

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 86º período de sesiones

Roma, 12 y 13 de diciembre de 2005

REPÚBLICA DEL SUDÁN

**EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN KORDOFÁN DEL SUR
FINANCIADO CON ARREGLO AL
MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

1. La presente nota de información tiene por objeto cumplir con lo dispuesto en el párrafo 13 de las directrices relativas al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se estipula que "... respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto".

2. En esta nota se reseñan los avances del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur hacia la consecución de los indicadores críticos correspondientes al primer ciclo. Su contenido se basa en varias fuentes: los informes de las misiones de supervisión de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos; una revisión del primer ciclo emprendido por un equipo de consultores internacionales y nacionales y realizado sobre el terreno por la principal institución ejecutora, y una evaluación interdepartamental del FIDA. En la misión de evaluación interdepartamental participaron funcionarios de la División del Cercano Oriente y África del Norte, el Departamento de Administración de Programas y la Dependencia de Administración de Préstamos y Donaciones del FIDA, junto con un equipo de especialistas. Los informes de ambas misiones están a disposición de quienes lo soliciten.

Antecedentes

3. La Junta Ejecutiva aprobó la financiación del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur en septiembre de 2000 (documento EB 2000/70/R.19) con un préstamo de DEG 13,3 millones y una donación de DEG 115 000. La cuantía de la cofinanciación se estimó en DEG 16,10 millones y la contribución del Gobierno en USD 4,20 millones. Se decidió que la asistencia financiera correría a cargo del MFF del FIDA y abarcaría dos ciclos quinquenales, de modo que la duración total del programa es de 10 años. Con arreglo a los requisitos del MFF, el programa debe cumplir, no más tarde del cuarto año de ejecución, una serie de indicadores críticos para que se pueda aprobar la financiación del segundo ciclo y proseguir con su ejecución.

4. El estado de Kordofán del Sur ha padecido durante decenios contiendas civiles que han provocado la merma de los medios de subsistencia locales, desplazamientos de la población y un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad. Para el año 2000 el conflicto se aplacó notablemente, lo que preparó el camino para un acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés en 2001, que culminó en la adopción de los protocolos de paz sobre el reparto de las riquezas y del poder en 2004 y la firma de un acuerdo de paz general en enero de 2005.

5. El enfoque utilizado para la ejecución del programa parte del reconocimiento de que para combatir la pobreza en zonas afectadas por conflictos, donde impera una reñida competencia por los recursos naturales, es necesario formular estrategias que den prioridad a la agricultura y la ordenación de los recursos naturales, promuevan políticas racionales de reforma agraria, establezcan mecanismos que aseguren una distribución equitativa de los recursos y hagan participar a las comunidades en los procesos de adopción de decisiones. En consecuencia, el objetivo global del programa es mejorar y mantener el nivel de vida de los hogares dedicados a la agricultura minifundista o al pastoreo, en particular los encabezados por mujeres, garantizando su seguridad alimentaria y suministrándoles servicios sociales en un entorno seguro que les permita administrar sus propios asuntos comunitarios.

6. Durante el primer ciclo, el programa ha tratado de establecer servicios productivos y sociales eficaces en función de los costos, mediante una descentralización que confiere mayores atribuciones a los gobiernos locales, y de ayudar a regenerar la capacidad productiva de las comunidades locales. En su segundo ciclo, se abordarán las condiciones requeridas a medio y largo plazo para un desarrollo sostenible, esto es, la adopción de una estrategia de ordenación de los recursos naturales equitativa y práctica, el acceso a servicios de financiación rural y una consolidación de las organizaciones comunitarias que las convierta en agentes sociales y económicos impulsores del cambio y el desarrollo.

7. El Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur consta de cinco componentes principales:

- i) **Los servicios de extensión agraria y los servicios prestados a los pequeños agricultores**, cuya finalidad era: establecer un servicio participativo de extensión de carácter comunitario en las aldeas; suministrar semillas mejoradas e insumos agrícolas, y ofrecer paquetes de medidas técnicas y de útiles de trabajo adecuados.
- ii) **La gestión de la producción ganadera y los pastos**, cuya finalidad era: la mejora de los servicios veterinarios de acuerdo con el principio de recuperación de los costos; la repoblación de la cabaña ganadera; la rehabilitación y construcción de instalaciones comunitarias para abreviar el ganado, y el desarrollo de una estrategia de gestión equitativa de los pastos.
- iii) **Los servicios de apoyo a las comunidades**, cuya finalidad era: mejorar el abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento; reconstruir los centros comunitarios de atención sanitaria; capacitar a cierto número de trabajadores sanitarios

comunitarios y equiparlos con botiquines básicos, y establecer los mecanismos necesarios para mantener la red viaria rural secundaria y mejorar la accesibilidad de las comunidades de zonas inseguras. Estaba previsto que este componente fuese objeto de cofinanciación.

- iv) **Los servicios financieros rurales**, cuya finalidad era: facilitar líneas institucionales de crédito y establecer asociaciones comunitarias de ahorro y crédito en forma de *sandugs* (grupos de ahorro y crédito), y ofrecer asistencia técnica para la planificación, organización y gestión de servicios financieros comunitarios.
- v) **El fortalecimiento institucional**, que debía abarcar:
- **Grupos comunitarios y de mujeres**, para los que los objetivos incluían la difusión de los principios de desarrollo participativo mediante la concienciación y movilización de la comunidad; la formación de grupos comunitarios y de mujeres y capacitación para el desarrollo social y la identificación, planificación y ejecución de proyectos, y la financiación de centros comunitarios y de mujeres.
 - **Las localidades**, para las que estaba previsto financiar servicios de extensión, vehículos y equipo, actividades de formación, salarios y otras prestaciones para el personal, y operaciones.
 - **La gestión del programa, mediante la asignación de fondos para servicios, vehículos y equipo**, y la gestión operacional de una unidad de administración del programa (UAP) y la facilitación de asistencia técnica y capacitación a dicha unidad.

Logros del programa durante el primer ciclo

8. El Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur entró en vigor en febrero de 2001. Los resultados previstos para el primer ciclo eran: i) establecer 20 consejos locales con recursos y sistemas eficaces en función de los costos para ayudar a las comunidades rurales a mejorar sus medios de subsistencia; ii) aumentar la productividad y los ingresos que las personas y los grupos obtienen de las explotaciones agrícolas y ganaderas, suministrando servicios de extensión basados en la comunidad así como apoyo técnico y de insumos; iii) reducir la morbilidad y mortalidad estableciendo 220 servicios de abastecimiento de agua y 200 servicios de atención primaria de salud, propiedad de la comunidad y administrados por ésta, y iv) mejorar y mantener los 484 kilómetros de la red viaria rural para que las comunidades tengan acceso a los mercados y los servicios públicos. Los resultados adicionales previstos en apoyo de los objetivos correspondientes al segundo ciclo del programa consistían en: i) aplicar una estrategia de ordenación de los recursos naturales que constituyese la base para la transferencia de las competencias en esta materia a los grupos de usuarios, y ii) preparar un manual para el suministro de servicios financieros.

9. La evaluación general del primer ciclo del programa indica que éste está reportando beneficios tangibles a la población rural, contribuyendo así a la mejora de su capacidad productiva, su asentamiento progresivo y su participación en iniciativas sociales y económicas. Además, el programa está ayudando a reforzar las capacidades de las instituciones públicas, los proveedores de servicios privados y las asociaciones comunitarias para ajustarse mejor a las prioridades y los activos de las comunidades.

10. Hasta la fecha, operan un total de 14 equipos de extensión de ámbito local en otras tantas unidades administrativas rurales distribuidas en cinco localidades. Dichos equipos están integrados por 56 agentes de extensión (de los que un 43% son mujeres), y sus sueldos son financiados íntegramente por el Gobierno. Las demás prestaciones, en cambio, han sido sufragadas hasta el momento por el programa, aunque serán transferidas paulatinamente al presupuesto gubernamental. El

objetivo de establecer 20 equipos de extensión de ámbito local durante el primer ciclo ya no es aplicable, pues la nueva estructura de gobiernos locales aglutinó la estructura administrativa en cinco localidades y 16 unidades administrativas rurales en 2001 y, posteriormente, en 2004. Las dos unidades administrativas rurales restantes se incorporarán en el programa en 2006.

11. La mejora de la producción agrícola está respaldada por la organización de actividades de capacitación dirigidas a los agricultores y demostraciones en las explotaciones basadas en buena medida en el enfoque de las escuelas campesinas, la distribución de paquetes de puesta en marcha para ayudar a los hogares más pobres a retomar la producción, la creación de un fondo de prefinanciación para el algodón, cuya finalidad es garantizar a los cultivadores un sistema de retribución justo y de pronto pago, la rehabilitación y construcción de puntos de aguada y el suministro de servicios veterinarios. Se dispone de datos sobre la producción agrícola y ganadera correspondiente a las temporadas 2001/02 y 2003/04; según se desprende de éstos, la superficie media de tierras aradas en las aldeas beneficiarias es cada vez mayor, los rendimientos van en aumento y los cultivos de subsistencia se están sustituyendo por cultivos comerciales a medida que mejora la autosuficiencia alimentaria. En lo que respecta a los datos relativos a la ganadería, el número de cabezas de la cabaña tiende a aumentar en la región occidental del estado, especialmente castigada en el pasado por las contiendas civiles.

12. En el marco del programa trabajan 99 comités de desarrollo de la comunidad oficiales en 151 aldeas, con un número total de 25 000 hogares participantes a finales de 2004. Cada comunidad participante cuenta con un comité de desarrollo formado por entre 10 y 15 miembros (de los que una tercera parte son mujeres). Los integrantes de estos comités son dirigentes de los distintos grupos de interés formados en asociación con el programa (agricultores, mujeres, proveedores de servicios, pastores y microempresas).

13. Al carecerse de cofinanciación para el sector de servicios sociales, el programa atendió a las necesidades más urgentes de las comunidades en esta esfera estableciendo un fondo de iniciativas comunitarias para contribuir a la consolidación de la infraestructura social identificada como prioritaria por la población local. Hasta la fecha, el programa ha ayudado a las comunidades a construir 35 centros de enseñanza, 10 centros sanitarios y 15 centros comunitarios. Además, ha participado en el establecimiento de relaciones de colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, con miras a colmar las deficiencias relacionadas con el suministro de servicios sociales.

14. En lo que atañe a los servicios de crédito, se ha actuado con cautela en la ejecución del correspondiente componente del programa: no se han realizado desembolsos, ya sea con cargo a las líneas de crédito institucionales o a las no institucionales, exceptuando los destinados al fondo de prefinanciación para el algodón durante las temporadas 2002/03 y 2003/04, que ascendieron a un total de USD 152 000. No obstante, el Banco Agrícola del Sudán ha otorgado, con cargo a sus propios recursos, créditos estacionales durante las campañas 2003/04 y 2004/05 a diversos comités de desarrollo de la comunidad por un valor total de USD 185 000 (cantidad equivalente a un 78% del presupuesto de créditos estacionales que estaba previsto que financiaría el FIDA durante el primer ciclo). De los aproximadamente 4 300 agricultores que obtuvieron préstamos, un 19% eran mujeres. Las tasas de reembolso fueron generalmente bajas, debido sobre todo a retrasos en la provisión del crédito y a la escasa supervisión por parte del Banco Agrícola del Sudán. En vista de ello, el programa ha optado por vincular la prestación de asistencia en el segundo ciclo a la mejora de los procedimientos para la concesión de préstamos aplicados por dicha entidad bancaria.

15. De la cuantía total del préstamo, que asciende a DEG 13,3 millones, DEG 7,05 millones fueron asignados durante el primer ciclo. En el momento de redactar la presente nota, la tasa de desembolso de los fondos previstos para el primer ciclo ascendía al 97%. Al ejecutar el programa, se puso el máximo empeño en prestar los servicios a los beneficiarios del modo más eficaz en función de los costos: para 2004, el 68% de los gastos anuales del programa iban destinados a los beneficiarios. La contribución en

efectivo del Gobierno ascendió a USD 1,12 millones, que cubrieron íntegramente las cantidades presupuestadas, mientras que las contribuciones comunitarias apenas alcanzaron los USD 323 200 destinados al fondo de iniciativas comunitarias, cantidad que contrasta con los USD 872 000 estimados durante la evaluación *ex ante* para la duración total del programa.

Enseñanzas extraídas

16. Las condiciones de seguridad han ido mejorando paulatinamente en Kordofán del Sur desde la firma del acuerdo de alto el fuego. El programa ha demostrado que es posible introducir un enfoque participativo a nivel comunitario incluso en zonas gravemente afectadas por contiendas civiles y bajo la influencia de la ayuda humanitaria. Los elementos clave para permitir un enfoque participativo son la gestión autónoma del programa (incluida la intervención de mediadores que faciliten el acceso a las distintas zonas) y una cobertura efectiva de los distintos grupos de interesados socioeconómicos, étnicos e institucionales. Dentro de la gestión del programa también se procuró mantener una estrategia de comunicación activa, informando a las comunidades e instancias decisorias sobre el enfoque y los objetivos previstos.

17. Dos son las actividades fundamentales que han permitido acceder a las zonas bajo control del Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés: i) la distribución de paquetes de puesta en marcha para mejorar la producción de alimentos y fomentar la autosuficiencia, y ii) el estudio de la estrategia de ordenación de los recursos naturales y la celebración de las consiguientes negociaciones con grupos de pastores y agricultores. Todo ello ha sido posible gracias a la prioridad otorgada a las aldeas fronterizas y la colaboración con ONG que trabajan en ambos bandos.

18. En el programa se ha promovido activamente la participación de las mujeres en las actividades programáticas generales por medio de una combinación de instrumentos consistentes, entre otras cosas, en la sensibilización, la capacitación y el establecimiento de cuotas. La legislación que regula el funcionamiento de los comités de desarrollo de la comunidad establece claramente que las mujeres deben estar representadas participando en éstos como miembros y formando parte de sus grupos ejecutivos. Los niveles de participación de la mujer se consideran apropiados, aunque habrá que seguir esforzándose por combatir las desigualdades relacionadas con los activos (el acceso a la educación, la información, la financiación rural y la tierra).

19. **Idoneidad del enfoque del MFF.** Tanto el Gobierno como la UAP estimaron que el MFF se ajustaba a la situación de postconflicto y consolidación de la paz y que les permitía adoptar una decisión informada sobre la continuación del programa, basada en una evaluación de las potencialidades de la situación de paz. Ambos mostraron especial satisfacción por el enfoque iterativo adoptado por el MFF con respecto al diseño y la ejecución del programa y la rapidez de respuesta para la autorización de medidas correctivas en caso de necesidad. Se señaló, asimismo, que los indicadores críticos sirven de orientación a la UAP, el Gobierno y el FIDA y obligan a la UAP a basar sus decisiones desde el principio en el impacto y los resultados. La suma global correspondiente al segundo ciclo permite al Gobierno y al FIDA definir actividades al mismo tiempo idóneas y de probada eficacia, lo que favorecerá un mayor impacto.

Cumplimiento de los indicadores críticos durante el primer ciclo

20. Los indicadores específicos utilizados como elementos críticos para la confirmación de la financiación para el segundo ciclo del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur han sido seleccionados en consonancia con los resultados del programa correspondientes al primer ciclo y el entorno propicio necesario para lograr la meta general del programa.

A. Situación de las condiciones de seguridad en que el programa puede proseguir con una ejecución satisfactoria durante el segundo ciclo, con la participación de todos los miembros de la comunidad rural del estado:

Las condiciones de seguridad han ido mejorando sistemáticamente durante el período de ejecución del programa.

B. Grado en que el Gobierno federal, las autoridades estatales y las localidades han respetado la justificación del programa y el enfoque previsto para su ejecución, en relación con los elementos enumerados a continuación:

- Desembolso de los fondos de contrapartida del Gobierno y flujo de los fondos del préstamo y de la donación:

El desembolso de los fondos de contrapartida del Gobierno ha sido irregular en lo que atañe a los plazos y las cuantías. No obstante, durante el período 2001-2004, la cantidad total desembolsada superó el 100% de las asignaciones previstas. Los fondos del préstamo y de la donación se desembolsaron con un flujo regular y fueron sometidas puntualmente a auditorías anuales.

- Dotación de personal y apoyo prestado en esta esfera por las localidades y las autoridades del estado:

La tarea de dotar de personal a los equipos de extensión ha sido asumida íntegramente por las administraciones de las localidades y las administraciones locales han adoptado el enfoque del programa.

- Participación de la mujer:

En términos generales, la participación de las mujeres en las actividades del programa ha sido buena. Con todo, subsisten dificultades relacionadas con la movilidad y el analfabetismo que les impiden contribuir eficazmente a la gestión comunitaria y la transferencia y adopción de tecnologías.

- Establecimiento de las diversas modalidades de servicios financieros, desembolso de la línea de crédito y tasa de recuperación de préstamos:

Se amplió el período de tiempo previsto para la concreción de las modalidades de servicios financieros rurales, a fin de permitir que el Banco Agrícola del Sudán elaborase sus procedimientos de administración y desplegase el personal competente necesario para asegurar la ejecución del componente centrado en la financiación rural. En el plano comunitario, y habida cuenta de la experiencia anterior con operaciones de socorro, el primer ciclo se aprovechó para fortalecer las capacidades de los lugareños para realizar inversiones y ahorros por medio de los fondos de iniciativas de la comunidad.

- Grado de privatización de los servicios:

Según los estudios de viabilidad relacionados con el restablecimiento del Centro de Estudios sobre Tecnologías Apropriadas y la creación de una empresa de elaboración de alimentos para procesar los excedentes hortícolas, ambas propuestas tienen justificación financiera. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial acaba

de iniciar una intervención en apoyo de las dos. En lo referente a la elaboración de alimentos, el capital mínimo requerido supera los fondos disponibles en el marco del programa, por lo que se estima que es preferible que tal inversión corra íntegramente a cargo del sector privado.

C. Idoneidad de la estrategia del programa y logro de los objetivos materiales fundamentales:

La idoneidad de la estrategia del programa queda demostrada por el interés de las comunidades por participar en las distintas inversiones y, en especial, por aportar su propia contribución a éstas, incluso en esferas tradicionalmente muy dependientes de la ayuda humanitaria.

D. Progresos en relación con cuestiones de política clave y estudios de viabilidad, como los enumerados a continuación:

Reforma agraria para mejorar el acceso de los grupos-objetivo. La Ley n.º 3 sobre Agricultura y Pastoreo de 2000 del estado de Kordofán del Sur tiene por objeto regular las relaciones entre pastores y agricultores y ofrecer un instrumento para redistribuir la tierra de un modo más equitativo. Su aplicación está supeditada a los resultados de diversos estudios, entre ellos el estudio sobre la estrategia de ordenación de los recursos naturales mencionado *supra* y el estudio sobre la tenencia de tierras en Nuba, Funj y Abyei financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que previsiblemente concluirá a finales de 2005 y aborda la cuestión de los regímenes tribales y públicos de tenencia de tierras. De forma análoga, las actividades relacionadas con la reforma agraria se pondrán en marcha una vez establecida la Comisión Agraria del Estado, de conformidad con lo previsto en el acuerdo de paz general.

Desarrollo de una estrategia de ordenación sostenible de los recursos naturales. El estudio sobre la estrategia de ordenación de los recursos naturales se ha completado, y la estrategia propuesta ha sido validada por los representantes de los pastores, los agricultores y las instituciones públicas competentes.

Comercialización de la unidad de multiplicación de semillas de Kordofán del Sur y creación de un centro de estudios sobre tecnologías apropiadas dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería e Irrigación, o de un servicio de elaboración de alimentos. Los estudios de viabilidad realizados en relación con la comercialización de la unidad de multiplicación de semillas vaticinaban una tasa global de rentabilidad interna del 20%. Se propone establecer una empresa que contrate como accionistas a agricultores para producir semillas certificadas. La constitución de dicha empresa está prevista para finales de 2005.

E. Adopción de un sistema eficaz de seguimiento y evaluación, con una serie de indicadores verificables, con arreglo a lo previsto en el marco lógico para determinar las probabilidades del programa de alcanzar sus objetivos a largo plazo:

El sistema de seguimiento y evaluación está funcionando y está ayudando al programa a adoptar medidas correctivas destinadas a garantizar la idoneidad de los servicios prestados. En su forma actual, el sistema está bien adaptado a los indicadores de primer nivel del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), aunque debe ser perfeccionado para ajustarse plenamente a los indicadores de segundo nivel y de impacto del RIMS.

Conclusiones

21. El programa ha alcanzado con creces sus objetivos. Su diseño, que sigue siendo pertinente, se centrará en el segundo ciclo en los objetivos identificados durante la evaluación *ex ante*, a saber: i) fomentar una gestión equitativa de los pastizales y las tierras de labranza comunales, con la consiguiente reducción de los conflictos, mediante cambios en las políticas gubernamentales de explotación de la tierra y acuerdos entre todos los grupos interesados y los consejos locales; ii) crear servicios sostenibles de crédito rural con instituciones de ahorro y crédito de base participativa del sector no estructurado, vinculadas con el sector financiero estructurado, y iii) dotar a los hombres y mujeres de las comunidades rurales de la capacidad de planificar, ejecutar y administrar sus propias actividades de desarrollo y de resolver los conflictos que se planteen en los grupos. Se han mantenido los mismos componentes. Los mecanismos introducidos por el acuerdo de paz para el reparto del poder y de las riquezas constituyen un marco propicio para la ejecución del segundo ciclo.

22. El Presidente ha aprobado el segundo ciclo del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, con efecto a partir del 1º de septiembre de 2005, y la modificación del acuerdo de financiación.

