

A

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 83º período de sesiones

Roma, 1 y 2 de diciembre de 2004

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE

DONACIÓN CON ARREGLO A LA MODALIDAD POR PAÍSES

A LA

CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO DE LA UNIÓN DE LAS COMORAS

EN APOYO DEL

PROGRAMA DE AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LA CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

ÍNDICE

	PÁGINA
I. CONTEXTO NACIONAL	1
II. ANTECEDENTES	2
III. JUSTIFICACIÓN	2
IV. PROGRAMA PROPUESTO	3
V. RECOMENDACIÓN	5
APÉNDICE	
SUMMARY OF PROGRAMME COSTS (RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROGRAMA)	6

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA
DE DONACIÓN CON ARREGLO A LA MODALIDAD POR PAÍSES
A LA CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO
DE LA UNIÓN DE LAS COMORAS EN APOYO
DEL PROGRAMA DE AUMENTO DE LA CAPACIDAD
DE LA CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO**

Someto el siguiente Informe y recomendación sobre una propuesta de donación con arreglo a la modalidad por países en apoyo del Programa de aumento de la capacidad de la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito de la Unión de las Comoras, por una cuantía de USD 350 000 durante un período de tres años.

I. CONTEXTO NACIONAL

1. El archipiélago de la Comoras está situado en el Canal de Mozambique, 200 km al nordeste de Madagascar y 300 km al este de Mozambique. El archipiélago consta de cuatro islas, de las cuales tres —Gran Comora (Njazidja), Anjouan (Nzwani) y Mohéli (Mwali)— forman la Unión de las Comoras, que logró la independencia en julio de 1975. La cuarta isla, Mayotte, permaneció bajo administración francesa. La Unión de las Comoras es uno de los países más pobres del mundo, con un producto interno bruto (PIB) per cápita de USD 257. La agricultura constituye el sector más importante, pues da empleo a entre el 70% y el 80% de la población y aporta el 40% del producto nacional bruto (PNB). Las remesas y la asistencia internacional desempeñan un destacado papel en la economía y representan una entrada positiva importante para la balanza de pagos del país. Al igual que muchos otros pequeños países insulares, las Comoras sufren las desventajas derivadas de su aislamiento, la falta de límites territoriales claramente definidos y el tamaño sumamente limitado de su mercado interno. La precariedad de la red de transportes y las limitaciones institucionales hasta la fecha han impedido al país establecer intercambios comerciales significativos entre las islas. Se elaboró una nueva Constitución, que fue apoyada por el 70% de la población en un referéndum celebrado en diciembre de 2002; las últimas elecciones locales se celebraron en abril de 2004. El país está muy endeudado y ha entablado negociaciones con el Banco Mundial para poder acogerse a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).

2. **Asistencia del FIDA.** El FIDA ha financiado cuatro operaciones de préstamo en las Comoras, por un valor total de DEG 9,25 millones; los dos primeros proyectos concluyeron con un desembolso de los fondos comprometidos de apenas un 57%, mientras que en el caso de los dos proyectos posteriores se desembolsó alrededor del 95%. El Proyecto Piloto de Servicios Agrícolas, cofinanciado con el Banco Mundial, concluyó en 2003, y el último proyecto de la cartera finalizará en diciembre de 2004.

3. **Elaboración del programa.** El FIDA preparó el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para las Comoras a finales de 2001 y recomendó que se facilitara financiamiento a título de donación para respaldar las actividades de las organizaciones no gubernamentales (ONG). En el COSOP también se indicaba como prioridad para el FIDA que se siguiese respaldando el fomento de las operaciones de microfinanciación. El Fondo preparó en 2002 un proyecto complementario, pero el Gobierno pidió que no se presentase a la Junta Ejecutiva. El Gobierno se mostró reacio a tomar empréstitos debido a las negociaciones en curso en relación con la iniciativa para los PPME y a la falta de un marco para la descentralización fiscal. En 2003, el Gobierno informó al FIDA de que en el futuro inmediato no tomaría empréstitos para financiar actividades de desarrollo y que, previsiblemente, no estaría en condiciones de modificar esta postura hasta 2006.

II. ANTECEDENTES

4. **Logros del proyecto.** El Proyecto de Apoyo a las Iniciativas Económicas de Base, respaldado por un préstamo del FIDA por valor de DEG 2,45 millones, fue aprobado en 1994 y se concluyó el 30 de junio de 2004. El proyecto constaba de dos componentes: a) la creación de microempresas para añadir valor en las zonas rurales, y b) el establecimiento de cooperativas de ahorro y crédito a fin de ofrecer a la población rural los servicios financieros apropiados. Los resultados obtenidos con el segundo componente del proyecto fueron notables. Se han constituido un total de 12 cooperativas de ahorro y crédito, conocidas según su sigla en francés como MECK (*mutuelles d'épargne et de crédit Ya Komor*). Las MECK cuentan actualmente con alrededor de 22 000 miembros y han logrado movilizar más de USD 9,4 millones en forma de ahorros. El éxito de las MECK en materia de movilización del ahorro se debe a la escasez de instituciones financieras (sólo dos bancos comerciales y otro operador microfinanciero, la red Sanduk, operan en el país) y el elevado nivel de las remesas enviadas desde el exterior. Esta experiencia demuestra claramente que el establecimiento de servicios financieros puede alentar el ahorro, como corrobora el hecho de que las cuantías iniciales depositadas por los miembros de las MECK eran extremadamente pequeñas (equivalentes a entre USD 5 y USD 10) pero luego aumentaron rápidamente, gracias a las contribuciones de miembros de la familia que trabajan en el extranjero, para acabar situándose en un promedio de USD 450 por miembro. Las MECK también conceden créditos a sus miembros, por un valor equivalente a alrededor del 50% del ahorro movilizado por cada una de ellas. En el borrador del informe final del proyecto, se concluye que el logro más importante del proyecto ha sido el establecimiento de instituciones de financiación rural.

III. JUSTIFICACIÓN

5. Como medio para promover el desarrollo socioeconómico es necesario consolidar los logros de la red de MECK para ofrecer servicios financieros descentralizados a los grupos-objetivo del FIDA. La red de microfinanciación incluye 12 MECK, de las cuales cuatro se formaron en 2003. La red sigue en una fase de evolución relativamente temprana, pese al crecimiento extremadamente rápido del número de miembros y de los ahorros movilizados (que se duplican año tras año). La fragilidad de las MECK queda patente por la necesidad de informatizar sus sistemas de contabilidad; el hecho de que se siguen precisando actividades de capacitación para los miembros de los comités de las MECK, a fin de definir sus funciones y responsabilidades; y la falta de medidas cautelares para proteger los ahorros. Es necesario seguir haciendo todo lo posible por reducir los retrasos en el reembolso de los créditos y mejorar aún más la tasa de reembolso, que, dependiendo de la MECK de que se trate, oscila actualmente entre el 92% y el 100%.

6. La Confederación de cooperativas de ahorro y crédito (*Union des MECKs*) se estableció en agosto de 2003 con el cometido de facilitar apoyo técnico para integrar a las distintas MECK en una red y supervisar su funcionamiento con objeto de diversificar el riesgo crediticio y permitir economías de escala. El Secretario General de la red fue nombrado en abril de 2004, y ya se ha procedido a una selección de personal. El marco jurídico para las MECK fue aprobado por el Gobierno en junio de 2004, para lo cual hubo que cambiar el marco legislativo del Banco Central a fin de dar cabida a los operadores de microfinanciación. Aunque se trata de un paso sumamente positivo, para ampliar los servicios financieros de manera que estén disponibles en las zonas más remotas de las islas, la red debe encargarse de supervisar a cada una de las MECK para asegurar la calidad de sus procedimientos financieros y de gestión, proteger los ahorros y facilitar capacitación técnica al personal y a los miembros de los comités de las MECK.

7. Debido a la terminación del proyecto financiado por el FIDA, la red no se ha beneficiado del apoyo técnico requerido para establecer claramente sus funciones en relación con una actividad que es nueva y para la cual la experiencia acumulada en las Comoras hasta la fecha es muy escasa. La experiencia con los operadores de microfinanciación ha demostrado que se precisan entre ocho y diez años para que las operaciones alcancen la plena sostenibilidad institucional, es decir, para que los

ingresos de los miembros de las sucursales puedan cubrir plenamente los costos de la organización principal. Dado que las MECK aún se hallan en una fase temprana de desarrollo, se teme que su contribución financiera al funcionamiento de la red sea insuficiente para cubrir los gastos operativos en el futuro próximo. La asistencia prestada en el marco de la donación propuesta tendrá por objeto fortalecer la sostenibilidad institucional, aunque, en vista del tiempo requerido para lograr ese objetivo, cabe la posibilidad de que posteriormente se precise ayuda adicional.

IV. PROGRAMA PROPUESTO

8. **Meta y objetivos.** La prestación de servicios financieros rurales es un instrumento clave para movilizar el ahorro y facilitar financiación en las zonas rurales de las Comoras. El objetivo de la donación es promover la sostenibilidad institucional de la red de MECK prestando apoyo a la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito. Los objetivos específicos de la donación durante el período de ejecución de tres años son:

- i) potenciar el papel de la red aumentando su capacidad técnica, de modo que pueda desempeñar la función de supervisión, prestación de apoyo técnico y promoción que le corresponde;
- ii) respaldar la sostenibilidad de la red prosiguiendo la labor de elaboración, fortalecimiento y aplicación de los procedimientos financieros y de gestión apropiados, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la viabilidad financiera a largo plazo de la red, y
- iii) ofrecer a la red los medios para establecer un marco financiero que le permita crear fuentes de ingresos a partir de sus propias actividades, sobre la base de la recuperación de costos y aplicando comisiones por servicios a las contribuciones de sus miembros.

9. **Grupo-objetivo.** La donación se otorgará a la red para que ésta preste servicios a las 12 entidades que la integran, cuyo número de miembros asciende actualmente a 22 000. Dada la tasa de crecimiento de las MECK, se prevé que el número de miembros siga aumentando, sobre todo en el caso de aquellas que se han establecido en los dos últimos años. El grupo-objetivo de la donación serán las personas pobres de las zonas rurales que son miembros de las MECK.

10. **Actividades a las que se destina la donación.** Con esta donación se financiarán actividades destinadas a apoyar el incremento de la capacidad profesional del personal de la red, y del personal de cada una de las MECK y de los miembros electos de sus comités, así como actividades adicionales de capacitación técnica para los miembros de las MECK. Las cuatro actividades previstas son:

- **El fortalecimiento institucional de la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito (componente A).** Esto incluirá la financiación del costo relacionado con la celebración de dos asambleas generales anuales y reuniones trimestrales del Comité Ejecutivo con las distintas MECK. Los fondos cubrirán asimismo el pago de los sueldos del personal de la red durante 36 meses.
- **La modernización del sistema de gestión de la información para las distintas MECK (componente B).** Aunque en el marco del proyecto del FIDA que ya ha concluido se ofreció apoyo técnico para el fortalecimiento de los sistemas de contabilidad, el crecimiento de los ahorros ha sido tan rápido que la mayoría de esos sistemas no dan abasto. Con la donación se financiará la ejecución de las dos últimas fases para modernizar los sistemas de contabilidad de las MECK y la adquisición de las computadoras y los programas informáticos necesarios.

- **Supervisión y auditoría externa (componente C).** Esta actividad se ofrecerá para responder a las necesidades de un operador financiero descentralizado y en rápido crecimiento. La actividad incluirá la elaboración y validación de procedimientos y políticas financieras, de riesgo financiero y de gestión a nivel de la red, a fin de proteger los ahorros de los miembros de las distintas MECK. La donación también se destinará a financiar a dos auditores internos, así como auditorías anuales a cargo de un auditor externo para cada una de las 12 MECK y la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito.
- **Asistencia técnica y aumento de la capacidad (componente D).** Dentro de esta actividad, la asistencia técnica servirá para: a) determinar el contenido de las actividades de capacitación que precisan el personal de las distintas MECK y los comités electos; b) formular recomendaciones en relación con la aplicación del nuevo sistema de contabilidad, y c) prestar a la red el apoyo técnico necesario para definir claramente sus funciones y responsabilidades.

11. **Resultados específicos.** Se prevé que la donación reporte los siguientes resultados:

- i) el fortalecimiento de la red, de modo que ésta pueda desempeñar su función supervisora con respecto a las distintas MECK, y el establecimiento de procedimientos financieros transparentes para asegurar la credibilidad de la red en su conjunto;
- ii) la consolidación de los logros alcanzados hasta la fecha en lo que respecta a la prestación de servicios financieros a los estratos más pobres de la población y la intermediación financiera en las zonas rurales, y
- iii) el fortalecimiento de las competencias profesionales, a nivel de las distintas MECK y dentro de la red, con miras a establecer criterios para la realización de operaciones microfinancieras sostenibles y asegurar la observancia de los mismos.

12. **Disposiciones para la ejecución.** La Confederación de cooperativas de ahorro y crédito fue reconocida oficialmente por el Gobierno en agosto de 2003, y opera con independencia de éste. La donación del FIDA se facilitará directamente a dicha red que será la responsable de la ejecución de las actividades descritas *supra* e informará de sus actividades al FIDA y al Banco Central. Durante el período de ejecución de la donación, la red empezará a establecer un mecanismo para garantizar que las MECK afiliadas absorben gradualmente sus costos de funcionamiento. Asimismo, establecerá vínculos con el Centro de Estudios sobre Financiación Rural¹ (creado por MicroSave² y el Centro Internacional de Desarrollo e Investigaciones)³, para recibir un apoyo continuado durante la ejecución de la donación, además asegurará la presentación consolidada de informes a través de la red de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX), un instrumento básico de seguimiento de los resultados en materia de financiación rural respaldado por el FIDA.

13. **Costos y financiación.** El costo total de la donación ascenderá a USD 350 000, que se desembolsarán a lo largo de tres años. Los desembolsos se efectuarán sobre la base de los planes de trabajo y presupuestos anuales aprobados, informes de gastos y financieros satisfactorios y directrices para la adquisición de bienes aceptables para el Fondo. Los recursos de la donación cubrirán

¹ El Centro de Estudios sobre Financiación Rural es un portal de Internet específicamente dedicado a respaldar el aumento de capacidad de organizaciones que tratan de mejorar la eficacia de la prestación de servicios financieros en zonas rurales.

² MicroSave es un proyecto especial que promueve el fomento del ahorro y otros servicios financieros más adaptados a las necesidades de los clientes entre las instituciones de microfinanciación.

³ El Centro Internacional de Desarrollo e Investigaciones es una ONG francesa creada en 1961, cuyo eje central es la microfinanciación integrada con los servicios sociales y económicos.

asimismo los costos de una empresa de auditoría externa, que se encargará de efectuar una vez al año una auditoría de la red, así como de las 12 MECK que la integran, y que facilitará al FIDA los correspondientes dictámenes de auditoría. En el apéndice figura una propuesta de presupuesto detallada.

14. **Presentación de informes y supervisión.** La red presentará al FIDA informes semestrales sobre los avances realizados hasta ese momento, así como un informe exhaustivo de final de año. En dicho informe se incluirá información sobre la situación de las actividades descritas en el plan de trabajo y presupuesto anual, los compromisos presupuestarios contraídos hasta la fecha y el grado en que respetan o se alejan de lo previsto en el presupuesto, los resultados alcanzados, y datos estadísticos sobre la red de las distintas MECK, desglosados por sexo. En el plazo de seis meses tras el cierre del año fiscal pertinente, la red también facilitará al FIDA los informes de auditoría externa de cada una de las MECK y de la red. El FIDA enviará cada año sobre el terreno una misión de supervisión para evaluar si la red se atiene al plan de trabajo y presupuesto anual y determinar los logros y las dificultades con que tropieza; el correspondiente informe incluirá una sección específicamente dedicada al examen del impacto. Los costos de supervisión y otros gastos conexos no se financiarán con cargo a los recursos de la donación.

15. **Vinculación con las estrategias del FIDA.** De conformidad con el Marco Estratégico del FIDA, las actividades a las que se propone destinar la donación tienen por objeto fortalecer las organizaciones rurales y establecer mecanismos para asegurar la sostenibilidad, al tiempo que reflejan también la prioridad de promover la prestación de servicios financieros a los pobres de las zonas rurales, establecida en la evaluación regional para África Oriental y Meridional. En el contexto de la política de donaciones del FIDA, la finalidad de la donación es aumentar la capacidad de los asociados locales, tanto a nivel local (para las distintas MECK) como a nivel nacional (mediante apoyo para mejorar la supervisión y la prestación de servicios ofrecidos por la red). La propuesta de donación también se ajusta a la política del FIDA sobre financiación rural, que hace especial hincapié en la consolidación de la sostenibilidad institucional y financiera a largo plazo de los operadores de microfinanciación, y se vinculará a las redes virtuales de financiación rural del Fondo.

V. RECOMENDACIÓN

16. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la propuesta de una donación con arreglo a la modalidad por países de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo, con objeto de financiar parcialmente el Programa de aumento de la capacidad de la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito, durante un período de tres años, contados a partir de enero de 2005, conceda a la Confederación de cooperativas de ahorro y crédito de la Unión de las Comoras una donación por una cantidad que no exceda de trescientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos (USD 350 000), la 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.

Lennart Båge
Presidente

APPENDIX

SUMMARY OF PROGRAMME COSTS

Savings and Credit Union Network Capacity-Building Programme (2005-2008)
Tentative Detailed Grant Budget
(USD)

Component A: Inst. strengthening for Savings and Credit Union Network	104 300
Director-General salary	33 000
Deputy Director-General salary	25 500
Staff salaries	19 800
Operating costs	11 000
Inter-island travel	15 000
Component B: Modernization of the information management system for individual MECKs	85 100
Furniture	500
Computers and supplies	6 000
Software purchases and licenses	2 000
Information Management System (third and fourth phases)	76 600
Component C: Supervision and external auditing	84 000
External audit	60 000
Salary of internal auditors	24 000
Component D: Technical assistance and capacity-building	76 600
International technical assistance	66 000
Training of elected committees	10 600
TOTAL PROGRAMME COST	350 000

