

a

**FIDA**

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**

**Junta Ejecutiva – 85° período de sesiones**

Roma, 6 a 8 de septiembre de 2005

**REPÚBLICA DE BENIN**

**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES**



## ÍNDICE

	PÁGINA
<b>EQUIVALENCIAS MONETARIAS</b>	<b>iii</b>
<b>PESOS Y MEDIDAS</b>	<b>iii</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b>	<b>iii</b>
<b>MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES EN CURSO FINANCIADAS POR EL FIDA</b>	<b>iv</b>
<b>PANORAMA DE LA CARTERA DEL FIDA</b>	<b>v</b>
<b>RESUMEN OPERATIVO</b>	<b>vi</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola	3
C. La pobreza rural	4
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	5
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	6
<b>III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS</b>	<b>7</b>
<b>IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA</b>	<b>9</b>
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	9
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	11
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	12
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	12
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	13
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	14
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	14
<b>ANEXO</b>	
<b>ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS</b>	<b>15</b>

**APÉNDICES**

	<b>PÁGINA</b>
<b>I. COUNTRY DATA</b> (DATOS SOBRE EL PAÍS)	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> (MARCO LÓGICO)	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> (ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	<b>3</b>
<b>IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO EN EL PAÍS)	<b>6</b>
<b>V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED</b> (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	<b>7</b>
<b>VI. COUNTRY PROGRAMME EVALUATION AGREEMENT AT COMPLETION POINT AND CONSIDERATION OF RECOMMENDATIONS IN THE COSOP</b> (ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS Y EXAMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL COSOP)	<b>9</b>

**EQUIVALENCIAS MONETARIAS**

Unidad monetaria	=	Franco CFA (XOF)
USD 1,00	=	XOF 541,621
XOF 1,00	=	USD 0,001846

**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 <sup>2</sup> )	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

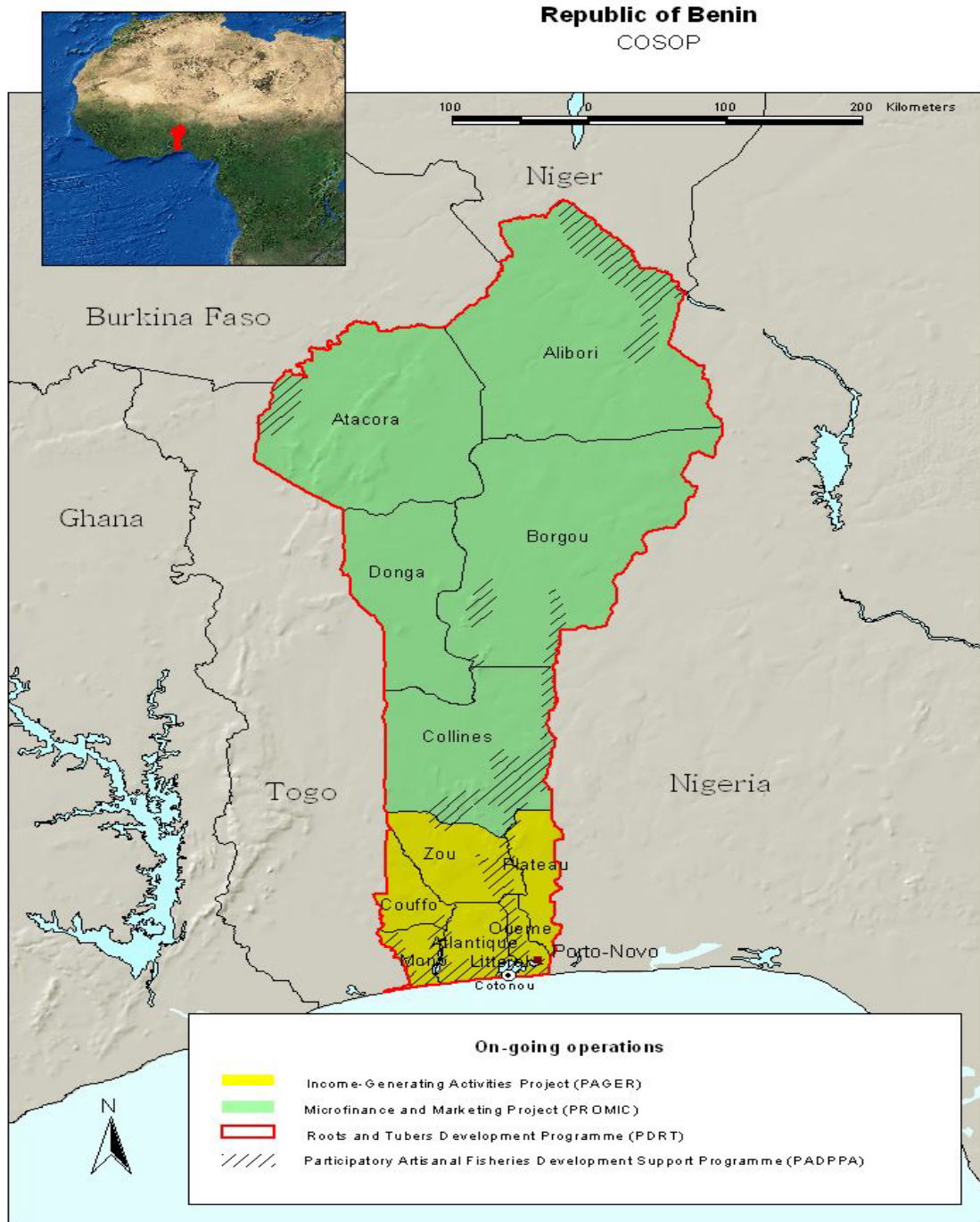
**ABREVIATURAS Y SIGLAS**

ASF	Asociación de servicios financieros
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EPP	Evaluación del programa en el país
IMF	Institución de microfinanciación
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados
SyE	Seguimiento y evaluación

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BENIN**  
**Ejercicio financiero**

Del 1° de enero al 31 de diciembre

**MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES EN CURSO FINANCIADAS POR EL FIDA**



Source: IFAD  
The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

**Fuente:** FIDA

*Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.*

**PANORAMA DE LA CARTERA DEL FIDA**

<b>Título del proyecto o programa</b>	<b>Financiación del FIDA aprobada (en miles de USD)</b>	<b>Fecha de aprobación por la Junta</b>	<b>Fecha de firma del préstamo</b>	<b>Fecha de efectividad del préstamo</b>	<b>Fecha de cierre actual</b>	<b>Fecha de terminación del proyecto</b>	<b>Institución cooperante</b>	<b>Situación del proyecto</b>
Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Borgou	13 998	22 abr. 81	18 jun. 81	09 mar. 82	30 jun. 89	31 dic. 88	Banco Mundial: AIF	Cerrado
Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Atacora	9 000	14 sep. 82	16 nov. 82	23 jun. 83	31 dic. 90	30 jun. 90	Banco Mundial: AIF	Cerrado
Segundo Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Borgou	10 500	02 dic. 87	29 ene. 88	06 dic. 88	31 dic. 94	30 jun. 94	Banco Mundial: AIF	Cerrado
Segundo Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Atacora	8 518	11 dic. 91	23 ene. 92	30 sep. 92	31 dic. 99	30 jun. 99	UNOPS	Cerrado
Proyecto de Actividades Generadoras de Ingresos (PAGER – 399-BJ)	12 000	06 dic. 95	13 sep. 96	13 mar. 97	30 jun. 05	31 dic. 04	UNOPS	Cerrado
Proyecto de Comercialización y Microfinanzas (PROMIC – 470-BJ)	12 168	22 abr. 98	03 jul. 98	04 mayo 99	30 jun. 06	31 dic.05	FIDA	En curso
Programa de Fomento del Cultivo de Raíces y Tubérculos (PDRT – 530-BJ)	13 114	03 mayo 00	20 jun. 00	23 jul. 01	31 mar. 09	30 sep. 08	BOAD	En curso
Programa de Apoyo al Desarrollo Participativo de la Pesca Artesanal (PADPPA – 570-BJ)	10 009	06 dic. 01	20 feb. 02	19 feb. 03	30 sep. 11	31 mar. 11	BAfD	En curso
<b>TOTAL de asistencia</b>	<b>89 307</b>							

AIF = Asociación Internacional de Fomento; BAfD = Banco Africano de Desarrollo; BOAD = Banco de Desarrollo del África Occidental; UNOPS = Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

## REPÚBLICA DE BENIN

### DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

#### RESUMEN OPERATIVO

1. El nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), que se refiere a las operaciones del FIDA en Benin entre 2006 y 2010, es el resultado de un proceso participativo en el que intervinieron una amplia variedad de interesados en el desarrollo agrícola y rural a nivel centralizado y descentralizado. En él se tienen en cuenta los documentos sobre políticas aprobados por el Gobierno desde mediados de los años noventa, incluido el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP 2003-2005) adoptado en 2002, los documentos en los que se establecen los principios del desarrollo económico nacional, sectorial y general, y las prioridades estratégicas y las políticas del FIDA, así como sus estrategias regionales.

2. **Antecedentes generales.** Entre 1998 y 2003, Benin logró avances en el camino hacia un crecimiento económico regular y la edificación de una democracia pluralista. Los programas del Gobierno consiguieron mejorar las finanzas públicas, liberalizar la economía, privatizar la mayor parte de las empresas del Estado y fortalecer los incentivos para el sector privado. Las tasas de crecimiento del PIB real fueron positivas: 5,7% en 1997, 4,5% en 1998 y 6,4% en 2002; además, muchos indicadores sociales mejoraron de modo significativo, en particular los de la educación y la salud. A pesar de estos logros reales, las cifras nacionales de la pobreza no mejoraron de manera relevante, a causa de la acusada disparidad existente entre la pobreza rural y la pobreza urbana, ya que la primera aumenta mientras que la segunda disminuye.

3. **Sector agrícola.** El sector agrícola de Benin se caracteriza por las reducidas dimensiones de las explotaciones, de las que se ocupan unas 400 000 familias rurales. En ningún año se cultiva más de una cuarta parte de la superficie total de tierras de labranza. Los aumentos de la producción se consiguen mediante la expansión de la superficie cultivada, lo que hace que los períodos de barbecho sean cada vez más breves con el consiguiente peligro para la fertilidad del suelo en todo el país. Las familias rurales tienen cada vez más dificultades para sobrevivir, pero tampoco se les ofrecen muchas alternativas. Las posibilidades de que Benin alcance sus objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2015 dependerán del grado en que pueda promover un fuerte crecimiento agrícola autosostenido mediante la intensificación y la diversificación, mejorando al mismo tiempo la seguridad alimentaria y nutricional de los grupos vulnerables. Los principales obstáculos son los siguientes: a) la escasez de tierras de cultivo fértiles y las condiciones climáticas desfavorables; b) la creciente presión sobre la tierra y la falta de una política eficaz de tenencia de la tierra; c) la deficiente ordenación del agua para los cultivos y el ganado; d) la repentina transferencia de los servicios que prestaba el Estado a un sector privado que no está preparado para ello; e) la insuficiente mecanización de las operaciones agrícolas; f) los altos precios de los insumos, particularmente para los pequeños agricultores; g) la insuficiente atención que se presta a la igualdad de género, a pesar del amplio reconocimiento de la contribución de la mujer a la economía rural, y por ende nacional; h) la dependencia de un solo producto (el algodón) como fuente de ingresos en efectivo y de exportación; i) la degradación del medio ambiente; j) el acceso insuficiente a los servicios financieros (especialmente por parte de las mujeres y los jóvenes), y k) el alto nivel de analfabetismo y los rudimentarios conocimientos técnicos de la población rural.

4. **Pobreza rural.** En las zonas rurales de Benin el umbral de pobreza pasó de XOF 42 057 por cápita al año en 1994-1995 a XOF 51 413 en 1999-2000. Con este ajuste, el porcentaje de personas con un gasto medio inferior a estos umbrales aumentó del 25,2% de 1994-1995 al 33 % de 1999-2000. Durante este mismo período el umbral de pobreza urbana se aumentó en un 88%, y sin



embargo la incidencia de la pobreza disminuyó del 28,5% al 23,3%. El alcance y la intensidad de la pobreza rural aumentaron también, pasando del 6,3% y el 2,4% al 9,4% y el 3,9% respectivamente. En términos geográficos, los tres departamentos septentrionales, así como los departamentos de Atlantique y Couffo en el sur, presentan índices de **pobreza monetaria** superiores a la media. Atacora y Borgou en el norte, y Mono en el sur presentan índices de **pobreza no monetaria** superiores a la media, en relación con el acceso a los servicios sociales básicos. En cuanto al **género**, proporcionalmente hay menos hogares pobres a cargo de mujeres que a cargo de hombres, pero la pobreza tiende a ser mucho más acusada entre los primeros.

5. **Marco de políticas.** Durante toda la década de los noventa el Gobierno insistió en la necesidad de intensificar la producción agrícola y promover una amplia diversificación de los medios de subsistencia rurales, a fin de incrementar los ingresos de los productores rurales en pequeña escala. Esto hizo que, automáticamente, se prestase más atención a las cuestiones correlacionadas, como la tenencia de la tierra y la generación de ingresos no agrícolas. Desde mediados de los años noventa, se han adoptado varios documentos de política y planes de acción, que han culminado en el **DELP de Benin**. El DELP, que oficialmente se considera el principal marco de referencia del Gobierno para la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social, fija las siguientes prioridades generales para el período comprendido entre 2003 y 2005: a) fortalecimiento del marco macroeconómico a plazo medio; b) aprovechamiento del capital humano y ordenación ecológicamente racional de los recursos; c) promoción de una buena gestión de los asuntos públicos, y d) potenciación de la capacidad de los pobres para que puedan participar en la adopción de decisiones y en el desarrollo. Se consideró sistemáticamente el **género** como parte integrante del proceso de formulación de políticas, lo que dio lugar a la adopción de estrategias de género para todo el país y para los diversos sectores económicos y sociales, entre ellos la agricultura.

6. **Enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA en Benin.** Las conclusiones de una evaluación del programa en el país (EPP) efectuada en 2004 apuntaban a la necesidad de: a) mantener la concentración del primer COSOP en la reducción de la pobreza, integrándola, en la medida de lo posible, con el DELP; b) consolidar la red de asociaciones de servicios financieros (ASF), que el FIDA inició y a la que presta apoyo, como instrumentos para permitir el acceso de los pobres a productos financieros adecuados; c) seguir promocionando las actividades generadoras de ingresos que sean remuneradoras; d) ampliar y fortalecer las asociaciones estratégicas con otros agentes del desarrollo y con las nuevas unidades de gobierno local creadas en el contexto de la campaña de descentralización; e) prestar asistencia a dichas unidades para que asuman sus responsabilidades; f) promover la participación sistemática de los beneficiarios; g) reforzar la presencia del FIDA sobre el terreno y, por ende, su capacidad de influir en el diálogo sobre políticas, y h) mejorar la calidad de la supervisión del proyecto por las instituciones cooperantes del Fondo.

7. El **Marco Estratégico del FIDA** se ajusta plenamente a las amplias orientaciones y prioridades estratégicas del DELP. En el contexto de las metas y los objetivos del DELP, el Fondo procurará en especial llegar hasta sus grupos-objetivo primarios, o sea los productores en pequeña escala, las mujeres y los jóvenes. Un desafío importante es el de promover la capacidad de estos grupos en su condición de agentes respetados del desarrollo económico y social del país. La función del FIDA en el logro de los objetivos del DELP se fortalecerá mediante la adopción de un enfoque dinámico para el fomento de asociaciones de múltiples interesados y la participación en las mismas.

8. El **objetivo primordial** de la nueva estrategia del FIDA para el país es contribuir a que Benin alcance sus ODM, en particular el primero de ellos, consistente en haber reducido a la mitad la pobreza en el año 2015. Para alcanzar este objetivo se estimularán y acompañarán iniciativas locales que permitan elevar los ingresos de los pobres del sector rural y mejorar sus condiciones de vida. La igualdad de género, el VIH/SIDA, la participación de los beneficiarios y la creación de capacidad en las instituciones locales seguirán siendo importantes elementos transversales de las intervenciones futuras del Fondo. El **método de selección** del FIDA se reforzará y se hará más dinámico mediante la

adopción de procedimientos de autoselección y/o procedimientos negociados. El grupo-objetivo del FIDA incluye ahora a los cultivadores de algodón, que antes eran una categoría privilegiada, así como a los empresarios incipientes que todavía no pueden alcanzar una plena autonomía en sus relaciones con las fuentes de financiación, los servicios de asesoramiento y los mercados.

9. Los **objetivos específicos** de la nueva estrategia para el país consistirán en: a) consolidar o ampliar el acceso autosostenido de los pobres rurales a los servicios financieros; b) promover la realización de actividades generadoras de ingresos y el establecimiento de microempresas y de pequeñas y medianas empresas como fuentes alternativas de subsistencia, y c) potenciar la capacidad de los pobres del sector rural mediante el desarrollo impulsado por la comunidad y el apoyo a las instituciones descentralizadas.

10. **Posibilidades de establecer asociaciones estratégicas.** Un beneficio derivado del proceso de preparación del DELP fue que se fortaleció la asociación entre el Gobierno y la comunidad de donantes. Durante el proceso de descentralización, las comunidades incipientes necesitarán un fuerte apoyo para ejercer sus nuevas funciones y será de importancia fundamental prestar asistencia al sector privado para que asuma responsabilidades que antes eran prerrogativa del sector público. En las intervenciones futuras se adoptará un enfoque programático destinado a promover la coherencia y la complementariedad de los proyectos del FIDA entre sí y con otros proyectos. Las asociaciones con otros interesados, incluidos los donantes y las instituciones que financian el desarrollo, el Gobierno, las ONG y las entidades del sector privado, entre otros, se regirán por el objetivo doble de aprovechar las experiencias positivas de los proyectos que reciben el apoyo del Fondo y permitir que las propias poblaciones beneficiarias establezcan las instituciones necesarias para asumir esta responsabilidad. El marco rector para la constitución de asociaciones estratégicas será la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de marzo de 2005.

11. Las **perspectivas que deben abrirse con el nuevo COSOP** son las siguientes: a) preparación de un programa nacional coherente de desarrollo rural; b) mejora de los enfoques participativos existentes con objeto de fortalecer las instituciones de base; c) fortalecimiento del apoyo a la financiación rural; d) promoción de oportunidades económicas remuneradoras y viables, y e) apoyo a la descentralización y al desarrollo comunitario.

12. **Gestión de la cartera de proyectos.** Los resultados de la cartera del FIDA en Benin se consideran satisfactorios, no hay riesgos de ejecución graves, y el Gobierno ha empezado a aplicar las recomendaciones de la EPP. Sin embargo, aún queda margen para mejorar la gestión de la cartera, por ejemplo: a) mejorando el alcance y la eficacia del seguimiento y evaluación (SyE) y de la evaluación del impacto, incluida la aplicación de un sistema de gestión de los resultados y el impacto y la creación de una unidad-marco de SyE que facilite información sobre todas las operaciones que reciben el apoyo del FIDA al observatorio nacional encargado del seguimiento de la pobreza; b) profundizar y ampliar las asociaciones estratégicas con otros agentes de desarrollo, incluidas las instituciones de base y las unidades de gobierno local; c) mejorar la gestión y el intercambio de conocimientos; d) hacer obligatorio el fortalecimiento de la dimensión de género en todas las operaciones; e) hacer obligatoria la formulación de una estrategia para mejorar la sostenibilidad en todas las operaciones; f) reforzar la capacidad de los miembros y los dirigentes de organizaciones de agricultores e instituciones locales, y g) establecer una presencia permanente del FIDA en Benin con miras a promover la participación del Fondo en el diálogo sobre políticas y mejorar el impacto sobre el terreno.

13. **Marco provisional para las operaciones crediticias futuras del FIDA.** La puntuación de Benin conforme al sistema de asignación de recursos basado en los resultados es la mejor de África occidental y central en cuanto a los indicadores de los resultados macroeconómicos, sectoriales y de la cartera. Sin embargo, la hipótesis básica relativa a los préstamos de Benin se cifra solamente en USD 3,2 millones al año a causa de su reducida población. Se contemplan tres hipótesis relativas a los

préstamos, con activadores de los resultados. La hipótesis básica prevé una estabilización de los niveles actuales de los resultados y de las condiciones que propician el desarrollo rural, teniendo especialmente en cuenta el marco legislativo y de políticas para las organizaciones rurales, el acceso a recursos tales como la tierra, el agua para la agricultura, la investigación, la extensión y el crédito, y un ambiente favorable al desarrollo de la actividad comercial rural, así como una ejecución satisfactoria de los proyectos y programas financiados por el FIDA. Las hipótesis baja y alta se basan en variaciones de estos factores. A condición de que se disponga de los fondos, se facilitará a Benin recursos adicionales no crediticios, tales como: a) apoyo en forma de donaciones para las tareas iniciales de ejecución; b) donaciones en el marco de la Iniciativa para la integración de innovaciones, a fin de promover la expansión gradual de la red de ASF y favorecer la creación de una estructura central en la que confluyan estas asociaciones, y c) donaciones de asistencia técnica en apoyo del diálogo sobre políticas, la gestión y el intercambio de conocimientos, las innovaciones, las asociaciones, la alineación y la eficacia de la ejecución.



## REPÚBLICA DE BENIN

### DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

#### I. INTRODUCCIÓN

1. Benin ingresó en el FIDA en 1978. A finales de junio de 2005, el FIDA había financiado en ese país ocho préstamos en condiciones muy favorables, con un desembolso total de USD 91 millones, al que se sumaban USD 265 000 a título de donación, USD 87 millones para cofinanciación y cerca de USD 7 millones destinados al alivio de la deuda de Benin, en su calidad de país pobre muy endeudado. El primer documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) correspondiente a 1997-2002, permitió al FIDA consolidar y ampliar su cartera de préstamos mediante la financiación de cuatro nuevos proyectos.

2. En 2003, el Gobierno y el FIDA convinieron en emprender una evaluación del programa en el país (EPP) con objeto de extraer enseñanzas de su experiencia y determinar los principales elementos de un plan futuro. Durante una reunión de convalidación celebrada en Cotonou en mayo de 2004, se examinaron las conclusiones de la EPP y se definieron las líneas generales y las prioridades estratégicas para la continuación de la intervención del FIDA, como puntos de partida para la elaboración del nuevo COSOP relativo al período de 2006 a 2010. Un proceso intensivo de participación a escala nacional, dirigido por un comité de orientación especial, contribuyó a que todas las partes interesadas se identificaran con las actividades. Las reuniones, específicamente un foro nacional y dos foros regionales para los departamentos septentrionales y meridionales, respectivamente, contaron con la presencia de los principales interesados en el desarrollo agrícola de Benin, como las organizaciones de base, las ONG, el personal superior de proyectos en curso financiados por el FIDA y otros donantes, y algunos beneficiarios de proyectos financiados por el FIDA. Los debates sobre el mandato del FIDA para la reducción de la pobreza y los resultados de la EPP fueron seguidos de exposiciones de las políticas del Gobierno con respecto a la reducción de la pobreza, el desarrollo agrícola y rural, la descentralización y la reducción del papel del Estado en la prestación de servicios, entre otras cuestiones.

3. Se alcanzó un consenso general sobre los principales elementos que conformarían el nuevo COSOP del FIDA y los temas de un diálogo sobre políticas. En el nuevo COSOP se tiene en cuenta el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) del FIDA, así como los dos cambios de políticas más importantes del último decenio, a saber: a) la puesta en marcha, en 2002, de un proceso de descentralización administrativa y democratización, y b) la adopción, en 2002, del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Este último documento se ha convertido en la “referencia principal” para los asociados de Benin en el desarrollo.

#### II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

##### A. Antecedentes de la economía del país

4. **Geografía y población.** Situado en el golfo de Guinea, Benin abarca una superficie de 113 000 km<sup>2</sup> y limita con Nigeria al este, con Togo al oeste y con el Níger y Burkina Faso al norte. En 1999, su población ascendía a 6,1 millones de habitantes, con un crecimiento superior al 3% anual. Más del 60% de la población del país vive en zonas rurales, en un porcentaje que varía entre el 85% en las zonas septentrionales y el 50% en las meridionales. En el sur, el régimen de precipitaciones es más propicio para los cultivos y la presencia de una densa red lagunar hace que exista una industria pesquera continental muy activa. En todo el país, la tierra y los otros recursos naturales están

sometidos a niveles de explotación insostenibles. Las familias, que tienen cada vez más dificultades para sobrevivir, se trasladan a los departamentos de Zou y Collines, donde la presión sobre la tierra es menos acentuada. Estas migraciones originan conflictos porque los regímenes locales de tierras son crecientemente inadecuados y las transacciones rara vez se regulan de acuerdo con el código legal más moderno.

5. **Reformas administrativas: un punto de partida prometedor pero frágil.** En 2002, se asignó a las unidades de gobierno local, denominadas comunas (*comunes*), una gran variedad de competencias y responsabilidades, que comprendían la planificación, la ejecución y el seguimiento de intervenciones de desarrollo local destinadas a atender, de manera coherente y complementaria, las necesidades y prioridades determinadas localmente. En diciembre de 2002, se celebraron las primeras elecciones y numerosas comunas comenzaron a elaborar sus propios planes de desarrollo comunal. La presencia de comités comunitarios de desarrollo ha facilitado el proceso de descentralización. El efecto favorecedor de los proyectos ejecutados en diversos años ha permitido a la mayoría de esos comités de desarrollo elegir dirigentes con experiencia en la orientación y gestión de acciones de desarrollo en las aldeas. Al igual que otros agentes, el FIDA alienta a sus comités comunitarios de desarrollo asociados a establecer vínculos con las comunas. La descentralización de responsabilidades ha sido muy repentina y muchos de los elegidos aún no ven muy claro cuáles son sus funciones y responsabilidades. No todas las comunas se han beneficiado de los intentos de suministrar capacitación, apoyo y asistencia; además, a causa de la exigua base tributaria, los recursos financieros comunitarios son limitados. El Banco Mundial ha aprobado el Proyecto nacional de apoyo al desarrollo impulsado por la comunidad, para cuyo éxito será determinante el apoyo de toda la comunidad de desarrollo.

6. Las reformas administrativas conllevaron **un cambio paradigmático en el reparto de las funciones y responsabilidades**, que ahora están agrupadas en tres categorías: a) las que son de competencia exclusiva del Estado (p. ej., facilitar la reducción de la pobreza mediante la formulación de políticas, estrategias, normas y reglamentos adecuados; coordinar la asistencia externa; crear y administrar infraestructuras públicas; hacer de modo que las categorías vulnerables se beneficien del crecimiento y el desarrollo, etc.); b) las que el Estado puede compartir con el sector privado (p. ej., investigación y extensión, creación de capacidad, fomento de organizaciones de base, análisis e interpretación de las tendencias sectoriales, seguimiento del impacto de los proyectos y las políticas), y c) las que pueden y deben estar totalmente a cargo del sector privado (p. ej., producción, elaboración y comercialización, suministro de bienes y servicios). Aunque el Gobierno reconoce oficialmente la necesidad de un sector privado sólido, todavía no ha adoptado políticas macroeconómicas apropiadas. La inversión privada no crecerá en ningún lugar —y mucho menos en las zonas rurales— hasta que las funciones del sector privado en la producción, la comercialización y los servicios agrícolas no se hayan definido claramente y mientras el marco regulador continúe caracterizándose por los costosos trámites burocráticos para la obtención de licencias comerciales y la aprobación de inversiones, el nivel prohibitivo de los impuestos sobre las actividades económicas y el elevado riesgo de que los órganos reguladores, fiscales y de policía pongan impedimentos. El entorno de políticas no favorece el establecimiento de adecuadas vinculaciones de mercado entre los productores rurales y los consumidores.

7. **Pese al fuerte crecimiento económico y al mejoramiento de los indicadores sociales, la pobreza va en aumento.** Benin ha logrado buenos resultados económicos gracias a diversos programas que han mejorado las finanzas públicas, liberalizado la economía, privatizado la mayoría de las empresas estatales y reforzado los incentivos para el sector privado. El crecimiento real del PIB fue de 5,7% en 1997, 4,5% en 1998 y 6,4% en 2002. Los precios bajaron y la inflación descendió del 5,8% de 1998 al 2,5% de 2002, lo que supone una mejora con respecto al objetivo cifrado del 3%. La administración financiera mejoró, pues en 2002 los ingresos fiscales totales ascendieron al 16,2% del PIB (frente al 16%), los gastos bajaron al 18,3% del PIB (frente al 19%), y la relación entre el gasto público y el PIB fue del 9,2% (frente al 10%). Si bien casi todos los indicadores sociales también

mejoraron, en especial los de educación y salud, si se analiza a fondo el problema de la pobreza se observa que en realidad ésta ha empeorado. Este hecho puede atribuirse fundamentalmente al creciente empobrecimiento de las zonas rurales, donde aún vive la mayor parte de la población. Los principales objetivos del proceso de descentralización y potenciación en curso y del nuevo DELP son el apoyo al desarrollo rural y la distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

8. **Una economía vulnerable.** La estructura del PIB en Benin no ha variado mucho desde mediados de los años noventa; el sector primario aporta alrededor de un tercio del PIB (entre un 34% y un 38,3%), el sector secundario menos del 15% y el sector terciario cerca del 50%. El 55% de la población activa subsiste gracias a la agricultura. De ella deriva el 90% de los ingresos de exportación y el 15% de los ingresos fiscales. La seguridad alimentaria nacional está garantizada por una amplia variedad de cultivos alimentarios tradicionales, pero los ingresos de exportación derivan casi por completo de un solo cultivo, el algodón, que constituye la única cadena de productos básicos integrada del país. El algodón, cultivado sobre todo por los pequeños agricultores respaldados por un mecanismo de prestación de servicios relativamente eficaz, genera el 81% de los ingresos de exportación, mientras que la palma oleaginosa, el anacardo y la piña en conjunto sólo aportan el 7%. Los precios mundiales del algodón constituyen un factor de riesgo importante para las perspectivas de crecimiento económico de Benin a corto plazo, pues tienen fuertes repercusiones en los ingresos fiscales rurales y en la balanza de pagos.

## B. El sector agrícola

9. **Las posibilidades agrícolas son considerables, pero cada vez más frágiles.** En ningún año se cultiva más del 30% de la tierra de labranza. La tecnología predominante (corta y quema) depende de prolongados períodos de barbecho para restablecer la fertilidad del suelo, y esos períodos son cada vez más breves. En todo el país, las condiciones naturales, la creciente presión sobre la tierra, la deficiente ordenación del agua, la baja utilización de insumos y las prácticas rudimentarias afectan considerablemente a las actividades agrícolas.

10. **El marco de políticas para el desarrollo rural.** La liberalización económica a escala nacional emprendida a mediados de la década de 1990 ha ido acompañada de un intenso diálogo sobre políticas con miras a reducir la pobreza, que ha hecho que se prestase gran atención a los medios para incrementar y diversificar los ingresos de los productores rurales en pequeña escala. Entre los documentos de políticas resultantes figura una declaración sobre las alternativas generales y decisiones estratégicas para el futuro, un plan general de desarrollo agrícola y rural y un plan operativo estratégico. La promoción de la equidad de género forma parte integrante de este marco. La aplicación inmediata del principio consistente en reducir la prestación directa de servicios por el Estado provocó un recorte drástico de los recursos (humanos, financieros y materiales) de los departamentos competentes. No obstante los esfuerzos por potenciar las organizaciones de agricultores, artesanos y empresarios a fin de colmar esta laguna, esas organizaciones están aún en ciernes, por lo que el acceso de los productores rurales a los servicios de apoyo ha perdido fuerza. El instrumento utilizado por el Gobierno para asegurar la prestación de servicios técnicos y de consultoría y potenciar las organizaciones de productores, las instituciones locales y los agentes privados consiste en una red de centros regionales de promoción agrícola con filiales en las comunas, los llamados centros comunales de promoción agrícola. El Banco Mundial está preparando un proyecto destinado a fortalecer la capacidad de los servicios agrícolas para contribuir al objetivo de reducción de la pobreza a escala nacional. La **política gubernamental de diversificación agrícola** se inspira en la necesidad de remediar la elevada vulnerabilidad que ha puesto de manifiesto la crisis algodonera. Además de reducir la dependencia nacional del algodón, las nuevas cadenas de productos básicos ofrecerán a los agricultores un mayor número de posibilidades en todo el país. El Gobierno ha iniciado y financiado un programa de apoyo al desarrollo de cadenas de productos básicos, que se lleva a cabo a nivel de las comunas, en colaboración con los centros regionales de promoción agrícola.

11. Las **cuestiones de género** ocupan un lugar destacado en todos los documentos de políticas nacionales. Los principios generales expuestos en la estrategia nacional de género se han traducido en cambios prácticos en las políticas y actividades de todos los organismos públicos. En este sentido, la política de género formulada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se funda en una estrategia rural de género encaminada a fortalecer la capacidad de las mujeres rurales desde el punto de vista económico, social, cultural y jurídico. Las principales dificultades a que hacen frente esas mujeres tienen que ver con: a) el difícil acceso a los factores de producción y el empleo remunerado; b) los bajos niveles de instrucción y alfabetización; c) la escasa participación en la adopción de decisiones, y d) el desconocimiento de sus derechos. El enfoque adoptado en la estrategia del mencionado ministerio se basa en tres medidas: a) permitir el acceso sostenible de las mujeres, al igual que de los hombres, de las zonas rurales a los factores de producción, tales como tierras, crédito, conocimientos e información, y al empleo; b) hacer que las mujeres sean más capaces de utilizar sus recursos del mejor modo posible, tengan más confianza en sí mismas y participen más activamente en todas las esferas (p. ej., mediante la formación profesional, la alfabetización funcional y la educación, la transferencia de tecnología, la promoción de agrupaciones y asociaciones y la concienciación), y c) mejorar los entornos institucional y jurídico redefiniendo los mandatos, funciones y competencias en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, haciendo que todos los datos estén desagregados por sexo, sensibilizando al personal acerca de las cuestiones de género, realizando periódicamente estudios sobre género, compartiendo sus enseñanzas dentro del ministerio y con los asociados, y ejerciendo presión a favor de los intereses y las prioridades de las mujeres rurales.

12. La **microfinanciación rural** ha sido un instrumento fundamental para el logro de los objetivos de reducción de la pobreza en Benin, pues la falta de capitales para adquirir insumos, materias primas y equipo y pagar la mano de obra y el transporte, entre otras cosas, merma la capacidad de los pequeños productores de las zonas rurales (mujeres y hombres, jóvenes y adultos) para incrementar sus ingresos y mejorar sus niveles de vida. En el país se ha podido adquirir experiencia gracias a la adopción de numerosas medidas, entre ellas: a) la concesión de préstamos para insumos, garantizados por los cultivos, tal y como se ha venido haciendo con el algodón desde la época colonial; b) la concesión de líneas de crédito financiadas por proyectos u ONG, y c) el apoyo a las instituciones de microfinanciación (IMF), como las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones de servicios financieros (ASF), etc. A diferencia de los bancos comerciales, las IMF se crearon con objeto de prestar servicios financieros a los pequeños productores, y en su mayoría trabajan en el sector informal. El FIDA ha intervenido activamente en el fomento de la microfinanciación en Benin, ya que fue pionero del concepto de las ASF y participó activamente —junto con el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— en el diálogo sobre políticas que condujo a la formulación de la política nacional sobre microfinanciación, que actualmente está considerando el Consejo de Ministros.

### C. La pobreza rural

13. **Sinopsis.** Benin está clasificado como país menos adelantado y ocupa el 153º lugar entre los 175 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2002. En ese mismo año, el PIB medido en términos paritarios de la capacidad adquisitiva ascendía a sólo USD 1 002 per cápita, lo que colocaba al país en el 197º lugar en el mundo y en el 32º lugar entre los 54 países africanos. Las cifras de la pobreza nacional siguen siendo elevadas, a pesar de las impresionantes mejoras en los agregados macroeconómicos y en numerosos indicadores sociales. Como se observa más abajo, la considerable reducción de la pobreza urbana se ha visto contrarrestada por el mayor incremento de la pobreza rural.

14. **Criterios de pobreza.** El umbral de pobreza monetaria (es decir, el valor de los alimentos, bienes y servicios necesarios para llevar una vida saludable y productiva) de los habitantes de las zonas rurales se incrementó en un 22%, pasando de XOF 42 075 per cápita en 1994-1995 a XOF 51 413 en 1999-2000, mientras que la proporción de habitantes rurales que quedó por debajo del



umbral de pobreza aumentó de 25,2% a 33%. En ese mismo período, el umbral de pobreza de los habitantes de las zonas urbanas se ajustó en un 88% (de XOF 48 629 a XOF 91 705), pero, a pesar de ello, el porcentaje de habitantes urbanos que viven por debajo de ese umbral disminuyó del 28,5% de 1996 al 23,3% de 1999. El índice de pobreza no monetaria pasó del 43,4% de 1996 al 49% de 2001; dicho de otro modo, las necesidades básicas de casi la mitad de la población con respecto a la salud, la nutrición, la educación y el agua no se satisfacen.

15. **Distribución de la pobreza.** Todos los análisis apuntan a la creciente desigualdad entre las personas pobres y las menos pobres, y entre las zonas urbanas y las rurales. La pobreza en Benin ha sido siempre un fenómeno rural, y lo sigue siendo. Los hogares a cargo de agricultores, pastores y pescadores suelen ser las categorías más pobres; incluso los cultivadores de algodón, que habían sido una categoría privilegiada, se están empobreciendo cada vez más. En los tres departamentos septentrionales, así como en los departamentos de Atlantique y Couffo en el sur, los niveles de pobreza monetaria están por encima de la media. Los departamentos más pobres según el criterio no monetario son Atacora y Borgou en el norte y Mono en el sur. Si se considera que la mayoría de la población de Benin aún vive y trabaja en las zonas rurales, el país no conseguirá sus objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) si no consigue reducir substancialmente la pobreza rural. Los aspectos de género relacionados con la pobreza son un tema complejo. Aunque hay más hogares pobres a cargo de hombres, la pobreza es más acusada en los que están a cargo de mujeres. Asimismo, la pobreza es proporcional al tamaño del hogar y a la edad de la persona a cargo, pero disminuye al aumentar el nivel de instrucción de ésta.

16. Durante el proceso participativo de formulación del DELP se determinaron las siguientes **causas de la pobreza**: a) falta de recursos financieros y dificultad de acceder a los servicios conexos; b) fomento insuficiente de actividades generadoras de ingresos; c) escasez de tierras e importantes problemas de tenencia, principalmente en las zonas meridionales; d) mal estado de los caminos que enlazan con algunas zonas de producción; e) tecnologías y aparejos rudimentarios para la agricultura y la pesca; f) obstáculos socioculturales al acceso, en particular con respecto al género y la edad; g) dificultad de acceder a agua potable y a la atención primaria de la salud; h) aterramiento y disminución de los caudales de ríos y arroyos; i) éxodo rural de los jóvenes de ambos sexos; j) analfabetismo y elevada deserción escolar; k) escaso apoyo a las poblaciones rurales y acceso insuficiente de éstas a las tecnologías apropiadas; l) degradación del medio ambiente, y m) apoyo inadecuado a las personas discapacitadas, los ancianos y los enfermos. Los **grupos vulnerables** son: a) los campesinos que tienen pocas tierras o ninguna; b) las mujeres; c) los pescadores, y d) los jóvenes desempleados o subempleados. La creciente presión sobre la tierra está desestabilizando la ocupación y el régimen de tenencia de la tierra y acortando los períodos de barbecho, especialmente en las zonas meridionales y en torno a las aglomeraciones urbanas más grandes del norte. A las familias agrícolas de Benin les es cada vez más difícil satisfacer sus necesidades alimentarias, por no hablar de producir excedentes para la venta. Los cultivadores de algodón, que habían constituido una categoría privilegiada, ya no tienen la certeza de que sus esfuerzos recibirán la debida recompensa, a causa de la caída de los precios mundiales y del aumento de los costos de los insumos.

#### **D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural**

17. Los siguientes elementos del DELP para Benin se consideran **activos importantes para la reducción de la pobreza**: a) un marco institucional asentado en la democracia, el respeto de los derechos humanos, la responsabilidad y la responsabilización, para asegurar la estabilidad sociopolítica y macroeconómica; b) una ubicación geográfica favorable debido a su cercanía a grandes mercados como el de Nigeria, y la existencia de un puerto eficiente y de gran calado que permite el tránsito de la mayor parte de las mercancías de los países sin litoral al norte, o viceversa, y c) un potencial notable de desarrollo en agricultura, minería y turismo. Por otra parte, los **principales obstáculos estructurales** son: a) la rigidez de unos sistemas nacionales de producción poco integrados, tanto a nivel horizontal como vertical; b) la persistente situación del sector secundario, que

es reducido y carece de capitales y de acceso a los mercados; c) la escasa propensión a invertir, debida a diferentes razones, como el bajo nivel de ahorros, la escasez de inversiones públicas, la preferencia por la obtención de ganancias a corto plazo, el desconocimiento de las oportunidades existentes, los procedimientos administrativos complejos y la incapacidad para atraer a los inversores; d) la ausencia de factores de producción, tales como tierras, servicios públicos, comunicaciones y transporte, o los costos elevados de esos factores, y e) la dependencia excesiva de la economía nacional con respecto a las exportaciones de algodón.

18. La aplicación del PBAS del FIDA, que tiene en cuenta los aspectos tanto positivos como negativos, ha permitido obtener informaciones y análisis de utilidad que han enriquecido la nueva estrategia del FIDA para el país. Al poner de manifiesto las fallas del pasado y las deficiencias y limitaciones del presente, esta actividad ha facilitado el debate a fondo de las cuestiones de políticas relacionadas con las prioridades del Gobierno y ha permitido convalidar la nueva estrategia del FIDA. Las principales características que siguen suscitando preocupación son: a) la persistente dificultad de acceso de los pequeños productores y de la población rural pobre a los mercados y servicios financieros, debido en parte a carencias organizativas; b) la ausencia de otros medios de subsistencia en las zonas rurales; c) un desarrollo comunitario insuficiente, y d) la escasa atención prestada a los problemas relacionados con la seguridad de la tenencia de la tierra.

#### **E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural**

19. Se espera que los asociados de Benin en el desarrollo cumplan lo indicado en el DELP, que establece la estrategia a largo plazo del Gobierno para la reducción de la pobreza y el desarrollo. El DELP está respaldado por una considerable cantidad de estudios en profundidad, que se presentaron y examinaron en dos rondas de reuniones con los representantes electos de las aldeas: la primera tenía por objetivo recabar sus opiniones, y la segunda permitir que los participantes juzgaran sus conclusiones. Los **ODM de Benin para 2015** son: reducir a la mitad la pobreza (del 30% al 15%); aumentar la esperanza de vida al nacer, de 54 años (2000) a 65 años; reducir la mortalidad de los niños de menos de 5 años de edad de 165 por 1000 (1998) a 90 por 1000 nacidos vivos; reducir la tasa de mortalidad materna de 498 por 100 000 (1998) a 390 por 100 000 nacidos vivos; reducir a la mitad las tasas de malnutrición; garantizar la plena matriculación en la escuela primaria y aumentar las tasas brutas de escolarización del 81% (2000) al 99%; eliminar la desigualdad de género entre los estudiantes a todos los niveles; lograr la plena cobertura de las instalaciones y servicios de atención primaria de la salud, y reducir las tasas de prevalencia del VIH/SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual. El nuevo observatorio del cambio social centralizará el análisis de los datos de todos los asociados en el desarrollo, a fin de seguir de cerca los progresos hacia la consecución de esos objetivos. Las prioridades estratégicas del DELP para el período 2003-2005 consisten en:

- **Reforzar el marco macroeconómico a plazo medio:** a) consolidar la estabilidad macroeconómica (estabilidad de los precios, control del déficit, mejoramiento de la balanza de pagos y reglamentación racional de la oferta monetaria); b) consolidar los sectores de crecimiento (producción, elaboración y comercialización agrícolas, actividades generadoras de ingresos no agrícolas, ordenación ecológicamente racional de los recursos naturales), y c) desarrollar la infraestructura.
- **Aprovechar el capital humano y ordenar el medio ambiente:** hacer frente a las principales causas de la pobreza mediante el mejoramiento de la prestación, utilización y calidad de los servicios sociales, en especial en las zonas rurales.
- **Promover la buena gestión y la capacidad institucional:** a) reducir la corrupción y aumentar la capacidad de gestión y absorción de los recursos públicos; b) acelerar las reformas administrativas y la transferencia de competencias; c) fortalecer los sistemas legal y jurídico, y d) consolidar la democracia y el diálogo social interno.

- **Fomentar la estabilidad en el empleo y la participación de los pobres en la adopción de decisiones y la producción:** a) posibilitar el desarrollo impulsado por la comunidad mediante una mayor participación de la base; b) promover el empleo sostenible y las actividades generadoras de ingresos; c) mejorar la protección social y la equidad de género, y d) fomentar la financiación rural.

20. Se han creado **nuevos ministerios y agencias** para que se encarguen de aspectos de importancia fundamental relacionados con la estrategia de reducción de la pobreza. Se trata de los siguientes: a) los centros regionales de promoción agrícola y los centros comunales de promoción agrícola y el observatorio del cambio social, mencionados anteriormente; b) el Ministerio de Protección del Medio Ambiente, Vivienda y Planificación Urbana, del que depende la Agencia Nacional del Medio Ambiente, que garantiza que las cuestiones ambientales se tengan debidamente en cuenta en todos los proyectos y programas; c) el Ministerio de Industria, Comercio y Promoción del Empleo, encargado de crear un entorno propicio para el sector privado, incluidas las actividades pequeñas y medianas, como subsector que puede generar empleos sostenibles; d) el Ministerio de la Familia, Protección Social y Solidaridad, que ha de verificar si se tiene en cuenta la gran importancia atribuida por el Gobierno a la equidad de género, y e) la unidad de microfinanciación, perteneciente al Ministerio de Finanzas y Economía, que debe contribuir a la consolidación de las actividades crediticias mediante la mejora del marco jurídico y regulador de las IMF.

21. **Reformas presupuestarias.** La orientación prioritaria hacia el fortalecimiento institucional del DELP supone asimismo la adopción de importantes reformas presupuestarias destinadas a mejorar la gestión pública y a favorecer la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo socioeconómico. Estas reformas constan de los cuatro elementos siguientes: a) optimización del uso de los recursos mediante la planificación por objetivos en el contexto de un enfoque de presupuestos por programas; b) revisión de los procedimientos de gastos y modernización de los mecanismos de control; c) responsabilización de los ministerios por lo que a los resultados se refiere, y d) instalación de un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en los resultados. Las propuestas de los ministerios, en las que cada uno definirá sus propios objetivos, las necesidades de recursos correspondientes y las estrategias detalladas de ejecución, se agruparán en un solo presupuesto nacional relativo a todos los gastos del Estado, incluidos los costos operativos y las inversiones.

22. **Grupo de donantes para el desarrollo rural.** Una amplia variedad de intervenciones en sectores específicos, tales como la agricultura, la pesca, el agua, el transporte, la educación y la salud, reciben apoyo de organizaciones multilaterales —FIDA, Unión Europea, Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, Banco de Desarrollo del África Occidental, UNICEF y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— y de casi todas las organizaciones bilaterales europeas, que son asociados tradicionales de Benin. Los principales asociados en el desarrollo participan activamente en la formulación de estrategias sectoriales y en el diálogo sobre políticas mediante diversos grupos temáticos sobre desarrollo rural, fomento del sector privado, reforma jurídica, seguridad alimentaria, VIH/SIDA, salud y educación. La preparación del DELP reforzó su colaboración en torno a las cuestiones más importantes. Los grupos temáticos tienen por finalidad crear foros para la acción concertada estimulando así las sinergias en todos los sectores, en especial la agricultura y el desarrollo rural.

### III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

23. El primer COSOP del FIDA para Benin, aprobado en 1997, se inspiraba en las experiencias adquiridas con los cuatro proyectos financiados desde 1981. En él se indicaban las oportunidades para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza rural, mediante: a) la mayor proyección hacia los pobres, mediante la microfinanciación asociada a la movilización de los ahorros locales, y b) la promoción de las organizaciones de base mediante la mejora del acceso a los mercados y, por ende, la

proporción de la riqueza agrícola que revierte en los agricultores, tanto mujeres como hombres. En 2004, a raíz de la evaluación de la cartera del FIDA hasta la fecha y de una evaluación intermedia del proyecto más antiguo en ejecución del Fondo —el Proyecto de Actividades Generadoras de Ingresos— el FIDA y el Gobierno acordaron revisar el COSOP. Las principales enseñanzas y recomendaciones de la EPP se exponen más adelante en forma resumida y se detallan en el acuerdo en el punto de culminación adjunto como apéndice VI.

- El **objetivo de reducción de la pobreza rural** del primer COSOP sigue siendo válido y las acciones futuras deberán estar vinculadas lo más estrechamente posible con el DELP y con el mandato y las políticas del FIDA.
- El **método de microfinanciación basado en las ASF** es una importante innovación institucional de la cartera del FIDA en Benin y ha dado lugar a una segunda innovación, la creación de centrales de intercambio de información, que ayudan a otras muchas IMF a reducir los riesgos de sus préstamos, identificando a los solicitantes que tienen préstamos pendientes con otras instituciones. El FIDA debería consolidar estos importantes resultados manteniendo el apoyo que presta a las ASF, estableciendo asociaciones con otras IMF, prestando asistencia a una nueva política de microfinanciación y promoviendo un marco reglamentario que facilite más las operaciones de las IMF.
- Deberían promoverse activamente **actividades generadoras de ingresos que no dependen de la tierra**, a fin de aliviar la presión sobre los escasos terrenos cultivables y absorber los excedentes cada vez mayores de productos de mejor calidad. La rentabilidad de estas actividades, y los beneficios para los proveedores de materias primas, podrán aumentar si se recurre a cadenas integradas de productos básicos que permitan establecer relaciones de las que se beneficien mutuamente los distintos agentes (proveedores de insumos, productores, elaboradores, intermediarios, exportadores, etc.) a todos los niveles (local, departamental, nacional y subregional), tanto individual como colectivamente.
- **Es necesario promover al máximo las colaboraciones estratégicas** mediante la coordinación con otras acciones de desarrollo. Además de facilitar sinergias y evitar las duplicaciones, la coordinación favorecerá la función potenciadora del Gobierno.
- **Coordinación con y entre las autoridades locales.** El FIDA ha prestado siempre gran atención a los pequeños agricultores. La estrategia de descentralización definida en el DELP permitirá al Fondo aprovechar sus experiencias de fortalecimiento de la capacidad en la base para promover y gestionar el desarrollo local, potenciando así a las propias poblaciones locales a fin de que pasen a ser los principales agentes del desarrollo económico y social local. Las nuevas unidades de gobierno local y las aldeas que las constituyan necesitarán todavía ayuda para aprender a preparar y ejecutar planes de desarrollo y asegurar la coordinación necesaria a fin de obtener sinergias locales.
- Hay que intensificar la **participación de los beneficiarios** en la preparación de programas y la gestión de sus propias actividades. Siempre que sea posible, y de manera gradual, deberán realizarse actividades **con** los beneficiarios. Los enfoques de grupo son esenciales para dar un mayor alcance a las actividades, aunque su función consiste también en servir de estímulo al dinamismo individual.
- **Presencia del FIDA en el país.** El diálogo sobre políticas es un instrumento importante de la lucha contra la pobreza, pero el FIDA no tiene suficiente capacidad para representar los intereses de los más pobres, y sus opiniones y experiencias ni se conocen ni se comprenden en la justa medida. A fin de remediar esta deficiencia y conseguir que los más pobres puedan hacer oír su voz en el proceso de adopción de decisiones, el FIDA debería establecer

una presencia permanente en el país para participar más activamente en el diálogo sobre políticas con los asociados en el desarrollo —donantes y Gobierno— y defender así con más ahínco a los más pobres.

- Debería mejorarse la **supervisión de las instituciones cooperantes del FIDA**, armonizando los procedimientos para mejorar la eficiencia administrativa. Los cambios deben basarse en las experiencias de los organismos encargados de aplicar las intervenciones financiadas por el FIDA, que tienen un papel esencial que desempeñar en la obtención de la información necesaria para lograr un mayor impacto. Una mejor supervisión facilitará el establecimiento de asociaciones y el diálogo sobre políticas con otros asociados, especialmente los donantes.

#### IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

##### A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

24. **Estrategia en el país.** El marco estratégico del FIDA para las intervenciones futuras en Benin se ajusta a las orientaciones generales del DELP, que es el marco principal de referencia del Gobierno para el desarrollo económico y social del país. Con ello se respeta también el mandato y las orientaciones estratégicas del FIDA, tanto a nivel global como en la región de África occidental y central. Se tiene en cuenta la considerable experiencia adquirida por el Fondo en más de dos décadas de operaciones en el país. La participación activa en la preparación del DELP, las conclusiones de la EPP y los resultados de las consultas nacionales y regionales contribuyeron a identificar las ventajas comparativas del Fondo y a ajustar su intervención en la lucha contra la pobreza en Benin. Las actividades del Fondo han sido conformes con los objetivos principales del DELP, sobre todo en lo que respecta a los pobres rurales, que es el grupo-objetivo del FIDA. Uno de los principales desafíos del FIDA es el de potenciar a esas poblaciones para que puedan participar plenamente en el desarrollo económico y social del país. El FIDA tiene el propósito de reforzar sus funciones en el marco del DELP, y por consiguiente su asociación con el Gobierno y con el grupo de los donantes.

25. **Cobertura geográfica y selección de beneficiarios.** Los proyectos en ejecución del FIDA abarcan la totalidad del territorio de Benin. Esta cobertura nacional se va a mantener, y el Fondo tiene el propósito de colmar las lagunas existentes en la ayuda cuando haya oportunidades para ello. El FIDA reforzará su método de selección de beneficiarios y lo hará más dinámico adoptando métodos de autoselección y negociados. El grupo-objetivo del FIDA seguirá estando compuesto de productores rurales en pequeña escala, prestándose especial atención a los campesinos con poca tierra o ninguna, los pescadores, las mujeres y los jóvenes. También se prestará especial atención a los empresarios en ciernes que sean miembros de los grupos de actividades generadoras de ingresos. La responsabilidad de la lucha contra la pobreza rural se confiará a agentes locales, a fin de aprovechar su comprensión profunda de las causas de la pobreza y la vulnerabilidad, y de las estrategias de supervivencia de los más pobres. Se alentará a las personas más pobres a participar en la identificación y el diseño de los tipos de apoyo que, a su juicio, sean más eficaces para abordar sus problemas.

26. El **programa actual del FIDA** en Benin consiste principalmente en facilitar el acceso a los servicios financieros, reforzar los vínculos de mercado y apoyar el desarrollo impulsado por la comunidad, con objeto de contribuir al logro de un fuerte crecimiento económico e introducir mejoras autosostenidas en los medios de subsistencia rurales. Se presta apoyo a una amplia variedad de iniciativas privadas y públicas a fin de crear una plataforma para que los pequeños agricultores puedan detectar nuevas oportunidades económicas y, al mismo tiempo, establecer mecanismos institucionalizados con los que los pobres del sector rural puedan hacer oír su voz. Hay que trabajar más para profundizar y ampliar las capacidades y actividades críticas en estas esferas. El objetivo debería consistir en promover asociaciones eficaces con el sector privado, y no en conferir responsabilidades al sector público que excedan de sus capacidades y su mandato.

27. **Nuevo marco estratégico.** El objetivo general del FIDA es ayudar a Benin a alcanzar sus ODM, en particular el primero, prestando apoyo a iniciativas locales que permitan aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los pobres del sector rural, tanto mujeres como hombres. Las **prioridades estratégicas** del Fondo para el país pueden resumirse en los tres objetivos siguientes:

- **Objetivo 1: Mejora sostenible del acceso a los servicios financieros.** La considerable experiencia del FIDA en la promoción de la financiación rural es un activo importante que se consolidará haciendo extensivos esos servicios a los más pobres e ideando nuevos productos financieros que ayuden a los productores rurales a elevar su productividad y sus ingresos. Se mejorará la calidad de la oferta de servicios financieros aumentando la capacidad profesional de los agentes de la microfinanciación para elaborar y entregar productos financieros innovadores que atiendan a necesidades reales. Quizás deba mejorarse también la capacidad de otros agentes para aplicar la política nacional de microfinanciación. Las operaciones de creación de capacidad se ajustarán al Proyecto de apoyo a la reglamentación de las cooperativas de ahorro y crédito; la ley que lleva este nombre regula el fomento de la microfinanciación en los países miembros de la Unión Monetaria y Económica del África Occidental. Se promoverán las asociaciones estratégicas facilitando la constitución de redes entre todos los interesados que participen en el desarrollo de la microfinanciación. Se ampliará la red de ASF constituidas por el FIDA, y otras IMF que atienden a las necesidades de los pobres del sector rural podrán beneficiarse de la ayuda. Las posibilidades de que este objetivo alivie la pobreza rural dependerán mucho de la medida en que pueda ayudarse a los productores rurales pobres a realizar actividades económicas suficientemente rentables.
- **Objetivo 2: Mejora sostenible de la rentabilidad de las actividades generadoras de ingresos y las empresas rurales.** La capacidad de los prestatarios del sector rural de rembolsar sus préstamos puede mejorarse promoviendo actividades comerciales rentables y mejorando el acceso de las empresas rurales a los mercados. El FIDA seguirá concentrando sus esfuerzos en cuatro sectores principales: a) ampliación del surtido de productos comercializables que aprovechen las ventajas comparativas y creen nuevos empleos y un valor añadido local más elevado (p. ej., ayudando a los productores a localizar nuevos mercados e introducirse en los mismos y promoviendo las vinculaciones verticales y horizontales necesarias para crear cadenas de productos básicos desde la explotación hasta los consumidores, incluidas la elaboración, el intercambio, la fabricación de instrumentos, las reparaciones, el suministro de insumos y los servicios de asesoramiento); b) facilitación del acceso de los pobres a las tecnologías adecuadas para mejorar la cantidad y la calidad del producto (p. ej., adaptación técnica, acción-investigación participativa); c) promoción de una ordenación ecológicamente racional de los recursos naturales que no ponga en peligro la satisfacción de las necesidades de alimentos y de liquidez de las familias (p. ej., conservación de suelos y aguas, gestión integrada de la fertilidad de los suelos), y d) fomento de las actividades rurales que no dependan de la tierra aprovechando el capital humano, facilitando el acceso a la microfinanciación y la comercialización y construyendo infraestructuras rurales.
- **Objetivo 3: Potenciación de la capacidad de los pobres del sector rural mediante el desarrollo comunitario y la descentralización.** Para contribuir al proceso de descentralización en curso, el FIDA continuará prestando apoyo a las organizaciones comunitarias, como instituciones de base que permitan a las poblaciones rurales hacer oír su voz en el proceso de adopción de decisiones, en sus aldeas y comunas. Este objetivo se procurará alcanzar mediante: a) la creación de capacidad para los agentes políticos y administrativos a nivel comunal; b) la financiación de infraestructuras sociales y productivas fundamentales, y c) el fomento de la ordenación comunitaria ecológicamente

racional de los recursos naturales, incluido el régimen de tenencia de la tierra. Se prestará especial atención a la prestación de asistencia a las comunas para que atiendan a las necesidades prioritarias de desarrollo de las aldeas que estén a su cargo, de un modo coherente y coordinado que permita obtener un máximo de beneficios de los recursos internos y externos. Para ello habrá, entre otras cosas, que desempeñar funciones de arbitraje entre las aldeas, identificar y aprovechar las ventajas comparativas, promover las complementariedades y armonizar las iniciativas.

28. El nuevo COSOP abarca el período comprendido entre 2006 y 2010. En 2008 se procederá a un examen interno para tener en cuenta los eventuales cambios introducidos en los documentos básicos (el DELP, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el PBAS).

### **B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos**

29. **Enfoque por programas.** La estrategia del FIDA para alcanzar los objetivos del COSOP se basará en un enfoque programático integrado. Los proyectos en ejecución constituyen ya un conjunto coherente y mutuamente complementario, tanto entre ellos como en el contexto de la acción de desarrollo financiada externamente en Benin. Para mejorar la eficacia y el uso eficiente de los recursos, la próxima intervención del FIDA consistirá en un programa marco para todas las operaciones del Fondo en Benin. En el marco de un único sistema de SyE que abarque todas las operaciones a las que el FIDA proporciona apoyo en el país se establecerán dispositivos de intercambio para el SyE con otros contribuyentes a la aplicación del DELP y con el observatorio del cambio social. Se tomarán disposiciones para racionalizar la gestión financiera, administrativa y de recursos humanos de todas las operaciones que reciben asistencia del FIDA, tanto para reducir los costos de explotación como para mejorar las sinergias en la cartera de proyectos del Fondo. Los principales elementos de la próxima intervención serán la aplicación experimental de iniciativas innovadoras y de políticas y la debida consideración de la promoción de enfoques innovadores con respecto a varias cuestiones transversales, a saber:

- **Incorporación de una perspectiva de género.** Hay un considerable margen para contribuir al equilibrio de género mediante la realización de operaciones financiadas por el FIDA y ejerciendo influencia en la formulación de políticas y la adopción de enfoques innovadores para tener en cuenta los problemas relacionados con el género. El primer objetivo consiste en mejorar la igualdad de género en el acceso a los recursos productivos y a las oportunidades de obtención de ingresos. El segundo objetivo estriba en promover la participación de la mujer en el proceso de adopción de decisiones.
- **VIH/SIDA.** El FIDA seguirá fomentando la prevención del VIH/SIDA mediante actividades de sensibilización, en el contexto de sus estrategias de comunicación a nivel comunitario.
- **Ajuste de los enfoques participativos del FIDA.** La ejecución de los proyectos financiados por el FIDA se basa en dos enfoques, a saber, la delegación de responsabilidades a terceras personas (*“faire-faire”*) y la colaboración y subsidiariedad (*“faire-avec”*). Se aprovechará la capacidad demostrada de esos dos enfoques para ayudar a las poblaciones beneficiarias a adquirir los conocimientos necesarios para asegurar su propio desarrollo.
- **Gestión de conocimientos.** Hay una importante necesidad de documentar íntegramente y compartir experiencias al poner a prueba ideas innovadoras y plasmar esas ideas en iniciativas concretas y en prácticas más idóneas. Con el respaldo de experiencias bien documentadas y el apoyo de asociados estratégicos con criterios afines, el FIDA estará en mejores condiciones de intervenir activamente para aplicar en mayor escala innovaciones efectivas e iniciar un diálogo sobre políticas.

- **Financiación rural.** Las ASF se han mostrado capaces de facilitar el acceso de los pobres a los servicios financieros necesarios para aumentar su productividad e incrementar y diversificar sus ingresos. La red de ASF se consolidará y ampliará mediante la promoción de sus funciones estratégicas, siempre que sea posible con otras IMF, y la elaboración de nuevos productos financieros en respuesta a las necesidades de los miembros.
- Los **medios de subsistencia alternativos** son la única manera de mitigar las presiones ya insostenibles que sufren los recursos naturales. Las futuras intervenciones del FIDA se concentrarán en la ayuda a los productores rurales tanto para identificar y promover actividades económicas remuneradoras no dependientes de la tierra que aumenten el valor añadido local y les permitan obtener mayores ingresos, como para estimular el diálogo de políticas sobre el modo más eficaz de promover la actividad empresarial rural.
- **Consolidar los logros institucionales**, tales como ASF, comités y grupos informales de desarrollo a nivel de aldea, en el contexto de las actividades de descentralización y democratización en curso. Se trata de una importante oportunidad para el FIDA, cuyos proyectos continuarán ayudando a las instituciones de las aldeas a obtener beneficios del proceso de descentralización. La experiencia de los proyectos que reciben asistencia del FIDA y de otros muchos agentes ya está facilitando la creación de nuevas unidades de gobierno local, con la consiguiente mejora de las perspectivas de sostenibilidad de los beneficios de las acciones locales de desarrollo.

### C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado

30. La delegación de responsabilidades (“*faire-faire*”), unida a la colaboración participativa (“*faire-avec*”), puede dar lugar a una serie de asociaciones sobre el terreno con una amplia variedad de ONG locales y proveedores de servicios del sector privado, estos últimos, sin embargo, en menor grado. La delegación de responsabilidades concretas de ejecución está regulada por contratos basados en los resultados, que exigen a las partes adoptar enfoques participativos que potencien verdaderamente a las poblaciones rurales. La función de esos asociados consiste en ayudar a las poblaciones rurales a adquirir los conocimientos y establecer las instituciones que sean pertinentes para encontrar sus propias respuestas a los desafíos del desarrollo y la descentralización. Hasta ahora la mayor parte de las asociaciones con el sector privado se han concertado con ONG, principalmente porque en la mayoría de los países no hay consultores capacitados con criterios afines. Esta situación está cambiando, debido en parte a que la reducción del papel del Estado está liberando a un gran número de profesionales calificados, y en parte también a que los centros docentes a nivel nacional están formando a más profesionales. Por consiguiente, cabe esperar que en las intervenciones futuras del FIDA participen más asociados no pertenecientes al mundo de las ONG, como consultores, instituciones financieras e institutos de investigación. La experiencia del Fondo en el establecimiento de vínculos entre los servicios financieros y las organizaciones de agricultores ofrece valiosas enseñanzas sobre cómo hacer que participen los diversos interesados del sector privado, y sobre la importancia de sensibilizar a los asociados y hacerlos más capaces de promover una auténtica potenciación.

### D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones

31. Se seguirán promoviendo **asociaciones estratégicas** mediante la identificación y el seguimiento de oportunidades de nuevas colaboraciones basadas en la cofinanciación, las vinculaciones y la acción coordinada. El marco rector del Fondo para el establecimiento de asociaciones estratégicas será la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**, de marzo de 2005. Por consiguiente, es de esperar que todos los proyectos y programas financiados por el FIDA traten de encontrar complementariedades promotoras de sinergias con asociados en el desarrollo que tengan



criterios afines, con miras a mejorar el impacto en la reducción de la pobreza. Se han identificado cuatro sectores prometedores para estas asociaciones: a) asistencia a los empresarios en ciernes que reciban asistencia del Programa de apoyo al sector agrícola y el Proyecto de mejora y diversificación de los sistemas agrícolas, financiados por la cooperación para el desarrollo de Dinamarca y de Francia, respectivamente; b) alfabetización funcional y enseñanza de francés básico, con el apoyo de SwissAid; c) apoyo al sector agrícola y a las organizaciones de agricultores por un grupo de donantes dirigido por el Banco Mundial, especialmente por conducto del Programa de apoyo a los servicios agrícolas y a las organizaciones de agricultores, y d) apoyo al desarrollo impulsado por la comunidad, programa formulado por el Banco Mundial (Proyecto nacional de apoyo al desarrollo impulsado por las comunidades). En todos estos sectores el FIDA cuenta con una importante experiencia y con enseñanzas que ofrecer. Además, en su condición de miembro del **grupo de donantes para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza**, el Fondo seguirá reuniéndose regularmente con asociados en el desarrollo que tengan criterios afines —como el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del África Occidental, la cooperación francesa o el Organismo Danés de Desarrollo Internacional—, a fin de aprovechar su importante presencia en el país y fomentar así el diálogo sobre políticas entre la comunidad de donantes y el Gobierno. Las contribuciones del FIDA reflejarán su experiencia sobre el terreno en la evaluación del impacto de las políticas y programas para la pobreza rural.

#### E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

32. Las contribuciones del FIDA al diálogo sobre políticas se asentarán firmemente en las experiencias y las enseñanzas adquiridas sobre el terreno. El objetivo del Fondo consistirá en promover cambios en las políticas y en las instituciones que favorezcan a los pobres. Según el examen del PBAS para Benin, las políticas del FIDA son conformes a las del Gobierno y la comunidad de donantes. Las conclusiones del PBAS se utilizarán como instrumento para el diálogo sobre políticas y la vinculación entre las operaciones del FIDA y el observatorio del cambio social, la entidad creada recientemente para supervisar los progresos de Benin hacia el logro de sus ODM. Los esfuerzos del FIDA para profundizar y ampliar el diálogo sobre las cuestiones de políticas que se planteen durante la ejecución del DELP consistirán en lo siguiente: a) prestar apoyo continuado a la elaboración de modelos para asociaciones estratégicas entre los sectores público y privado, que puedan prestar los necesarios **servicios de asesoramiento** al grupo-objetivo del Fondo, y b) ejercer presión, con el respaldo de los marcos institucionales y reglamentarios adecuados, en beneficio de políticas favorables a los pobres que faciliten el acceso de los productores rurales en pequeña escala a los **servicios financieros rurales** y a los **nuevos mercados**. El Fondo fomentará el debate sobre las políticas principales y los asuntos institucionales estancados que paralizan los esfuerzos de los miembros de las organizaciones de productores rurales y de los empresarios en pequeña escala para llevar a cabo actividades comerciales rentables y autosostenidas.

33. **Tenencia de la tierra.** Éste es un importante problema que, por sus considerables dimensiones de política, afecta directamente y en gran medida a los grupos-objetivo del FIDA. La importancia de la inseguridad en la tenencia de la tierra como factor de limitación del desarrollo de esos grupos-objetivo es probablemente igual a la de los problemas de comercialización y acceso a los servicios financieros. No obstante, abordar este obstáculo es mucho más difícil, en cuanto entra en juego un conjunto muy variable de factores derivados de la yuxtaposición entre los reglamentos tradicionales y los códigos modernos. La experiencia concreta del FIDA, basada en los programas, puede aportar una importante contribución a la formulación de políticas que protejan los derechos a la tierra de las categorías más vulnerables de productores. En estrecha colaboración con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, el FIDA intervendrá activamente en favor de todas las iniciativas relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra que favorezcan a los pobres, incluidos los estudios sectoriales y los análisis de políticas.

### F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos

34. Los resultados de la cartera de proyectos del FIDA en Benin son “satisfactorios, y no hay riesgos importantes de ejecución”. En 2005 el Gobierno empezó a aplicar gradualmente las recomendaciones de la EPP. Periódicamente se irán introduciendo nuevos conocimientos y modificaciones, de conformidad con el enfoque programático del FIDA respecto de la ejecución. Los sectores de acción identificados en la EPP y que figuran en el correspondiente acuerdo en el punto de culminación se resumen en el apéndice VI.

### G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

35. **Recursos para préstamos.** La puntuación actual de Benin según el PBAS es la mejor de África occidental y central por lo que a los indicadores de resultados macroeconómicos, sectoriales y de la cartera se refiere. Sin embargo, su escasa población hace que el país sólo se califique para una hipótesis básica de préstamo de USD 3,2 millones al año. A continuación se indican las hipótesis de préstamo propuestas y los criterios activadores de resultados.

Hipótesis de préstamo	Criterios activadores de resultados
<b>Hipótesis básica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener las condiciones-marco del sector de desarrollo rural, particularmente en las esferas de: a) marco jurídico y de políticas para las organizaciones rurales; b) acceso a la tierra; c) acceso al agua para la agricultura; d) acceso a la investigación agrícola y los servicios de extensión; e) condiciones que faciliten el desarrollo de los servicios financieros rurales, y f) clima de inversión favorable a las empresas rurales, <b>Y</b></li> <li>• Una cartera del FIDA que no contenga proyectos con grandes problemas o que conlleven riesgos</li> </ul>
<b>Hipótesis baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro de las condiciones del marco sectorial del desarrollo rural, <b>O</b></li> <li>• Presencia en la cartera del FIDA de proyectos con grandes problemas y que no hayan mejorado durante tres años o más (proyectos en situación de riesgo)</li> </ul>
<b>Hipótesis alta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las condiciones-marco del sector del desarrollo rural, <b>Y</b></li> <li>• Una cartera del FIDA en la que todos los proyectos hayan mejorado durante tres años o más</li> </ul>

36. **Recursos no crediticios.** Se proporcionarán más recursos no crediticios a Benin mediante el programa del FIDA para el país. A reserva de la disponibilidad de fondos, estos recursos consistirán en: a) apoyo a las tareas iniciales de ejecución; b) apoyo en el marco de la Iniciativa para la integración de innovaciones a fin de ampliar la red de ASF y establecer las necesarias instituciones centrales, y c) donaciones de asistencia técnica en apoyo del diálogo sobre políticas, la gestión de conocimientos, las innovaciones, las asociaciones, la alineación y la eficacia en términos de desarrollo.

**REPÚBLICA DE BENIN**  
**ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN DE LA**  
**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS**

**Preámbulo**

El presente acuerdo en el punto de culminación se basa en los debates y las deliberaciones de los asociados sobre las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la evaluación del programa en el país (EPP), de mayo de 2004. En él se recogen las recomendaciones fundamentales que según los asociados deberían integrarse en la preparación del próximo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).

El documento se ha redactado sobre la base de un primer examen de las recomendaciones del informe efectuado en el taller nacional sobre la EPP celebrado el 13 y 14 de mayo de 2004, que fue seguido de un intercambio de impresiones por correo. Se finalizó el 17 de febrero de 2005, paralelamente al período de sesiones de los gobernadores.

El consorcio central de aprendizaje relativo a la EPP estuvo integrado por representantes de las autoridades de Benin (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Finanzas, gobierno local y organismos descentralizados), la comunidad de ONG, las organizaciones de agricultores y diversos asociados en el desarrollo, así como la División de África Occidental y Central y la Oficina de Evaluación del FIDA.

Las etapas fundamentales de la EPP fueron la preparación del documento conceptual, una evaluación preparatoria de los proyectos, las autoevaluaciones de los proyectos y la propia misión de EPP, que se efectuó del 12 de noviembre al 3 de diciembre de 2003. La etapa conclusiva de las actividades consistió en un taller nacional celebrado el 13 y 14 de mayo de 2004 en Cotonou, que reunió a cerca de un centenar de representantes de los asociados antes mencionados.

**I. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA EPP**

1. La principal conclusión de la EPP fue que el programa del FIDA en Benin es eficaz y está dando buenos resultados que producen un impacto real en la pobreza, por lo que está plenamente justificada su continuación. Sin embargo, se plantearon interrogantes con respecto a la sostenibilidad y el alcance de algunas actividades.

**A. Diálogo, asociaciones y participación**

2. *Asociaciones para la formulación del COSOP.* El objetivo primordial de los programas y proyectos del FIDA es contribuir a la reducción de la pobreza rural, en particular incrementando los ingresos de la población pobre, garantizando la seguridad alimentaria de esas personas, facilitando su acceso al capital, a las tecnologías de producción y los recursos naturales, y potenciando sus capacidades para que traten de desarrollarse por su cuenta. En la EPP se señalaba que, si bien el COSOP de 1997 era en general conforme a las políticas del país, su preparación había sido unilateral, por lo que había tenido poca circulación entre los asociados de Benin. A finales de 2002, la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó un procedimiento de elaboración de los COSOP que prevé un proceso participativo en el que intervienen todos los interesados directos del país en cuestión, con la finalidad de que las autoridades nacionales se identifiquen con el COSOP. Asimismo, el FIDA definió las políticas que se proponía seguir en diferentes sectores. En los últimos años, también las autoridades beninesas han formulado políticas de desarrollo de la agricultura, la ganadería y la pesca, así como de reducción de la pobreza (documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)).

3. **Asociaciones estratégicas y diálogo sobre políticas.** Por importante que pueda ser el FIDA para Benin, no es sino un elemento más entre otras muchas actividades de desarrollo. Como política general, el FIDA procura establecer asociaciones estratégicas de dos formas: mediante el aumento de la eficacia de sus actividades gracias a una mejor coordinación entre las partes involucradas y el intercambio de experiencias positivas (innovaciones exitosas), y mediante la promoción del diálogo sobre políticas de desarrollo, en su función de defensor de los intereses de los más pobres. En la EPP se observa que si bien los jefes de las unidades de gestión de los proyectos del FIDA han emprendido diversas iniciativas encomiables, aún queda mucho por hacer. También se subraya que hace falta un esfuerzo más sostenido en pro del diálogo sobre políticas de desarrollo. Por otra parte, el diálogo supone la voluntad de convencer a los asociados pero también la disposición a dejarse convencer por ellos, y debe haber flexibilidad y capacidad suficientes para adaptar las actividades a los resultados del diálogo. En otras palabras, se plantea la cuestión de que el FIDA tenga una presencia más firme y permanente en Benin y de que las autoridades beninesas cumplan una función más destacada en la coordinación de la ayuda externa, así como de que se disponga de métodos para adaptar las actividades.

4. **Flexibilidad y gestión del riesgo.** Los programas y proyectos del FIDA tienen un alcance considerable y se ejecutan durante períodos relativamente prolongados, como es de esperar en este tipo de actividades. Sin embargo, por lo que se refiere a las asociaciones estratégicas, las actividades de coordinación, la adaptación de las políticas en el marco del diálogo y la experiencia adquirida, tal vez los programas y proyectos deban llevarse a cabo de una manera diferente a la prevista en un primer momento. Según la EPP, la ejecución se lleva a cabo con cierta flexibilidad; además, puesto que el FIDA trata de promover la innovación mediante la introducción de nuevas técnicas, métodos y enfoques de desarrollo, está dispuesto a asumir los riesgos inherentes a toda actividad innovadora y a hacer frente a cualquier problema que ello pueda ocasionar. Durante la EPP se tuvo la impresión de que el FIDA dejaba la gestión de tales riesgos o problemas en manos de sus colaboradores, que los asumían en menor o mayor medida junto con los riesgos propios. Del mismo modo, se concluyó que en la supervisión de los proyectos se asignaba gran importancia a los aspectos cuantitativos y muy poca a los aspectos cualitativos, innovadores y estratégicos. No obstante, también se tomó nota con satisfacción de que los directores de los proyectos eran conscientes de este hecho y tenían una actitud muy abierta al respecto. En lo esencial estas cuestiones se plantean en el contexto de las relaciones del FIDA con sus instituciones cooperantes encargadas de supervisar los proyectos y de administrar los préstamos.

5. **Participación de los beneficiarios.** En la EPP se afirma que la sostenibilidad de las actividades realizadas en un proyecto de desarrollo depende en gran parte de la medida en que los beneficiarios se identifican con el proyecto. Esta identificación se conseguirá mucho más fácilmente cuanto más participen los beneficiarios en la formulación y el seguimiento de las actividades. Desde que se realizó el COSOP de 1997, la participación real de los beneficiarios en las operaciones ha ido en aumento y se ha constatado que los principales asociados intervienen efectivamente en diferentes fases del ciclo de los proyectos.

### **B. Ayudar a la población pobre a dirigir su propio desarrollo**

6. **Selección de beneficiarios.** De conformidad con su mandato, el FIDA procura ayudar a reducir la pobreza rural. En sus proyectos en Benin el FIDA aplica dos métodos, que al parecer están dando sus frutos. Uno de ellos consiste en la “autoselección”, que permite atraer el grupo-objetivo al proyecto de forma automática, puesto que se trata del único grupo interesado en lo que el proyecto ofrece. Un buen ejemplo de este procedimiento son las asociaciones de servicios financieros (ASF), ya que son los pobres y los más pobres quienes se benefician, individual y colectivamente, de la pertenencia a ellos y de la utilización de sus servicios de préstamo. Sin embargo, parece que hoy por hoy este método no permite llegar eficazmente hasta los jóvenes de ambos sexos. En cuanto al segundo método de selección, el promotor de un proyecto en la aldea determina quién participará en

las actividades, en consulta con la comunidad. Aunque este método ha dado buenos resultados, éstos dependen del don de gentes del facilitador y su habilidad para establecer relaciones dentro de la comunidad. De hecho, las relaciones de poder social pueden dar lugar a un abuso de esta forma de selección, por ejemplo cuando los dirigentes locales se hacen portavoces de la aldea y designan a los beneficiarios. También puede ocurrir que los esfuerzos en pro de las mujeres creen tensiones en las familias o comunidades porque la mayor autonomía de las mujeres no está en consonancia con las funciones que según la tradición deberían desempeñar. Parece necesario hacer un esfuerzo de intermediación social dentro de las comunidades a fin de mejorar la condición de las mujeres rurales.

7. **Sensibilización colectiva y logros individuales.** Es evidente que sólo un método de sensibilización colectiva de los grupos-objetivo con respecto a las metas del proyecto o programa de que se trate permitirá llegar a un gran número de personas. Esto también se aplica en general a las actividades de capacitación dirigidas a un grupo específico. Ahora bien, en la EPP se observó que este enfoque colectivo servía para alentar a los beneficiarios a formar grupos de autodesarrollo (llamados también “grupos de producción”), que sin embargo precisan de un considerable apoyo institucional y orientación para convertirse en entidades económicamente viables, lo cual a veces no es muy realista. La decisión de hacer extensivo el enfoque colectivo a las actividades de producción no ha resultado eficaz ni eficiente, puesto que los beneficiarios parecen mostrar mucho más interés en las actividades de producción individuales o familiares, con el resultado de que, por ejemplo, el crédito obtenido a título colectivo se ha dividido luego entre los miembros del grupo con objeto de financiar actividades de producción individuales.

8. **¿Participación o identificación?** Los proyectos del FIDA se basan en el principio de “*faire-faire*” (“hacer hacer”), con arreglo al cual se recurre a proveedores de servicios para que orienten e instruyan a los grupos de beneficiarios, y se contratan las actividades a proveedores de servicios (ONG, empresarios privados, etc.), todo ello de manera más o menos participativa. En cuanto al principio de “*faire-avec*” (“hacer con”), se utiliza a los proveedores de servicios para que ayuden a las poblaciones beneficiarias a aprender a tomar decisiones y a llevarlas a la práctica, incluida la tramitación de las relaciones contractuales. Las actividades programadas se emplean como base a partir de la cual la población puede determinar qué actividades satisfacen sus necesidades, cuáles pueden realizar por su cuenta y cuáles no, y en este último caso, a quién deben pedir ayuda. Está claro que con este enfoque se confiere mayor responsabilidad a los beneficiarios y se favorece más que con el enfoque “*faire-faire*” su identificación con las actividades, pero también es cierto que es más exigente. Según la EPP, los directores de los proyectos tienen conciencia de este hecho pero tal vez carezcan de experiencia en cuestiones tan delicadas. De hecho, la introducción gradual de este enfoque requiere cierta cautela, así como un método sólido que permita evitar el populismo superficial. También supone la transferencia de conocimientos prácticos y, por ende, de competencias; además, los conocimientos necesarios para su utilización eficaz deben adquirirse y fortalecerse mediante la práctica. Se trata de un proceso de aprendizaje necesario para sentar una base de gestión sólida a nivel local. Por ello, es menester que ambos enfoques coexistan durante un período considerable.

9. **Oferta de alternativas económicamente viables.** En la EPP se señalaba que las actividades generadoras de ingresos no siempre son suficientemente rentables para asegurar un nivel de vida decente a las familias, y que los mercados locales se saturan con facilidad. Sería conveniente incluir esas actividades en una cadena de producción, para que los productores puedan establecer vínculos con otros interesados directos en las fases posteriores de producción. Cuando la tierra escasea, los agricultores pobres que aumentan su producción y la superficie cultivable lo hacen a expensas de otros aún más débiles, que se ven obligados a renunciar a sus actividades agrícolas; lo mismo cabe decir del sector pesquero. La única solución a este problema, especialmente en la región meridional del país, consiste en promover alternativas a la agricultura y a la pesca.

### C. El mandato del FIDA en un enfoque holístico de desarrollo

10. **Coordinación y sinergia.** A menudo, el desarrollo rural para ser eficaz requiere actividades complementarias que están en el límite del mandato de la organización de que se trate. La organización puede decidir que necesita un campo de acción más amplio o intentar obtener los servicios de expertos de otras organizaciones al menor costo posible. Las organizaciones deben insertar su ámbito de acción en un marco más vasto para evitar las duplicaciones, aunque lo contrario también es cierto. Dos ejemplos ilustran este aspecto. En primer lugar, para que los proyectos del FIDA den más importancia a la alfabetización funcional de sus beneficiarios, ¿deberá el Fondo elaborar sus propios métodos y materiales de enseñanza o bien utilizar los elaborados por otras organizaciones en Benin? En segundo lugar, el FIDA ha acumulado una notable experiencia con las ASF como medio de suministro de microcrédito a las comunidades locales: ¿deberían las demás organizaciones elaborar modelos relativamente similares o bien recurrir a la experiencia del FIDA?

11. **Creación de vínculos.** Gracias a las actividades de los proyectos del FIDA (actividades generadoras de ingresos y microfinanciación rural por conducto de las ASF, entre otras) algunos beneficiarios han podido salir de su condición y ya no son realmente pobres. No obstante, si bien ya no forman parte de la población-objetivo, siguen necesitando apoyo financiero u organizativo, aunque quizás de tipo diferente, que les permita seguir progresando. Un problema similar surge cuando los proyectos intervienen sólo en determinadas actividades de una fase específica de la cadena de producción, lo que soluciona algunos problemas pero crea otros (p. ej., el fomento del cultivo y la elaboración de yuca queda frustrado rápidamente por la limitada capacidad de absorción del mercado local).

12. **Cierto grado de centralización de un programa o un conjunto de proyectos.** Los cuatro proyectos apoyados por el FIDA que se ejecutan actualmente en Benin forman un conjunto coherente y presentan numerosas semejanzas. Básicamente persiguen los mismos objetivos de desarrollo y poseen componentes parecidos, aunque en proporciones variables. Por consiguiente, las cuatro actividades pueden considerarse un plan global de apoyo al programa gubernamental. Sin embargo, algunos instrumentos de gestión no se parecen en absoluto, debido en parte a que hay diferentes instituciones cooperantes, lo que obstaculiza la adopción de un enfoque de gestión programático. Esas actividades son acordes también con la estrategia de reducción de la pobreza adoptada por las autoridades beninesas. En el próximo COSOP podría mantenerse esta misma orientación.

13. **Apoyo a la descentralización.** En Benin está en marcha un proceso de descentralización y creación de municipios. El marco jurídico y reglamentario ya se ha establecido y se han celebrado las elecciones. No obstante, las autoridades políticas y administrativas a escala municipal aún no han asumido sus obligaciones como es debido. El municipio, junto con las aldeas que abarca, podría convertirse en el nivel adecuado para coordinar las actividades de ayuda externa de diferentes organismos, mediante la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo municipal. Actualmente, esta cuestión es objeto de estudio por parte de las unidades de coordinación de los proyectos.

## II. RECOMENDACIONES

14. En el taller nacional se examinaron a fondo el informe de la EPP y las recomendaciones que contiene.

### A. Diálogo, asociaciones y participación

#### **Asociaciones para la formulación del COSOP**

15. El próximo COSOP para Benin, que seguirá siendo un documento de políticas del FIDA, se elaborará de conformidad con la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva a finales de 2002. La reducción de la pobreza rural seguirá siendo el tema principal, y se prestará particular atención a las vinculaciones con el DELP y con los documentos de política agrícola general aprobados en los últimos años en Benin, a fin de que las autoridades del país se identifiquen con el documento. El COSOP se preparará mediante un proceso participativo en el que intervendrán todos los benineses a quienes concierne la cuestión.

16. Se hará una distribución selectiva de todos los documentos de políticas generales, sectoriales o regionales del FIDA que guarden relación con los proyectos en curso, mediante campañas de comunicación adaptadas al contexto nacional.

#### **Asociaciones estratégicas y diálogo sobre políticas**

17. Conviene seguir forjando asociaciones estratégicas con otros donantes en Benin, además de las instituciones cooperantes, a fin de evitar las duplicaciones y aprovechar al máximo los recursos existentes, con un renovado espíritu de colaboración y coordinación. Las actividades de coordinación deberán beneficiar a todas las partes y facilitar la función de las instituciones públicas. En este sentido, es necesario que el FIDA sensibilice a los directores de sus proyectos, así como a sus funcionarios y consultores. Además, habría que procurar establecer mecanismos institucionales o de organización para que las asociaciones tengan efectividad.

18. El FIDA debería estar presente en Benin con mayor firmeza y constancia, de manera que pueda participar en el diálogo sobre políticas de desarrollo y promover los intereses de la población pobre. Hace falta una solución que le permita además coordinarse mejor con otros asociados en el desarrollo (a este respecto se ha propuesto designar a un representante nacional del FIDA en Benin). Es preciso alentar a los coordinadores de los proyectos a que participen más activamente en el diálogo sobre políticas en sus esferas de competencia respectivas.

#### **Flexibilidad y gestión del riesgo**

19. Es necesario que el FIDA examine sus prácticas de gestión actuales y determine si ofrecen un marco adecuado para tratar las cuestiones de la flexibilidad, la innovación y los riesgos y para hacer ajustes cuando sea menester. En particular, hay que documentar mejor las decisiones que se adopten a este respecto.

20. En los informes de los proyectos debe dedicarse más atención al análisis de los aspectos cualitativos, innovadores y estratégicos, y lo mismo deben hacer las instituciones cooperantes. El FIDA ha de determinar el modo de proporcionar una orientación más precisa y establecer normas mínimas de supervisión, que deberán integrarse en los mandatos de las instituciones cooperantes.

### **Participación de los beneficiarios**

21. El próximo COSOP deberá contener directrices claras sobre los distintos aspectos relacionados con el fortalecimiento de la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución del programa. Esas directrices deberán basarse en un examen de la experiencia adquirida y de los diferentes enfoques aplicados en el marco de los proyectos del FIDA y de otros organismos de cooperación, y deberán indicar cómo han de registrarse las experiencias en el contexto de un proceso de aprendizaje.

### **B. Ayudar a la población pobre a dirigir su propio desarrollo**

#### **Selección de beneficiarios**

22. Es necesario que el FIDA abra un diálogo con las autoridades y los interesados del medio rural a fin de establecer una estrategia para las personas que dejan de formar parte de la población-objetivo. Esas personas deberían recibir apoyo constante para no volver a caer en la pobreza (véanse también los párrafos 27 a 31).

23. Si se mantiene a los jóvenes como grupo-objetivo, las actividades propuestas para ellos han de tener en cuenta sus inquietudes, a fin de atraer su interés.

24. El próximo COSOP deberá reflejar las políticas generales del FIDA con respecto a las mujeres y ofrecer enfoques de promoción que tengan en cuenta las dificultades a que hacen frente.

#### **Sensibilización colectiva y logros individuales**

25. Debería mantenerse el enfoque colectivo de las actividades que se presten a ello, tales como, por ejemplo, la sensibilización, extensión y capacitación, a fin de beneficiar al mayor número posible de personas. Habrá que examinar detenidamente este enfoque y sus modalidades operacionales, y reconocer como es debido la importancia de la iniciativa individual para determinadas actividades (por ejemplo, las de producción).

#### **¿Participación o identificación?**

26. En el ámbito de la formulación del próximo COSOP, sería conveniente efectuar un estudio de la idoneidad y la viabilidad del enfoque de *“faire-avec”*, que confiere a los beneficiarios una mayor responsabilidad para definir las esferas de intervención que podrían beneficiarse de su aplicación y el tipo de apoyo que necesitaría el personal de cada proyecto para aplicarlo eficientemente. Si en el COSOP se recomienda dicho enfoque, éste debería incorporarse paulatinamente a los proyectos en curso y ser objeto de un estricto seguimiento a fin de no perder la efectividad alcanzada por las unidades de gestión de los proyectos.

#### **Oferta de alternativas económicamente viables**

27. La elaboración del próximo COSOP debería basarse en una reflexión estratégica destinada a determinar, por una parte, cómo puede aumentarse la rentabilidad de las actividades generadoras de ingresos mediante un enfoque basado en las cadenas de producción vertical y qué alianzas contribuirían al logro de este objetivo, y, por la otra, cómo pueden fomentarse actividades que no dependan de la tierra (ganadería en pequeña escala con técnicas de alimentación en estabulación, elaboración de productos agrícolas y pesqueros, artesanías, etc.) y que proporcionen a las familias un nivel de ingresos aceptable no dependiente de la disponibilidad de tierras o la actividad pesquera. Deben asegurarse los derechos sobre la tierra, y la presión sobre este recurso ha de disminuir.



### **C. El mandato del FIDA en un enfoque holístico de desarrollo**

#### **Coordinación y sinergia**

28. El FIDA debe concentrar sus actividades en un número limitado de sectores y tratar de satisfacer el mayor número de necesidades posible prescindiendo de las necesidades de desarrollo rural de la población pobre de las que no pueda ocuparse. Por esta razón, en el futuro habrá que atribuir mayor importancia a la coordinación de las actividades, las alianzas estratégicas y el diálogo sobre políticas.

29. Así pues, el sistema de microfinanciación rural, por ejemplo, debería ampliarse mediante la creación de una estructura-marco de dimensiones reducidas que se encargue de formar al personal, establecer las normas de procedimiento, efectuar el seguimiento de la viabilidad financiera de las ASF, formar alianzas con otros sistemas que persigan las mismas finalidades y aplican métodos similares, ofrecer vínculos con otras instituciones a aquellos miembros que necesiten créditos de mayor cuantía, y promover la microfinanciación entre las entidades nacionales responsables de la supervisión de los sistemas de ahorro y préstamo. Lo que en definitiva se persigue es un sistema que adquiera gradualmente autonomía institucional y viabilidad económica. El apoyo del FIDA ha de estar asegurado durante este período de reorganización y consolidación.

#### **Creación de vínculos**

30. En caso de que el FIDA decida, por razones prácticas o de competencia profesional, limitar su ámbito de acción, debería ofrecer vinculaciones con otras instituciones que puedan ocuparse de las necesidades que el Fondo no logre abarcar.

31. Podría concebirse una estrategia, por ejemplo, para prestar asistencia a los más pobres que, gracias al éxito de su actividad, consiguen salir del grupo-objetivo, concediéndoles un apoyo adicional por una cuantía determinada a través de los proyectos del FIDA o del establecimiento de vínculos con otras instituciones.

32. Además, las actividades generadoras de ingresos que se basan en el mejoramiento de la producción agrícola, la ganadería en pequeña escala o la pesca podrían, por ejemplo, incorporarse a cadenas de producción más rentables que integren la elaboración y la comercialización. Este proceso podría conectar el nivel local con el nacional, y deberían forjarse alianzas con diferentes agentes en eslabones distintos de la cadena, a fin de que los proyectos del FIDA pudieran centrarse en un eslabón específico. Hay que establecer una colaboración más estrecha con las organizaciones de agricultores, tanto por zonas geográficas como por sectores de producción.

#### **Cierto grado de centralización de un programa o un conjunto de proyectos**

33. El próximo COSOP debería atribuir más importancia a los programas y proyectos de alcance nacional que a los basados en zonas específicas. Es probable que la mayor centralización que supone un único programa nacional que comprenda todas las intervenciones del FIDA genere una serie de dificultades y factores conflictivos que crearían más problemas que soluciones. Los proyectos y programas nacionales favorecen más la coherencia y la coordinación estratégica por cuanto cada uno de ellos aborda una dimensión de la pobreza rural de manera específica y profesional.

34. Para facilitar la comparación y seleccionar, sobre la base de la experiencia, las soluciones más racionales y menos costosas, todos los proyectos deberían adoptar directrices uniformes para la asignación presupuestaria de los gastos, por categorías y subcategorías. El FIDA debería concebir un método para uniformar la contabilidad de los proyectos, sea cual fuere la institución que efectúa la supervisión.

ANEXO

35. Las unidades de seguimiento y evaluación son necesarias para todo proyecto o programa, y su labor resulta sumamente útil para la supervisión y la información. A pesar de ello, con miras a asegurar la utilización racional y económica de los recursos, es preciso examinar su programa de trabajo y su periodicidad a fin de determinar si atiende a necesidades reales.

**Pero también apoyo a la descentralización**

36. Hay que abrir un proceso de reflexión estratégica sobre la creación de vínculos entre las actividades de los proyectos y el fomento de los municipios en Benin, así como sobre el apoyo que podría prestarse a determinados municipios en los que los proyectos estén bien implantados, a fin de ayudarlos a establecer y poner en marcha sus planes de desarrollo y de fortalecer la coordinación entre los diversos interesados.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

BENIN

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand), 2003 1/</b>	111	<b>GNI per capita (USD), 2003 1/</b>	440
<b>Total population (million), 2003 1/</b>	6.72	<b>GDP per capita growth (annual %), 2003 1/</b>	2.2
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>), 2003 1/</b>	61	<b>Inflation, consumer prices (annual %), 2003 1/</b>	2
<b>Local currency</b>	CFA Franc BCEAO (XOF)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	XOF 541.621
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate), 1997-2003 1/	2.6	GDP (USD million), 2003 1/	3 476
Crude birth rate (per thousand people), 2003 1/	38	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1983-1993	2.5
Crude death rate (per thousand people), 2003 1/	13	1993-2003	5.2
Infant mortality rate (per thousand live births), 2003 1/	91	Sectoral distribution of GDP, 2003 1/	
Life expectancy at birth (years), 2003 1/	53	% agriculture	36
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	14
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	9
Total labour force (million), 2003 1/	3.06	% services	50
Female labour force as % of total, 2003 1/	48	Consumption 2003 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14
School enrolment, primary (% gross), 2003 1/	109 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	81
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2003 1/	60 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	5
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports, 2003 1/	541
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2003 2/	31 a/	Merchandise imports, 2003 1/	758
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2003 2/	23 a/	Balance of merchandise trade	-217
<b>Health</b>		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2003 1/	5 a/	before official transfers, 2003 1/	n/a
Physicians (per thousand people), 2003 1/	n/a	after official transfers, 2003 1/	n/a
Population using improved water sources (%), 2000 2/	63	Foreign direct investment net, 2003 1/	51
Population with access to essential drugs (%), 1999 2/	50-79	<b>Government Finance</b>	
Population using adequate sanitation facilities (%), 2000 2/	23	Cash surplus/deficit (as % of GDP), 2003 1/	n/a
<b>Agriculture and Food</b>		Total expenditure (% of GDP), 2003 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports), 2003 1/	24 a/	Total external debt (USD million), 2003 1/	1 828
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 2000 1/	188 a/	Present value of debt (as % of GNI), 2003 1/	28
Food production index (1989-91=100), 2003 1/	134	Total debt service (% of exports of goods and services), 2003 1/	8 a/
Cereal yield (kg per ha), 2003 1/	1 173	Lending interest rate (%), 2003 1/	n/a
<b>Land Use</b>		Deposit interest rate (%), 2003 1/	4
Arable land as % of land area, 2000 1/	23 a/		
Forest area as % of total land area, 2000 1/	24 a/		
Irrigated land as % of cropland, 2000 1/	0 a/		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2005

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

**LOGICAL FRAMEWORK**  
**IFAD's Country Programme for Benin 2005-10**

	<b>Narrative Description</b>	<b>Objectively Verifiable Indicators from the Results and Impact-Based Management System</b>	<b>Sources of Verification</b>	<b>Assumptions/Risks</b>
<b>GOAL</b>	Living conditions of the rural poor (small scale producers, fishers, women and youth) in Benin (in particular, the northern region, i.e. Borgou, Atacora) are improved sustainably through gender-balanced support for local initiatives and the upwards evolution of incomes <b>(Contributes to MDG-1)</b>	Number of rural households experiencing improved food and nutrition security is x% higher in 2010 than in 2005 Number of malnourished children under 5 decreases by x% per year between 2005 and 2010 Gender balance achieved among beneficiaries	Survey of rural households Impact assessments Reports of the Directorate for Food and Applied Nutrition Results and impact-based management system baseline surveys and monitoring	The donor community is willing to create a permanent and effective multi-stakeholder partnership Gender concerns become a priority for national stakeholders Adequate budget allocations to agriculture and the rural sector
<b>SPECIFIC OBJECTIVES</b>	1. Access by the rural poor to financial services is consolidated and expanded on a self-sustaining basis <b>(Contributes to PRSP Objective 4)</b> 2. Small and medium-sized enterprises ( <i>petites et moyennes entreprises</i> ) are fostered, and marketing constraints are eased <b>(Contributes to PRSP Objective 4)</b> 3. Strengthening of institutional capacities to enable decentralization is supported through donor partnerships <b>(Contributes to PRSP Objective 4)</b> 4. IFAD's influence on poverty alleviation policies is enhanced <b>(Contributes to M&amp;E PRSP implementation)</b>	1a. The geographical coverage of decentralized financial services (MFIs) expands from x% to x% of the country by 2010 1b. The share of rural producers who have obtained at least one loan rises from x% to x% of total producers between 2005 and 2010 1c. % of target group among borrowers rises by x% per year to x% of the total by 2010 2a. Start-ups of small and medium-sized enterprises increase by 2% per year by 2010 2b. Turnovers and the incomes of borrowers increase by at least x% by 2010 2c. A mechanism for collecting and distributing information on agricultural markets is operating efficiently by 2010 3a. Of Benin's 77 communes, 30 have prepared and are implementing local development plans (LDPs) that bring together the priorities of their constituency villages in a coherent and complementary manner 3b. 10% of the LDPs are completed, and the management systems in place are sound 4a. IFAD has a permanent country presence	MFI data and reports Reports by MAEP, the observatory on social change Reports by the communes Programme progress reports Results and impact-based management system progress reports	The decentralization policy is implemented as envisaged with regard to the transfer of responsibilities to the communes and grass-roots organizations and with regard to priority attention to particularly vulnerable groups The Government's policy on marketing will enable internal and subregional exchanges of agricultural products There is a political will in the programme area to support demand-led approaches
<b>RESULTS</b>	1.1 The MFI network is expanded in response to demand and in a participatory manner 1.2 An FSA apex organization exists 2.1 New technologies are introduced 2.2 Access to markets is improved 3.1 Village organizations are officially recognized by the new commune councils. 3.2 LDP implementation is supported by the donor community on the basis of a partnership 4.1 Rural poverty is a priority issue in the policy dialogue	1a. Outreach of rural MFIs covers x% of the country 1b. An FSA apex organization exists and is operating under beneficiary oversight 2a. Post-harvest losses are reduced by x% per year beginning in 2007 2b. Sales of agricultural products rise by x% per year beginning in 2007 3a. Village-level organizations are legally recognized as stakeholders in preparing and implementing LDPs 3b. 5% of IFAD supported LDPs are implemented in partnership with other donors 4a. The quality and depth of the dialogue on poverty reduction policies and the PRSP reflect the concerns of the rural poor	Reports of FSA and MFI networks Household economic surveys Reports of the observatory on agricultural prices Reports on LDP execution Reports on meetings with other donors Policy papers	

**STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS**

**Agricultural Sector**

<b>Main Constraints</b>	<b>Stakeholders Affected</b>	<b>Major Challenges</b>	<b>Measures and Actions for IFAD Consideration</b>
Poor water management	Small scale farmers, particularly in the north	Inadequate water management skills Inefficient water harnessing systems Irrigation schemes are mostly large scale and state run	Promote water management as a priority concern in the LDPs of communes Support farmer training in water management Support the construction of small scale private irrigation systems
The degradation of natural resources	National population Rural producers (farmers, herders, fishers)	Natural resource management systems are non-functional Community-based natural resource management is rarely promoted	Support the preparation and implementation of plans for community-based forest management Promote resource management as a priority concern of LDPs
Poor access to agricultural advisory services	All rural producers, but especially small scale operators (farmers, processors, traders, craftsmen and service personnel), women and youth	Recently restructured agricultural services lack sufficient resources to pursue the intended objective of improving service delivery Weak capacity of small-scale rural operators, especially women The development of basic infrastructure, especially rural roads and tracks	Support the ongoing installation of the regional centres for agricultural promotion as decentralized public rural development service providers Promote service delivery by the private sector Provide funding for farmer training programmes, particularly for women Promote rural roads and tracks as a priority concern in LDPs
Weak investment capacity in the private sector	All rural producers, but especially women and youth	Financial products are not suitable for rural producers, particularly the poorest, women and youth The legal and regulatory framework is not enabling for private sector investment; no measures to protect investments Fiscal policy is not enabling for the private sector	Strengthen the ability of the MFIs to develop appropriate financial products for rural producers, particularly women and youth Promote and strengthen partnerships among MFIs so as to diversify the offer of financial products affordable to the rural poor Undertake a policy dialogue on the legal framework and fiscal policy
Poor access to markets	All rural producers	The lack of competitiveness among rural outputs Inadequate or no access to information on agricultural markets	Implement a strategy for the dissemination of information on agricultural markets
Weak institutional capacity at the commune level	All communes, but especially rural communes	The weak institutional capacity of new communes The effective transfer of roles and responsibilities to elected bodies	Support the formulation and implementation of commune-level LDPs that reflect village-level views in a coherent and complementary manner
The weak capacity of farmer organizations	Small farmers, especially women and youth	The sudden transfer of roles and responsibilities caught farmer and other village-level organizations unprepared	Build up the capacity of farmer organizations
Inadequate attention to women's specific needs	All stakeholders, including civil servants and policy-makers	Making gender awareness a priority in all projects and programmes	Organize gender awareness training Mention gender concerns as an objective
Low productivity	Small-scale rural operators	Raising productivity by upgrading technologies and skills	Identify and promote appropriate technologies for the poor
The scarcity of cultivable land	Landless and small scale farmers Women and youth	Ensuring that the new land law protects the rights of small scale farmers and the landless, including and especially women	Information campaigns Access to legal assistance
High illiteracy	All stakeholders, but especially women	Raising school enrolment, particularly among girls Raising adult literacy, particularly among women	Literacy programmes

**STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS**

**Institutions**

<b>Organization</b>	<b>Strengthens/Assets</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Comments</b>
<b>Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries</b>	Institutional reforms have already been initiated Strong presence in rural areas and long experience working with rural producers Broad range of expertise in agricultural and rural development	Line department capability to deliver services has been severely curtailed by reforms during structural adjustment (staff and budget cuts, recruitment freeze, etc.) Certain services have not been adapted to the new decentralized framework (lack of presence at commune level) Persistence of top-down mindset and procedures exists in some services Limited coordination capacity	Ongoing process of administrative decentralization will empower communes as LGUs Deconcentration of agricultural line departments is well under way, and most line departments are willing to make structural changes Partners in development are willing to support the institutional reform thrust in the agricultural sector	The restructuring of the former regional action centres for rural development represents a positive step towards enhancing their efficiency in fulfilling their revised roles in the context of agricultural and rural development It is important that the new regional centres for agricultural promotion begin operations as soon as possible in order to enhance the chances for success of the reforms Continuing support by the partners in development is necessary so as to lay the groundwork for better coordination of all stakeholders in the agricultural and rural sectors
<b>Ministry of Industry, Trade and Employment Promotion</b>	Strongly involved in organizing the regulatory framework for commerce Expertise in the organization of the regulatory framework for internal trade	Tends to favour World Trade Organization proposals Inadequate empowerment of sectoral actors The main emphasis is on trading activities as opposed to grass-roots development	Organizational reforms initiated with a view to enabling decentralization Involvement of deconcentrated services in regional-level sectoral actions Strong interest in the trade in agricultural products, particularly farm-to-market linkages	Cotton is the main focus of the actions of this ministry, given the importance of this crop to the national economy (over 90% of export earnings)
<b>Ministry of Environmental Protection, Housing and Town Planning</b>	Deconcentrated organization at the national level Strong interest in environmental issues	Inadequate capacity to implement environmental policy in the field	Environmental issues are adequately addressed in the decentralization law Strong interest in natural resource conservation has been observed among people elected to LGUs	Measures should be put in place to monitor the actions of elected LGUs with regard to the management of natural resources
<b>Ministry of Finance and the Economy</b>	Expertise on budgetary issues linked to the recent reforms	Strong tendency to emphasize economic as opposed to development issues Priority is assigned to social issues rather than productive investments, even in agriculture Difficult negotiations on the balance between national and sectoral economic priorities	Budgeting reforms have provided an opportunity to integrate agricultural development as a priority, e.g., in the PRSP	Measures to enforce decentralization and ensure the flows and the control of financial resources to the LGUs
<b>Ministry of State in Charge of Planning and Development</b>	Expertise in coordinating external assistance Deconcentrated organization at least to the regional level	Disagreements among sectoral ministries (Ministry of Finance and the Economy, MAEP), especially on rural development issues Management problems due to a multitude of structures within individual departments	Opportunities for improvements offered by the PRSP, the mechanisms of which are designed to foster the coordinated participation of all ministries	The dynamic nature of the PRSP provides an opportunity for giving the agricultural sector its proper place in the struggle against poverty, in keeping with its weight in the national economy and, hence, its ability to advance the goal of sustainable economic growth

<b>Local governments and associations</b>	Representative of the communities Elected and therefore able to mobilize populations Enthusiasm for the new role of electees in managing local affairs	Poor administrative and managerial skills The risk of mismanagement remains high unless control mechanisms are put in place Often misinterpret or misunderstand decentralization texts High risk of abuse of power exists due to significant illiteracy rates among the electorate and the poor knowledge of laws and texts on decentralization	The partners in development are strongly committed to decentralization; this is associated with substantial expectations for the positive impact of the revised approaches on local development Many projects have positive experiences with fostering grass-roots institutions	Past experiences in the fostering of local institutions such as village development committees could accelerate the learning process of the communes and enhance their ability to produce and implement LDPs that reflect village-level priorities in a coordinated, coherent and complementary manner
---	--	--	--	--

**IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME**

1. IFAD's strategic framework and the regional strategy for Western and Central Africa are conceived as part of a broad global commitment to achieve the **MDGs**. The COSOP for Benin contributes to this goal by using the PRSP as a basis for understanding and comprehensively addressing the priority issues affecting the rural poor. The Benin COSOP matches IFAD's corporate strategy, namely, developing and strengthening the capacity of the rural poor and their organizations to confront the issues they identify as critical and improving equitable access to productive assets and technology.
2. The proposed COSOP conforms with and has proposed linkages with the thrusts of IFAD's regional strategy for Western and Central Africa. It will specifically aim at improving the productive capacity of the rural poor, enhancing their access to markets and financial services, increasing their share of the market value of produce, empowering rural women and mainstreaming gender activities.
3. IFAD's regional strategic framework states that their lack of strong social organizations makes it difficult for the rural poor to exploit potential opportunities and to develop links with external partners. Thus, enhancing the human and social capital base is one of the main objectives of the proposed COSOP in terms of capacity-building at the community level. This will involve developing and promoting processes that increase the development effectiveness, accountability and transparency of the rural delivery of services within decentralized decision-making frameworks.
4. Another IFAD corporate thrust relates to **access to natural resources such as land**. The Benin COSOP acknowledges that there are area-specific cultural factors influencing access to land that need to be understood before interventions can be planned, particularly as they may be sources of social conflict. Reducing such tensions and improving the policy framework for sustainable and equitable resource use are key challenges for IFAD in Benin.



**ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT, ONGOING AND PLANNED**

**Donor Programmes in Benin**

<b>Donor or Agency</b>	<b>Nature of Project or Programme</b>	<b>Project or Programme Coverage</b>	<b>Status</b>	<b>Complementary and Synergy Potential</b>
<b>World Bank</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cotton Sector Reform Project</li> <li>2. Forests and Surrounding Areas Management Project</li> <li>3. National Community-Driven Development Support Project</li> <li>4. Public Expenditure Reform Adjustment Project (groundwork for incorporating the agricultural sector into the Second Poverty Reduction Support Credit beginning in 2006)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1a. Improving the management of the cotton commodity production and marketing chain (<i>filière</i>)</li> <li>2a. Support for forestry policy formulation and sector reform through the participatory planning of forestry exploitation</li> <li>3a. Support for the implementation of commune-level LDPs</li> <li>3b. Improving access by the poor to social services and basic infrastructures, income-generating activities (IGAs) and microfinance services</li> <li>4a. Preparation of a departmental programme budgets (budget programme)</li> <li>4b. Preparation of a national programme budget</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ongoing</li> <li>2. In preparation</li> <li>3. In preparation</li> <li>4. In preparation</li> </ol>	<p>Strengthening of the coordinating capacities of communes</p> <p>Funding for LDP actions designed to promote agricultural and rural development</p> <p>Participation in reflections and dialogue in national fora and with the international donor community</p> <p>Study of how to integrate IFAD's country programme into the new budgeting mechanism</p> <p>Strengthening of the institutional capacity of the main stakeholders, including public agricultural services</p>
<b>Belgian Technical Cooperation</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Support Project for Rural Areas in the Department of the Mono</li> <li>2. Support Project for Rural Areas in Atacora and Donga</li> </ol>	<p>Diversification of agricultural production and marketing chains (<i>filières</i>)</p> <p>Implementation of community development plans</p> <p>Support for institution building for regional agricultural services</p> <p>Support for producer organizations</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nearing completion, but follow-up actions in preparation</li> <li>2. Ongoing</li> </ol>	<p>Promotion of agricultural commodity production and marketing chains</p> <p>Enabling of access to markets</p> <p>Promotion of IGAs and rural finance</p>
<b>European Union</b>	<p>Communal Start-up Support Programme: <i>Financing and duration:</i> EUR 8.5 million for three years (2003-06). <i>Direct beneficiaries:</i> all Benin communes and four strategic units. <i>Civil administration:</i> organization of communal services, analysis of human resources, training. <i>Participatory programming:</i> Elaboration of commune development plans, support for work supervision, training; <i>Local finances:</i> accounting and financial management, resource mobilization, taxation; <i>Local communication:</i> identification of communication needs, reinforce intercommunal cooperation, development of an intercommunal communications strategy, administration and partnership in development</p>	National programme	Ongoing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rural Development Support Programme: capitalization of training offered through the project</li> <li>- Capitalization of communal development plans supported through the project</li> <li>- Inspiration and energy provided through the tools and communications strategy developed in the project</li> </ul>
<b>United Nations Capital Development Fund, United Nations Development Programme and</b>	<p>Communal Development and Local Initiatives Support Project in Borgou: <i>Financing and duration:</i> USD 5.3 million over four years. <i>Direct beneficiaries:</i> the seven communes in the Borgou province and four intervention units: (1)</p>	Seven communes in Borgou: Kalalé, Membéréké, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé and Tchaourou	Ongoing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration and use of local planning tools</li> <li>- Define and apply steps to be undertaken</li> <li>- Cofinancing of actions</li> <li>- Development of synergy within the local institutional framework</li> </ul>

<b>Belgian Survival Fund</b>	participatory elaboration of planning tools for local development; (2) establishment of a local development fund; (3) improvement of the technical and institutional capacities of local actors; and (4) establishment and promotion of consultation frameworks and cooperation with local institutions			
<b>French Cooperation (French Development Agency and Department of Cultural Cooperation and Action)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Institutional Support Project for the Modernization of Family Agriculture, Department of Cultural Cooperation and Action</li> <li>2. Support Project for Productivity in the Cotton Zones, French Development Agency</li> <li>3. Farming Systems Improvement and Diversification Project, French Development Agency</li> <li>4. Rural Tracks and Roads (Zou-Borgou), French Development Agency</li> </ol>	<p>Institutional support for MAEP Capacity-building for organizations of agricultural professionals The development of advisory services for family farms and producer organizations</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ongoing</li> <li>2. Ongoing</li> <li>3. Ongoing</li> <li>4. In preparation</li> </ol>	<p>Strengthening of community-level ability to penetrate new markets Strengthening of grass-roots management capabilities</p>
<b>Danish International Development Agency (DANIDA)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultural Sector Support Programme</li> </ol>	<p>Rural finance The development of the private agricultural sector through support for producer organizations, small and medium-sized enterprises and groups Community development Institutional support for MAEP on gender, quality standards, policy-making and monitoring Agricultural research</p>	Design stage ending; launch scheduled for the end of 2005	<p>Enabling of grass-roots access to financial services Strengthening of village-level influence in the communes The strengthening of the coordination abilities of stakeholders at various levels</p>
<b>German Technical Cooperation</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Project for the Conservation and Management of Natural Resources</li> </ol>	<p>Natural resource management Wildlife conservation</p>	Ongoing	<p>Strengthening of village capacities to undertake participatory community-based natural resource management. Development of non-land-based IGAs</p>
<b>West African Development Bank</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Land, Rural Water and Pastoral Management Project</li> </ol>	Construction and rehabilitation of small dams	Ongoing	Natural resource management in wet zones

**COUNTRY PROGRAMME EVALUATION AGREEMENT AT COMPLETION POINT AND CONSIDERATION OF RECOMMENDATIONS IN THE COSOP**

Agreed Recommendations	COSOP
<b>A. Dialogue, Partnership and Participation</b>	
<p><b>Partnership in developing the COSOP</b>                      “The next COSOP for Benin, which will remain an IFAD policy document, will be consistent with the decision by the Executive Board in late 2002. Its general focus on the reduction of rural poverty will be maintained, and it will focus in particular on the linkages to the PRSP and the general agricultural policy documents approved in recent years by Benin, with a view to ensuring ownership of the document by the Beninese authorities. The COSOP will be prepared by means of a participatory process, involving all concerned Beninese stakeholders.                      “Any IFAD general, sectoral or regional policy documents with a bearing on ongoing projects should be disseminated in a targeted manner, through a communication effort adapted to the national context.”</p>	<p>In May 2004, CPE findings were discussed at a validation meeting in Cotonou. The broad lines and strategic thrusts then identified provided the starting point for formulating the COSOP for the years 2006-10. The formulation of the new COSOP involved a strongly participatory process, and the results were merged with the main policy orientations laid down in a number of policy documents adopted by the Government beginning in 1994. The process was managed by an ad hoc orientation and monitoring committee. It involved a national forum and two regional fora, one each in the northern and southern departments. All meetings and consultations were attended by the main stakeholders in agricultural and rural development in Benin, including grass-roots organizations, NGOs, senior staff of projects financed by IFAD and other donors, and elected representatives of the beneficiaries of IFAD-financed projects.</p>
<p><b>Strategic partnerships and policy dialogue</b>                      “The effort to form strategic partnerships with the other donors in Benin, and not only with the cooperating institutions, should be continued to avoid duplications and make best use of the existing resources, all in a re-invigorated spirit of collaboration and coordination. The coordination should be beneficial to all parties, and it should also make the role of public institutions easier. IFAD should sensitize its project managers, as well as its staff and consultants, to this need. Furthermore, it should be attempted to establish institutional and/or organizational mechanisms to allow the Partnership to be effective.                      “IFAD’s presence in Benin should be stronger and more permanent to ensure its participation in development policy dialogue and its role as an advocate for the poor. A solution is needed that will also enable increased coordination with other development partners (the idea of a national IFAD representative in Benin has been proposed). The project coordinators should be encouraged to participate more actively in policy dialogues in their respective fields of action.”</p>	<p>A broad range of interventions in specific sectors (e.g., agriculture, fisheries, water, transport, education and health) are being supported by multilateral organizations (IFAD, the European Union, the World Bank, the African Development Bank, the West African Development Bank, UNICEF and the United Nations Development Programme) and by most of the European bilateral organizations, Benin’s traditional partners. A <i>rural development donor group</i> has been established with a view to compensating for weak coordination by the Government and to take an active interest in the formulation of sectoral strategies and a policy dialogue in the context of several thematic groups on rural development, private sector development, legal reform, food security, HIV/AIDS, health and education. Preparation of the PRSP intensified the collaboration around the main issues. The aim of the thematic groups is to create arenas for concerted action and thereby stimulate synergy in all sectors, including agriculture and rural development. The thematic group on agriculture and the environment was created in April 2004. It plans to meet monthly to discuss the main challenges and issues. During the four meetings held to date, the group defined its mandate and began exchanging views on agricultural sector development. Representatives of MAEP have been invited to participate in the meetings, an important first step towards strengthening MAEP’s own coordination capacities.</p>
<p><b>Flexibility and risk management</b>                      “IFAD should examine its current management practices to determine if they provide a suitable framework for managing flexibility, innovation and risks, and for making adjustments when needed. In particular, the decisions made in this regard should be better documented.                      “Projects reporting should devote more attention to the analysis of the qualitative, innovative and strategic aspects, and cooperating institutions should do the same. IFAD should examine how to give more precise guidance and establish minimum standards for the supervision that would be part of the mandates entrusted to cooperating institutions.”</p>	<p>The concept of “country programme” that will be developed for the next programme will provide an enabling framework for consultations, flexibility and risk management. A results- and impact-based management system (including qualitative and quantitative indicators) will be applied, and a single M&amp;E system covering all IFAD supported operations in the country will be established and linked to the PRSP monitoring system.                      The new programme will be the driving engine of IFAD’s assistance in Benin, and therefore supervision will receive special attention, which may lead to IFAD’s direct supervision.</p>
<p><b>Participation by beneficiaries</b>                      “The next COSOP should present clear guidelines on the various aspects involved in strengthening beneficiary participation in formulating and implementing the programme. They</p>	<p>Wherever possible (albeit gradually, to give beneficiaries time to master the new responsibilities and skills), actions are being initiated and executed <i>with</i> rural people themselves. Outsourcing (“<i>faire-faire</i>”) for specific implementation responsibilities is</p>

9

Agreed Recommendations	COSOP
<p>should be developed following an examination of the experience gained and the different approaches employed under the projects of IFAD and other cooperation agencies and should indicate how experiences are to be recorded as part of a learning process.”</p>	<p>regulated by performance-based contracts requiring partners to adopt participatory approaches that are truly empowering for rural populations. The role of partners is to assist rural populations in developing the skills and institutions needed to develop their own responses to the challenges of development and decentralization.</p>
<b>B. Helping the Poor to Manage Their Own Development</b>	
<p><b>Targeting beneficiaries</b>                      “IFAD should enter into a dialogue with authorities and rural stakeholders in order to establish a strategy for those that grow out of the target population. They should then receive ongoing support in order to keep them out of poverty.                      “If the young remain a target group, the activities proposed to them must meet their concerns, if they are to have any chance of generating interest.                      “The next COSOP should reflect IFAD’s general policies with regard to women and should present approaches to the promotion of women that consider the difficulties they face.”</p>	<p>Future interventions will include support for emerging entrepreneurs among members of IGA groups, i.e., those members with the dynamism to manage a job-creating enterprise, but lacking certain skills and needing targeted support. A major concern of the next intervention will be to consolidate the achievements in terms of income increases and livelihood security.                      Youths remain an important target group, and the majority are interested in the sort of non-farm IGAs that are the primary focus of the next programme.                      IFAD’s general policies with regard to women are very much in line with those laid down in the Government’s policy documents (Paragraph 11 of COSOP).</p>
<p><b>Collective sensitization and individual achievement</b>                      “The collective approach should be continued for activities that lend themselves to it (e.g. sensitization, extension and training) in order to reach as many people as possible. The approach and its operational modalities should be carefully examined, with full recognition of the importance of the individual initiative in certain activities (e.g. production).”</p>	<p>In addition to being tools for expanding outreach, groups and associations are effective instruments for the fostering of individual dynamism. While groups should always be perceived as a means, not an end, support provided to village-level institutions (committees, councils, etc.) should focus on consolidating and strengthening the capacity of groups to represent the community as a whole.</p>
<p><b>Participation or ownership?</b>                      “A study of suitability and feasibility of the <i>‘faire avec’</i> approach, which gives the beneficiaries greater responsibility, should be undertaken as part of the formulation of the next COSOP, with the aim of identifying areas of intervention that might benefit from this approach and determining what support would be needed by project staff in order to apply it effectively. If the COSOP recommends this approach, it should be introduced gradually into existing projects and monitored closely so as not to lose the effectiveness achieved by the project management units.”</p>	<p>This recommendation is addressed by Objective 3 of the COSOP, where it is envisaged as an input to the Government’s ongoing decentralization process. The main areas of intervention include capacity-building for political and administrative actors at the commune and village levels, funding for social and productive infrastructure at the village level and the promotion of community-based land tenure regulation and enforcement.                      The participatory collaborative approach (<i>faire-avec</i>) introduced through the Roots and Tubers Development Programme has already been adopted by all IFAD projects, each one of which is moving forward in response to the actual capabilities and understanding of beneficiaries and village-level leadership.</p>
<p><b>Offering economically viable alternatives</b>                      “The drafting of the next COSOP should be based on a strategic reflection aimed at, on the one hand, determining how to increase the profitability of the IGAs through a <i>filière</i> approach (vertical production chain) and what alliances to foster for that purpose. And, on the other hand, how to promote activities that are not land-dependent (small scale livestock with zero grazing techniques, processing of agricultural and fishery products, crafts, etc.), which can provide a decent family income that does not rely on the availability of land or on fishing activities. Pressure on the land must be decreased just as land rights must be secured.”</p>	<p>As envisaged under Objective 2 of the COSOP, IFAD will continue to support: (a) the expansion of the range of marketable outputs that exploit comparative advantages, generate new employment and higher local value added by helping producers identify and enter new markets; by fostering vertical and horizontal linkages to create fully integrated commodity production and marketing chains (farmers, processors, traders, tool-makers, repairers, input suppliers, providers of advisory services); (b) enabling access by the poor to appropriate technologies for improving output quantities and quality; (c) the promotion of environmentally sound natural resource management without compromising household food and cash needs; and (d) the promotion of non-land-based rural activities (capacity-building, access to microfinance and markets, rural infrastructures, etc.).</p>
<b>C. IFAD’s Role in a Holistic Approach to Development</b>	
<p><b>Coordination and synergy</b>                      “IFAD should focus its activities on a limited number of areas and address as many needs as possible, without attempting to cover all the rural development needs of the poor, which it cannot do. This is why coordination of activities, strategic alliances and policy dialogue should receive increasing emphasis in the future.</p>	<p><i>Strategic partnerships</i> will be further developed by identifying and following up on opportunities for new collaborations through cofinancing, linkages and coordinated action. The Fund’s guiding framework for strategic partnership-building will be the Paris Declaration on Aid Effectiveness, of March 2005.                      The recommendations with regard to the expansion and strengthening of the FSA network are</p>

Agreed Recommendations	COSOP
<p>“Thus, the rural microfinance system (FSAs), for example, should be extended, reinforced by a modest umbrella structure which would ensure personnel training, establish the rules for the conduct of business, monitor the financial viability of the FSAs, would form alliances with other systems pursuing the same goals and applying similar methods, offer linkages with other institutions for its members who need larger amounts of credit and be an advocate for microfinance among the national entities responsible for overseeing savings and lending systems. The ultimate goal is a system that will gradually achieve institutional autonomy and economic viability. IFAD support should be assured throughout this period of reorganization and consolidation.”</p>	<p>addressed by Objective 1 in the new COSOP. The delivery of financial services will be upgraded by enhancing the professional skills of microfinance operators to develop and deliver innovative financial products in response to real needs, and apex institutions will be created to obtain official recognition, provide essential technical advisory services and ensure oversight. Capacity-building efforts will comply with the Project to Assist in the Regulation of Savings and Credit Cooperatives, the law governing the promotion of microfinance in the member countries of the West African Economic and Monetary Union.</p>
<p><b>Creating linkages</b>            “When IFAD decides, for reasons of practicality or expertise, to limit its scope of action, it should offer linkages to other institutions that can address the needs that it cannot meet.            “A strategy should be devised, for example, to assist those individuals amongst the poorer whose success lifts them out of the target groups: additional support, up to a certain point, through IFAD projects and/or the establishment of linkages to other institutions.            “Further, the IGAs based on improved agricultural production, small scale livestock or fishery could, for example, be incorporated in more profitable production chains that integrate processing and marketing. It could link the local level with the national level, and alliances should be forged with the various actors at the different points of the chain, so to allow IFAD projects to focus on one part of the chain. Closer collaboration should be established with farmers’ organizations, by geographic area and by sector of production.”</p>	<p>Rather than try to address the need for medium-term credit among emerging entrepreneurs, future projects and programmes financed by IFAD will assist these entrepreneurs in accessing the financial products offered by other sources.            Similarly, support for IGA development will be systematically associated with support for the development of linkages both upstream (input supply, information, advisory services) and downstream (processing, marketing, retailing).            Strategic partnerships are being actively sought with ongoing projects and programmes financed by other donors (see COSOP, paragraph 31 on strategic partnerships).</p>
<p><b>A programme or set of projects: a certain centralization</b>            “The next COSOP should emphasize national projects/programmes rather than area-based ones. Stronger centralization through one single national programme encompassing all IFAD interventions is likely to run up against a number of difficulties and complicating factors that would entail more problems than solutions. National projects/programmes are more conducive to consistency and strategic coordination, each addressing a dimension of rural poverty in a specific and professional way.            “To facilitate comparisons and choose, based on experience, the most rational and least costly solutions, all projects should adopt uniform guidelines for budgetary allocation of expenditures by category and sub-category. IFAD should devise a means of standardizing the project accounting, regardless of which institution carries out supervision.            “Monitoring and evaluation units are necessary for every project/programme, and their work is very useful for purposes of supervision and information. Nevertheless, with a view to ensuring rational and economical use of resources, their work programme and the periodicity thereof should be examined to determine whether it is addressing real needs.”</p>	<p>This recommendation is addressed comprehensively in the new Rural Development Support Programme, which is building on the lessons learned and developing a programme approach. It will thereby set up a joint capacity to carry out monitoring and impact assessment of the different ongoing projects in Benin, while developing the capacity to assess the contribution of the IFAD programme to the PRSP objectives and the MDGs through its link with the observatory on social change.</p>
<p><b>But also support for decentralization</b>            A process of strategic reflection should be undertaken on the linkage between project activities and the development of municipalities in Benin, as well as on the support that might be provided to a certain number of municipalities in which there is a particularly strong project presence, in order to help them establish and implement their development plans and strengthen coordination among the various stakeholders involved.</p>	<p>These recommendations are addressed in a comprehensive manner under Objective 3 of the new COSOP.</p>