

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 86° período de sesiones
Roma, 12 y 13 de diciembre de 2005

REPÚBLICA DE NICARAGUA

EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO
DEL
PROGRAMA DEL FONDO DE ASISTENCIA TÉCNICA
PARA LOS DEPARTAMENTOS DE LEÓN, CHINANDEGA Y MANAGUA
FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN

1. El objetivo de esta nota informativa es cumplir lo dispuesto en el párrafo 13 de las directivas del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se establece que "...respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto...".

I. INTRODUCCIÓN

2. El objetivo general del MFF es dar mayor flexibilidad al diseño y la ejecución de los proyectos del Fondo con objeto de armonizar los calendarios de los proyectos con la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo cuando se considere que se requerirá un período de ejecución más largo para alcanzar esos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios en función de la demanda, y reforzar el desarrollo de las capacidades de las organizaciones de base. Los préstamos otorgados con arreglo al MFF se distinguen por: i) un proceso de diseño en continua evolución mediante la ejecución de ciclos separados de tres a cuatro años de duración, y ii) un conjunto de condiciones previas —o "indicadores críticos"— claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.

3. En la presente nota informativa se da cuenta de los progresos alcanzados en el logro de las condiciones previas del primer ciclo del Programa del Fondo de Asistencia Técnica para los Departamentos de León, Chinandega y Managua. El contenido de la nota se basa en las conclusiones de las misiones del FIDA llevadas a cabo sobre el terreno en marzo y mayo de 2005.

II. ANTECEDENTES

4. La Junta Ejecutiva aprobó la financiación destinada al Programa del Fondo de Asistencia Técnica (FAT) el 9 de diciembre de 1999, y el programa entró en vigor el 20 de junio de 2001. El costo total asciende a USD 20,6 millones, de los que el FIDA aporta alrededor de USD 14,0 millones mediante un préstamo y USD 200 000 mediante una donación. El Gobierno aportó USD 1,2 millones; los beneficiarios, USD 1,6 millones, y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), USD 3,5 millones. El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) es el responsable general del programa; la Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal (FUNICA) se encarga de la ejecución, y la AIF, además de cofinanciadora, es la institución cooperante del FIDA.

5. El Programa del FAT se financia en el marco del Proyecto de Tecnología Agrícola (PTA) como parte del Programa Nacional de Tecnología y Formación Técnica Agropecuaria, cuyo objetivo es aumentar la productividad agropecuaria y los ingresos de los hogares de pequeños y medianos productores. La AIF y la COSUDE cofinancian el PTA con USD 23 millones y USD 2,3 millones, respectivamente.

6. El Programa del FAT, que fue establecido por el FIDA como parte del componente de fondos competitivos del PTA, fomenta la prestación de servicios privados de asistencia técnica que sean competitivos y respondan a las necesidades concretas de los pequeños y medianos productores de los departamentos de León, Chinandega y Managua. El objetivo del FAT es garantizar que estos productores y las microempresas rurales tengan un acceso sostenible a asistencia técnica privada basada en una oferta competitiva acorde con sus necesidades.

7. El programa se diseñó con arreglo al MFF y se previó que se ejecutaría en tres ciclos de cuatro años cada uno. De conformidad con los procedimientos operacionales del MFF, en marzo de 2005 se envió sobre el terreno una misión de revisión para examinar las actividades del primer ciclo del programa y evaluar su impacto. A tal efecto, los miembros que la integraban organizaron talleres y reuniones con los beneficiarios, los proveedores de servicios y otras partes interesadas, y con representantes del MAGFOR, la FUNICA, el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), otros representantes gubernamentales y representantes de la comunidad internacional dedicada al desarrollo, incluidos el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), la COSUDE y la AIF. En mayo de 2005, otra misión del FIDA visitó el país para presentar los resultados al Gobierno, al Consejo de Administración de la FUNICA, a las organizaciones de beneficiarios y a otros organismos de cooperación.¹ La misión llegó a la conclusión de que las condiciones previas para pasar del primero al segundo ciclo del programa se habían cumplido ampliamente.

III. LOGROS DURANTE EL PRIMER CICLO

8. **Condiciones previas del primer ciclo.** Como se observa en el cuadro que figura a continuación, el programa cumplió las condiciones previas establecidas para pasar al segundo ciclo. Cuatro de los siete indicadores están por encima de las metas fijadas para el primer ciclo: se estableció un mercado de servicios de asistencia técnica; se creó la FUNICA, que constituye un importante paso para fortalecer la investigación y la prestación de servicios, y se ampliaron las organizaciones de pequeños y medianos productores en la zona del programa vinculadas a entidades locales.

¹ La misión enviada en mayo, encabezada por el gerente del programa en el país, se coordinó con los organismos bilaterales de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Suiza, y con la AIF, en el marco del proceso de armonización y alineación que se está llevando a cabo en el país. Durante la misión, se presentaron los resultados de la misión anterior y se examinaron ampliamente en relación con las políticas gubernamentales.

Condiciones previas del primer ciclo

	Condiciones previas	Situación al 15 de marzo de 2005	Grado de éxito (%)
Objetivo específico: conseguir que los pequeños y medianos productores tengan acceso a servicios privados de asistencia técnica basados en una oferta competitiva que se ajuste a sus necesidades.	3 000 pequeños y medianos productores tienen acceso a servicios de asistencia técnica en seis municipios de los departamentos de León y Chinandega.	7 847 pequeños y medianos productores tienen acceso a servicios de asistencia técnica en 12 municipios de León y Chinandega.	260
	El programa se ha ampliado a una segunda región de Nicaragua.	En octubre de 2004 comenzaron las actividades en la región de Las Segovias con recursos del Programa de Apoyo al Sector Agrícola (PASA) financiado por el DANIDA ^a	100
Resultado 1: los pequeños y medianos productores se han agrupado en organizaciones para solicitar, contratar, utilizar y cofinanciar servicios de asistencia técnica que respondan a sus necesidades.	El 60% de las organizaciones que utilizan servicios de asistencia técnica están satisfechas con el proceso de identificación de necesidades de servicios y la negociación de la oferta.	El 88% de las organizaciones se muestra satisfecho con los resultados ^b	146
	El 80% de las organizaciones están autorizadas jurídicamente a cofinanciar servicios de asistencia técnica.	El 100% de las organizaciones participantes cofinancian servicios de asistencia técnica de acuerdo con las normas operacionales establecidas.	125
Resultado 2: haber creado una oferta competitiva y sostenible de servicios privados de asistencia técnica que están orientados a la demanda y responden a ella.	20 profesionales independientes y al menos cinco empresas han sido contratados para que presten servicios de asistencia técnica.	66 profesionales independientes y cinco empresas han sido contratados.	200
	Ha aumentado el número de proveedores registrados.	1er año del programa: 182 proveedores. 3er año: 239 proveedores. Aumento de los proveedores registrados: 31%.	100
Resultado 3: haber desarrollado servicios de asistencia técnica que vinculan la oferta y la demanda de forma selectiva y sostenible.	Un aumento del porcentaje de los contratos de asistencia técnica ha generado un mercado entre beneficiarios y proveedores.	1er año: 0. 3er año: el 2,4% de los grupos crea mecanismos de intercambio para realizar actividades conjuntas.	100

^a El Fondo de Asistencia Técnica-Las Segovias es un subcomponente de la segunda fase del PASA, que se inscribe en el marco de un acuerdo entre el Gobierno y DANIDA. La FUNICA ha sido elegida para diseñar y ejecutar este fondo de cinco años que abarca 13 municipios de Esteli, Madriz y Nueva Segovia y tiene en cuenta las lecciones aprendidas del FAT-Occidente.

^b El grado de satisfacción es una cifra media calculada en función de una muestra que representa el 40% de los grupos que participan en el FAT.

9. **Indicadores del marco lógico.** Además de los logros que se muestran en el cuadro precedente, que abarca más de 200 proyectos, los resultados incluyen:

- se suministraron un total de 47 nuevas tecnologías agropecuarias y 34 se están utilizando ya;
- ocho empresas y 155 profesionales compiten en el mercado de los servicios de asistencia técnica;
- alrededor de 15 profesionales han recibido capacitación técnica;
- un total de 231 propuestas se han llevado a la práctica;
- alrededor del 37% de los hogares participantes están encabezados por mujeres;
- alrededor de 203 grupos financian entre un 15% y un 30% de sus propuestas;
- 231 grupos gestionan cuentas bancarias para financiar sus propuestas;
- los grupos pueden en general sufragar los costos, que ascienden por término medio a USD 80 por persona;
- los beneficiarios y los proveedores han establecido un total de 294 contratos para la prestación de servicios, y
- los usuarios han puesto en práctica cinco inversiones relacionadas con la adopción de tecnologías.

10. **Objetivo de desarrollo: fortalecer la capacidad productiva y de comercialización de los pequeños y medianos productores y las microempresas rurales.** Gracias al programa, los beneficiarios pudieron desarrollar sus capacidades organizativas y mejorar su capacidad para gestionar los recursos. Se consiguieron mejoras en cuanto al peso del ganado; la producción lechera y agrícola; el rendimiento de los cultivos tradicionales; la calidad de algunos productos vendidos en los mercados locales y los precios. Sin embargo, la aplicación de tecnología se limitó a los componentes más eficaces y menos costosos de las innovaciones recomendadas. El impacto más importante se observó en los grupos pertenecientes a una organización o vinculados a mercados. Los beneficiarios cobraron conciencia de los obstáculos que entorpecen su crecimiento y de la importancia de mejorar el acceso a los mercados y comprender mejor el papel del mercado para el éxito de sus iniciativas.

11. **Objetivo específico: conseguir que los pequeños y medianos productores tengan acceso a servicios privados de asistencia técnica basados en una oferta competitiva que se ajuste a sus necesidades.** El resultado más significativo es la creación de un mercado local de servicios de asistencia técnica, en que los beneficiarios pueden establecer comparaciones entre proveedores y negociar los costos del servicio. El desarrollo de un mercado de servicios más especializados todavía se encuentra en una etapa incipiente, sobre todo porque no se ha llegado a un nivel de actividad que pueda hacer atractiva la oferta de esos servicios a nivel local. Creando incentivos y posibilitando la adopción de decisiones orientadas por la demanda, el programa ha podido poner a prueba tanto el mercado de estos servicios como la probabilidad de su sostenibilidad a largo plazo, lo cual es sumamente valioso para los beneficiarios y llevó al establecimiento de relaciones diferenciadas con los proveedores. La estrategia ha sido objeto de atención por parte de otros programas nacionales e internacionales y de foros internacionales. Las mujeres representan un alto porcentaje del grupo-objetivo y han intervenido activamente en los procesos de adopción de decisiones, incluso más allá de los parámetros establecidos.

12. **Resultado 1: los pequeños y medianos productores se han agrupado en organizaciones para solicitar, contratar, utilizar y cofinanciar servicios de asistencia técnica que respondan a sus necesidades.** Por lo general las propuestas ejecutadas en el marco del Programa del FAT tienen un presupuesto bajo (por un valor medio de USD 2 000 por grupo y USD 150 por persona). Esto hace pensar que la demanda potencial no se ha convertido todavía en demanda real, probablemente porque la estrategia —que se basa en la producción agrícola con escasa visión empresarial y por lo tanto no está lo suficientemente orientada al mercado— no ha estado debidamente diversificada. Esto desalienta la realización de las propuestas más completas y la participación de los grupos más calificados. Así pues, es necesario reforzar en mayor medida la capacidad disponible.

13. **Resultado 2: haber creado una oferta competitiva y sostenible de servicios privados de asistencia técnica que están orientados a la demanda y responden a ella.** El funcionamiento del programa en la zona ha sido adecuado, lo cual ha permitido reunir a más de 200 proveedores de servicios. Sin embargo, la oferta de asistencia técnica se centra en los aspectos relacionados con la producción agrícola y no está suficientemente orientada al mercado. En el último año, se han formulado iniciativas relacionadas con el acceso a los mercados y a la financiación con miras a afrontar esos problemas.

14. **Resultado 3: haber desarrollado servicios de asistencia técnica que vinculan la oferta y la demanda de forma selectiva y sostenible.** Se ha hecho un gran esfuerzo por fortalecer los vínculos entre la oferta y la demanda basados en contratos formales entre la FUNICA y los grupos de beneficiarios. De acuerdo con ese sistema, se han suscrito cerca de 300 contratos, y los grupos están administrando sus recursos adecuadamente. Los beneficiarios y otras entidades públicas y privadas que tienen programas de asistencia técnica han manifestado su reconocimiento por estos resultados.² Ha empezado a desarrollarse un mercado de servicios de asistencia técnica con un gran potencial, sin embargo, para lograr los resultados y el impacto económico previstos, es necesario no cejar en el empeño. En particular, los grupos tienen que mejorar su capacidad de gestión y toma de decisiones a fin de obtener otros recursos financieros y establecer vínculos con nuevos mercados.

IV. EJECUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FAT

15. En el Programa del FAT se han ensayado algunos enfoques innovadores de prestación de servicios privados de asistencia técnica competitivos, adaptándolos al papel actual del Gobierno y las necesidades del mercado. El MAGFOR desempeña un papel más activo en proponer políticas sectoriales y en la puesta en marcha de un proceso de desarrollo con una nueva orientación, centrada en la liberalización del comercio, el desarrollo de mercados y la privatización de servicios de asistencia técnica.

16. La creación de la FUNICA, una fundación privada en que participan tanto el sector público como el privado, constituye un avance de cara al establecimiento de un sistema diversificado de prestación de servicios de asistencia técnica con una asignación transparente y equitativa de los recursos públicos. Uno de los obstáculos que todavía queda por salvar es concebir estrategias válidas referidas, por ejemplo, a nuevos productos que estén orientados al mercado.

17. Con el programa se favoreció una alta participación a nivel local, principalmente con la asignación transparente y competitiva de recursos públicos, para lo cual se contó con 12 oficinas de recepción de propuestas, situadas en entidades locales, y 13 comités regionales coordinados estratégicamente con esas entidades. Sin embargo, se plantearon algunos problemas: los complejos procedimientos administrativos, unidos al escaso apoyo brindado a los beneficiarios, entorpecieron el proceso de aprobación y ejecución de propuestas, lo que ha tenido efectos de dispersión y ha dado lugar a proyectos de bajo presupuesto y a costos de transacción elevados.

18. Los procedimientos de gestión financiera deberían promover la demanda en lugar de obstaculizar. El proceso centralizado y excesivamente burocrático de asignación y gestión de recursos del MAGFOR es el motivo principal de que la ejecución financiera del programa sea baja, lo que menoscaba el éxito del Programa del FAT. Lo que se necesita es un sistema de funcionamiento dinámico, descentralizado y oportuno, cuyo objeto es dar una respuesta rápida a las necesidades de los beneficiarios. El reto para el programa en su segundo ciclo es introducir ajustes en los procedimientos respetando los principios de transparencia, participación y descentralización.

² Un acuerdo con el Gobierno de Nicaragua y el DANIDA prevé la ampliación de las actividades del FAT a una nueva área.

19. En el programa se proponía que los beneficiarios aportaran cofinanciación, a pesar de que el entorno no era favorable debido a la competencia ejercida por servicios gratuitos. Todos los grupos cofinancian los servicios que reciben. La cofinanciación garantiza el control directo de la calidad de los servicios y por lo tanto es fundamental, pero debe mejorarse para evitar que se creen desincentivos que sean contrarios o debiliten los objetivos del programa.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

20. La inclusión del Programa del FAT en el marco más amplio del PTA ha resultado positiva en la medida en que ha promovido el diálogo nacional sobre la necesidad de canalizar los recursos públicos a los pequeños y medianos productores por medio de nuevos servicios de asistencia técnica. El FAT se ha convertido progresivamente en un instrumento válido de innovación tecnológica y sus resultados iniciales han sido positivos, como demuestra su ampliación al norte del país. Con la puesta en marcha de PRORURAL, un enfoque sectorial en el ámbito rural preparado por el Sector Público Agropecuario de Nicaragua, el MAGFOR desempeñará una función más activa en la promoción de las políticas de innovación tecnológica, lo cual debería fortalecer el FAT.

21. Tanto el MAGFOR como la FUNICA son fundamentales para integrar el programa en un nuevo marco sectorial. Durante la ejecución tanto del programa como del PTA, el MAGFOR se erigió como el administrador del nuevo marco sectorial para el ámbito agropecuario. La FUNICA, en calidad de organismo de ejecución del programa, contribuyó de forma decisiva al afianzamiento de éste, con lo que se ha ganado la credibilidad de las entidades tanto del sector público como privado. En el segundo ciclo del programa el MAGFOR y la FUNICA se enfrentarán a nuevos retos debido a la necesidad de participar de forma más activa en la planificación estratégica del FAT y sus otras iniciativas de innovación tecnológica, de acuerdo con la nueva política sectorial; reforzar las alianzas con las entidades en mejor situación de proporcionar asistencia técnica a los mercados y financiar actividades de investigación y otras iniciativas necesarias para lograr un desarrollo agrícola.

22. La ejecución del programa cuenta con el apoyo de una vasta red territorial de organizaciones públicas y privadas locales. Doce oficinas locales y otros tantos comités integrados que representan a una amplia gama de interesados —organizaciones de productores, municipios, organizaciones privadas y especialistas independientes—, demuestran que se pueden canalizar recursos públicos de manera transparente. Sin embargo, gran parte de estos aspectos no son suficientemente reconocidos, debido a las largas transacciones burocráticas para acceder a los fondos y conseguir la aprobación de las propuestas. Racionalizar dicha burocracia se ha convertido en una de las principales tareas a las que el programa debe hacer frente en el segundo ciclo.

23. El programa dio buenos resultados en el primer ciclo con respecto al cumplimiento de las condiciones previas y de las tareas previstas en la matriz del marco lógico. Según los resultados observados hasta la fecha, los progresos han sido más que satisfactorios, lo cual sirve de base para pasar al segundo ciclo. Sin embargo, esos logros se han visto frenados por la baja ejecución financiera, debida a: un lento proceso de aprendizaje; una estrategia demasiado centrada en la producción agrícola; la necesidad de hacer ajustes en los procedimientos financieros y administrativos a todos los niveles, y procedimientos lentos para la aprobación de los desembolsos. La introducción, en la última parte del primer ciclo, de un mecanismo de competencia permitió que el programa obtuviera mejores resultados.

VI. HACIA EL SEGUNDO CICLO

24. El primer ciclo del programa concluyó el 30 de junio de 2005. El segundo comenzará a ejecutarse el 1° de julio de 2005 con efecto retroactivo. La cantidad desembolsada durante el primer ciclo ascendió a DEG 1 211 518 y los fondos disponibles para el segundo se cifran en DEG 5 848 482, incluido el saldo no desembolsado del primer ciclo, que se reasignará al segundo.

25. Las principales recomendaciones para el segundo ciclo son:

- a) incluir el programa en el proceso de armonización y alineación ya iniciado en Nicaragua;
- b) mejorar la estrategia del programa, y su capacidad de respuesta a la heterogeneidad de una amplia gama de beneficiarios, y reforzar las sinergias entre los distintos tipos de beneficiarios y su territorio, entre otras cosas, mediante la expansión de las actividades del programa a otros municipios de la región;
- c) revisar los indicadores del programa haciendo hincapié en mejorar la competitividad y el acceso de los pequeños productores a los mercados, y
- d) revisar la gestión del programa para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación, simplificar los procedimientos de acceso a los recursos y fortalecer las capacidades de las organizaciones de pequeños y medianos productores para gestionar los fondos.

También se recomienda que el FIDA, junto con el MAGFOR, revise los procedimientos en vigor y defina nuevos mecanismos.

26. La dirección del FIDA considera que existe una base sólida para emprender el segundo ciclo. Los cambios mencionados más arriba se tuvieron en cuenta en el convenio de préstamo modificado, el manual de operaciones y los cuadros de costos correspondientes al segundo ciclo. El MAGFOR, el FIDA, la AIF (como cofinanciadora e institución cooperante), la COSUDE, el DANIDA y los demás organismos interesados acordarán un plan operativo anual.