

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 87º período de sesiones
Roma, 19 y 20 de abril de 2006

**EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO
DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN EL NÍGER**

1. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) en su 64º período de sesiones celebrado en septiembre de 1998. Las diferencias entre los préstamos concedidos con arreglo al MFF y los préstamos normales del FIDA son las siguientes:

- períodos de reembolso más prolongados para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles;
- un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos bien definidos de tres a cuatro años de duración, y
- especificación de condiciones previas o “indicadores críticos” claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.

2. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), se estipuló 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 mediante la presentación de un documento en el que se harán constar las enseñanzas extraídas de los ciclos iniciales y su incorporación en los ciclos subsiguientes, la consecución de metas físicas, los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo y el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los contratos de préstamo.”

3. En este documento se informa sobre la marcha del Programa de Desarrollo de los Servicios Financieros Rurales en el Níger en su primer ciclo. Su contenido se basa en diversas fuentes: los informes anuales de supervisión de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) durante el período comprendido entre 2001 y 2004; una misión institucional de diagnóstico del FIDA realizada en diciembre de 2002; una evaluación interna del primer ciclo realizada con múltiples interesados entre diciembre de 2004 y marzo de 2005, y una misión de evaluación del primer ciclo organizada por el FIDA que tuvo lugar en marzo y abril de 2005. La misión de evaluación se inició con un taller destinado a las partes interesadas celebrado el 23 de marzo de 2005, en el que se examinaron las conclusiones y recomendaciones de la evaluación interna. La misión estaba integrada por personal de la División de África Occidental y Central, la División de Asesoramiento Técnico, la Oficina del Consejero Jurídico General, la Oficina del Contralor y un equipo de consultores.

I. ANTECEDENTES

4. El Programa de Desarrollo de los Servicios Financieros Rurales fue aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 2000. El programa es de alcance nacional y tiene una duración de 10 años, con un primer ciclo de cuatro años seguido por dos ciclos de tres años cada uno.

5. El objetivo general del programa es aumentar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural del Níger y su objetivo específico consiste en mejorar el acceso de la población rural, incluidos los pobres, a los servicios financieros (ahorro y crédito) y conseguir que sea duradero, mediante el establecimiento de instituciones de microfinanciación (IMF) viables. Para cumplir esos objetivos, el programa debía dar apoyo para:

- fortalecer el sector de la microfinanciación en su conjunto impulsando la asociación entre las distintas partes interesadas para la gestión del sector; elaborar una política y una estrategia de microfinanciación coherentes y de carácter evolutivo; establecer instrumentos eficaces de control a nivel nacional; crear una asociación de IMF y un centro técnico para prestar servicios eficaces a las IMF y para desarrollar actividades de investigación y desarrollo;
- reestructurar y fortalecer las IMF (institucional, técnica y financieramente) y ampliar sus redes, con especial atención a las innovaciones destinadas a grupos y zonas vulnerables y a la potenciación de las organizaciones de base, y
- promover la adopción de nuevos enfoques y productos financieros orientados específicamente a las necesidades de la población rural pobre y al desarrollo agrícola.

6. El primer ciclo debía centrarse principalmente (aunque no únicamente) en reestructurar el sector de la microfinanciación promoviendo un diálogo sobre políticas efectivo en el sector; aplicar normas legales y reglamentarias adecuadas; consolidar las IMF existentes; crear y estructurar una asociación de IMF; impartir capacitación a nivel comunitario, y crear o fortalecer redes para la evaluación del impacto y realizar una primera serie de pruebas relativas a los dos temas objeto del componente de investigación y desarrollo (la promoción de tecnologías de microfinanciación adaptadas a las necesidades de los grupos vulnerables y el desarrollo de instrumentos de financiación para hacer frente a las necesidades que plantean las actividades agrícolas y ganaderas).

7. El programa tiene los cuatro componentes siguientes:

- **Refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales.** El programa debía proceder a:
 - i) promover un diálogo constructivo en materia de políticas entre las instituciones públicas, las IMF, la asociación nacional de IMF, las organizaciones rurales y los donantes, tanto a nivel nacional como de la Unión Económica y Monetaria del África

Occidental (UEMAO); ii) respaldar la dinámica actual con miras a la creación y funcionamiento eficaz de la asociación nacional de IMF, y iii) ayudar a que tanto el Gobierno como las IMF cumplieran las normas legales y reglamentarias apropiadas.

- **Consolidación y desarrollo de IMF profesionales.** Con este componente se intentaba, en primer lugar, reestructurar y reforzar las IMF y, seguidamente, desarrollar y ampliar sus redes.
- **Investigación y desarrollo.** Se debían considerar dos temas en el marco de este componente: i) la promoción de tecnologías de microfinanciación adaptadas a las necesidades de los grupos vulnerables, y ii) el desarrollo de instrumentos de financiación para atender las necesidades que plantean las actividades agrícolas y ganaderas, así como dos cuestiones importantes de carácter intersectorial, el ahorro y la refinanciación.
- **Administración del programa.** Este componente preveía el establecimiento de una unidad de administración del programa (UAP) reducida para ocuparse de la gestión financiera, la ejecución administrativa y financiera de los acuerdos contractuales con las IMF o cualquier otra institución asociada, y la gestión central contable y financiera del programa, incluida la comprobación de cuentas.

II. LOGROS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER CICLO

8. El programa adquirió efectividad en junio de 2001. En los momentos iniciales de la ejecución del primer ciclo surgieron conflictos de competencia en torno a las funciones de la UAP y del centro técnico. Para resolver el problema se envió en diciembre de 2002 una misión institucional de diagnóstico, que formuló una serie de recomendaciones que dieron lugar a las siguientes modificaciones del convenio de préstamo: i) clausura del centro técnico; ii) reagrupación de todas las funciones de administración en el seno de la UAP, y iii) ampliación de las responsabilidades de la UAP.

9. Las principales actividades que se llevaron a cabo durante el primer ciclo son las siguientes:

- la adopción de la “estrategia nacional de microfinanciación” tras un amplio proceso de consultas con las principales partes interesadas del sector;
- la preparación de informes de diagnóstico pormenorizados sobre las cuatro IMF principales;
- la elaboración de planes operativos para tres IMF y el inicio de la aplicación de dos planes operativos con la finalidad de: i) consolidar y rehabilitar las operaciones de las IMF; ii) desarrollar la capacidad del personal de gestión; iii) mejorar la gestión financiera y la recuperación de los préstamos; iv) establecer un control financiero de las operaciones de las IMF, y v) establecer un sistema de presentación de informes financieros anuales;
- el establecimiento de asociaciones con otros donantes y proyectos (por ejemplo, con el Proyecto de promoción de los sistemas privados de riego financiado por el Banco Mundial y con una ONG canadiense, Développement International Desjardins) para la cofinanciación de los planes operativos de las IMF;
- el apoyo a la preparación y adopción de un manual de procedimientos administrativos, contables y financieros por las IMF;
- un respaldo general en materia de capacitación a las IMF aisladas;
- el apoyo a la creación y puesta en marcha de la asociación nacional de IMF (la Asociación nigeriana de instituciones profesionales de microfinanciación [ANIP-MF], antes Asociación Profesional de IMF [APSF]), que en estos momentos cumple una función importante de promoción en la aplicación de la estrategia nacional de microfinanciación, al promover un código de conducta entre las IMF y prestar servicios de apoyo a las IMF aisladas;

- la realización de actividades de investigación orientadas a la acción sobre cinco temas principales: i) financiación de actividades de pastoreo; ii) financiación de equipo e insumos agrícolas; iii) relaciones y asociaciones entre las IMF y los grupos de mujeres; iv) asociaciones entre IMF y organizaciones de agricultores, y v) préstamos garantizados (que se ensayaron comercialmente en colaboración con Projet Intrants Agricoles, un proyecto que fomenta la utilización de insumos agrícolas financiados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] y que ahora están incorporando algunas IMF), y
- el respaldo de los servicios administrativos en los ministerios de Economía y Hacienda y de Desarrollo Agrícola para el desempeño de sus funciones de control reglamentario.

10. Del préstamo global de DEG 8,8 millones se asignaron DEG 3,2 millones al primer ciclo (2001-2005). Al final de mayo de 2005 se habían desembolsado en torno a DEG 1,8 millones, que representan una tasa de desembolso del 57% de los recursos del préstamo destinados al primer ciclo.

III. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

11. Se resumen a continuación las principales enseñanzas extraídas de la primera fase de ejecución del programa.

- En los países que, como el Níger, tienen una escasa capacidad de ejecución y en los programas de alcance nacional, es esencial que **las disposiciones institucionales de ejecución sean lo más sencillas posible**. En este caso, los problemas de ejecución que se plantearon en los primeros momentos se debieron principalmente a la complejidad de las disposiciones de ejecución, que dio lugar a una posible superposición de funciones entre la UAP y el centro técnico y que llevó a modificar el convenio de préstamo.
- En un programa destinado a un sector en el que existe un gran número de instituciones débiles, **la secuencia adecuada de las intervenciones del programa** es clave para conseguir una ejecución eficaz y un impacto mensurable. En este caso, se debería haber dado prioridad absoluta a la rehabilitación y consolidación institucionales de las IMF existentes, posponiendo las actividades de investigación y desarrollo, cuyos resultados no estaban en condiciones de aplicar las IMF en general.
- Dada la multiplicidad y diversidad de IMF en el Níger, el programa se debería **haber centrado más claramente en apoyar las redes principales de IMF con potencial de sostenibilidad y crecimiento**.
- **Los acuerdos de cofinanciación se deberían concretar antes de ultimar el programa general y su costo**. En este caso, no se materializaron algunos de los acuerdos de cofinanciación programados durante la evaluación *ex ante*. Sin embargo, fue posible establecer asociaciones sobre el terreno que derivaron en acuerdos de cofinanciación de los tres planes operativos preparados durante el primer ciclo.
- **Las actividades de investigación y desarrollo deberían centrarse más en el ensayo comercial de nuevos servicios para facilitar una adopción e incorporación más rápidas por parte de las IMF**. El ensayo comercial del sistema de préstamos garantizados es un buen ejemplo a seguir a este respecto.
- **Las relaciones entre el programa, las IMF clientes, las organizaciones asociadas y los proveedores de servicios deberían basarse en acuerdos, contratos o convenios basados en los resultados para asegurar que las actividades y los recursos produzcan resultados e impacto**. El apoyo institucional sin condiciones prestado por el programa a las dependencias administrativas en los dos ministerios competentes dieron resultados muy limitados en cuanto a la supervisión y el control reglamentario de las IMF.

IV. CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES CRÍTICOS DEL PRIMER CICLO

12. Existían 15 indicadores críticos, agrupados por componentes, para pasar del primer al segundo ciclo del programa. A continuación se especifica cada indicador y se facilita información sobre su situación:

Componente de refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales

- i) Todas las partes interesadas han adoptado y aplican una política de microfinanciación.
El Gobierno adoptó una estrategia nacional de microfinanciación en marzo de 2004. Se tomaron medidas para su aplicación, que incluyen un mecanismo de seguimiento establecido bajo la autoridad del Primer Ministro y dependiente de la ANIP-MF. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 100%.
- ii) Se realiza una supervisión efectiva y constructiva de la participación de las IMF involucradas en el programa.
A pesar del apoyo del programa a las dependencias administrativas de los dos ministerios competentes y debido a las limitaciones burocráticas y presupuestarias y a la dispersión geográfica de las IMF, la supervisión y los controles dependieron de las circunstancias y fueron de calidad variable. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 25%.
- iii) La asociación nacional de IMF es eficaz y asegura la autorregulación de la profesión.
Se estableció la ANIP-MF con la ayuda del programa y el apoyo de otros asociados. Aunque las dificultades relacionadas con la puesta en marcha y el breve espacio de tiempo transcurrido han impedido que esté en pleno funcionamiento, la asociación ultimó su plan operativo, comenzó a cumplir una función de promoción del sector y presta servicios de apoyo limitados a sus miembros. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 33%.
- iv) Las partes interesadas locales han formulado propuestas para mejorar el marco normativo, con arreglo a la estrategia del programa.
La ANIP-MF preparó propuestas a este respecto con ayuda del programa y las presentó al taller regional de la UEMAO en julio de 2004. Se procedió a suprimir algunas de las prácticas crediticias incompatibles con la estrategia nacional de microfinanciación gracias a la función de promoción que desempeñan la ANIP-MF y el programa. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 50%.

Componente de consolidación y desarrollo de IMF profesionales

- i) Se han concertado dos contratos con dos IMF.
Se concertaron dos contratos con dos de las principales redes de IMF, el Mouvement des caisses populaires d'épargne et de crédit (MCPEC) y la Coopérative de services d'intermédiation en crédit rural (KOKARI/SICR). El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 100%.
- ii) Las IMF seleccionadas han respondido satisfactoriamente a las evaluaciones de sus actividades, han elaborado un plan de desarrollo y han reforzado sus estructuras internas.

Tres de las cuatro principales redes ya han tomado medidas para dar respuesta al diagnóstico de sus operaciones y han preparado planes operativos sobre esa base. Dos de ellas ya han comenzado a aplicarlos. Ha comenzado la consolidación de las estructuras internas de dos redes de IMF (MCPEC y KOKARI/SICR). El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 60%.

- iii) Se ha facilitado información sobre metodologías y productos para el suministro de servicios financieros al grupo-objetivo.

Se difundió información sobre los nuevos servicios y se llevó a cabo el ensayo comercial. Sin embargo, la mayoría de las IMF centraron sus esfuerzos en el diagnóstico interno, en la elaboración del plan operativo y en la consolidación. No pudieron poner en marcha nuevos servicios y algunas de ellas se vieron obligadas a reducir su cobertura en el marco de los planes de consolidación. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 25%.

Componente de investigación y desarrollo

- i) Se han ensayado y homologado las tecnologías y productos de microfinanciación adecuadas a las necesidades del grupo-objetivo y a las necesidades de financiación del desarrollo agrícola.

Este indicador crítico coincide en parte con el indicador iii) del componente relativo a las IMF que figura más arriba. Se desarrollaron actividades de investigación y desarrollo sobre los cinco temas principales propuestos para el primer ciclo. La actividad más destacable fue el ensayo comercial del plan de préstamos garantizados. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 33%.

- ii) Se ha establecido un sistema funcional de evaluación del impacto.

Se diseñó un sistema de evaluación del impacto, pero no se puso en práctica al no haberse preparado valores de referencia en la fase de puesta en marcha. De todos modos, habría sido prematuro esperar un impacto en el grupo-objetivo en esta fase de ejecución del programa. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 10%.

- iii) Las IMF seleccionadas participan de modo efectivo en las actividades de investigación y desarrollo.

Las IMF participaron plenamente en las actividades de investigación y desarrollo. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 100%.

Componente de administración del programa

- i) Se ha preparado el manual de operaciones.

Se preparó un manual preliminar que resultó ser demasiado complejo para la administración eficaz del programa.

Se ha elaborado una versión revisada y se han aplicado adecuadamente la mayor parte de los procedimientos de gestión financiera, con la excepción de los contratos del personal, en los que no se preveían evaluaciones periódicas de los resultados. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 90%.

- ii) Existen mecanismos adecuados de financiación.

Se establecieron mecanismos de financiación, pero su aplicación provocó retrasos en la ejecución. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 50%.

- iii) El desembolso de los fondos se ha realizado con arreglo a la estrategia del programa.
La tasa de desembolso fue tan sólo del 57% de la cantidad asignada al primer ciclo. Sin embargo, el desembolso estuvo en consonancia con la tasa de ejecución efectiva. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 80%.
- iv) Los contratos se han ejecutado de forma efectiva.
Con algunas excepciones, los acuerdos contractuales se celebraron en el momento oportuno y se ejecutaron correctamente. Sin embargo, los acuerdos contractuales y de asociación deben ser revisados para incorporar un sistema de contabilidad basada en los resultados. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 90%.
- v) La unidad de seguimiento y evaluación es operativa.
El programa estableció un sistema de recopilación y procesamiento de información que permite el seguimiento del progreso material y de un número limitado de indicadores de resultados. El programa organizó asimismo un proceso interno de evaluación participativa muy satisfactorio. Sin embargo, no se dispone de valores de referencia sobre los grupos-objetivo ni de un proceso de análisis que permita evaluar el impacto. El índice de cumplimiento se ha cifrado en el 50%.

V. CONCLUSIONES

13. De conformidad con lo anterior, el índice general de cumplimiento de los 15 indicadores críticos se estima aproximadamente en el 60%. Así pues, no se han cumplido las condiciones para pasar al segundo ciclo. Esto se debe a varios factores, especialmente la existencia de un número excesivo de objetivos y los retrasos iniciales en la ejecución del programa.

14. Sin embargo, también se han constatado recientemente elementos positivos en relación con algunas de las redes de microfinanciación seleccionadas por el programa. Cabe señalar los siguientes: i) la ultimación de planes operativos detallados en los que se señalan las reformas necesarias y el camino para conseguir la sostenibilidad; ii) el establecimiento de marcos de cooperación y la movilización de fondos adicionales de varios importantes donantes asociados, como el Banco Mundial (a través del Proyecto de promoción de los sistemas privados de riego y del Proyecto de desarrollo de los servicios financieros) y Développement International Desjardins. Además, iii) la Banque Régionale de Solidarité expresó un gran interés en colaborar con el programa, ofreciendo la posibilidad de proporcionar capital para préstamos con miras a la consolidación y expansión de algunas IMF en el contexto de sus planes operativos. Por último, iv) el programa también ayudó a algunas IMF a experimentar un nuevo servicio financiero (resguardo de depósito) prometedor, desarrollado en el Projet Intrants Agricoles de la FAO, que ofrece muy buenas perspectivas para mejorar la seguridad alimentaria de la población rural pobre y que se podría ampliar.

15. En este contexto, se consideró que sería prematuro y no estaría plenamente justificado poner término al programa de forma inmediata en razón de sus deficiencias iniciales. Por ello, se decidió prorrogar el primer ciclo hasta diciembre de 2006, de manera que el programa reorientaría sus intervenciones hacia las IMF más sólidas, respaldando la aplicación de sus planes operativos y preparando planes de contingencia para la futura expansión a nuevos beneficiarios y nuevas zonas. Cuando se cumpla la nueva fecha de cierre se realizará una evaluación exhaustiva de la situación, que determinará si deberían continuar o no en el Níger las intervenciones del FIDA en materia de microfinanciación en el contexto del nuevo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales. Si los resultados conseguidos durante la fase de prórroga no son satisfactorios y no se cumplen los indicadores críticos establecidos para pasar al segundo ciclo se dará por concluido el programa.