

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 80º período de sesiones

Roma, 17 y 18 de diciembre de 2003

EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO

DEL

**PROGRAMA DE ALIVIO DE LA POBREZA RURAL EN CABO VERDE
FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

1. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) en su 64º período de sesiones celebrado en septiembre de 1998. Las diferencias entre los préstamos concedidos con arreglo al MFF y los préstamos normales del FIDA son las siguientes:

- los períodos de reembolso son más prolongados para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles;
- un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos bien definidos de tres a cuatro años de duración, y
- se especifican condiciones previas o “elementos activadores” claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.

2. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), se estipuló que “[...] respecto de cada préstamo otorgado en virtud del 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.”

3. En este documento de información se presenta una relación sobre la medida en que el Programa de Alivio de la Pobreza Rural ha cumplido los elementos activadores del primer ciclo. Su contenido se basa en diversas fuentes: el informe de la misión de supervisión más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (julio de 2003); un informe de las actividades del primer ciclo preparado por el personal del programa (octubre de 2003), y las conclusiones preliminares de

una misión de evaluación del primer ciclo organizada por el FIDA que se llevó a cabo en octubre de 2003 (y que incluyó también un taller participatorio de partes interesadas los días 29 y 30 de octubre). La misión de evaluación estuvo integrada por funcionarios de la División de África Occidental y Central, la División de Asesoramiento Técnico y la Oficina del Consejero Jurídico General del FIDA y un equipo de consultores.

I. ANTECEDENTES

4. El Programa de Alivio de la Pobreza Rural, aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 1999, fue el segundo préstamo financiado con arreglo al MFF. El préstamo, que tiene una duración de nueve años, comprende tres ciclos distintos de tres años cada uno.

5. El Programa de Alivio de la Pobreza Rural, tiene por objeto aumentar el capital social de la población rural pobre de Cabo Verde mediante la movilización de las comunidades locales, sus dirigentes, las asociaciones de la sociedad civil y el Gobierno para luchar contra la pobreza rural y la potenciación de las comunidades para que adopten decisiones sobre el uso de los recursos. Aunque el programa tiene alcance nacional, por el momento, se limita a las islas de Brava, Fogo, Santo Antão y São Nicolau y a dos municipios de Santiago, la isla más grande del país. Se escogieron estas islas porque en ellas predomina la población rural y, de hecho, más de dos tercios de los pobres rurales del país viven en la zona del programa.

6. Los principales objetivos del primer ciclo del programa eran establecer instituciones, mecanismos y procedimientos, asegurar su viabilidad e iniciar un número limitado de microproyectos de base comunitaria. El segundo ciclo continuará el fortalecimiento del marco institucional y la potenciación de las organizaciones de base, con la mira, al propio tiempo, de mejorar la calidad de la ejecución de los microproyectos. El tercer y último ciclo hará hincapié en consolidar los logros y aplicar una estrategia de retirada apropiada para garantizar la sostenibilidad de las operaciones apoyadas con recursos del programa.

7. El programa consta de los siguientes componentes:

- **Fondo del programa local de reducción de la pobreza.** Se ha establecido un fondo de desarrollo para financiar programas trienales de reducción de la pobreza en las cinco islas. Con los recursos de estos programas se financian microproyectos en los sectores de infraestructura social y generación de ingresos. Las comunidades locales deciden qué microproyectos se han de ejecutar de acuerdo con sus propias prioridades y posteriormente proceden a elaborarlos por su propia cuenta.
- **Actividades de demostración.** En la zona del programa se están ejecutando varios microproyectos para sensibilizar a las comunidades respecto del enfoque de movilización social del programa e introducir enfoques técnicos innovadores para realizar las actividades de desarrollo rural.
- **Animación y capacitación.** Se han contratado agentes de movilización comunitaria sobre el terreno y organizaciones no gubernamentales locales para ayudar a las comisiones regionales de asociados y a las asociaciones de desarrollo comunitario a elaborar planes de desarrollo local y formular y ejecutar microproyectos.

- **Administración del programa.** En el marco de este componente se financian las inversiones y costos recurrentes de la unidad de coordinación del Programa de Alivio de la Pobreza Rural, (“la oficina del programa”) y los gastos operativos de las unidades de apoyo técnico regionales. La oficina del programa funciona bajo la coordinación general del Programa Nacional de Alivio de la Pobreza. Se han adoptado disposiciones para establecer un sistema de seguimiento y evaluación.

II. LOGROS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER CICLO

8. El programa fue declarado efectivo en julio de 2000. En sus tres primeros años, de julio de 2000 a mediados de 2003, que correspondieron al primer ciclo del MFF, el programa estableció disposiciones institucionales para ejecutar las actividades en el plano nacional y en las cinco islas beneficiarias.

9. Las actividades más importantes realizadas hasta la fecha son las siguientes:

- Se ha establecido una oficina del programa en el plano nacional dentro del marco administrativo del Programa Nacional de Alivio de la Pobreza.
- Se han establecido comisiones regionales de asociados (CRP) en cada una de las cinco islas para planificar y supervisar el diseño y la ejecución de los microproyectos comunitarios. Para evitar exclusiones, las CRP están integradas por partes interesadas pertenecientes a todos los sectores: representantes de cada comunidad, organizaciones no gubernamentales, funcionarios municipales elegidos y funcionarios públicos.
- Cada CRP ha formulado y está ejecutando un plan trienal indicativo de inversiones: el programa local de reducción de la pobreza.
- En total se han movilizado 105 asociaciones de desarrollo comunitario, con un total de 6 443 afiliados, de los cuales el 51% son mujeres.
- Estas asociaciones han ejecutado hasta ahora 403 microproyectos (75 de estas asociaciones han ejecutado como mínimo un proyecto de esa índole) en los sectores de vivienda de interés social, construcción de letrinas, obras de pequeña escala de riego por goteo, pesca artesanal, captación de agua, construcción de aulas y plantación de árboles frutales. Estos microproyectos han beneficiado directamente a alrededor de 12 000 personas (o sea 3 200 hogares).
- Se han organizado sesiones y talleres de capacitación para establecer y consolidar el marco institucional del programa en diversos niveles. A este respecto, se ha establecido una asociación Norte-Sur de carácter innovador entre una asociación de desarrollo comunitario en Portugal y las CRP para realzar la eficacia de la movilización y la gestión comunitarias de las iniciativas de desarrollo local.

10. Del préstamo total del FIDA, al primer ciclo (2000-2003), cuyo valor asciende a 6,95 millones de derechos especiales de giro (DEG), se le asignó un total de DEG 1,93 millones. A finales de septiembre de 2003, esa suma se había desembolsado en su totalidad, sin que se hubieran producido retrasos importantes en los desembolsos.

III. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

11. Durante el primer ciclo del Programa de Alivio de la Pobreza Rural se han extraído algunas enseñanzas importantes, que se resumen a continuación.

12. **Importancia de un marco propiciador idóneo y de un firme compromiso político.** En comparación con la mayoría de los países en desarrollo, Cabo Verde lleva mucho tiempo preocupándose por los problemas de la pobreza. Habida cuenta de las incertidumbres climáticas y de una base de recursos naturales extremadamente exigua, desde que el país se independizó en 1975, los programas de obras públicas de gran densidad de mano de obra se han utilizado como red de protección social. Estos programas han transformado el medio rural mediante actividades de reforestación, terrazas con muros de piedra, presas reguladoras y otras formas de ordenación de los recursos naturales relacionadas con la infraestructura. Sin embargo, debido a ineficiencias en estos programas, el Gobierno —con la asistencia de varios asociados para el desarrollo, entre ellos el FIDA— está tratando de imprimirles una nueva orientación. Es evidente que en las instancias más elevadas de Cabo Verde existe un compromiso público decididamente fuerte por encontrar modalidades más eficaces de lucha contra la pobreza.

13. Asimismo, el Gobierno mantiene un firme y total compromiso en favor de los procesos de democratización y descentralización. Las transiciones de un partido político a otro han sido pacíficas y democráticas. A los funcionarios municipales elegidos por voto popular se les han atribuido facultades de decisión y de tributación local; los municipios también reciben transferencias de rentas de la administración central (si bien los niveles de recursos son bajos). Esa atmósfera propicia realza las posibilidades de que programas sumamente innovadores como el Programa de Alivio de la Pobreza Rural puedan potenciar a los interlocutores de desarrollo locales.

14. **Posibles ventajas y limitaciones de un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad.** Al establecer las prioridades y ejecutar los microproyectos, el programa ha adoptado un enfoque de desarrollo marcadamente impulsado por la comunidad. Un elemento particularmente innovador ha sido la creación de órganos regionales representativos (es decir, las CRP) lo que ha permitido que las comunidades se identifiquen mucho más con los procesos de planificación y ejecución de lo que se habría conseguido con un enfoque clásico. Como resultado de ello, un gran número de microproyectos se ha concluido con relativa rapidez. Los beneficiarios se han mostrado muy satisfechos por el breve período de tiempo transcurrido entre la formulación de los planes de desarrollo locales y el logro de resultados concretos, y por un nivel de eficiencia que no siempre se observa en muchos proyectos de desarrollo. Todo ello representa un primer paso importante hacia la potenciación local sostenible.

15. Las comunidades obviamente escogieron las inversiones que consideraron prioritarias para ellas y se inclinaron, sobre todo, en favor de la vivienda de interés social. A primera vista, un observador con ideas clásicas sobre qué se entiende por bienes públicos y privados podría cuestionar esta elección. Sin embargo, muchos de los pobres rurales del país son aparceros o arrendatarios y no propietarios, razón por la cual la vivienda se considera un bien público. En el plano comunitario, se cree firmemente que disponer de una vivienda aceptable hace parte de la justicia social.

16. Desde un punto de vista más negativo, se puede decir que las comunidades tienden a proponer microproyectos que generan beneficios a corto plazo y no a mediano o largo plazo. Desde el punto de vista técnico y de gestión, algunos de los microproyectos de generación de ingresos que proponen las comunidades están por debajo de la norma. Por lo tanto, una de las principales dificultades durante el segundo ciclo del programa será colaborar con las comunidades y las CRP para mejorar la calidad técnica de los microproyectos, sin caer en un enfoque clásico de “arriba-abajo”. En los tres años del primer ciclo se ha comenzado a observar un cambio en las esferas prioritarias de inversión determinadas por las comunidades, pues el sector de la vivienda de interés social y las actividades

generadoras de ingresos a corto plazo han dejado paso a actividades sociales y económicas más “estructuradas” que conllevan vinculaciones progresivas y regresivas (por ejemplo, elaboración de productos agrícolas y escuelas). Esta tendencia es el resultado de un proceso permanente de diálogo y aprendizaje en el que intervienen los interlocutores locales, nacionales e internacionales.

17. Otra dificultad será mejorar las asociaciones en el plano municipal. Las CRP fueron creadas básicamente por el programa y ello ha causado tensión entre algunos alcaldes y asambleas municipales. Se necesitará tiempo para llegar a acuerdos satisfactorios en esos municipios. En otros municipios, los funcionarios locales han acogido con beneplácito a las CRP, por considerar que son mecanismos representativos importantes y eficaces que dan a los pobres rurales una voz que no han tenido desde hace mucho. Es indispensable adoptar un enfoque flexible y abierto, reconociendo que las soluciones elaboradas en el plano local son las mejores.

18. **Pertinencia del enfoque del MFF.** El Programa de Alivio de la Pobreza Rural es sumamente innovador, por cuanto trata de establecer instituciones comunitarias fuertes y de propiciar su participación en organizaciones representativas a un nivel más elevado (las CRP). Estas organizaciones, que funcionan como órganos de planificación y adopción de decisiones, seguirán promoviendo las actividades de desarrollo rural y reducción de la pobreza cuando termine el programa. Con dicho programa, que está también estrechamente vinculado con el actual proceso de descentralización del país, se trata de conseguir que los beneficiarios participen en la selección y supervisión de los proveedores de servicios de microyectos más activamente de lo que nunca antes se había observado en Cabo Verde. Al principio del programa, se dio por sentado que, para cumplir estos objetivos sería preciso un proceso a largo plazo que requeriría un grado considerable de flexibilidad debido a que aún no se había determinado la estructura institucional más apropiada. También se consideró esencial realizar evaluaciones periódicas y ajustar el diseño del programa en función de la experiencia adquirida. Se estimó que el MFF era el enfoque más apropiado en esas circunstancias.

19. Aunque el MFF parece ser un medio apropiado para realzar la eficacia del programa, a todas luces llevará tiempo fortalecer las instituciones iniciadas por éste, para que puedan cumplir eficazmente sus funciones. El enfoque del MFF ha promovido un espíritu de aprendizaje práctico en los planos nacional, regional y local. También ha fomentado una fuerte dinámica social a favor del desarrollo socioeconómico equitativo. La elección de elementos activadores —relacionados primordialmente con el desarrollo institucional y la potenciación local— ha ayudado al programa a categorizar y orientar correctamente sus actividades.

IV. CUMPLIMIENTO DE LOS ELEMENTOS ACTIVADORES DURANTE EL PRIMER CICLO

20. Los principales objetivos del Programa de Alivio de la Pobreza Rural durante el primer ciclo eran establecer las instituciones, mecanismos y procedimientos del mismo, asegurar su viabilidad y elaborar un número limitado de actividades de inversión. Estos objetivos se plasman en un conjunto de ocho elementos activadores para pasar del primer ciclo al segundo. Seguidamente se presentan individualmente los elementos activadores y se informa del estado en que se encuentran. Los elementos activadores i) a vi) corresponden a la gestión del programa y los elementos activadores vii) y viii) a la ejecución de las actividades sobre el terreno:

- i) Que se haya establecido una Comisión Nacional de Arbitraje, compuesta de representantes de los beneficiarios, la asociación de alcaldes, las organizaciones no gubernamentales y el Estado.

La comisión, si bien fue creada en octubre de 1999, nunca entró en funciones y, en última instancia, fue abolida en enero de 2001. En octubre de 2003 se constituyó la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza con funciones similares. Su mandato y composición están en consonancia con las disposiciones del convenio de préstamo.

- ii) Que se haya dotado a la oficina del programa del personal necesario y se hayan establecido los procedimientos operativos de conformidad con el convenio de préstamo.

La oficina del programa está plenamente en funcionamiento y, conforme a lo estipulado en el convenio de préstamo, realiza su cometido bajo la supervisión general de la unidad de coordinación del Programa Nacional de Alivio de la Pobreza.

- iii) Que las solicitudes de retiros de fondos del préstamo sean transmitidas prontamente al Fondo.

A finales de septiembre de 2003, se habían presentado al FIDA 19 solicitudes de retiro, que correspondían al total de la asignación del primer ciclo. No hubo demoras importantes en la tramitación.

- iv) Que los fondos de contraparte del Gobierno sean depositados puntualmente en la cuenta del programa.

De acuerdo con el convenio de préstamo (sección 3.07 b)), el Gobierno debía reponer los fondos periódicamente a fin de que la cuenta se mantuviera con un saldo equivalente a USD 70 000 durante el primer ciclo. Si bien hubo algunas demoras, para finales de octubre de 2003, el Gobierno había depositado el equivalente total de esta cuantía en escudos de Cabo Verde (CVE 76 350 868) en la cuenta de fondos de contraparte.

- v) Que se aplique el principio del control *ex post* del uso de los fondos.

Los contratos otorgados por el Programa de Alivio de la Pobreza Rural a los agentes locales de prestación de servicios sobre el terreno se han basado en los planes de trabajo y presupuestos anuales aprobados. Los fondos se han desembolsado a dichos agentes en tramos previa presentación de la documentación justificativa de los gastos realizados. Se completaron oportunamente tres auditorías anuales y en ninguna de ellas se observaron anomalías importantes en la gestión financiera de los fondos del programa.

- vi) Que se haya redactado el manual de procedimientos de ejecución para la administración del programa durante el segundo ciclo y que éste contenga procedimientos relacionados con lo siguiente: los mecanismos financieros para las transferencias de fondos del FIDA al prestatario y a las CRP mediante un convenio marco y un contrato de programa; contabilidad y adquisiciones, y presentación de informes financieros y de actividades por la oficina del programa y las CRP.

Recientemente se ha completado el proyecto de manual de procedimientos para el segundo ciclo. La oficina del programa y la institución cooperante (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos) darán prioridad en los próximos meses a ultimar y aprobar el manual, impartir formación sobre su aplicación a las partes interesadas del programa a todos los niveles y aclarar tanto las funciones como los procedimientos operativos prescritos para cada interlocutor.

- vii) Que por lo menos se haya ejecutado el 75% de las actividades de demostración del programa.

En la fase de diseño se habían previsto 22 actividades de demostración (de 10 tipos diferentes distribuidas en toda la zona del programa). Se estima que las actividades de demostración del primer ciclo representan aproximadamente el 150% de las previsiones iniciales.

- viii) Que se haya establecido el programa de capacitación.

Se ha contratado a agentes de movilización comunitaria sobre el terreno para ayudar a las CRP y a las asociaciones de desarrollo comunitario a elaborar planes de desarrollo local y formular y ejecutar microproyectos. También se ha contratado a algunas organizaciones no gubernamentales locales para ayudar a las comunidades en la ejecución de los proyectos. En estas actividades se ha contado con la asistencia técnica de una asociación de desarrollo comunitario con sede en Portugal. Esto ha ayudado a establecer una asociación eficaz entre las CRP y asociaciones de desarrollo local similares con sede en Portugal.

21. De conformidad con la información antes mencionada, se han cumplido todos los elementos activadores para pasar del primer ciclo al segundo ciclo del programa. Sin embargo, con arreglo al párrafo 9 e) del informe de septiembre de 1998 sobre el MFF, “el funcionamiento eficaz del SyE y el empleo de sus resultados por la dirección del proyecto constituirá una condición para la realización de un segundo y subsiguientes ciclos”. Aunque esta condición no estaba incluida entre los elementos activadores del primer ciclo, el Programa de Alivio de la Pobreza Rural ha establecido una unidad de SyE que prepara informes periódicos. Se incluirá un elemento activador relacionado con el SyE para pasar del segundo al tercer ciclo del programa.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

22. El Programa de Alivio de la Pobreza Rural de Cabo Verde fue uno de los primeros préstamos del FIDA aprobados cuya financiación se inscribía en el MFF y el segundo que ha cumplido los elementos activadores del primer ciclo (después del Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas en Malí). En este caso en particular, el MFF ha cumplido su propósito original de exigir a las partes interesadas en el programa —incluidos el personal y la dirección del FIDA— a prestar más atención para que la ejecución sea eficaz y a velar por que el diseño vaya evolucionando en función de la experiencia. El envío de una misión de evaluación del primer ciclo pone de manifiesto el mayor interés prestado a la eficacia de la ejecución. La misión contó con una fuerte participación de personal del FIDA y otros asociados importantes, tales como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, los representantes de las asociaciones de desarrollo comunitario de Portugal y otros especialistas e instituciones. Este aspecto se considera importante, habida cuenta de la necesidad de que el FIDA y sus asociados mejoren su capacidad para aprender de experiencias de ejecución innovadoras.

23. El Programa de Alivio de la Pobreza Rural pasará ahora al segundo ciclo, a reserva de que el FIDA y el Gobierno de Cabo Verde se pongan de acuerdo sobre una enmienda al convenio de préstamo con el fin de: i) asignar recursos del préstamo del segundo ciclo (por un valor total de DEG 2,5 millones según el convenio de préstamo) a las diversas categorías de gastos, y ii) ajustar los elementos activadores para pasar del segundo al tercer ciclo a fin de tener en cuenta la experiencia de ejecución reciente y la necesidad de atribuir alta prioridad al seguimiento del impacto.