

# a

**FIDA****FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA****Junta Ejecutiva – 84º período de sesiones**

Roma, 18 a 20 de abril de 2005

## **INFORME SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN LA REPÚBLICA UNIDA DE TANZANÍA FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

1. La presente nota de información tiene por objeto cumplir con lo dispuesto en el párrafo 13 de las directrices relativas al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se estipula 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."

### **I. INTRODUCCIÓN**

2. El objetivo general del MFF es introducir una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del Fondo a fin de: armonizar los calendarios de los proyectos con la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo cuando se considere que se requerirá un período de ejecución más prolongado para alcanzar dichos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios determinada por la demanda, y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los préstamos con arreglo al MFF se distinguen por: i) un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos prudentes de tres a cuatro años de duración, y ii) condiciones previas o "activadoras" claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.

3. En la presente nota de información se presenta una relación de la medida en que el Programa de Servicios Financieros Rurales ha cumplido los elementos activadores del primer ciclo. El contenido de la nota se basa en varias fuentes: el informe sobre el estado de la ejecución del programa (agosto de 2004), un estudio anterior al examen (septiembre de 2004), el informe de la misión de supervisión más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (septiembre de 2004) y el informe del examen del primer ciclo (noviembre de 2004).

## II. ANTECEDENTES

4. El Programa de Servicios Financieros Rurales se puso en marcha a principios de 2002 a modo de seguimiento del Proyecto de Servicios Financieros Rurales y de Extensión Agraria en las Tierras Altas Meridionales.

5. El objetivo global del programa es lograr un aumento sostenible de los ingresos, los bienes y la seguridad alimentaria de los hogares rurales pobres mejorando su capacidad de movilizar el ahorro e invertir en actividades generadoras de ingresos. A este fin, se están ideando en el marco del programa sistemas viables de servicios financieros rurales en tres zonas del programa claramente diferenciadas, en el sur, el centro y el norte del país.

6. El programa tiene cuatro objetivos específicos:

- a) proporcionar apoyo para el diseño, fomento y prestación de servicios financieros rurales sostenibles;
- b) mejorar la capacidad institucional y de gestión de las instituciones de microfinanciación (IMF) populares;
- c) crear una red de financiación rural sostenible capaz de vincular las IMF populares con la población rural pobre, y
- d) potenciar a los hogares pobres de las zonas rurales reduciendo los obstáculos institucionales que les impiden beneficiarse de servicios financieros.

7. Además, con el programa se procura:

- a) ayudar al Banco de Tanzania en la tarea de elaborar un marco jurídico, normativo y de supervisión para las IMF y crear un banco de datos sobre las IMF nacionales, y
- b) complementar otros programas de fomento de servicios financieros rurales (financiados por donantes).

8. El programa consta de los componentes siguientes: i) aumento de la capacidad de gestión y mejora de los resultados de las IMF populares (26% del costo básico); ii) fomento de sistemas financieros rurales (10%); iii) potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre (40%); iv) seguimiento y evaluación (8%) y v) coordinación y gestión del programa (16%).

9. El préstamo tiene una duración de nueve años y consta de tres ciclos bien definidos de tres años cada uno. Los costos totales del programa se calcularon inicialmente en USD 23,77 millones, de los cuales el FIDA aportaría como préstamo alrededor de 16,34 millones (DEG 12,8 millones), el Gobierno de Suiza y el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) proporcionarían USD 2,17 millones cada uno, y el Gobierno y los beneficiarios aportarían USD 3,09 millones. Sin embargo, puesto que el Fondo de la OPEP retiró su ofrecimiento de cofinanciación, la financiación total disponible para el programa queda en USD 21,60 millones. El préstamo se hizo efectivo el 12 de octubre de 2001, y la ejecución comenzó en enero de 2002. La fecha de terminación del programa es el 31 de diciembre de 2010, y la fecha de cierre, el 30 de junio de 2011.

### III. LOGROS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER CICLO

10. Durante los tres primeros años del programa (enero de 2002 a diciembre de 2004), que corresponden al primer ciclo del MFF, se establecieron disposiciones institucionales con miras a realizar actividades en el plano nacional y en los 12 distritos destinatarios. Los beneficiarios son hogares pobres de zonas rurales, y se concede prioridad a las mujeres y a los hogares encabezados por mujeres. El programa se basa en la demanda de los beneficiarios y se rige por un criterio de participación desde la base. Los resultados obtenidos durante el primer ciclo han sido sorprendentes: el número de miembros de las IMF financiadas aumentó de cerca de 8 500 en 2002 a casi 18 800 en 2004, de los cuales alrededor del 39% eran mujeres. En el mismo período, la base de capital de las IMF participantes se incrementó en un 380%, pasando de TZS 270 millones a TZS 1 034 millones (de alrededor de USD 270 000 a USD 1 millón). Los miembros eligieron nuevos dirigentes mediante procedimientos democráticos, y el personal femenino aumentó del 15% al 40%. Se ha impartido formación a más de 12 500 miembros de IMF, de los cuales el 53% eran mujeres.

#### **Aumento de la capacidad de gestión y mejora de los resultados de las IMF populares**

11. En general, este componente se ejecutó satisfactoriamente y los logros superaron el 100% en la mayoría de los subcomponentes y actividades, como la selección y formación de proveedores de servicios de capacitación, las evaluaciones rurales participativas, la selección de IMF populares, los talleres de sensibilización, los cursos sobre la buena gestión de los asuntos públicos y los exámenes de las necesidades de las IMF y las necesidades en materia de capacitación. Las realizaciones principales tienen que ver con el mejoramiento del marco operativo de las IMF, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las IMF (en las que el 40% de los dirigentes son mujeres), una mayor participación en las IMF populares y un mayor apoyo institucional a las mismas. El programa ayudó a las IMF a preparar, revisar y perfeccionar sus constituciones, políticas y estatutos, y prestó asistencia a más de 60 IMF para registrarse formalmente como asociaciones de ahorro y crédito. Un total de 124 IMF cumplieron los requisitos, frente a las 110 previstas como objetivo del primer ciclo.

#### **Fomento de sistemas financieros rurales**

12. En el marco del programa se logró establecer vínculos con instituciones financieras como el Banco de Desarrollo Cooperativo Rural (BDCR), el Banco Postal de Tanzania y el Banco Nacional de Microfinanciación. El BDCR visitó unas 100 IMF populares en las tres zonas y con 23 de ellas estableció relaciones y firmó memorandos de entendimiento que enmarcaran sus relaciones de trabajo. Cabe destacar que, dado su nivel de liquidez, esta institución utilizó su propio dinero para conceder préstamos a las IMF, en lugar de utilizar el servicio de microfinanciación destinado a los créditos para instituciones financieras. Ello ayudó a mejorar la sostenibilidad y el sentimiento de identificación con respecto al programa. Como parte del Programa de Servicios Financieros Rurales también se impartió formación a funcionarios de dos bancos de la comunidad, a saber, el Banco de la Comunidad de Mufindi (Mucoba) y el Banco Cooperativo de Kilimanjaro. Se ayudó, asimismo, a ONG e instituciones financieras en la prestación de servicios de microfinanciación innovadores, y se está reforzando la asistencia a las agrupaciones de IMF, como la Unión Cooperativa de Ahorro y Crédito de Tanzania y la Asociación de Instituciones Microfinancieras de Tanzania. Ya se ha establecido el marco jurídico y se ha finalizado un proyecto de marco reglamentario y de supervisión.

### **Potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre**

13. El programa ha obtenido buenos resultados en el fomento de una mayor participación de los beneficiarios en las IMF populares mediante diversas campañas de sensibilización, la producción de material divulgativo, el intercambio de visitas y la capacitación de las mujeres para ocupar puestos directivos. Además, se ha proporcionado a los microempresarios, particularmente a las mujeres, capacitación en administración de empresas, y se han realizado 60 visitas de intercambio empresarial y actividades de aprendizaje (lo que ha superado la previsión de 55).

### **Seguimiento y evaluación del impacto**

14. En el marco de este componente, se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación (SyE), se han concluido estudios de base en los 21 distritos del programa, se ha establecido una integración participativa del sistema de gestión de los resultados y el impacto del FIDA y se ha realizado un examen previo al ciclo y un examen del primer ciclo del Programa de Servicios Financieros Rurales.

### **Coordinación y gestión del programa**

15. En el marco del Programa de Servicios Financieros Rurales se creó un comité directivo del programa, una unidad de gestión del programa y tres unidades de gestión por zonas. También se crearon subcomités de distrito en los 12 distritos del programa; todos ellos están en funcionamiento y se reúnen periódicamente. De conformidad con el proceso de descentralización en curso y la nueva estructura, el coordinador del programa en cada distrito rinde cuentas directamente al director ejecutivo de distrito y forma parte del equipo de dirección del distrito. Además, se constató que el comité directivo del programa y los subcomités de distrito eran decisivos para prestar asesoramiento oportuno y realizar sobre el terreno un seguimiento de las actividades del programa o inspecciones físicas de las mismas.

## **IV. LECCIONES APRENDIDAS**

16. Un examen de los logros y los resultados del programa en el primer ciclo permite destacar varias lecciones esenciales para la ejecución y el diseño del segundo ciclo y para un mejor enfoque de algunas actividades y disposiciones de ejecución de fundamental importancia:

- a) Habida cuenta del nivel de desempeño de las IMF populares y del entusiasmo con el que los pobres de las zonas rurales han colaborado con sus dirigentes regionales y de distrito, el Programa de Servicios Financieros Rurales debe continuar prestando apoyo a esas IMF a fin de lograr aumentos sostenibles de los ingresos, los bienes y la seguridad alimentaria de los hogares pobres del medio rural. El programa ha demostrado que, al crear capacidad, los pobres pueden ahorrar y devolver los préstamos.
- b) El programa debe seguir centrándose en un proceso de desarrollo integrado, que el Gobierno y sus asociados perciben como esencial tanto para la orientación descentralizada del programa como para sus exigencias de sostenibilidad. Por lo tanto, la ejecución de los componentes y las actividades del programa ha de basarse en un enfoque participativo y basado en la demanda.
- c) La aspiración principal del programa debe ser crear capacidad en las IMF populares y hacer que puedan pasar de una etapa de desarrollo a otra ateniéndose a cuatro importantes conceptos, a saber:
  - i) proceso (algo orgánico y evolutivo);

- ii) capacidad (atención a los recursos humanos y a la estructura y los sistemas organizacionales);
  - iii) sostenibilidad (capacidad de mantener el flujo de prestaciones y servicios valiosos hacia los miembros o los clientes a lo largo del tiempo), e
  - iv) impacto (un medio de resolver problemas, crear un entorno económico o normativo más propicio, y mejorar la calidad de vida de las personas).
- d) Es preciso hacer hincapié en la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad del programa. Éste debe colaborar más con las instituciones que ya prestan apoyo a las IMF en los nuevos distritos y racionalizar los criterios para evitar confusión en el ámbito de las aldeas.
  - e) El programa ya está integrado en la dirección de distrito, pero se ha de trabajar más estrechamente con las autoridades locales, en especial las de aldeas y delegaciones, por ejemplo en el Programa de reforma del gobierno local, con miras a lograr que el Programa de Servicios Financieros Rurales sea parte integrante tanto de los planes de desarrollo de las aldeas y las delegaciones como del plan de desarrollo (agrícola) de distrito.
  - f) El programa tiene que mejorar la medición del impacto en diversos niveles, pero sobre todo en los hogares. Además, los distritos deben respetar los formatos de presentación de informes convenidos. Es necesaria una mejor gestión, especialmente, en el ámbito del gobierno local, lo cual supone, entre otras cosas, organizar reuniones de examen zonales o de distrito de forma periódica así como talleres anuales de SyE con las partes interesadas.
  - g) En la zona meridional, se ha constatado que la capacidad para llegar a los distritos y las IMF es insuficiente. Durante el segundo ciclo, esa zona abarcará 12 distritos (165 IMF), la zona septentrional cuatro distritos (48 IMF) y la zona central seis distritos (62 IMF). Con objeto de mejorar los resultados en la zona meridional, el programa abrirá otra oficina.
  - h) Las instituciones financieras han señalado que la liquidez es suficiente, en consecuencia, la línea de crédito del servicio de microfinanciación es innecesaria. Se reasignarán los fondos para capacitación a fin de remediar en parte la insuficiencia de financiación provocada por el retiro del Fondo de la OPEP.

## V. RESULTADOS DE LOS ACTIVADORES DEL PRIMER CICLO

17. Tal como se estipula en el convenio de préstamo, el programa ha de cumplir con un conjunto de criterios relativos a los resultados, o mecanismos de activación, a fin de poder pasar al segundo ciclo. En el cuadro siguiente se presentan los activadores y su situación actual:

**Mecanismos de activación del programa necesarios para poder pasar al segundo ciclo:  
panorama de los resultados**

<b>Activador</b>	<b>Indicador/Condiciones que han de cumplirse</b>	<b>Situación actual</b>	<b>Observaciones</b>
<b>1</b>	<i>Marco jurídico reglamentario y de supervisión para las IMF preparado y aprobado para su aplicación.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El marco jurídico entró en vigor en diciembre de 2004.</li> <li>• El Programa de Servicios Financieros Rurales continúa racionalizando algunos aspectos del marco jurídico, reglamentario y de supervisión en las IMF, por ejemplo, realizando inspecciones periódicas, facilitando el registro de las IMF y alentándolas a adoptar prácticas óptimas en materia de microfinanciación.</li> </ul>	Se están barajando algunas ideas nuevas en el plano normativo sobre la forma de proceder con las asociaciones de ahorro y crédito y con otras IMF de la etapa preparatoria <sup>1</sup> , a fin de aplicar prácticas óptimas y prácticas de buena gestión.
<b>2</b>	<i>Probada capacidad de organización y gestión de las IMF, y adopción de prácticas óptimas en tres instituciones de capacitación locales a fin de atender a las necesidades de las IMF y las instituciones de financiación habilitadas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se contrataron cuatro proveedores de servicios de capacitación (Universidad Mzombe, Escuela Universitaria de Estudios Cooperativos y Empresariales de la Universidad de Moshi, Fondo Fiduciario del Centro para el Desarrollo Empresarial y de las Microfinanzas y el Programa de empresas rurales – Kenya (Tanzanía)), que han dictado cursos de capacitación para instructores con miras a mejorar sus conocimientos y su comprensión de las operaciones de microfinanciación.</li> <li>• A finales de diciembre de 2003 se había impartido capacitación a un total de 60 instructores de módulos.</li> </ul>	Se recomienda que este fondo común de competencias técnicas se comparta con el Programa de Desarrollo Sistemas de Comercialización Agrícola como parte de los vínculos con otros programas financiados por el FIDA.
<b>3</b>	<i>Atendidas al menos 110 IMF: Objetivo de la primera etapa: 25 Objetivo de la segunda etapa: 60 Objetivo de la tercera etapa: 25</i>	<p>La atención se centra en superar las deficiencias detectadas por los proveedores de servicios de capacitación y el Programa de Servicios Financieros Rurales.</p> <p>La creación de capacidad redundó en: i) un aumento de la base de capital; ii) cambios de actitud o de mentalidad; iii) dirigentes seguros de sí mismos; iv) el establecimiento de sistemas y procedimientos contables satisfactorios; v) mejora de las oficinas centrales; vi) reuniones periódicas, transparencia en la dirección y debida observancia de la constitución y los estatutos; vii) un personal eficiente; viii) el mejoramiento de la teneduría de libros.</p>	<b>Real:</b> El total de IMF atendidas llegó a 124. Etapa preparatoria: 21 Primera etapa: 44 Segunda etapa: 44 Tercera etapa: 14 Oferta selectiva de cajas de seguridad a las IMF con buenos resultados.

1

Primera etapa – Formación/reestructuración de IMF nuevas o existentes

Segunda etapa – Consolidación

Tercera etapa – Madurez

Durante la ejecución, se consideró necesario tener una etapa preparatoria para ayudar a las IMF que necesitaban apoyo básico a alcanzar la primera etapa.

Activador	Indicador/Condiciones que han de cumplirse	Situación actual	Observaciones
4	<i>Al menos una institución de financiación habilitada habrá establecido vínculos con operaciones de microfinanciación que le permitan ampliar los servicios rurales en las zonas del programa</i>	El BDCR se ha vinculado efectivamente con IMF colaboradoras y les ofrece creación de capacidad y participación en los gastos para la mejora de las oficinas centrales. Mucoba también trabaja activamente con las IMF de Mufindi. Se han llevado a cabo negociaciones con otras instituciones financieras como el Banco Stanbic y el Banco Nacional de Microfinanciación. Hasta el momento, el Programa de Servicios Financieros Rurales ha logrado que 24 IMF se hayan vinculado con bancos.	Las instituciones financieras se han mostrado reticentes a utilizar el servicio de microfinanciación, pues sostienen que cuentan con activos suficientes en efectivo para atender la financiación, siempre y cuando las IMF satisfagan sus criterios de evaluación.
5	<i>Las IMF basadas en ONG amplían los arrendamientos financieros a mujeres y a grupos de ahorro</i>	Una ONG financiera (Pride Tanzania) ya ha concluido el trabajo preparatorio en el distrito de Rungwe. La empresa SERO Leasing and Finance Company (SELFINA) ya ha obtenido un préstamo del BDCR para operar durante seis meses, comenzando en Dar-es-Salaam y Kibaha, y luego en Mbeya, en colaboración con el Programa de Servicios Financieros Rurales.	Está previsto que el arrendamiento financiero efectivo comience en 2005.

## VI. CONCLUSIÓN

18. Habida cuenta de que durante el primer ciclo se han obtenido resultados positivos y se han alcanzado todos los activadores especificados, el programa ha entrado en el segundo ciclo, ampliando el ámbito de aplicación y el alcance de sus actividades. Las enseñanzas extraídas durante el primer ciclo constituyen la base para ampliar y mejorar las actividades durante el ciclo siguiente, con particular referencia a: la creación de capacidad en las IMF populares; una mayor integración en las nuevas estructuras del gobierno local; la aplicación del recientemente establecido marco jurídico, reglamentario y de supervisión para las IMF; una mayor y mejor capacitación del personal y los clientes, y un sistema mejorado de SyE y de presentación de informes.

19. Para pasar del segundo al tercer ciclo, se han establecido los siguientes activadores:

Activador 1: El marco jurídico, reglamentario y de supervisión se habrá ido incorporando gradualmente a todas las IMF populares que reciben apoyo del Programa de Servicios Financieros Rurales desde la segunda etapa y etapas ulteriores.

Activador 2: Diez miembros de los proveedores de servicios de capacitación serán instructores acreditados en materia de prácticas óptimas de microfinanciación.

Activador 3: Se habrán seleccionado 275 IMF, con las que no se habrá trabajado durante el segundo ciclo: 74 durante la primera etapa, 140 durante la segunda etapa, y 61 durante la tercera etapa.

Activador 4: Al menos 140 IMF populares estarán vinculadas con instituciones financieras.

Activador 5: Al menos el 40% de los miembros serán mujeres.

Activador 6: Al menos el 40% de los prestatarios serán mujeres.

20. La administración del FIDA considera que existe una sólida base para ampliar el programa. Puesto que el Programa de Servicios Financieros Rurales ha pasado al segundo ciclo, el convenio de préstamo se modificará de la siguiente forma: i) se cancelará la línea de crédito del servicio de microfinanciación y se reasignarán los fondos de la lista 2; ii) se adaptarán los activadores para pasar del segundo ciclo al tercero, y iii) se procederá a racionalizar los componentes del programa y las disposiciones de ejecución basándose en las lecciones aprendidas durante el primer ciclo.

