones administrativas de Segou y Koulikoro, donde el programa empezó a ejecutarse en 2000 y 2001, respectivamente. La asociación nacional, el ONCG y los dos OREG de Segou y Koulikoro se han establecido y se encuentran en plena actividad.

10. Entre las actividades básicas emprendidas hasta el momento figuran las siguientes:

- la realización de una encuesta socioeconómica de base en Segou y Koulikoro (1999);
- la ultimación del manual de operaciones del programa (MOP) y del manual de SyE (en 2000 y 2001, respectivamente);
- la capacitación de 230 hombres y mujeres que participan en comités de gestión y de unos 800 miembros de grupos comunitarios en alfabetización funcional y conocimientos tecnológicos de nivel rural;
- la terminación (en noviembre de 2001) de 101 de los 175 microproyectos previstos para el primer ciclo: 75 microproyectos en Segou (46 de desarrollo de la infraestructura social, 27 de generación de ingresos y dos de ordenación de los recursos naturales); y 26 en Koulikoro (8 de desarrollo de la infraestructura social y 18 de generación de ingresos); y
- la iniciación de estudios para establecer bancos comunales que presten servicios de ahorro y crédito e identificar proveedores de servicios para Segou y Koulikoro.

11. De la cuantía total del préstamo del FIDA, de DEG 15,65 millones, unos DEG 3,2 millones se asignaron al primer ciclo (2000-2002). Al final de noviembre de 2002 se había desembolsado el 76% de esta suma. Surgieron dificultades en la ejecución del componente relativo al Fondo de desarrollo de la infraestructura rural, al que se había asignado una parte considerable (el 23%) de los recursos del préstamo para el primer ciclo. Sin embargo, las actividades previstas en el marco de este componente se han aplazado y, actualmente, se prevé que comenzarán a principios de 2003 ya que están a punto de concluir las negociaciones con los proveedores de servicios designados.

IV. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

12. Durante el primer ciclo de ejecución del programa se han extraído diversas enseñanzas importantes, cuya significación en muchos casos no se limita al ámbito del programa.

13. **Establecimiento de instituciones.** Es necesario hacer un seguimiento periódico a fin de determinar la pertinencia y eficiencia de la estructura institucional para la administración y dirección del programa. Durante la misión de evaluación los interesados directos del programa plantearon una serie de cuestiones que pueden dar lugar a ajustes en el diseño. Entre esas cuestiones figuran las siguientes:

- es preciso determinar en qué medida las asociaciones nacional y regionales desempeñan efectivamente su función prevista de órganos rectores para la supervisión de la gestión del programa;
- hay que establecer la viabilidad y las funciones de las federaciones de grupos comunitarios que actúan en el marco del programa;
- han de identificarse las posibilidades de establecer vínculos más estrechos entre los órganos del programa y las instituciones creadas a raíz de la aplicación de la política nacional de descentralización;
- es necesario impulsar una mayor descentralización de diversas funciones del programa;
- hay que reforzar el papel del Ministerio de Agricultura para reforzar su capacidad de supervisión del programa y promover una mayor eficiencia en la coordinación general de la cartera de proyectos del FIDA en el país; y
- es preciso formular estrategias explícitas y asignar recursos específicos para fortalecer la capacidad institucional en los diferentes niveles orgánicos.

14. **Posibles ventajas y limitaciones de un enfoque del desarrollo basado en la demanda de la comunidad.** El programa ha adoptado un enfoque del desarrollo basado en la demanda de la comunidad para la prestación de servicios, en cuyo marco se organizan campañas de sensibilización a fin de informar a las comunidades sobre las metas y actividades del programa, así como sobre los procedimientos establecidos para fomentar su participación (incluido el requisito de que las comunidades aporten contribuciones en efectivo y en especie). Posteriormente, los grupos comunitarios presentan propuestas para la ejecución de microproyectos que se financiarán con recursos del Fondo de desarrollo de la infraestructura rural. Si bien en algunas aldeas se llevan a cabo evaluaciones rurales participativas (ERP) para ayudar a la comunidad local a comprender y formular mejor sus necesidades y oportunidades de desarrollo, el personal del programa no trata de imponer ningún tipo concreto de microproyectos a los grupos comunitarios.

15. Una de las principales ventajas de este enfoque consiste en que, por lo general, los grupos asumen mucho más como propios los microproyectos que cuando éstos son impuestos desde fuera con escasa o nula contribución local. Otra ventaja reside en la relativa rapidez con que ha sido posible completar un gran número de microproyectos; los beneficiarios se muestran muy satisfechos por la brevedad del tiempo transcurrido entre la presentación de los planes y el logro de resultados concretos, en comparación con lo que sucede en muchos otros proyectos de desarrollo. También existe una buena combinación entre actividades generadoras de ingresos (establecimiento de huertos, de corrales para vacunación y comercialización del ganado, etc.) e inversiones en servicios sociales (escuelas de alfabetización funcional; pozos de agua potable).

16. Sin embargo, los grupos comunitarios tienden a proponer microproyectos que tienen más perspectivas de generar beneficios a corto plazo. Por ejemplo, si bien las ERP han indicado sistemáticamente que los beneficiarios están muy preocupados por la degradación de los recursos naturales, sólo dos de los 101 microproyectos completados hasta el momento tuvieron por objeto corregir esa situación; y, puesto que el desarrollo y la difusión de tecnologías es otra esfera en la que sólo suelen obtenerse beneficios a largo plazo, existe poca demanda de ese tipo de actividades en el marco del programa. Por consiguiente, tal vez sea necesario aplicar enfoques diferentes en las intervenciones encaminadas a afrontar estos problemas.

17. **Pertinencia del enfoque del MFF.** El Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas es una intervención muy innovadora puesto que establece organizaciones representativas de nivel más alto que actuarán como órganos de adopción de decisiones y seguirán llevando a cabo actividades de desarrollo rural una vez que el programa haya concluido. Este también procura que, a diferencia de lo que suele ocurrir, los beneficiarios tengan una mayor participación en la selección y supervisión de los proveedores de servicios para los microproyectos. Se era consciente de que la puesta en práctica de estos objetivos iba a suponer un proceso a largo plazo que requeriría bastante flexibilidad porque al comienzo no se sabía con claridad cuál sería la estructura institucional más apropiada. También se sabía que iba a ser fundamental llevar a cabo evaluaciones periódicas y ajustar el diseño del programa a medida que se acumulase experiencia. A raíz de la puesta en marcha de las actividades de SyE, el Gobierno, el personal del programa y el FIDA también cobraron más conciencia de la necesidad de establecer un sistema de SyE que funcionara adecuadamente. Por consiguiente, se destinaron bastantes recursos y tiempo a garantizar que el sistema funcionara con eficacia y generase información pertinente y oportuna. Sobre la base de estas consideraciones, se consideró que el enfoque del MFF era adecuado para satisfacer estas necesidades.

18. Si bien el enfoque del MFF es, al parecer, un medio apropiado para mejorar la eficacia del programa, resulta evidente que se necesitará bastante tiempo para fortalecer las instituciones previstas en la fase de diseño a fin de que puedan desempeñar con eficiencia sus funciones. En el transcurso de la misión de evaluación, incluidos los talleres de dos días de duración organizados para los interesados directos al concluir la misión, los participantes reconocieron que era necesario ajustar el diseño del programa y se mostraron dispuestos a participar activamente en la determinación de los aspectos que fuera preciso ajustar.

V. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ACTIVADORAS DURANTE EL PRIMER CICLO

19. El principal objetivo del programa durante el primer ciclo consistió en establecer las instituciones, los mecanismos y los procedimientos del programa, garantizar su viabilidad y llevar a cabo un número limitado de actividades de inversión. Estos objetivos se reflejan en la selección de las siguientes condiciones activadoras para pasar del primero al segundo ciclo:

- i) que se hayan establecido las asociaciones y que los mecanismos del programa se hayan puesto a prueba y adoptado efectivamente, con arreglo al manual de operaciones del programa (MOP);
- ii) que un número suficiente de microproyectos hayan ido acompañados de programas de capacitación;
- iii) que se haya establecido entre el 50% y el 70% de los grupos, y que estos funcionen de manera satisfactoria e independiente, con arreglo a las modalidades especificadas en el MOP;
- iv) que el 50% de las comunidades-objetivo hayan iniciado al menos un microproyecto;

- v) que el MOP se haya revisado a la luz de la experiencia adquirida en la ejecución; y
- vi) que el sistema de SyE funcione adecuadamente y proporcione información sobre la realización de las condiciones activadoras.

20. Con excepción de la condición v), se han cumplido todas las condiciones activadoras. Si bien inicialmente se había previsto revisar el MOP a principios de 2002, el Gobierno y el FIDA decidieron conjuntamente aplazar esa revisión hasta que se hubiese realizado la misión de evaluación. Por consiguiente, se recomienda que se autorice el paso al segundo ciclo tan pronto como el Gobierno y el FIDA hayan revisado y aprobado el MOP

21. La condición i) se refiere al establecimiento de las instituciones y actividades de capacitación del programa. En el manual de operaciones se establece que las “asociaciones” son las federaciones de grupos comunitarios, las asociaciones regionales y la asociación nacional, y se especifican la composición y las funciones de las distintas asociaciones. Los “mecanismos del programa” más importantes son los procedimientos relativos a la preparación de los programas de trabajo y presupuestos anuales (PTPA) y a la contratación para los microproyectos.

22. Las asociaciones y federaciones establecidas en Segou y Koulikoro funcionan bien y se reúnen periódicamente. Sin embargo, salvo en el caso de una federación de Segou, el grado de adhesión de los miembros aún es insuficiente. Las relaciones entre las asociaciones y federaciones, y las comunas, que son instituciones básicas creadas en el marco de la política nacional de descentralización, siguen siendo un poco ambiguas. Es necesario determinar con más claridad los procedimientos de supervisión de los microproyectos, así como los instrumentos utilizados para transferir competencias a las asociaciones y federaciones regionales.

23. Si bien la condición i) se ha cumplido, durante el segundo ciclo será necesario prestar particular atención al ajuste y la adaptación de las instituciones. Sobre la base de las constataciones de la misión de evaluación (cuyo informe final se presentará a finales de diciembre de 2002), se prevé enviar una misión de diseño para el segundo ciclo del programa; el objetivo de esta misión, que se llevará a cabo a principios de 2003, consistirá en examinar diversas cuestiones relacionadas con las instituciones. La misión también preparará un presupuesto detallado para el segundo ciclo, que se incorporará en una modificación del convenio de préstamo a fin de asignar los recursos a las categorías presupuestarias apropiadas. Este procedimiento se ajusta plenamente al principio rector del MFF, conforme al cual debe haber un proceso de diseño continuo y evolutivo durante la ejecución de los proyectos o programas.

24. Con respecto a la condición ii), cada microproyecto ha ido acompañado de al menos un programa de capacitación (y a menudo se han ejecutado de dos a tres programas). Se imparte sistemáticamente capacitación en las esferas de la alfabetización funcional, la asistencia técnica y la gestión, y los beneficiarios valoran enormemente estas actividades. Las evaluaciones participativas de los microproyectos aportan información valiosa sobre la utilidad de los programas de capacitación. Sin embargo, tomando en cuenta las observaciones formuladas por los interesados directos, al diseñar el siguiente ciclo se revisará la duración de esos cursos.

25. Con respecto a la condición iii), se prevé que cada grupo comunitario: establezca comités de gestión integrados por tres o cuatro personas; elija un comité de supervisión integrado al menos por dos personas (que no deberán ser miembros de los comités de gestión); se encargue de ejecutar los microproyectos; y adopte decisiones acerca de la condición jurídica de éstos. Esos comités se establecen sistemáticamente para todos y cada uno de los microproyectos y los grupos comunitarios participan activamente en la supervisión y aprobación de los trabajos de construcción conexos. Esta condición se ha cumplido.



26. En lo que respecta a la condición iv), el objetivo para el primer ciclo se fijó en 175 microproyectos. En noviembre de 2002, 101 (57%) de estos microproyectos se habían realizado (75 en Segou y 26 en Koulikoro). A raíz de las actividades de sensibilización emprendidas por los organismos de ejecución y las asociaciones establecidas en el marco del programa se originó una gran demanda de microproyectos entre los grupos comunitarios. En comparación con muchas otras intervenciones de desarrollo, el programa actúa con más rapidez en la aprobación y ejecución de microproyectos.

27. Con respecto a la condición vi), el sistema de SyE se estableció en un plazo razonable; los resultados de las encuestas son objeto de un análisis sistemático; y el equipo de SyE prepara informes periódicos y oportunos que permiten hacer un seguimiento del estado de cumplimiento de las diferentes condiciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

28. El Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas es la primera intervención del FIDA aprobada para su financiación con arreglo al MFF y también la primera en la que se han cumplido las condiciones de activación durante el primer ciclo. En este caso particular, el MFF ha cumplido su finalidad original de impulsar a los interesados directos de los proyectos, con inclusión del personal y la Administración del FIDA, a centrar más su atención en la eficacia de la ejecución y el establecimiento de un proceso de diseño continuo y evolutivo basado en la experiencia. El envío de tres misiones de supervisión y dos misiones de la OE del FIDA, así como la organización de un taller de SyE, indican que cada vez se atribuye más importancia a la eficacia de la ejecución. Además, la misión de evaluación, que se llevó a cabo en una fase relativamente temprana de la ejecución, estuvo integrada por un número mayor de funcionarios que de consultores. En relación con la necesidad de establecer un proceso de diseño que evolucione constantemente, a comienzos de 2003 se llevará a cabo una misión encargada de elaborar el diseño del segundo ciclo sobre la base de la experiencia adquirida hasta el momento en la ejecución del programa.

29. Se recomienda que la Administración del FIDA autorice el paso al segundo ciclo del Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas, con sujeción a la revisión del MOP, cuyos contenidos aprueben de común acuerdo el Gobierno y el FIDA.