

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 88º período de sesiones

Roma, 13 y 14 de septiembre de 2006

EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO

DEL

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARTICIPATIVO EN LA ALTA GUINEA

FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN

Para información

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva a título informativo.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Luyaku Loko Nsimasi

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2147

Correo electrónico: l.nsimasi@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

**EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO
DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARTICIPATIVO EN LA ALTA GUINEA
FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

1. Se señala a la atención de la Junta Ejecutiva la información siguiente sobre la ejecución del primer ciclo del Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea, en la República de Guinea, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF).

I. INTRODUCCIÓN

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

- los períodos de ejecución de los préstamos son más prolongados (de 10 a 12 años) para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles;
- se lleva a cabo un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos separados de tres a cuatro años de duración, y
- se especifican condiciones previas o indicadores críticos claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.

3. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), 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 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”.

4. La finalidad del presente documento de información, cuyo contenido se basa en las constataciones de una misión de evaluación del primer ciclo realizada en marzo de 2006, consiste en informar sobre los progresos realizados por el Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea hacia el logro de los objetivos establecidos como indicadores críticos del primer ciclo. La misión estuvo integrada por funcionarios de la Oficina del Contralor, la Oficina del Consejero Jurídico General y la División de África Occidental y Central.

II. ANTECEDENTES

5. El objetivo global del programa es contribuir, de manera sostenible, a la mejora de los ingresos y las condiciones de vida del grupo-objetivo, especialmente las mujeres y otros grupos vulnerables. Sus objetivos específicos son: i) fomentar organizaciones de base autogestionadas sostenibles capaces de llevar adelante su propio desarrollo; ii) promover sistemas de servicios financieros rurales sostenibles, prestando especial atención a satisfacer las necesidades de las mujeres; iii) aumentar los ingresos agrícolas y no agrícolas de los hogares, y iv) garantizar la planificación y la utilización de los recursos del programa de manera participativa y racional, promoviendo al mismo tiempo la coordinación con otros donantes.

6. El principal objetivo del primer ciclo del programa consistió en establecer instituciones, mecanismos y procedimientos, asegurar su viabilidad y organizar actividades de inversión. En el segundo ciclo se seguirá fortaleciendo el marco institucional y ampliando las actividades de inversión. El tercer y último ciclo se centrará en la consolidación de los logros y la aplicación de una estrategia destinada a preparar a los beneficiarios para la terminación del proyecto con el fin de garantizar la sostenibilidad de las operaciones apoyadas por el programa.

7. Los principales componentes del programa son los siguientes:

- **Creación de capacidad local.** Este componente tiene por objeto fortalecer la capacidad de las comunidades y los grupos de base, especialmente los de mujeres y otros grupos vulnerables, para hacerse cargo de su propio desarrollo. Con este fin, el programa: i) pondrá en marcha una campaña de información sobre su planteamiento, la perspectiva de género, el apoyo potencial y las limitaciones, y ii) apoyará un análisis participativo de los principales obstáculos que encuentran los hombres y las mujeres en las aldeas-objetivo, sus prioridades para superar tales obstáculos y los recursos que podrán movilizar con este fin. Las estructuras y organizaciones sociales existentes respaldarán la formación voluntaria de grupos. Se procurará garantizar la salvaguardia de los intereses de las mujeres al establecer prioridades tanto en el calendario de ejecución como en la formación de grupos. Se impartirán cursos de alfabetización funcional a los miembros de los grupos voluntarios y a otras personas interesadas.
- **Apoyo a las iniciativas locales y el desarrollo agrícola.** Mediante el programa se financiarán los siguientes elementos: i) microproyectos identificados y diseñados de manera participativa, y ii) iniciativas locales y de desarrollo agrícola que no pueden considerarse microproyectos. Entre los microproyectos cabe mencionar los siguientes: i) infraestructura social (escuelas, centros de salud, sistemas de abastecimiento de agua potable, centros de alfabetización, centros comunitarios, etc.), y ii) inversiones en infraestructura que permitan reducir los costos de transacción locales, por ejemplo, la reparación y mejora de caminos y la construcción o reparación de mercados, mataderos y almacenes de las aldeas. Además, se proporcionará financiación para actividades de apoyo a la agricultura y la comercialización
- **Servicios financieros rurales.** El programa prestará apoyo a la creación de unas 50 asociaciones locales, concentrándose en las necesidades de las mujeres. Las asociaciones de servicios financieros se orientarán sobre todo a préstamos individuales a corto plazo de pequeñas cantidades. Para los microproyectos productivos que requieran financiación a largo plazo, como por ejemplo para equipo de elaboración, se necesitarán otras fuentes de financiación. Con este fin, siempre que sea posible, el programa financiará préstamos a corto y medio plazo a intermediarios financieros ya existentes, como instituciones de crédito rural, o por medio de garantías a los bancos comerciales. Las actividades de las asociaciones de servicios financieros estarán supervisadas por el Banco Central, mientras que el Ministerio de Agricultura y Ganadería participará en el seguimiento de los aspectos técnicos de esta modalidad innovadora de servicio financiero local. Ambas instituciones recibirán apoyo del programa mediante el suministro de equipo, capacitación del personal y financiación de los gastos operacionales para las visitas sobre el terreno.
- **Coordinación y administración del programa.** El programa se ejecuta bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se ha establecido una unidad de coordinación del programa con autonomía administrativa y financiera en Kankan, responsable de la coordinación general de la ejecución de las actividades del programa. Un comité directivo del programa, presidido por el Ministerio, se encargará de aprobar el

plan operativo anual. En el tercer ciclo habrá un representante de los beneficiarios como copresidente del comité directivo. Se ha establecido un sistema participativo de seguimiento y evaluación para supervisar los resultados del programa.

III. LOGROS DEL PROGRAMA DURANTE EL PRIMER CICLO

8. El programa experimentó dificultades al principio debido sobre todo a las repetidas suspensiones de la cartera como consecuencia de los atrasos en los pagos, la rotación elevada entre el personal del programa y el desembolso insuficiente y tardío de los fondos de contrapartida. Estas dificultades provocaron retrasos en la ejecución del programa e hicieron que el primer ciclo durase cinco años en lugar de tres. Durante los cinco primeros años del período de ejecución del programa (2001-2006)¹, se han adoptado disposiciones institucionales para llevar a cabo las actividades del programa a nivel nacional y en la región administrativa de Kankan, que constituye la zona del programa.

9. Las principales actividades llevadas a cabo hasta el momento son las siguientes:

- De los 100 grupos de agricultores que se han organizado o consolidado, el 73% ya ha obtenido la condición jurídica y tiene reglamentos internos. Se han preparado 10 diagnósticos participativos y planes de desarrollo.
- Se ha impartido capacitación a unas 7 200 personas, el 60% de ellas mujeres, en numerosos sectores, en particular la gestión de grupos y la alfabetización.
- Se han identificado de manera participativa alrededor de 70 microproyectos.
- Se han construido unos 50 km de caminos rurales y puentes.
- Las 13 asociaciones de servicios financieros que se han formado funcionan plenamente y están proporcionando créditos. Dichas asociaciones han concedido alrededor de 8 800 préstamos, el 65% de los cuales ha beneficiado a mujeres.
- Se han realizado varios estudios, entre ellos uno antropométrico y otro sobre el diagnóstico de la cadena de producción de árboles de karité.

10. Del préstamo total del FIDA, por un valor de DEG 10,2 millones, se destinaron al primer ciclo USD 2,3 millones. Al final de septiembre de 2006 se había desembolsado la totalidad de esta suma. Se han producido retrasos en los desembolsos en la mayoría de las categorías, debido a los prolongados períodos de suspensión de la cartera del FIDA.

IV. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

11. Durante el primer ciclo del Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea, se han extraído varias enseñanzas importantes, cuya pertinencia ha ido en ocasiones más allá del ámbito del propio programa.

¹ Debido a las suspensiones sucesivas de la cartera del FIDA como consecuencia de los atrasos en los pagos, durante el período de ejecución de cinco años objeto de examen, el período de ejecución efectiva del programa fue de unos tres años.

12. **Marco institucional.** Es necesario supervisar periódicamente la pertinencia y la eficacia de la estructura institucional para la administración y gobernanza del programa. Durante la misión de evaluación del primer ciclo, las partes interesadas del programa plantearon varias cuestiones que pueden exigir ajustes en el diseño. Son las siguientes:

- **Comités consultivos comunitarios.** No se consideró apropiada la creación de estos comités, debido a que sus responsabilidades y funciones eran semejantes a las de los consejos comunitarios del sistema de administración descentralizada local.
- **Financiación de microproyectos.** La estrategia establecida en el informe de evaluación *ex ante* para la financiación de microproyectos mediante pequeños préstamos de bancos no era realista en una región como Kankan, sin instituciones bancarias. Deberían haberse buscado otros mecanismos y estrategias para afrontar esta importante cuestión.
- **Organismos de ejecución.** La capacidad financiera, humana y técnica de la mayoría de los organismos de ejecución de la región era muy escasa. Por consiguiente, los criterios establecidos en cuanto a las modalidades de pago se deberían haber adaptado a las condiciones locales.
- **Estrategia de retirada.** La estrategia de retirada y la cuestión de la sostenibilidad no se examinaron totalmente en la fase de diseño. Es necesario analizar detenidamente esta estrategia y ponerla en práctica durante el primer año de ejecución del segundo ciclo.
- **Rotación del personal.** En el programa hubo una tasa elevada de rotación del personal, especialmente en la unidad administrativa y financiera, lo cual influyó negativamente en la administración financiera del programa.
- **Suspensión de la cartera.** Las sucesivas suspensiones de la cartera del FIDA obstaculizaron seriamente la ejecución del programa.

13. **Pertinencia del enfoque del MFF.** El Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea es una intervención innovadora, puesto que su objetivo es establecer organizaciones de representación de alto nivel que actuarán como órganos decisorios y proseguirán las actividades de desarrollo rural una vez que haya concluido el programa. También trata de conseguir que la participación de los beneficiarios en la selección y supervisión de los proveedores de servicios a los microproyectos sea mayor que en el pasado en Guinea. Se comprendió que para llevar esto a la práctica había que afrontar un proceso prolongado y sería necesaria una flexibilidad considerable, puesto que al comienzo no estaba todavía definida la estructura institucional más apropiada. También se comprendió que sería imprescindible realizar evaluaciones periódicas y ajustar el diseño del programa a medida que se fuera adquiriendo más experiencia. A la vista de estas consideraciones, se estimó que el enfoque del MFF permitiría satisfacer estas necesidades.

14. Aunque parece que el enfoque del MFF es un instrumento apropiado para mejorar la eficacia del programa, es evidente que el fortalecimiento de las instituciones previstas en la fase de diseño, de manera que desempeñen su función con eficacia, requerirá bastante tiempo. Durante la misión de evaluación del primer ciclo, todos los interesados, entre ellos el Gobierno y las instituciones participantes, reconocieron la necesidad de efectuar ajustes en el diseño del programa.

V. CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES CRÍTICOS DEL PRIMER CICLO

15. El principal objetivo del primer ciclo del programa consistió en establecer instituciones, mecanismos y procedimientos, asegurar su viabilidad y organizar actividades de inversión. Estos objetivos se reflejan en los seis indicadores críticos seleccionados para poner en marcha la transición del primer al segundo ciclo. A continuación se especifica cada indicador crítico y se facilita información sobre su situación actual.

Indicadores críticos institucionales

- i) Se ha establecido un sistema de administración financiera y control interno que proporciona información administrativa y financiera pertinente.

El sistema ya está establecido y proporciona la información pertinente. Sin embargo, la administración financiera del programa sigue necesitando mejoras.

- ii) El sistema de seguimiento y evaluación está funcionando bien en la evaluación del cumplimiento de los indicadores críticos para pasar de un ciclo al siguiente. Se han preparado informes con arreglo al calendario establecido y antes del vencimiento del plazo y se han llevado a cabo las evaluaciones participativas previstas.

Se ha establecido el sistema de seguimiento y evaluación, pero no está funcionando bien. Es necesario perfeccionarlo.

- iii) El mecanismo y los procedimientos para la financiación de los planes de acción y los microproyectos están claramente especificados en el manual de ejecución sobre "Fondos en apoyo de las iniciativas locales".

Este indicador crítico se ha cumplido.

Indicadores críticos económicos, técnicos y financieros

- iv) En los planes de acción y los microproyectos se tienen en cuenta las prioridades y las necesidades de los grupos más vulnerables.

Este indicador crítico se ha cumplido.

- v) Por lo menos el 30% de las iniciativas básicas ha beneficiado directamente a las mujeres.

Este indicador crítico se ha cumplido.

- vi) Se han formado y están funcionando por lo menos 12 asociaciones de servicios financieros.

Se han formado y están funcionando plenamente 13 asociaciones de servicios financieros. Este indicador crítico se ha cumplido superando el objetivo establecido.

VI. CONCLUSIÓN

16. El Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea es la primera intervención del FIDA cuya financiación se aprobó con arreglo al MFF. En este caso particular, el MFF ha servido para alcanzar el objetivo original de obligar a las partes interesadas del programa, entre ellos los funcionarios y la administración del FIDA, a prestar mayor atención a la eficacia de la ejecución y a garantizar que haya un proceso de diseño en constante evolución basado en la experiencia. El envío de cuatro misiones de supervisión y numerosas misiones de seguimiento y de apoyo a la ejecución técnica demuestra esta mayor atención a la eficacia de la ejecución. Además, la misión de evaluación del primer ciclo se realizó con una participación importante de personal del FIDA (Oficina del Consejero Jurídico General, Oficina del Contralor y División de África Occidental y Central), representantes del Gobierno, otras instituciones y técnicos. Se ha realizado una reformulación del programa para el segundo ciclo y se están teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas durante el primero y las conclusiones y recomendaciones de la misión de evaluación del primer ciclo.

17. Debido a que el primer ciclo duró cinco años (2001-2005) en lugar de tres, y a la vista del período restante de ejecución de cinco años en lugar de siete, se recomendó la fusión del segundo y tercer ciclos en uno. Además, se recomendó que los desembolsos para el segundo ciclo estuvieran sujetos a la presentación de una propuesta de mejora de la administración financiera y el sistema de seguimiento y evaluación por parte del prestatario, así como a la liquidación por parte de éste de los atrasos en los fondos de contrapartida, cuya cuantía es de alrededor de USD 200 000.

18. Dado que los indicadores críticos se han cumplido en gran medida y con sujeción a las condiciones indicadas más arriba, se ha considerado que el Programa de Desarrollo Rural Participativo en la Alta Guinea está en condiciones de pasar del primer al segundo ciclo, previa modificación del convenio de préstamo, incluida la fusión de los recursos del préstamo del segundo y el tercer ciclo en un solo ciclo (por un total de USD 7,89 millones).

