

Signatura: EB 2006/89/R.13
Tema: 11 a)
Fecha: 22 noviembre 2006
Distribución: Reservada
Original: Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

República de Madagascar

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Junta Ejecutiva — 89º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2006

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

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:

Benoit Thierry

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2234

Correo electrónico: b.thierry@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

Índice

Abreviaturas y siglas	iii
Mapa de las operaciones del FIDA en el país	iv
Resumen de la estrategia en el país	v
I. Introducción	1
II. Contexto nacional	1
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	1
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	6
III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país	8
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	8
B. Enseñanzas extraídas	9
IV. Marco estratégico del FIDA en el país	10
A. Ventaja comparativa del FIDA en el país	10
B. Objetivos estratégicos	11
C. Oportunidades de innovación	13
D. Estrategia de focalización	14
E. Vinculaciones con las políticas	15
V. Gestión del programa	16
A. Gestión del COSOP	16
B. Gestión del programa en el país	17
C. Asociaciones	18
D. Gestión de conocimientos y comunicación	19
E. Marco de financiación con arreglo al PBAS	19
F. Riesgos y gestión del riesgo	21
Apéndices	
I. COSOP consultation process (Proceso de consulta del COSOP)	1
II. Country economic background (Antecedentes de la economía del país)	6
III. COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	7

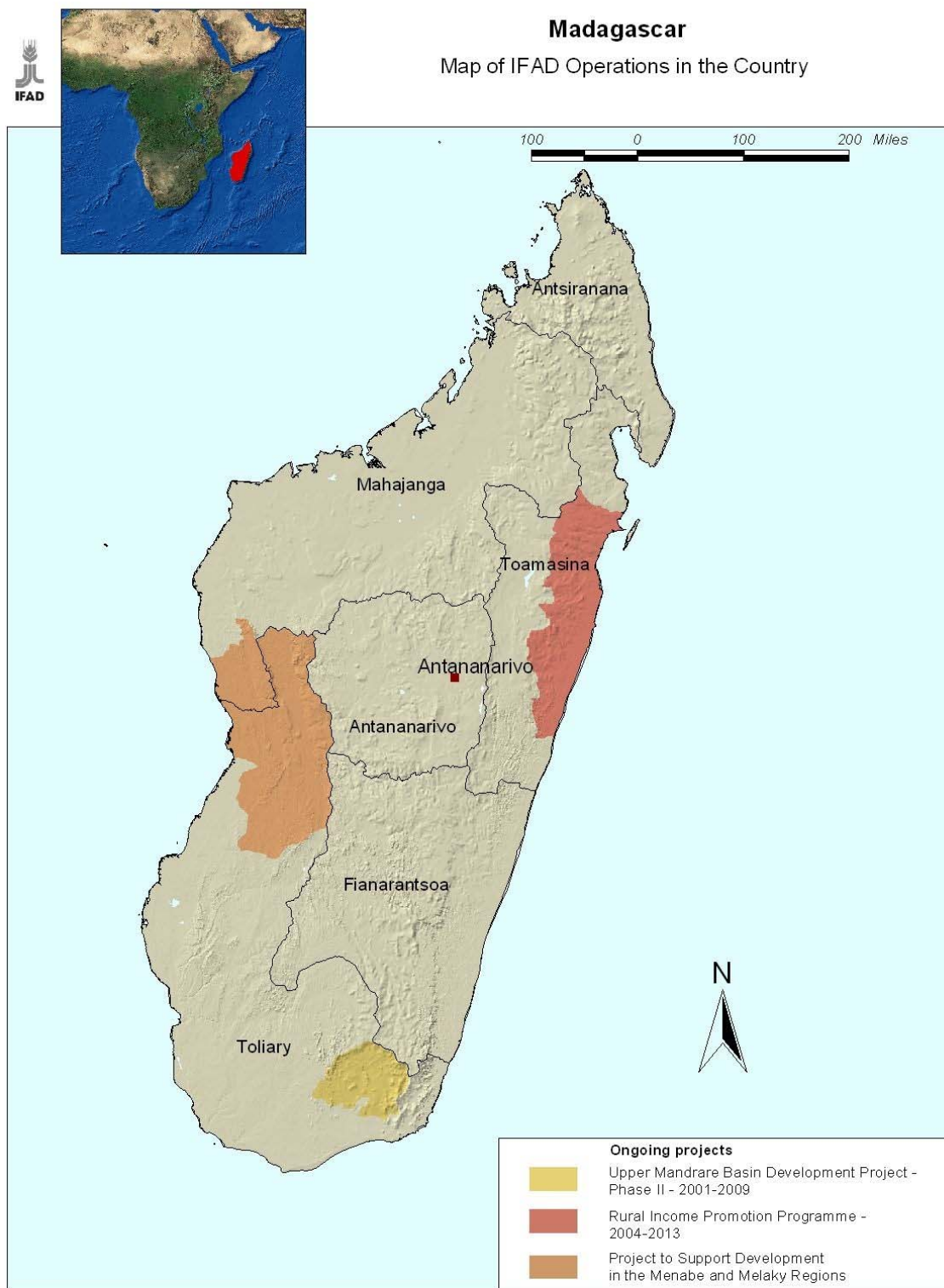
Expedientes principales

Expediente principal 1:	Rural poverty and agricultural/rural sector issues (La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)	9
Expediente principal 2:	Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis) (Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])	10
Expediente principal 3:	Complementary donor initiative/partnership potential (Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)	11
Expediente principal 4:	Target group identification, priority issues and potential response (Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible activación)	13

Abreviaturas y siglas

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
IMP	institución de microfinanciación
ODM	objetivo de desarrollo del Milenio
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
SyE	seguimiento y evaluación

Mapa de las operaciones del FIDA en el país



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 FIDA respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Resumen de la estrategia en el país

1. En 2005, Madagascar ocupaba el puesto 146 entre los 177 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PIB per cápita: USD 285). Durante los últimos 25 años las condiciones de vida han sufrido un deterioro del 40% y la población se ha duplicado (17,9 millones de habitantes en 2004). El 71,3% de los habitantes de la isla vive por debajo de la línea de pobreza y el 85% de esas personas reside en zonas rurales. Madagascar cuenta con recursos naturales abundantes y diversificados que ofrecen grandes posibilidades para el desarrollo agrícola. En el presente programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) se refleja la orientación del Gobierno hacia el programa del FIDA en Madagascar. Este COSOP es el resultado de un proceso participativo que abarcó la realización de amplias consultas con los asociados en el desarrollo (gobiernos locales, organizaciones de agricultores, donantes y ONG), los cuales integraron el comité preparatorio del COSOP durante el período comprendido entre febrero y julio de 2006; en el marco de ese proceso también se llevaron a cabo encuestas sobre la pobreza en 11 regiones y 24 comunas.

2. **El objetivo estratégico del FIDA y del Gobierno en Madagascar consistirá en promover el desarrollo regional en favor de los pobres aplicando enfoques integradores para garantizar que los hogares más vulnerables puedan beneficiarse del crecimiento económico rural y mejorar sus medios de vida.** En colaboración con el Gobierno se seleccionarán nuevas regiones de intervención aplicando criterios relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad, pero tomando también en cuenta otros factores, como la densidad demográfica y las posibilidades agroecológicas. En consonancia con el Programa nacional de desarrollo rural, el FIDA prestará asistencia a los gobiernos regionales y a las partes interesadas del medio rural para elaborar estrategias encaminadas a lograr un aprovechamiento sostenible de las posibilidades de las zonas vulnerables, integrándolas al mismo tiempo a los polos de crecimiento cercanos y a la economía regional. Mediante mecanismos específicos de focalización se garantizará que las intervenciones de los proyectos respondan a las necesidades de determinados grupos socioeconómicos, en particular los más pobres, con miras a ampliar sus oportunidades económicas integrándolos en el proceso de crecimiento regional. En este contexto, la asistencia del FIDA se centrará en tres objetivos estratégicos:
 - **Mejorar la gestión de riesgos y reducir la vulnerabilidad ampliando el acceso de los pobres de las zonas rurales a los servicios y a los activos.** Para reducir la vulnerabilidad de la población rural pobre, el FIDA promoverá mecanismos de gestión de riesgos. **Más concretamente**, el Fondo contribuirá a **reducir los riesgos que afectan a la producción** facilitando el acceso de los pequeños productores a servicios de apoyo sostenibles y apropiados que les permitan resistir mejor a las crisis causadas por factores naturales, y mejorando su acceso a los servicios financieros para aumentar su capacidad de generar inversiones productivas. El FIDA también contribuirá a **reducir los riesgos vinculados con la inseguridad en la tenencia de la tierra** prestando apoyo continuo a la aplicación de medidas de reforma en esa esfera.

 - **Aumentar los ingresos de los pobres de las zonas rurales mediante la diversificación de las actividades agrícolas y la promoción de la capacidad empresarial rural.** El FIDA promoverá el **desarrollo de microempresas y pequeñas empresas rurales** a lo largo de las cadenas de valor, que respondan a las ventajas comparativas y las oportunidades de mercado regionales e integren la producción agrícola con las actividades en otros sectores. El Fondo

mejorará el acceso de los pequeños productores a los mercados apoyando el desarrollo y la organización de las cadenas de valor regionales, promoviendo empresas de comercialización y elaboración, y garantizando una distribución más equitativa de los beneficios. El FIDA también respaldará las actividades del Gobierno encaminadas a **promover la formación profesional** para desarrollar el empleo de los jóvenes y promover una agricultura profesional, intensiva y orientada al mercado.

- **Incrementar la participación de los pequeños productores y sus organizaciones en el desarrollo económico y normativo mediante el fortalecimiento de su capacidad profesional.** El FIDA fomentará la organización de los pequeños productores; a tal efecto, sus actividades se centrarán en tres esferas. Prestará apoyo a las organizaciones de pequeños productores para que puedan **suministrar a sus miembros servicios** eficaces en función de los costos, o establecer asociaciones equitativas con el sector privado. El Fondo promoverá las organizaciones de agricultores como parte de las cadenas de valor y mejorará sus conocimientos técnicos para que puedan elaborar estrategias comunes con miras a incrementar la productividad. Por último, prestará asistencia para **facilitar el diálogo entre las organizaciones de pequeños productores y el Gobierno** en los principales mecanismos consultivos de nivel nacional y regional que participen en la elaboración de las políticas y los programas.
3. Los recursos previstos para Madagascar en 2006 con arreglo al sistema de asignación basado en los resultados ascienden a unos USD 10,7 millones anuales o USD 64,2 millones para el período abarcado por el COSOP (2007-2012).

República de Madagascar

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción¹

1. En el presente programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) se establece un marco estratégico para la asociación entre el FIDA y el Gobierno de Madagascar durante los próximos seis años (2007-2012). Este COSOP es el resultado de un proceso participativo que ha abarcado amplias consultas con el Gobierno y otros asociados en el desarrollo, entre los que figuraron los gobiernos locales, las organizaciones profesionales, el sector privado, los donantes y las ONG. A fin de orientar el proceso de preparación, se estableció el comité preparatorio del COSOP, integrado por representantes de los asociados del FIDA en Madagascar. Por conducto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Gobierno llevó a cabo un examen de los proyectos en curso que permitió determinar los puntos fuertes o débiles y extraer enseñanzas útiles (abril de 2006). Mediante el enfoque de los medios de vida sostenibles se llevaron a cabo análisis participativos de la pobreza (abril-mayo de 2006) en 12 regiones seleccionadas en función de sus niveles de pobreza y densidad demográfica; esos análisis abarcaron todas las regiones de intervención actuales (Anosy, Atsinanana y Sava) y otras nueve regiones (Alaotra Mangoro, Analamanga, Betsiboka, Bongolava, Haute Matsiatra, Ihorombe, Itasy, Sofia y Vatovavy Fitovinany). Esto permitió determinar no sólo las cuestiones fundamentales que debían abordarse en el COSOP, sino también los recursos y las oportunidades sobre cuya base se pudiese formular una estrategia apropiada, además de definir los grupos-objetivo y los elementos que aseguraran la integración de los pobres en el proceso de desarrollo económico y la reducción de las desigualdades en las zonas rurales. En mayo de 2006 se organizó un taller de un día en el que una amplia variedad de asociados en el desarrollo analizaron el examen de los proyectos, las conclusiones de las encuestas y un primer borrador del COSOP, además de formular recomendaciones estratégicas para incorporarlas en su versión definitiva.
2. En el COSOP se define la contribución del FIDA a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y a la aplicación del Plan de acción de Madagascar, que contiene la nueva estrategia nacional de reducción de la pobreza. El COSOP se basa en la declaración relativa a la visión de futuro titulada *Madagascar naturellement*, así como en las políticas y estrategias nacionales, en particular en el Programa nacional de desarrollo rural. Representa un conjunto integrado de instrumentos financieros y de otra índole relativos, por ejemplo, a proyectos basados en préstamos y donaciones, al diálogo sobre políticas y a la gestión de conocimientos, responde a las estrategias y prioridades del FIDA en los planos mundial y regional, y está en consonancia con el sistema del FIDA de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). El período abarcado por el COSOP corresponde a dos ciclos de financiación del PBAS (2007-2009 y 2010-2012).

II. Contexto nacional

A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

i) Antecedentes de la economía del país

Diversidad agroecológica y disparidad de posibilidades

3. Madagascar es la cuarta isla más grande del mundo, y su superficie abarca 587 041 kilómetros cuadrados. El país cuenta con recursos naturales abundantes pero frágiles (el 80% endémicos); los suelos son fértiles y la pluviosidad es importante. Sin embargo, el potencial productivo, la disponibilidad de tierra y las

¹ Para más información, véase el apéndice II.

condiciones de acceso a ésta varían mucho en las distintas regiones del país, con la consiguiente variación en su nivel de desarrollo. El altiplano central (entre 900 m y 1800 m de altitud) tiene un clima tropical de montaña favorable a una amplia variedad de cultivos alimentarios, como el arroz, que es el alimento básico de la población. El terreno accidentado limita los intercambios interregionales y encarece la inversión en infraestructura. Las zonas costeras orientales, afectadas periódicamente por ciclones, se benefician sin embargo de un clima tropical húmedo, que favorece la producción de cultivos tropicales comerciales. Las llanuras occidentales se caracterizan por zonas de sabana y bosques secos y tienen un clima tropical seco, lo cual las hace más aptas para la ganadería extensiva, la acuicultura y, en parte, para el cultivo de arroz de regadío. En el sur, donde el clima es semiárido, con escasas precipitaciones y sequías reiteradas, hay una producción especializada de arvejas y yuca. El Gobierno ha tenido en cuenta estas características geográficas para definir su enfoque del desarrollo, centrado en la promoción del desarrollo regional mediante el concepto de “polos de crecimiento”.

Crecimiento demográfico

4. La población de Madagascar, que se duplicó en los últimos 25 años, se estima en 17,9 millones de habitantes (2004), de los cuales el 85% viven en zonas rurales, y su densidad demográfica varía desde los 100 habitantes por km² (en la meseta central y la costa oriental) a los 10 habitantes por km² (en las regiones occidental y meridional). La tasa de crecimiento anual es del 2,8% y se prevé que la población volverá a duplicarse en los próximos 25 años. El rápido crecimiento demográfico supone una mayor presión sobre los recursos de tierras y una limitación del acceso de los jóvenes a esos recursos. Al mismo tiempo, la migración hacia zonas menos pobladas en las partes central y occidental del país sigue siendo reducida debido a la escasa capacidad de inversión, la falta de servicios de apoyo y de infraestructura social, y la inseguridad creada por el robo de ganado. Sin embargo, el desequilibrio entre población rural y población urbana se está reduciendo como consecuencia de los efectos combinados de una tasa de crecimiento más baja en las zonas rurales (2,3%) y el rápido desarrollo de centros secundarios. El equilibrio entre la población rural y la población urbana debería alcanzarse hacia 2030. Por consiguiente, las zonas rurales afrontan un doble desafío: el de adaptarse al aumento de la población urbana mediante un incremento importante de la producción agrícola y el de reorientar parte de la población activa de las zonas rurales hacia nuevos sectores económicos, distintos de la agricultura.

Falta de equidad en la distribución de los beneficios del crecimiento

5. Entre 1997 y 2001, el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, la continuidad de las medidas de liberalización, el incremento de la inversión extranjera y la expansión de las exportaciones industriales determinaron un crecimiento económico anual del 4,5%, mientras que la tasa de pobreza descendió por debajo del 70%. Sin embargo, por falta de medidas de redistribución, el progreso económico, impulsado por la industria textil y la producción en zonas industriales francas, benefició fundamentalmente a las ciudades. En el medio rural, por el contrario, aumentó la pobreza debido a los malos resultados agrícolas, los bajos precios y la falta de políticas de apoyo apropiadas: entre 1997 y 1999 el poder adquisitivo disminuyó en un 5%. La crisis posterior a las elecciones de 2002, marcada por la inseguridad y el hundimiento del sector del transporte, anuló los progresos realizados durante el decenio de 1990 y condujo a una tasa de crecimiento negativa del -12,7% y a un recrudecimiento de la pobreza, que se situó en el 80%. Sin embargo, la recuperación fue rápida y en 2004 la tasa de crecimiento económico se estabilizó en torno al 5%. Sin embargo, en 2005 el PIB per cápita seguía siendo bajo (USD 285). Para impulsar un crecimiento general que permita mejorar los niveles de vida en las zonas rurales, el Gobierno ha elaborado una estrategia de diversificación de la economía, incremento de la inversión extranjera directa, fortalecimiento de la integración en los mercados regionales e

internacionales, y el mantenimiento de las reformas económicas; el objetivo es mejorar la gestión del gasto público e incrementar los ingresos fiscales. La ayuda extranjera sigue siendo considerable y se prevé que en 2006 financiará aproximadamente el 40% del gasto público. En octubre de 2004, Madagascar alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, lo cual supondrá una reducción del 75% de su deuda externa y permitirá disponer de recursos para financiar la aplicación de su estrategia de reducción de la pobreza.

Desarrollo humano

6. Los efectos combinados de los progresos en materia de educación y del crecimiento económico han tenido una incidencia positiva en el índice de desarrollo humano de Madagascar publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que entre 1998 y 2005 aumentó de 0,454 a 0,499, situando al país en el puesto 146 del total de 177 países clasificados. El establecimiento de la enseñanza primaria gratuita y el aumento del gasto público en educación determinaron un notable incremento de la tasa de matriculación en la enseñanza primaria, que llegó al 97% en 2004 (mientras que en 1998 era del 72%), en el mismo período el porcentaje de alumnos que completaron la enseñanza primaria aumentó del 33% al 47%. Sin embargo, el 26% de los hombres y el 39% de las mujeres siguen siendo analfabetos. La esperanza de vida se estima en 55 años (2004) y la tasa de mortalidad infantil disminuyó del 97 por mil en 1997 al 84 por mil en 2002. Sin embargo, únicamente el 44% de los hogares tienen acceso a los servicios de salud debido al bajo nivel de ingresos y a las largas distancias que hay que recorrer para llegar a los centros sanitarios. En 2001 la tasa de prevalencia del VIH/SIDA sólo era del 0,3%. La discriminación por razón de sexo en relación con el índice de desarrollo humano es reducida: el índice de desarrollo relativo al sexo determinado en 2002 (0,477) se consideró positivo.

ii) La agricultura y la pobreza rural

Disminución de la producción agrícola

7. El 80% de las familias malgaches trabaja en el sector agrícola, que representa al 30% del PIB. Si bien existe un claro potencial agroecológico, los resultados negativos del sector son una de las principales causas de la pobreza rural. Entre 1985 y 1999, la producción agrícola registró una tasa media de crecimiento anual del 1%, muy inferior al crecimiento demográfico. La producción de arroz, que representa el 70% de la producción agrícola, disminuyó de 284 kg por habitante y año en 1970 a 161 kg en 2003. El sector no agrícola representa una fuente de ingresos alternativa que podría beneficiar a la creciente población rural. Sin embargo, en algunas regiones, el bajo nivel de desarrollo general ha dificultado el establecimiento de microempresas y pequeñas empresas rurales. Éstas generan menos del 10% del ingreso rural y aún no se han aprovechado sus posibilidades de desarrollo.

Medios de vida rurales

8. En 2004, el 74% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, los promedios nacionales ocultan disparidades importantes entre las distintas zonas geográficas o, dentro de cada zona, entre los diferentes grupos sociales. En 2001 el ingreso agrícola medio (incluido el correspondiente a la producción destinada al consumo propio) variaba entre USD 81 en el quintil más pobre y USD 217 en el más rico. Esto se debe a diferencias en cuanto a los niveles de educación, las superficies cultivadas, el acceso a los caminos y la capacidad de almacenamiento de las cosechas (para poder vender cuando los precios son más altos). La mayor parte de la población pobre de las zonas rurales practica la agricultura de subsistencia. El cultivo más importante es el arroz: el 86% de los hogares se dedica a producirlo en el 40% del total de la superficie cultivada, y representa el 37% de los ingresos en efectivo del sector agrícola. La producción de otros cultivos comerciales varía según las condiciones agroecológicas y las

oportunidades de mercado; en el altiplano central se produce leche, se crían aves de corral y se cultivan hortalizas y frutas para el mercado interno, mientras que en las regiones septentrional y oriental se produce vainilla, otras especias y lichis para la exportación. Aproximadamente el 75% de la producción familiar se destina al consumo propio. En los hogares rurales las tasas de analfabetismo son altas (61%, comparado con el promedio nacional del 26% y el 39% de los hombres y las mujeres, respectivamente) y el nivel de educación es inferior (sólo el 12% de los niños de las zonas rurales terminan la enseñanza primaria). Estos hogares tienen menor acceso a los servicios sanitarios y viven en distritos menos accesibles: sus miembros necesitan en promedio ocho horas para llegar al mercado diario más cercano.

Diferencias regionales con respecto a la pobreza

9. En algunas regiones (como Betsiboka, Haute Matsiatra y Vatovavy Fitovinany) las zonas vulnerables y las que registran crecimiento se diferencian claramente según criterios geográficos, como el acceso al agua y a otros recursos naturales, la vulnerabilidad a las crisis provocadas por factores naturales, la densidad de población, la seguridad y el acceso a la infraestructura y a la red viaria. En otras regiones (como Analamanga o Itasy), donde coexisten comunidades más pobres y más ricas en zonas comunes, la pobreza está relacionada con el acceso a la tierra y la seguridad en su tenencia, el tamaño de las familias, el nivel de educación del jefe de familia y el acceso a los servicios sanitarios. Entre otros factores importantes de desigualdad social cabe mencionar los siguientes: i) las tradiciones y la organización social, que, si bien imponen grandes sacrificios a las familias pobres, aún mantienen una red de protección social; ii) las relaciones sociales, que tienden a concentrar los factores de producción y el poder de decisión en las elites locales masculinas, y iii) las decisiones políticas, en las que los pobres no tienen influencia. Las desigualdades afectan más aún a las mujeres, que trabajan el 15% más de tiempo que los hombres y dedican el 75% de su tiempo a actividades no comerciales y domésticas. Sin embargo, los hogares encabezados por mujeres (el 17% de los hogares rurales) son tan productivos como los encabezados por hombres. Sorprendentemente, su acceso a los insumos y los servicios de extensión es mayor (14%) que el de los hogares encabezados por hombres (9%). No obstante, el crédito sigue siendo casi inaccesible para las mujeres, quienes también poseen menos tierras que los hombres y contratan menos mano de obra.

Vulnerabilidad a los riesgos e inseguridad alimentaria

10. El nivel de riesgos que afrontan los pequeños agricultores malgaches es particularmente elevado. Los riesgos de origen climático (ciclones, sequías, inundaciones, granizadas) son frecuentes y afectan a todas las regiones al menos una vez cada tres años. También son muy comunes las plagas y las enfermedades de las plantas: desde 1998 hasta 2001, entre el 60% y el 75% de todas las comunas resultaron afectadas. Los agricultores deben competir con productos importados en sus mercados locales y su insuficiente capacidad de almacenamiento de las cosechas les impide protegerse de la fluctuación de los precios. La temporada de carestía dura en promedio cuatro meses durante los cuales los hogares pobres que no han almacenado alimentos básicos suficientes tienen que adquirirlos a precios elevados. Entre las estrategias de supervivencia para asegurar un suministro alimentario suficiente y reducir al mínimo los riesgos cabe mencionar las siguientes: i) la diversificación de las actividades agrícolas mediante la limpieza de tierras marginales, el arrendamiento de tierras o el desarrollo de actividades no agrícolas; ii) las migraciones estacionales o permanentes; iii) la movilización comunitaria tanto para el logro de objetivos sociales (por ejemplo, la construcción de aulas escolares, el pago de sueldos a los maestros, y la financiación de planes de seguros de salud) como para la realización de actividades económicas (por ejemplo, autoayuda,

organizaciones comunitarias y cultivo colectivo), y iv) el trabajo asalariado. Los mecanismos institucionales que podrían mitigar los riesgos relacionados con la producción siguen siendo limitados.

Tierra y medio ambiente

11. La inseguridad de la tenencia de la tierra sigue siendo el principal obstáculo con que tropieza el 67% de los hogares (2001) para aumentar la productividad agrícola. Sin embargo, únicamente se cultiva el 30% de las tierras de labranza, las explotaciones tienen una superficie media que no supera 1,3 ha y están divididas en parcelas muy pequeñas, lo cual impide la mecanización y el uso eficiente de los factores de producción. Los procedimientos de registro catastral están muy centralizados y son sumamente largos y costosos, lo cual favorece el desarrollo de un sistema de registro informal. La nueva política de tenencia de la tierra (2005) tiene por objeto asegurar la tenencia creando un entorno institucional y legislativo más eficiente y estableciendo un sistema descentralizado de ordenación de las tierras. El estado del medio ambiente y la protección de los recursos naturales son fundamentales en las zonas rurales y se han visto gravemente afectados por el crecimiento demográfico durante los últimos cien años. La deforestación (bosque seco en la costa occidental y bosque húmedo en la costa oriental) y la degradación de las tierras (en particular, la erosión en el altiplano) son motivo de especial preocupación.

Acceso a los servicios no financieros en las zonas rurales

12. Cuando se desmantelaron los servicios públicos de apoyo agrícola, los pequeños productores no pudieron recurrir a otros mecanismos de apoyo. Sólo menos del 20% de esos agricultores disponen de asesoramiento técnico. Además, el acceso de los pequeños productores a los insumos y el equipo agrícola es muy limitado debido a las distancias que deben recorrer (en 2001 la distancia media hasta el punto de venta de insumos al por menor más cercano era de 64 km), así como a la falta de información y a los precios elevados. Otros servicios de apoyo, como los de farmacia o veterinaria, comercialización, embalaje, distribución y transporte, también son insuficientes. Por otra parte, la debilidad de las organizaciones de agricultores limita el acceso a los servicios de apoyo agrícola.

Acceso a los servicios financieros

13. La población rural no tiene prácticamente acceso a los bancos comerciales, de manera que la principal fuente de crédito siguen siendo los prestamistas tradicionales. Sin embargo, se observan tendencias alentadoras en el sector financiero rural. La tasa de penetración de las instituciones de microfinanciación (IMF) rurales ha aumentado del 0,5% al 5% en 15 años y su gama de productos se ha ampliado desde la concesión exclusiva de préstamos estacionales hasta el crédito prendario, el arrendamiento con opción de compra y los préstamos de emergencia. El desarrollo de las IMF se ve respaldado por un entorno institucional propicio y cuenta con el firme compromiso de la comunidad de donantes. Sin embargo, estas instituciones aún concentran principalmente sus actividades en las zonas productivas y siguen siendo estructuras frágiles que tropiezan con diversas limitaciones, como la escasez de personal cualificado, la insuficiencia de los controles internos y la gestión deficiente de las carteras. El Gobierno ha aprobado una estrategia nacional de microfinanciación (2004-2009) y recientemente se ha promulgado una nueva legislación en esa esfera.

Acceso a los mercados

14. Otro de los principales factores que limitan los ingresos de los pequeños productores es la falta de acceso a los mercados. Sólo el 21% de los hogares comercializa su producción. Las organizaciones de agricultores son débiles y carecen de información sobre las oportunidades de mercado. Los costos de transacción resultan elevados debido al mal estado de la red viaria, la insuficiente capacidad de almacenamiento y la falta de eficiencia en la recolección de los cultivos. Las cadenas de valor están mal organizadas. Este entorno desfavorable tiende a beneficiar a los intermediarios, a las

agroindustrias y a las empresas exportadoras, de manera que la participación de los pequeños productores en los beneficios es cada vez menor. Sin embargo, están surgiendo vínculos con los mercados que ofrecen perspectivas alentadoras. Los mercados nacionales tienen considerables posibilidades en materia de sustitución de las importaciones, en particular, las de arroz, y se prevé que el crecimiento demográfico urbano impulsará el crecimiento de la demanda de productos agrícolas. La incipiente producción por contrato para las agroindustrias puede facilitar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados internacionales, así como a las tecnologías, los insumos y el crédito. Sin embargo, el desarrollo de las exportaciones se ve limitado, en el plano internacional, por la dura competencia, la introducción de normas de calidad cada vez más rigurosas, el bajo nivel de los precios y su volatilidad, y, en el plano nacional, por los elevados costos de transacción, cuyas causas ya se han mencionado. El mal estado de los caminos incide directamente en la pobreza, que llega al 85% en las zonas rurales aisladas, mientras que en las zonas que están mejor comunicadas se sitúa en el 54%. Con el apoyo de diversos donantes, entre ellos el FIDA, el Gobierno está preparando un importante programa de rehabilitación de la red viaria.

B. Políticas, estrategias y contexto institucional

i) Contexto institucional nacional

Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca

15. En el marco de las reformas emprendidas por el Gobierno, las funciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se han centrado en la elaboración, la coordinación y el seguimiento de las estrategias nacionales, la reglamentación sectorial y la prestación de apoyo técnico a las regiones y comunas para la aplicación de las políticas agrícolas nacionales. Si bien el ministerio ya no presta apoyo directo a la producción, todavía no se ha adaptado plenamente para desempeñar sus nuevas funciones. No obstante, a más largo plazo, la actual reforma del ministerio permitirá racionalizar la estructura central, promover la función de las direcciones regionales y potenciar la capacidad del personal.

Regiones y comunas

16. La antigua organización en seis provincias y 1 346 comunas ha sido remplazada por una nueva estructura de gobierno local que abarca 22 regiones; la prioridad del Gobierno consiste en establecer planes de desarrollo basados en las regiones. La gestión de los gobiernos locales tanto en el plano regional como en el comunal tropieza con problemas debido a la falta de competencia técnica y la ineficiencia en la recaudación de impuestos, con la consiguiente escasez de recursos financieros. La Carta sobre la política de descentralización y desconcentración, aprobada en 2005, tiene por objeto mejorar la gestión pública local y reforzar la capacidad de las administraciones locales. Una de las medidas prioritarias previstas consiste en establecer un fondo para el desarrollo local que proporcionará a las comunas los recursos que necesiten para ejecutar sus planes de desarrollo.

Sector privado

17. Como ya se ha señalado, el desmantelamiento de los servicios públicos de apoyo agrícola ha dejado un vacío debido a que existen pocos proveedores de servicios privados. Sin embargo, está surgiendo una nueva oferta de servicios: i) las organizaciones de agricultores ofrecen insumos y servicios a sus miembros; ii) se han establecido algunos comerciantes minoristas de insumos; iii) algunas agroindustrias proporcionan asistencia técnica y crédito a productores contratados; iv) existen organizaciones profesionales vinculadas con determinadas cadenas de valor (como las del arroz o la leche), y v) en el marco de proyectos de desarrollo se contrata a proveedores de servicios. Estas iniciativas prometedoras están distribuidas de manera desigual en el país, se orientan principalmente a las regiones más productivas y suelen depender de la financiación de los proyectos. Con objeto de mejorar el acceso de los agricultores a los servicios de apoyo, el Gobierno prevé

establecer en los distritos centros de servicios agrícolas, cuya función consistirá en responder a la demanda de los agricultores en materia de servicios técnicos y financieros, entre ellos, los de investigación.

Organizaciones profesionales

18. Aproximadamente el 20% de los agricultores está integrado en alguna organización. Las organizaciones de agricultores, la mayoría de ellas creadas con apoyo exterior (iglesias, proyectos, ONG), dependen en gran medida de la financiación externa, y a menudo carecen de conocimientos técnicos y de gestión que les permitan dar respuesta a las necesidades de sus miembros, lo cual desalienta a los operadores privados que podrían colaborar con ellas. El Gobierno ha demostrado su firme propósito de incluir en la elaboración de las políticas a las cinco organizaciones centrales de agricultores creando diversos mecanismos consultivos en los planos local y nacional. Ahora bien, al carecer de una gestión adecuada y no tener objetivos claros, las organizaciones de agricultores también tropiezan con dificultades que limitan su influencia en las negociaciones. En el sector manufacturero, los artesanos están agrupados en organizaciones nacionales y regionales estructuradas por cadenas de valor, pero su representación es limitada.

ii) Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

Estrategias de reducción de la pobreza

19. En el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), aprobado en junio de 2003, se establecieron objetivos ambiciosos: la meta es que a más tardar en 2015 sólo el 40% de la población viva en la pobreza, para lo cual la tasa de crecimiento económico deberá ser al menos del 8% (la tasa actual es del 5%) y la tasa de inversiones deberá representar el 21% del PNB. Uno de los objetivos del Gobierno consiste en promover un crecimiento económico multisectorial aprovechando las posibilidades del país, en particular en el sector primario, y aumentando las exportaciones. El DELP se actualizó en junio de 2005 para reflejar el contenido de la declaración relativa a la visión de futuro titulada *Madagascar, naturellement*, cuyo objetivo consiste en transformar la actual economía de subsistencia en una economía de mercado fomentando la industria y los servicios vinculados con la agricultura, aumentando las exportaciones y desarrollando las cadenas de valor. En el Plan de acción de Madagascar, en curso de preparación, se expone la nueva estrategia del Gobierno para impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y alcanzar los ODM. Los principales pilares del DELP y del Plan de acción son los siguientes: i) restablecer el imperio de la ley y el buen gobierno de la sociedad; ii) impulsar y promover un crecimiento económico con una base social mucho más amplia, y iii) impulsar y promover sistemas que garanticen la seguridad de los recursos humanos y físicos, así como una mayor protección social.

Estrategias nacionales y regionales de desarrollo rural

20. En el Programa nacional de desarrollo rural, aprobado en diciembre de 2005, se hace hincapié en las regiones y se definen los enfoques adoptados por el Gobierno para acelerar el crecimiento de la economía rural. El objetivo general consiste en promover las asociaciones entre las instituciones públicas, los agricultores y el sector privado para aumentar la producción rural, aprovechar y proteger los recursos naturales, fomentar los mercados y estructurar las cadenas de valor. La labor del Gobierno se centra en la integración de la producción rural en la economía de mercado, el desarrollo de polos de crecimiento basados en las ventajas comparativas regionales y la promoción de las cadenas de valor para aprovechar las oportunidades de exportación. Este enfoque basado en polos de desarrollo tiene por objeto integrar a las regiones desfavorecidas en el mercado nacional.

Sector privado

21. En 2005, el Ministerio de Industrialización, Comercio y Desarrollo del Sector Privado aprobó el Programa nacional de apoyo al sector privado, cuyo objetivo consiste en crear un entorno que favorezca el fomento de las actividades empresariales. El

programa tiene las prioridades siguientes: reforma de las políticas para crear un clima que propicie las inversiones; desarrollo de la agroindustria, el turismo y la artesanía; promoción de las pequeñas y medianas empresas (Pymes); fomento de las asociaciones público-privadas y del diálogo entre el Estado y el sector privado; consolidación de las organizaciones profesionales, y establecimiento de servicios de apoyo.

iii) Armonización y alineación

22. El Gobierno y sus asociados en el desarrollo colaboran estrechamente. El FIDA es miembro del Grupo de Donantes para el Desarrollo Rural, la Seguridad Alimentaria y el Medio Ambiente, integrado por los donantes y las ONG internacionales, cuyo objetivo consiste en facilitar el diálogo sobre políticas con el Gobierno y la armonización y coordinación entre los donantes. El FIDA contribuye a financiar la Secretaría de Donantes, el órgano ejecutivo del grupo, que facilita el intercambio de información entre los donantes y la definición de posiciones comunes. La secretaría está organizada en subgrupos encargados de abordar diversas cuestiones relativas al desarrollo rural, dos de esas cuestiones revisten particular importancia para el FIDA. La primera se refiere al establecimiento de los centros de servicios agrícolas, que se financiarán con cargo al futuro Fondo nacional de desarrollo agrícola. El FIDA se unirá a otros donantes (la Unión Europea, el Departamento Suizo de Desarrollo y Cooperación y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) para financiar este mecanismo de múltiples donantes a fin de promover su asunción en el plano local y mejorar la coordinación entre los donantes. La segunda cuestión se refiere al fomento de los servicios de financiación rural. El FIDA es parte en un acuerdo con los donantes que participan en este subsector como el Organismo Francés de Desarrollo, el Departamento Suizo de Desarrollo y Cooperación, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización), cuyos objetivos consisten en intercambiar experiencias, armonizar enfoques e impulsar el diálogo sobre políticas con el Gobierno. Además, como signatario de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005, y siguiendo las indicaciones de su Junta Ejecutiva, el FIDA continuará alineando sus actividades con los procedimientos del Gobierno, de conformidad con las directrices que la Presidencia de la República está preparando conjuntamente con la Secretaría de Donantes.

III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país

A. Resultados, impacto y desempeño anteriores

23. Desde 1979 el FIDA ha apoyado 10 proyectos de desarrollo en Madagascar, por una cuantía total de USD 106 millones. Los proyectos de primera generación, a comienzos del decenio de 1980, se centraron en la seguridad alimentaria y el fomento del cultivo de arroz de regadío, principalmente en la parte sudoccidental del país. Los proyectos de segunda generación, hasta finales del decenio de 1990, fueron proyectos de desarrollo rural integrado centrados en la inversión en la infraestructura económica, primero en el altiplano central y posteriormente en las zonas costeras menos pobladas. Los proyectos de tercera generación se centran más concretamente en cuestiones subsectoriales, como el acceso a los mercados, la tenencia de la tierra y la creación de instituciones (asociaciones de regantes, instituciones de microfinanciación y organizaciones de productores correspondientes a las distintas cadenas de valor).
24. En el decenio de 1980 el desempeño de los proyectos del FIDA fue bastante limitado, como lo indican las bajas tasas de desembolso en las etapas de cierre. Por consiguiente, se decidió contratar a proveedores de servicios para que se encargaran de administrar los proyectos, lo cual permitió lograr claras mejoras a partir de mediados del decenio de 1990. Desde el punto de vista de los resultados y el impacto, las inversiones del FIDA en el país han beneficiado hasta la fecha a

362 000 hogares (2 millones de pobres de las zonas rurales) en una amplia variedad de regiones. Por ejemplo, el impacto de la intervención más reciente, el Proyecto de Desarrollo de la Región Centro-occidental, en Bongolava, se refleja en la infraestructura. El Gobierno seleccionó esta región para acoger a migrantes del altiplano. En el marco del proyecto se estableció una amplia red de caminos y puentes que vinculan distintas zonas y conectan la producción con los mercados. Las actividades del Proyecto de Desarrollo y Mejora de la Agricultura en el Noreste contribuyeron a mejorar los ingresos de los pequeños cultivadores de vainilla mediante actividades de extensión técnica. Gran parte de estos ingresos adicionales se destinaron al ahorro en el marco de un nuevo plan de crédito (OTIV SAVA) que actualmente cuenta con 18 sucursales, que administran un total de USD 10 millones depositados en cuentas de ahorro y es uno de los planes de crédito más rentable del país. En el sur, gracias al Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare, se establecieron 6 000 ha de pequeños y medianos sistemas de riego para el cultivo de arroz, lo cual permiten enviar actualmente cada año 25 000 t de arroz a Anosy evitando las hambrunas habituales (*Kere*) en toda esa región.

B. Enseñanzas extraídas

25. El programa actual, cuya cuantía asciende a USD 42 millones, abarca tres proyectos:
- i) el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare – Fase II, en las tierras secas del sur, que sigue siendo un proyecto de desarrollo rural integrado pero en sus actividades se hace particular hincapié en la promoción de las organizaciones de agricultores y en los vínculos con el mercado;
 - ii) el Programa de Fomento de los Ingresos Rurales, en las zonas costeras orientales, que se centra en el acceso a los mercados, y
 - iii) el Proyecto de Apoyo al Desarrollo en las Regiones de Menabe y Melaky, en el oeste, que prevé la promoción del acceso a la tierra y su ordenación, así como la prestación de apoyo para la formulación de políticas. En marzo y abril de 2006, el Gobierno llevó a cabo un examen de la cartera de proyectos del FIDA para extraer enseñanzas con miras a la preparación del COSOP. Otras enseñanzas se extrajeron de la evaluación en el intervalo entre las fases I y II del Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare, realizada en 2002, y de la experiencia reciente obtenida con los proyectos (informes finales, revisiones a mitad de período, informes de supervisión). Las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de esa labor son las siguientes:
- **La implantación regional** de los proyectos del FIDA debe mantenerse porque es uno de sus aspectos más positivos y está en consonancia con las nuevas estructuras de gobierno local. Sin embargo, para reforzar la sostenibilidad y el impacto de los proyectos, sus estructuras de ejecución deben apoyarse en las iniciativas locales y en las instituciones existentes prestándoles la asistencia que necesiten para reforzar su eficacia, en lugar de prescindir de ellas (como en el caso de las autoridades comunales con respecto a la planificación a nivel de aldea), de socavar su autoridad (como es el caso de las IMF que tienen actividades rentables financiadas con préstamos o donaciones) o de crear mecanismos específicos para proyectos concretos. La estrategia, la elaboración y la ejecución de los proyectos deben orientarse a la sostenibilidad desde el primer día y no el último año de ejecución.
 - **Integración social.** Si no se elaboran estrategias específicas para garantizar que los grupos más pobres se beneficien de las actividades de los proyectos, es probable que esos grupos se vean marginados de la dinámica de los proyectos, cuyos resultados beneficiarán a las categorías de hogares un poco más acomodados (aunque todavía pobres). **Los enfoques integradores** deben basarse en la previa determinación de los grupos vulnerables y de las limitaciones concretas con que tropiezan, y prever medidas de integración que sean objeto de seguimiento durante la ejecución. Con arreglo a un principio básico del

sistema de gestión de los resultados y el impacto, las actividades de seguimiento deben ser participativas.

- En el caso de la población pobre que reside en zonas más pobres y más aisladas es necesario aplicar **enfoques del desarrollo multisectoriales que respondan a las características locales**. Estos enfoques pueden contribuir a catalizar la economía local y preparar el terreno para intervenciones con orientación más sectorial.
- Si bien **la concertación con los lugareños** permite comprender mejor los sistemas de vida y las estrategias de la población pobre, la unidad de planificación no debe ser la aldea. En efecto, con arreglo a la organización administrativa del país, la comuna es el nivel más bajo en la planificación y asignación de recursos. Una planificación basada en las aldeas genera desequilibrios en las inversiones a nivel comunal y no contribuye a reforzar la capacidad de las comunas. Por el contrario, es preciso desarrollar vínculos entre las comunas y las aldeas para que la planificación comunal responda a las aspiraciones de los lugareños.
- Para poder adaptarse a unos entornos en rápida transformación, **el diseño de los proyectos debe ser flexible** en lugar de imponer la realización de actividades determinadas de antemano. Los agricultores y los demás agentes locales, entre ellos los grupos más pobres, deben participar en la formulación de los proyectos para que la oferta de éstos responda a su demanda y a sus posibilidades.
- El tamaño de las unidades de gestión de los proyectos tiende a reducirse y la ejecución de las actividades se encomienda cada vez más a contratistas malgaches. **La contratación externa** favorece una gestión más flexible y mejor adaptada a las características locales, y contribuye a reforzar las competencias de los operadores locales. Sin embargo, a veces resulta difícil encontrar operadores cualificados, en particular cuando se trata de actividades innovadoras. Es preciso elaborar mecanismos de asistencia técnica que garanticen la creación de capacidad y la transferencia de conocimientos especializados a los agentes locales.
- **El seguimiento y la evaluación (SyE)** sigue siendo el eslabón más débil en todos los proyectos. En los informes de evaluación *ex ante* es preciso proponer sistemas de SyE como instrumentos de gestión y prever los recursos humanos y financieros necesarios para su establecimiento. Esos sistemas deben establecerse en el momento de iniciar los proyectos y estar vinculados con los correspondientes sistemas de información nacionales y regionales. Es necesario que la información se ponga a disposición de los encargados de adoptar decisiones en los planos nacional y regional para prestarles apoyo en el examen de los resultados de los proyectos y en la adopción de decisiones concertadas a fin de mejorar su eficacia.

IV. Marco estratégico del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA en el país

26. La ventaja comparativa del FIDA se deriva de dos aspectos complementarios de su programa en el país. En primer lugar, todas sus intervenciones apoyan el desarrollo de actividades productivas en las zonas vulnerables y con los grupos vulnerables, mientras que ningún otro donante de mediana escala en Madagascar se ocupa de este tipo de actividades. En particular, el FIDA cuenta con experiencia valiosa en la prestación de apoyo a zonas rurales marginadas mediante proyectos de desarrollo rural integrado, como el Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare, en las tierras áridas del sur, o el Proyecto de Desarrollo de la Región Centro-occidental,

en el oeste. En segundo lugar, los proyectos del FIDA están orientados a las regiones, lo cual representa para el Gobierno uno de los aspectos más positivos del programa. De esta manera, el FIDA puede establecer fuertes vínculos entre el plano local y los planos regional o provincial, lo cual facilita la integración de las zonas aisladas. En este marco, la promoción de los vínculos comerciales entre los pequeños productores y el sector privado es un elemento importante de las intervenciones del FIDA y, en particular, del Programa de Fomento de los Ingresos Rurales, cuyos resultados se aprovecharán en la elaboración de los nuevos programas.

B. Objetivos estratégicos

Meta estratégica

27. La prioridad del Gobierno consiste en luchar contra la pobreza en las zonas rurales creando polos de crecimiento regionales que puedan impulsar un desarrollo económico regional centrado en las cadenas de valor estratégicas basándose en las ventajas regionales y en el establecimiento de asociaciones público-privadas. **Por consiguiente, la meta estratégica del FIDA en Madagascar consiste en promover un desarrollo regional utilizando enfoques integradores que aseguren la participación de los pobres, para garantizar que los productores más vulnerables puedan beneficiarse del crecimiento económico rural y mejorar sus medios de vida.** El FIDA apoyará los planes del Gobierno encaminados a impulsar el desarrollo regional, para facilitar la transformación del sector rural tradicional, aislado, en un sector productivo profesional, competitivo e integrado en el mercado. Con arreglo a su mandato, el FIDA centrará su estrategia en el empoderamiento de los pobres de las zonas rurales y en la mejora de sus medios de vida.

Distribución geográfica de las actividades

28. En consonancia con el papel asignado a los gobiernos regionales, el FIDA mantendrá la orientación regional de su programa. Las intervenciones responderán a las características regionales y prestarán apoyo para la consecución de las prioridades regionales en materia de desarrollo. En colaboración con el Gobierno, se seleccionarán nuevas regiones de intervención aplicando criterios relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad, pero teniendo en cuenta también factores como la densidad demográfica y la existencia de un potencial agroecológico. En cada región, el FIDA determinará, alrededor de los polos de crecimiento, las zonas más vulnerables que tengan limitaciones tanto naturales como estructurales (por ejemplo, el aislamiento, el escaso acceso a las tierras y la mayor duración de los períodos de carestía). Con arreglo al Programa nacional de desarrollo rural, el FIDA prestará asistencia a los gobiernos regionales y a las partes interesadas de las zonas rurales para elaborar estrategias encaminadas a aprovechar el potencial de estas zonas vulnerables y conectarlas con los polos de crecimiento más cercanos y con las economías regional y nacional, o bien con los mercados de exportación.

Prioridades del país y del FIDA

29. La orientación estratégica del FIDA consiste en prestar apoyo al Programa nacional de desarrollo rural y a las otras estrategias sectoriales importantes para fomentar el desarrollo rural, por ejemplo, la Carta de política relativa a la tenencia de la tierra, el Programa nacional de apoyo al sector privado, la Carta política relativa a la descentralización y la desconcentración, y la estrategia nacional de microfinanciación. Estos instrumentos normativos están en consonancia con las prioridades fijadas en la estrategia regional del FIDA, en particular las que se refieren a la promoción de las vinculaciones con el comercio equitativo al fomento de la financiación rural y el acceso a la información y las tecnologías. Se utilizarán donaciones de nivel regional para complementar las iniciativas nacionales, en particular en materia de microfinanciación, SyE, y creación de capacidad en las organizaciones de agricultores.

Objetivo 1: mejorar la gestión de riesgos y reducir la vulnerabilidad ampliando el acceso de los pobres de las zonas rurales a los recursos y los servicios.

30. Debido al entorno de alto riesgo, los productores rurales pobres limitan sus inversiones y se concentran en la producción de cultivos alimentarios para consumo familiar y en actividades no agrícolas de bajo costo y bajo nivel tecnológico. El FIDA promoverá el establecimiento de mecanismos sostenibles para mitigar los riesgos aumentando al mismo tiempo la productividad. Sus actividades se centrarán en dos ámbitos. En primer lugar, contribuirá a **reducir los riesgos para la producción** facilitando el **acceso de los pequeños productores a los servicios de apoyo**, a fin de que incrementen su productividad y su capacidad de resistir a las crisis provocadas por factores naturales mediante una mayor utilización de los insumos, de equipo de más calidad, de tecnologías mejoradas y del riego. El FIDA prestará apoyo a los proveedores de servicios para que puedan responder a las demandas de los pequeños productores, entre ellos, los más pobres. Promoverá el establecimiento de asociaciones entre organizaciones de agricultores, operadores privados y servicios públicos, prestará apoyo para la creación de centros de servicios agrícolas y contribuirá a financiar el Fondo de desarrollo agrícola. Además, procurará mejorar el **acceso sostenible de los pequeños productores a los servicios financieros**, para reforzar su capacidad de realizar inversiones productivas. El FIDA incluirá un componente de microfinanciación en cada uno de sus proyectos a fin de consolidar a las IMF rurales ya establecidas, apoyar la ampliación de las redes de microfinanciación y prestarles asistencia para que diversifiquen sus productos a fin de responder mejor a las necesidades de los hogares pobres. En segundo lugar, el FIDA contribuirá a **reducir los riesgos vinculados con la inseguridad de la tenencia de la tierra**. El Fondo ya ha prestado un apoyo importante al conceder una donación para la preparación del programa nacional relativo a la tenencia de la tierra. Seguirá prestando apoyo a la reforma del régimen de tenencia de la tierra en las zonas abarcadas por el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de las Regiones de Menabe y Melaky mediante el establecimiento de oficinas comunales de ordenación de las tierras y la preparación de planes locales de utilización de las tierras.

Objetivo 2: aumentar los ingresos de los pobres de las zonas rurales mediante la diversificación de las actividades agrícolas y la promoción de las empresas rurales

31. El FIDA apoyará la integración de los pequeños agricultores en la economía de mercado para que puedan aumentar sus ingresos e incrementar sus activos. A tal efecto, promoverá el **desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas rurales** integrando la producción agrícola, los servicios y las actividades de apoyo no agrícola en las cadenas de valor que reflejen las ventajas productivas regionales y las oportunidades de mercado. En el sector agrícola, el Fondo promoverá la intensificación y diversificación de la producción competitiva de más valor agregado aprovechando las ventajas comparativas regionales. En el sector no agrícola, prestará apoyo a pequeñas empresas de gran densidad de mano de obra para el suministro de bienes y servicios de apoyo agrícola, en particular la elaboración de productos agrícolas. En ambos sectores, el FIDA mejorará el **acceso de los pequeños productores a los mercados** apoyando el desarrollo de las cadenas de valor regionales, facilitando la integración de las explotaciones familiares en esas cadenas, promoviendo empresas de comercialización y elaboración, y fomentando una distribución más equitativa de los beneficios. A fin de facilitar la comercialización de la producción y reducir los costos de transacción, el FIDA complementará las iniciativas de otros donantes encaminadas a rehabilitar los caminos de acceso a los mercados. También prestará apoyo a las actividades que lleve a cabo el Gobierno para promover la **formación profesional**, con objeto de crear oportunidades de empleo para los jóvenes y promover prácticas agrícolas profesionales, intensivas y orientadas al mercado. En consonancia con el DELP y la política de formación profesional que se está elaborando, el FIDA respaldará a las

instituciones de formación rurales destinadas a los jóvenes que hayan terminado la enseñanza primaria y a los adultos que ya se dediquen a actividades agrícolas. El Fondo también promoverá mecanismos de colaboración entre el sector privado, las IMF, las organizaciones de agricultores y las autoridades locales para prestar apoyo a los jóvenes cursillistas facilitándoles el acceso a la tierra y a servicios financieros y técnicos a fin de que puedan establecer empresas rurales rentables.

Objetivo 3: Reforzar la capacidad profesional de los pequeños productores y sus organizaciones para aumentar su participación en el desarrollo económico y normativo

32. El FIDA apoyará la creación de organizaciones de pequeños productores para ampliar sus conocimientos técnicos, facilitar su integración en el entorno económico y ayudarlos a responder mejor a los riesgos climáticos y económicos. Más concretamente, la labor del Fondo se centrará en tres esferas. En primer lugar, apoyará a las asociaciones de pequeños productores y a sus organizaciones centrales para que presten **servicios a sus miembros** en los ámbitos en que cuenten con ventajas comparativas, o para establecer asociaciones equitativas con el sector privado. En segundo lugar, el FIDA las ayudará a desarrollarse aumentando su capacidad de responder a las necesidades de sus miembros y les prestará asistencia para que sean más representativas y mejoren su capacidad de rendir cuentas a sus miembros. En tercer lugar, el Fondo promoverá el establecimiento de **organizaciones de agricultores por cadenas de valor** y mejorará sus conocimientos técnicos para que puedan elaborar estrategias comunes encaminadas a incrementar la productividad y aumentar sus beneficios. En todas las estrategias de desarrollo se incluirán actividades de alfabetización funcional y de enseñanza de la aritmética elemental. Al mismo tiempo, el FIDA apoyará el establecimiento de mecanismos de consulta entre los diferentes agentes de cada cadena de valor (mecanismos interprofesionales) y reforzará la capacidad de negociación de las organizaciones de agricultores para defender los intereses de sus miembros. Por último, el Fondo **facilitará el diálogo entre las organizaciones de pequeños productores y el Gobierno** en el marco de los principales mecanismos consultivos nacionales y regionales que participen en la elaboración de políticas y programas, como los grupos de trabajo sobre desarrollo rural regional y los comités de desarrollo regionales y comunales. A tal efecto, se deberá impartir capacitación y difundir información sobre las cuestiones fundamentales y las políticas nacionales en materia de desarrollo rural (por ejemplo, la gestión de las cadenas de valor, el comercio internacional, el régimen de tenencia de la tierra, la financiación rural y la legislación vigente), así como facilitar el intercambio de experiencias entre las organizaciones.

C. Oportunidades de innovación

33. En consonancia con los objetivos estratégicos fijados en el COSOP, el FIDA apoyará la innovación en relación con los servicios de apoyo agrícola, en particular los de financiación rural, así como con el empleo en sectores distintos de la agricultura.

Desarrollo de los servicios de apoyo agrícola

34. El FIDA contribuirá a reforzar la capacidad profesional de las organizaciones de agricultores y de sus organizaciones centrales para que puedan acceder colectivamente a los servicios de apoyo, mantener vinculaciones con los mercados e influir en las políticas. Un instrumento importante para impulsar el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones de agricultores serán los centros de servicios agrícolas, que contribuirán a coordinar la demanda de los agricultores a la oferta de servicios técnicos y financieros, y el Fondo de desarrollo agrícola, que reunirá recursos de los donantes para sufragar esos servicios. El FIDA alentará la creación de dichos centros, que aprovecharán la diversidad de experiencia y las características locales para promover el establecimiento de una oferta de servicios sostenible por una amplia gama de proveedores (empresas privadas, organizaciones centrales de agricultores, empresas de consultoría y ONG locales). También apoyará

la participación directa de las organizaciones de agricultores en la gestión de los centros, contribuirá al Fondo de desarrollo agrícola y pondrá a prueba mecanismos para garantizar que los agricultores más pobres tengan un acceso equitativo a los servicios.

Empleo no agrícola y servicios de fomento empresarial

35. El FIDA apoyará el establecimiento de pequeñas empresas no agrícolas para crear nuevas fuentes de ingresos y de empleo en las zonas muy pobladas, abrir canales de comercialización de la producción agrícola y ampliar la oferta de bienes y servicios de apoyo agrícola. En esta nueva esfera de actividad, el Fondo promoverá la reforma de las políticas, la prestación de asistencia técnica y el establecimiento de mecanismos de financiación, para facilitar la creación de empresas, a saber: la creación de un entorno normativo y jurídico propicio; la oferta de servicios de fomento empresarial para reforzar tanto los conocimientos técnicos, como la capacidad de comercialización y de gestión de las empresas, y el acceso a mecanismos apropiados para la financiación de las inversiones y del capital de explotación.

Fortalecimiento de la financiación rural

36. Para apoyar el establecimiento de servicios financieros rurales adaptados a las necesidades de los pequeños productores, el FIDA utilizará dos instrumentos complementarios: i) la incorporación de componentes de microfinanciación en proyectos más amplios permitirá prestar apoyo a las redes de microfinanciación ya establecidas para que puedan llegar a los pequeños productores y a los grupos desfavorecidos, reforzar su capacidad de gestión y gobernanza, consolidar sus vínculos con los bancos comerciales y diversificar sus productos para adecuarse mejor a la demanda, y ii) en el futuro proyecto de apoyo a las empresas rurales se incluirá un componente importante de financiación rural. En el marco de este componente se definirá una **estrategia común en materia de financiación rural**, aplicable a todo el programa del FIDA en Madagascar, que permitirá unificar los enfoques de los proyectos. La estrategia se centrará en el papel que desempeña el crédito rural en el desarrollo de las cadenas de valor (apoyadas por los proyectos) y el establecimiento de mercados sostenibles para los pequeños productores. En el marco de este componente también **se pondrán a prueba productos o mercados innovadores**; esto podría abarcar: i) productos basados en asociaciones entre proveedores de servicios financieros y de otra índole, o la vinculación de la concesión de crédito a corto plazo con actividades de educación en materia de crédito o de capacitación técnica; ii) la ampliación del sistema actual de crédito prendario (*greniers communs villageois*) a otros agentes (sector privado o empresas creadas por pequeños agricultores), combinada con pólizas de seguro y extensión de títulos de propiedad; iii) la oferta de planes de financiación para las pequeñas y medianas empresas que creen empleo rural o nuevos canales de comercialización, y iv) el ensayo de planes de seguros para reducir la vulnerabilidad de los pobres de las zonas rurales, por ejemplo, fondos de emergencia o seguros de vida.

D. Estrategia de focalización

37. Con arreglo a la política de focalización aprobada en 2006, el FIDA formulará estrategias para los proyectos que facilitarán la integración de los hogares más pobres en el proceso de desarrollo de una manera acorde con las características regionales. La focalización geográfica se centrará en la pobreza, la densidad de población y el potencial agrícola. El Fondo prestará asistencia a las autoridades regionales y locales y a las partes interesadas del medio rural para determinar las zonas y los grupos vulnerables, analizar la vulnerabilidad y las causas de la pobreza, y, sobre la base del potencial regional, elaborar medidas encaminadas a corregir los desequilibrios geográficos (ampliando la infraestructura y la red de servicios de apoyo) y facilitar la integración de los grupos más pobres. Mediante la aplicación del enfoque de los medios de vida sostenibles se determinaron tres categorías de pobres

de las zonas rurales: i) las personas muy pobres sin tierra; ii) las personas pobres con pequeñas parcelas que dedican al cultivo de arroz, y iii) las personas menos pobres que poseen tierras y animales.

Integración

38. Al prestar apoyo al crecimiento económico regional, los proyectos se centrarán en las características de los diferentes grupos socioeconómicos, con inclusión de los más pobres, ampliando sus perspectivas económicas en función de las oportunidades de crecimiento regionales. Las medidas concretas para llegar a los grupos más pobres podrían abarcar lo siguiente: i) el apoyo a actividades de desarrollo viables con posibilidades de crecimiento que revistan interés para los grupos más vulnerables (por ejemplo, cultivos alimentarios, cría de animales pequeños, producción forestal o artesanía); ii) la asistencia a las pequeñas y medianas empresas que puedan crear empleo para las personas más pobres; iii) el suministro de servicios financieros y de otros servicios de apoyo que sean accesibles para las personas más pobres; iv) la prestación de asistencia a los grupos desfavorecidos para que puedan participar en la adopción procesos de adopción de decisiones socioeconómicas (por ejemplo, mecanismos de consulta regionales y comunales, gestión de la infraestructura colectiva, organizaciones de agricultores, organizaciones encargadas de asegurar las cadenas de suministro y juntas de gestión de organizaciones de servicios); v) el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores para que representen mejor los intereses de los agricultores pobres y les faciliten el acceso a los servicios y los mercados, y vi) la creación de mecanismos que amplíen el acceso de las personas más pobres a la tierra. Cuando sea necesario, el FIDA también podrá cofinanciar la prestación de servicios sociales básicos (por ejemplo, el acceso al agua o a servicios sanitarios) a fin de crear condiciones mínimas que respalden la participación sostenible de los grupos y las zonas más pobres en el desarrollo regional.

Género

39. Las estrategias integradoras también favorecerán una representación equilibrada de hombres y mujeres al hacer hincapié en cadenas de valor donde las mujeres estén más presentes o tengan ventajas comparativas, además de facilitar su acceso a los servicios, la información, el establecimiento de redes y la adopción de decisiones. Las autoridades regionales y locales, las organizaciones de agricultores y de mujeres, o representantes de los grupos más vulnerables y otras partes interesadas rurales participarán en la formulación de estas estrategias y en el seguimiento de su aplicación e impacto. Todas estas actividades se incluirán en el diseño de los nuevos proyectos. En el caso de los proyectos en curso será preciso hacer un esfuerzo especial para ajustarlos a estas orientaciones, y prever asistencia técnica para la prestarles el apoyo metodológico necesario.

E. Vinculaciones con las políticas

40. Las siguientes cuestiones prioritarias que han de abordarse en el diálogo sobre políticas son las que en la evaluación de los resultados del sector rural (véase el cuadro *infra*) recibieron una puntuación inferior a 4 (moderadamente satisfactoria) y revisten interés para el programa en el país.

Desarrollo equitativo

41. En consonancia con los objetivos fijados en el COSOP, el FIDA promoverá la aplicación de estrategias integradoras y el establecimiento de nuevos mecanismos para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento y una mejor integración de las zonas más pobres y los grupos más vulnerables en el proceso de desarrollo. El diálogo sobre políticas acerca de estas cuestiones se entablará en tres planos. En los **niveles local y regional**, los proyectos abarcarán la prestación de asistencia a las administraciones comunales y regionales para que promuevan estrategias que integren a los grupos y las zonas más pobres en la dinámica del crecimiento. En el **plano nacional**, el FIDA apoyará la formulación de políticas en el marco de la ejecución de los proyectos. En todos los nuevos proyectos

de préstamos, a la formulación de políticas y al desarrollo institucional para prestar asistencia al Gobierno en la elaboración de marcos normativos en favor de los pobres se combinará con iniciativas sobre el terreno que puedan contribuir a la formulación de políticas nacionales y al desarrollo institucional. Los proyectos financiados mediante donaciones complementarán estas medidas proporcionando orientaciones normativas adicionales en esferas innovadoras, mientras que el nuevo sistema de SyE del programa facilitará la determinación y difusión de las prácticas más idóneas. En la Secretaría de Donantes, el FIDA participará en la elaboración de posiciones comunes para que los enfoques integradores y las cuestiones relativas a la equidad se reflejen en las políticas nacionales de desarrollo rural.

Política de apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas para luchar contra la pobreza

42. El FIDA promoverá la formulación de un entorno de políticas y de disposiciones legislativas que fomente las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y prestará asistencia al Ministerio de Industrialización, Comercio y Desarrollo del Sector Privado para establecer una plataforma en la que el ministerio, las organizaciones profesionales y otros interesados formulen políticas y estrategias sectoriales, y llevará a cabo un seguimiento de su aplicación.

Organizaciones de agricultores

43. El FIDA prestará apoyo a las organizaciones de agricultores para que puedan participar activamente en la formulación de las políticas a nivel regional y nacional. A tal efecto, el nuevo proyecto centrado en las organizaciones de agricultores tendrá por objeto reforzar su capacidad de influir en la introducción de cambios normativos y de entablar negociaciones con el Gobierno. En el marco del Foro Campesino, el FIDA también promoverá la participación de dichas organizaciones en foros consultivos y apoyará la creación de una plataforma consultiva permanente entre esas organizaciones y el Gobierno con miras a la aplicación del Programa nacional de desarrollo rural. Por último, el Fondo prestará apoyo en la formulación de orientaciones generales y disposiciones legislativas encaminadas a mejorar la eficacia de las organizaciones de agricultores y la realización de actividades de formación profesional en las zonas rurales.

V. Gestión del programa

A. Gestión del COSOP

SyE del programa en el país

44. Para reforzar la coherencia del programa y medir su desempeño, el FIDA establecerá un sistema de SyE del programa que permitirá: i) integrar ese sistema en los sistemas nacionales de SyE, en particular, en el sistema de SyE del DELP; ii) medir los resultados de los programas y proyectos del FIDA y evaluar su impacto; iii) intercambiar información sobre desarrollo rural con partes interesadas de los sectores público y privado para garantizar la coordinación de las intervenciones y una mejor adaptación de las actividades de los proyectos a los cambios que se registren; iv) poner a prueba mecanismos e instrumentos que apoyen el diálogo entre los interesados en las actividades de desarrollo rural a fin de mejorar tanto el desempeño del programa y de los proyectos como la respuesta de las intervenciones públicas a las necesidades expresadas por la población pobre de las zonas rurales, y v) introducir una metodología participativa de SyE en consonancia con el sistema de gestión de los resultados y el impacto. Se ofrecerá apoyo metodológico a los equipos de los proyectos para reforzar su capacidad, armonizar los enfoques e instrumentos de SyE de los proyectos y establecer el sistema de SyE del programa. Se crearán vinculaciones entre los sistemas de SyE del programa y de los proyectos.

Exámenes del COSOP

45. El Gobierno llevará a cabo exámenes anuales del COSOP y el FIDA le prestará la asistencia metodológica y financiera que sea necesaria. Se organizarán talleres anuales sobre la ejecución del COSOP, en los que participará el personal de los proyectos y los principales asociados del FIDA. A finales de 2009 el Fondo llevará a cabo una revisión a mitad de período de la ejecución del COSOP. Por lo que se refiere a la formulación del COSOP, los asociados del FIDA y las partes interesadas en los planos nacional, regional y comunal participarán en la revisión a mitad de período; la población pobre y más vulnerable desempeñará una función central en este proceso.

B. Gestión del programa en el país

Flexibilidad y fortalecimiento institucional

46. Con arreglo a los objetivos fijados en el COSOP, en los nuevos proyectos se adoptarán enfoques más flexibles basados en procesos orientados por la demanda y financiados mediante recursos no asignados, a fin de que las intervenciones de los proyectos se adapten mejor a un entorno en permanente transformación. Los proyectos estarán más integrados en el marco institucional existente y se requerirá:
- i) una colaboración más estrecha con los gobiernos regionales para que los proyectos contribuyan a la consecución de las prioridades de desarrollo regional;
 - ii) la participación de las autoridades comunales en la planificación local;
 - iii) la prestación de apoyo a las IMF para que elaboren productos adaptados a los grupos más vulnerables;
 - iv) la prestación de apoyo a los centros de servicios agrícolas después de su establecimiento, y
 - v) la aportación de fondos de múltiples donantes para mejorar la armonización y alineación con las políticas nacionales.

Apoyo metodológico

47. En los proyectos del FIDA se procura introducir nuevos enfoques e instrumentos para reducir la pobreza rural e integrar a la población rural pobre en el proceso de desarrollo. En el diseño de los proyectos se afrontan problemas complejos que a menudo requieren la adopción de enfoques complejos, los cuales, por definición, son nuevos para los equipos que se encargan de ejecutarlos. A fin de facilitar y acelerar la ejecución de los proyectos, el FIDA velará por que los equipos de los proyectos cuenten con el apoyo metodológico de los equipos de preparación, en particular en las etapas iniciales de la ejecución, y que posteriormente reciban ese apoyo en el marco de las misiones de supervisión y de las actividades de asistencia técnica nacionales e internacionales. El programa también prevé el establecimiento de vinculaciones entre los proyectos financiados por el FIDA y las redes de desarrollo nacionales e internacionales.

Presencia sobre el terreno y equipo de gestión del programa en el país

48. En 2003 el FIDA contrató a un oficial de enlace sobre el terreno, encargado de prestar apoyo a la ejecución del programa y de facilitar las relaciones con el Gobierno y los donantes. Esta función se mantendrá durante los próximos años puesto que ha permitido dar mayor notoriedad al Fondo, acelerar su capacidad de reacción y adaptación a los cambios normativos, y ampliar y definir mejor la información relativa al desarrollo del país. Además, la oficina de apoyo al programa, establecida en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, seguirá prestando asistencia a los equipos de los proyectos para agilizar la solución de los problemas administrativos a nivel central. Se reforzará el equipo de gestión del programa en el país y a partir de 2007 se dispondrá de capacidad de SyE. Las modalidades de supervisión se adaptarán al nuevo modelo operativo del FIDA y en el programa en el país será preciso mejorar el equilibrio entre las instituciones de cooperación y la supervisión directa. Se ampliarán las funciones del equipo de gestión para adaptar los proyectos existentes a los nuevos objetivos estratégicos fijados en el COSOP (en particular, el objetivo transversal 1).

Calificación en función de los resultados de la cartera

49. La asignación financiera del FIDA para Madagascar se calcula con arreglo al PBAS, que tiene en cuenta los resultados macroeconómicos, las políticas e instituciones rurales y los resultados de la cartera medidos por el número de proyectos en situación de riesgo. Este último dato se actualiza cada año sobre la base de un informe del gerente del programa en el país sobre la situación de los proyectos, en el cual se cuantifican los resultados de los proyectos. Madagascar no tiene proyectos en situación de riesgo y, para mantener esta calificación positiva, se reforzará el apoyo del equipo de gestión del programa en el país y de la institución cooperante.

C. Asociaciones

Asociaciones institucionales

50. A fin de aumentar la sostenibilidad y reforzar el control de las intervenciones a nivel regional financiadas por los proyectos, se promoverá una mayor integración de los proyectos en el marco institucional regional. A tal efecto, se establecerán relaciones más estrechas entre los proyectos y los gobiernos regionales, y se reforzará su capacidad de contribuir al desarrollo regional. Además, el FIDA procurará ampliar el impacto de sus intervenciones contribuyendo a la introducción de cambios institucionales y normativos, además de colaborar con otros donantes.

Asociaciones con organizaciones de la sociedad civil

51. Ya se ha recurrido en gran medida a las **ONG nacionales** para el suministro de servicios de apoyo técnico y de asesoramiento a los productores, así como para la realización de actividades en materia de alfabetización y creación de capacidad. Las **ONG internacionales** aportan conocimientos especializados sobre metodologías y enfoques innovadores. Cuando sea apropiado se establecerán y reforzarán asociaciones con estos dos tipos de ONG.

Asociaciones con el sector privado

52. El FIDA tiene el firme propósito de promover el establecimiento de asociaciones entre el sector privado y los pequeños productores. En primer lugar, preparará un nuevo proyecto para apoyar a **las microempresas y las pequeñas empresas rurales**. En segundo lugar, promoverá, en el marco de Programa de Fomento de los Ingresos Rurales, un **nuevo tipo de asociación entre los pequeños agricultores y las agroindustrias**, en cuyo marco prestará apoyo tanto a los pequeños agricultores como a los empresarios del sector agroindustrial como medio para conseguir una distribución más equilibrada de los beneficios. En tercer lugar, mediante la creación de centros de servicios agrícolas contribuirá a diversificar la **oferta de servicios de apoyo, en particular los de suministro de insumos y de comercialización, adaptadas a las necesidades de los productores rurales**.

Asociaciones con donantes

53. Por invitación del FIDA, los principales donantes que actúan en el ámbito del desarrollo rural participaron en el comité preparatorio del COSOP. Además, el Fondo armonizó el calendario de preparación del COSOP con el de la Unión Europea y el Banco Mundial a fin de mejorar la coordinación entre los tres programas. El FIDA ha establecido asociaciones con otros donantes importantes, como la Cuenta del Reto del Milenio, que contribuye a financiar el Proyecto de Apoyo al Desarrollo en las Regiones de Menabe y Melaky, y con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Fondo OPEP), que cofinancia el Programa de Fomento de los Ingresos Rurales. En el marco de estas actividades, el FIDA aunarà fuerzas con INTERCOOP, que representa a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, a fin de plantear estas cuestiones en el ámbito de la Secretaría de Donantes múltiples.

D. Gestión de conocimientos y comunicación

54. El FIDA promoverá el intercambio de conocimientos, mediante sistemas de información, entre los proyectos, las autoridades locales y nacionales y las organizaciones profesionales. A tal efecto, establecerá sistemas de SyE en los proyectos para que no sólo permitirán medir el desempeño y los resultados de los proyectos, sino también extraer las enseñanzas pertinentes. El sistema de SyE del programa en el país se basará en una estrategia en materia de comunicaciones cuyos objetivos consisten en difundir los resultados de los proyectos, las enseñanzas extraídas y las prácticas más idóneas entre los asociados del FIDA en los planos local, regional y nacional, además de contribuir al diálogo sobre políticas. Las actividades de gestión de conocimientos se centrarán en particular en la elaboración de enfoques integradores y la creación de actividades generadoras de ingresos.
55. La estrategia en materia de gestión de conocimientos consistirá en identificar las partes interesadas clave y los canales de comunicación apropiados; a tal efecto:
- i) las contribuciones técnicas a redes y foros internacionales se basarán en la experiencia efectiva sobre el terreno, como la experiencia adquirida en el proyecto de riego de Mandrare y difundida por conducto del Programa de mejora de la ordenación de las aguas para la agricultura en el África oriental y meridional, o la adquirida en materia de reforma agraria en el marco de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra; ii) sobre la base del modelo del Proyecto de Desarrollo y Mejora de la Agricultura en el Nordeste, cada proyecto desarrollará su propia memoria institucional mediante una biblioteca electrónica difundida en formato CD y por Internet; iii) se fomentará el intercambio de experiencias entre los proyectos y las principales enseñanzas extraídas mediante las actividades del FIDA en Madagascar se difundirán en toda la organización. Cada proyecto del programa en el país establecerá un sitio web vinculado con el sitio del Gobierno, sobre la base del modelo del Proyecto de Fomento de los Ingresos Rurales, y iv) estas actividades abarcarán la difusión regular, mediante artículos de prensa, de información para los medios de comunicación nacionales e internacionales. Ya se han establecido relaciones apropiadas con los medios de comunicación nacionales y los proyectos del FIDA seguirán teniendo una cobertura adecuada en la prensa nacional. Otro objetivo consistirá en promover una mayor cobertura de la experiencia en Madagascar en la prensa internacional, y cada año se preparará en el marco de los proyectos un artículo cuya calidad ha de responder a las internacionales.
56. Al mismo tiempo, el FIDA **facilitará el acceso de los pobres de las zonas rurales a la información y los conocimientos** para ayudarlos a adoptar sus propias decisiones con conocimiento de causa. En colaboración con los pobres de las zonas rurales y sus organizaciones, se formularán estrategias en materia de información y de comunicaciones. Las principales prioridades serán la promoción de emisoras de radio rurales pertenecientes a agricultores y a sus organizaciones, y gestionadas por ellos, para lo cual se aprovechará la experiencia exitosa del Proyecto de Desarrollo de la Cuenca del Alto Mandrare; la promoción de plataformas consultivas, integradas por organizaciones de pequeños productores y otros interesados, para facilitar el intercambio de información, en especial con respecto a las cadenas de valor más importantes; el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de agricultores para transmitir información a sus miembros, y la diversificación del apoyo en materia de comunicaciones y su adaptación a destinatarios analfabetos.

E. Marco de financiación con arreglo al PBAS

57. El PBAS se revisa cada año teniendo en cuenta el desempeño del país y del FIDA en el sector rural. Por ejemplo, sobre la base de la evaluación del PBAS en 2005 se determinó una calificación global de 3,94 (en una escala de 5) y una asignación indicativa de USD 10,7 millones por año, aproximadamente, o de USD 64,2 millones durante el período abarcado por el COSOP (2007-2012).

Cuadro 1
Cálculo para el primer año con arreglo al PBAS

<i>Indicador</i>		<i>Año 1 del COSOP</i>
<i>Puntuaciones del sector rural</i>		
A i)	Marco normativo y jurídico de las organizaciones rurales	4
A ii)	Diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales	3,5
B i)	Acceso a la tierra	3
B ii)	Acceso al agua para uso agrícola	4
B iii)	Acceso a servicios de investigación y extensión agrícolas	3,5
C i)	Condiciones propicias para el fomento de servicios financieros rurales	5
C ii)	Clima favorable a la inversión para las empresas rurales	4,25
C iii)	Acceso a los insumos agrícolas y a los mercados de productos	4,25
D i)	Acceso a la enseñanza en las zonas rurales	4,33
D ii)	Representación	3,75
E i)	Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural	4,17
E ii)	Responsabilización, transferencia y corrupción en las zonas rurales	3,56
Suma de las puntuaciones globales		47,31
Promedio de las puntuaciones globales		3,94
Calificación de los proyectos en situación de riesgo		6
Calificación de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA)		3,63
Puntuación del país		1 351 157
Asignación anual (en USD)		10 681 167

Cuadro 2
Ejemplo de relación entre los indicadores de los resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 1)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS respecto de la hipótesis básica</i>
Hipótesis baja	5	3	-28%
Hipótesis básica	6	3,94	0%
Hipótesis alta	6	5	+30%

Hipótesis básica

58. El Gobierno mantiene los actuales niveles de resultados. La gestión del proyecto sigue siendo satisfactoria (como lo pone de manifiesto la excelente puntuación de 6 obtenida teniendo en cuenta los proyectos en situación de riesgo). El Gobierno mantiene un marco macroeconómico propicio y consigue resultados satisfactorios en la aplicación del DELP. La asignación concedida al país —USD 64,2 millones, aproximadamente— permitiría financiar tres nuevos proyectos durante los próximos seis años. El **primer proyecto** estaría destinado a las pequeñas y medianas empresas rurales y su objetivo consistiría en crear fuentes sostenibles de empleo rural, en particular para los jóvenes. Este proyecto se prepararía en 2007 y empezaría a ejecutarse a comienzos de 2008. El **segundo proyecto** se planificaría para 2008-2009 y su objetivo consistiría en reforzar las organizaciones de agricultores locales y regionales, mejorar el acceso de los agricultores a los servicios financieros y de otra índole, y fomentar la formación profesional en las zonas vulnerables. Este proyecto se prepararía conjuntamente con las organizaciones de agricultores y para el proceso de preparación se contaría con una donación financiada por "Farmers' Africa", un programa del FIDA apoyado por el Gobierno de Italia cuyo objetivo consiste en crear capacidad en las organizaciones de agricultores. Para 2010-2011 podría preverse un **tercer proyecto** por definir en el

curso de la revisión a mitad de período del COSOP. El FIDA procuraría obtener cofinanciación para complementar su aportación de fondos; por consiguiente, sobre la base de las proporciones actuales, la cuantía total del programa ascendería a USD 93,09 millones.

Hipótesis alta

59. El Gobierno introduce reformas normativas en favor de los pobres, lo cual permite obtener mejoras importantes en las instituciones y políticas rurales, en particular con respecto a la tenencia de la tierra (conforme a lo previsto en el programa nacional sobre tenencia de la tierra), al diálogo entre el Gobierno y las instituciones rurales (por ejemplo, mediante la creación de plataformas consultivas permanentes) y al acceso a los servicios (en particular, mediante la creación de centros de servicios agrícolas). Sobre la base de las mejoras en estas esferas y del mantenimiento de una buena gestión de los proyectos podría elevarse hasta 5 la puntuación con arreglo al PBAS, lo cual situaría la asignación total en USD 70,2 millones y permitiría disponer de recursos adicionales por una cuantía de USD 6 millones, aproximadamente, que se utilizarían para ampliar las zonas o las actividades de los proyectos.

Hipótesis baja

60. El crecimiento económico se estanca y el Gobierno no logra aplicar políticas de reducción de la pobreza, lo cual crea un entorno menos favorable para la ejecución del programa. Con una puntuación baja de 3 la nueva asignación financiera se reduciría a USD 42 millones, que sólo permitiría abordar dos nuevos proyectos y pondría en peligro la movilización de cofinanciación. Se definirían condiciones mínimas para iniciar la formulación de nuevos proyectos, cuya elaboración sólo comenzaría una vez reunidas esas condiciones.

F. Riesgos y gestión del riesgo

61. Los riesgos que se indican a continuación se determinaron en el curso de la formulación del COSOP y de la evaluación del PBAS mencionada *supra*.

Crecimiento no equitativo

62. Un riesgo que puede afectar la totalidad del programa se refiere a la posibilidad de que en las medidas normativas y en los planes de desarrollo encaminados a promover el crecimiento económico no se prevean medidas concretas para garantizar que los grupos más pobres también puedan beneficiarse del desarrollo económico. Para mitigar este riesgo, el FIDA ha asignado prioridad en el COSOP, a la necesidad de que esos grupos puedan aprovechar el potencial regional y beneficiarse de los polos de crecimiento. Este concepto se incorporará en todos los proyectos, incluidos los que están en curso de ejecución, a los que se prestará el apoyo metodológico necesario. Para garantizar la sostenibilidad de las actividades y la identificación con ellas, el Fondo también reforzará la capacidad de las partes interesadas regionales (las autoridades públicas, las organizaciones profesionales y el sector privado) en materia de elaboración, ejecución y seguimiento de estrategias de desarrollo en favor de los pobres.

Centro de servicios agrícolas

63. Existe el riesgo de que, en vez de actuar como un mecanismo de diálogo entre los agricultores y los proveedores de servicios que favorezca la armonización entre la oferta y la demanda de servicios, estos centros se conviertan en entidades burocráticas jerarquizadas. El FIDA únicamente contribuirá a financiarlos en caso de que ello no suceda y siempre que las asociaciones de agricultores participen directamente en su gestión. Además, complementará su financiación por conducto del Fondo de desarrollo agrícola mediante un componente piloto específico en cuyo marco se pondrán a prueba mecanismos para garantizar que los centros respondan a las demandas de los grupos de agricultores pobres.

Acceso a los mercados

64. Tal vez la agroindustria y las empresas exportadoras no estén muy decididas a asociarse con pequeños productores mal organizados cuyo nivel de desempeño no es satisfactorio. El FIDA mediará entre ambas partes y utilizará recursos de los proyectos para reforzar la capacidad de los pequeños productores y prestarles asistencia a fin de que satisfagan las normas del mercado, además de proporcionarles incentivos adecuados (como información sobre los mercados, asesoramiento financiero e investigación adaptativa) a fin de que este tipo de asociación resulte atractivo para las empresas privadas.

Organizaciones de agricultores

65. Los proyectos de desarrollo han dado pie a una rápida proliferación de organizaciones de agricultores con el consiguiente riesgo para su viabilidad. El reciente establecimiento de la Cámara de Agricultura ha complicado más el panorama. El FIDA prestará asistencia metodológica y técnica para ayudar a estas organizaciones a tener una idea clara de los objetivos y reforzar su posición mediante donaciones y préstamos.

COSOP consultation process

Developing the COSOP in Madagascar

I. Objective

1. This note outlines the various steps of the elaboration of the Madagascar COSOP from February 2006 to its presentation to the 2006 December Board. The COSOP should reflect the views of stakeholders in the rural sector and associate them in the preparation process.
2. A forceful participation of farmer organizations in the process was deemed essential. The first IFAD national consultation of farmer organizations was organized in connection with COSOP preparation, to bring these organizations on board and ensure that they can provide their contribution into the process.
3. COSOP preparation was also a pilot for using poverty analysis tools (Sustainable Livelihoods Approach), with PT support and financing. These tools have been conceived mostly in view to support project formulation. They were adapted so that they can provide useful information on and interaction with rural poor communities and other rural actors in the context of COSOP preparation.

II. Institutional setting

4. The process was driven by the CPM, with support provided from the Field Liaison Officer. An IFAD COSOP focal group (ICFG) was constituted to provide contributions in the preparation process. This group is composed of representatives from: (i) government institutions involved in the implementation of IFAD activities in Madagascar; (ii) farmer/civil society organizations; (iii) donors; (iv) development NGOs and (v) IFAD project managers. They were selected among the following:

<i>1. Government</i>	<i>Farmer/civil society organizations/private sector</i>	<i>2. Development NGOs</i>	<i>3. Donors</i>	<i>4. IFAD project managers</i>
MAEP Min. Finances Min. Travaux publics Min. Entreprises Min. Education	Fekritama Fifata	DID CARE FERT GRET CRS AHM INTERCOOP AFDI	World Bank European Union French Embassy MCA USAid Swiss	PADANE PPRR PHBM II

5. The total number of participants was 25 people.

III. January 2006: poverty analysis desk review

6. **Objectives.** According to the general methodology outlined by PT, the desk review aimed at examining available secondary data (including poverty-related studies, PRSP, statistics, anthropological and sociological studies) with a view to: (i) identify some of the key areas that the analysis should cover; (ii) make a preliminary identification of poor areas and communities; (iii) identify accepted terminologies and definitions of poverty. In addition, the desk review should: (i) adapt the poverty analysis methodology to the needs of COSOP formulation; (ii) propose a plan for implementing poverty analysis.

7. **Output.** The output of the desk review is a report providing:
- a synthesis of existing relevant information on rural poverty and a presentation of key areas to be covered by the poverty analysis, also explaining expected added value and how it is relevant for COSOP preparation;
 - a methodology for conducting the poverty study, which would be adapted from PT main methodology, taking into account the specificities of a COSOP formulation. This included the preparation of a national synthesis and of regional reports;
 - a pre-selection of the areas where the poverty analysis should be conducted and related justifications. This pre-selection took into account the following criteria: poverty and demographic density (IFAD wants to shift to more populous areas). The desk review also recommended areas that could be visited by the first mission in February-March;
 - an implementation plan defining the modalities of implementation and calendar of the poverty analysis.

IV. February 2006: first mission to Madagascar

Consultations with the government and other IFAD stakeholders

8. **Objectives.** The CPM and the COSOP consultant went to Madagascar with the following objectives:
- to hold the first ICFG meeting (see below), with a view to: (i) devise a participatory approach whereby the COSOP would be developed through a dialogue with IFAD stakeholders at the provincial and national level; (ii) provide orientations for selecting future intervention areas; (iii) identify main issues to be reviewed and addressed in the COSOP; (iv) agree on the COSOP preparation process and related calendar;
 - to participate in the first national farmer organization consultation (see below);
 - to visit selected current/potential intervention areas;
 - to consult with government institutions on PRSP implementation as well as on policies and institutions dealing with rural poverty;
 - to meet with other relevant institutions in Madagascar, (i.e. farmer organizations, donors, academics, NGOs etc), with a view to gather background information on the rural sector and rural poverty and to identify main opportunities and constraints that should be considered by IFAD.
9. **Outputs.** In addition to specific outputs to be provided by the ICFG meeting and the farmer organizations consultation, which are exposed below, the mission provided the following outputs:
- an interim COSOP draft, composed of the chapters on "Economic, Sectoral and Rural Poverty Context" and "Lessons from IFAD's Experience in the Country" part, and an outline of "Strategic Framework for IFAD", plus a first list of items likely to be addressed under "Strategic Framework for IFAD";
 - a note proposing orientations for the poverty analysis, to be used in the preparation of terms of reference by PT and outlining: (i) criteria for

selecting the geographical areas where it should be conducted;
 (ii) specific issues to be focused on; (iii) outputs expected from the desk review to be conducted in preparation to field work.

National consultation of farmer organizations

10. **Objectives.** The forum gathered major farmer organizations, either national or regional, project managers, the CPM and a staff from Policy Division. The general objective was to initiate a fruitful relationship between IFAD and farmer organizations in Madagascar, whereby farmer organizations can voice their concerns and priorities to IFAD and IFAD can address them in its programme. More specifically, this first meeting aimed at: (i) improving mutual knowledge about mandates, activities and prospects; (ii) discuss the COSOP preparation process and define modalities for a strong participation of farmer organizations; (iii) define main orientations and modalities of a participatory diagnosis of farmer organizations to be conducted as part of COSOP preparation; (iv) discuss ways to secure regular communication between IFAD and farmer organizations.
11. **Outputs.** The national consultation provided the following outputs:
 - orientations/a plan ensuring active participation of farmer organizations in the COSOP preparation process and in future endeavours;
 - draft terms of reference for a participatory diagnosis of farmer organizations in Madagascar and a review of their achievements, opportunities and constraints with regard to the inclusion of poor farmers and responding to their needs;
12. **Organization.** The forum took place at the beginning of the mission, so farmer organizations were prepared to participate in the ICFG meeting. The relationship between the two events and the importance of their participating in the ICFG meeting was outlined when inviting them to the national consultation.

V. First ICFG meeting

13. **Objectives.** The ICFG met on 6 February 2006 with the following objectives:
 - to devise a participatory approach whereby the COSOP will be developed through a dialogue with IFAD stakeholders at the provincial and national level;
 - to define orientations for the poverty analysis, so that it does not replicate existing studies, and that it provides useful inputs for the design of a pro-poor COSOP.
14. **Outputs.** This one-day meeting provided two outputs, fed into the COSOP preparation process:
 - an action plan for COSOP preparation, outlining the different steps, expected outputs, and calendar;
 - a preliminary outline for organizing provincial consultations, indicating expected outputs, agenda and topics to discuss, participants and modalities of organization. This outline would be complemented as needed to incorporate results from the poverty analysis as appropriate;
 - a note on ICFG orientations for the poverty analysis.
15. **Organization.** The meeting took place right after the farmer organizations consultation. The ICFG provided orientations with regard to its work programme. Mission terms of reference and a brief on COSOP presentation were sent to all

participants two weeks in advance. The format meeting (presentations, plenary sessions, working groups and topics of discussion) was prepared ahead of time.

VI. April 2006: poverty analysis

16. **Objective.** The poverty analysis aimed at providing a basis for identifying areas, sets of issues and a broad definition of potential target groups that could be incorporated into IFAD's country strategy (as per PT methodology).
17. **Outputs.** The poverty analysis provided the following outputs:
 - a regional report for every region visited, providing background information on rural poverty in the region as well as a synthesis of findings for the communities visited in the region;
 - a national synthesis of findings, highlighting: (i) key issues that should be addressed by the COSOP and assets/opportunities on which a responsive strategy could be based; (ii) recommended areas of intervention for the new programme; (iii) potential target groups and elements for an inclusive targeting approach;
 - report on the process undertaken for the analysis.
18. **Organization.** The poverty analysis was organized by PT, in collaboration with the CPM. The mission presented its main findings to the ICFG before leaving the country.

VII. March 2006: second ICFG meeting

19. **Objectives.** The second ICFG meeting aimed at:
 - informing all ICFG members about preliminary findings of the poverty analysis;
 - based on recommendations from the poverty analysis team, to pre-select the provinces that should host provincial consultations;
 - propose amendments to the preliminary outline for organizing provincial consultations (agreed upon in the first ICFG meeting), so as to take into accounts preliminary findings of the poverty analysis.
20. **Outputs.** The second ICFG meeting had two outputs:
 - a note on the pre-selection of regions, which will be drafted by the Field Liaison Officer;
 - an amended outline for organizing regional consultations.
21. **Organization.** The meeting was organized by the Field Liaison Officer, in coordination with the poverty analysis team.

VIII. April 2006: communal/regional consultations

22. **Provincial workshops.** The purpose, outputs and organization was defined in the first ICFG meeting, reviewed in the second ICFG meeting and endorsed by the CPM. What was envisaged at this stage (and will be proposed to ICFG) was that:
 - each workshop would have a one-day duration and would convene representatives of the whole range of stakeholders: farmers, microentrepreneurs, local authorities, private sector, NGOs

- each workshop would have a general discussion on IFAD's future orientations, and would also be assigned a specific topic, yet to be determined. Topics would be selected so as to favour a review of different interconnected facets of rural poverty around them (for example a commodity chain, or an agro-ecological zone, or a specific social group)
23. **Organization.** The regional consultations were organized according to ICFG decisions. They were attended by poverty analysis team. A synthesis of the results of this exercise was prepared to be used in the preparation of the draft COSOP.

IX. Third ICFG meeting

24. **Objectives.** The third ICFG turned out to be mostly email exchanges and had the following objectives: (i) to inform members about the outcome of communal/regional consultations; (ii) based on this information, to make recommendations for orientations to be reflected in the COSOP; (iii) to discuss the broad features of a programme monitoring and evaluation system,
25. **Outputs.** The meeting provided the following outputs, which were reflected in the COSOP:
- an outline of the COSOP Preparation Workshop that was held in Antananarivo on 3 May to reach an agreement on the draft COSOP (long version);
 - a note outlining the main features of a programme monitoring and evaluation system, to be discussed at the May workshop.

X. 3 May 2006: COSOP workshop

26. **COSOP Workshop.** The purpose, outputs and organization was defined in the ICFG February meeting. What was envisaged at this stage was as follows. The CPW lasted one day. It was opened with a presentation of: (i) results of the poverty analysis; (ii) the results of the provincial consultations; (iii) the Ministry portfolio review, (iv) the draft COSOP;. A general discussion followed and then participants were split into working groups, asked to discuss and amend specific parts of the draft COSOP. Working groups then made presentations to the plenary. Recommendations/amendments to be incorporated in the COSOP text were agreed on the spot. And presented to the Ministry of Agriculture, the ministry of Finance and the Prime Minister office at the end of the mission.

XI. July/October 2006: finalization

27. Based on the workshop's recommendations, a final draft version of the COSOP was prepared in July, and submitted to IFAD's PDT early July and PDMT on 19 July.
28. Based on PDMT comments, a new version was published and shared with the Government in August. Comments of the Government were incorporated and a new version was submitted to the OSC meeting of 21 September 2006.

The COSOP was finalized end September and proceeded to the Executive board of December 2006.

Country economic background

Republic of Madagascar

Land area (km² thousand) 2004 1/	582	GNI per capita (US\$) 2004 1/	290
Total population (million) 2004 1/	18.11	GDP per capita growth (annual %) 2004 1/	2.4
Population density (people per km²) 2004 1/	31	Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/	14
Local currency	Malagasy Ariary (MGA)	Exchange rate: US\$1 =	MGA 2100
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1998-2004 1/	2.9	GDP (US\$ million) 2004 1/	4 364
Crude birth rate (per thousand people) 2004 1/	39	GDP growth (annual %) 1/	
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	12	2003	9.8
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	76	2004	5.2
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	56	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% agriculture	29
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% industry	16
Total labour force (million) 2004 1/	8.33	% manufacturing	14
Female labour force as % of total 2004 1/	48	% services	55
Education		Consumption 2004 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	134	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	9
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	29	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	80
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	11
Daily calorie supply per capita	n/a	Balance of Payments (US\$ million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	49 a/	Merchandise exports 2004 1/	990
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	33 a/	Merchandise imports 2004 1/	1 230
Health		Balance of merchandise trade	-240
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	3 a/	Current account balances (US\$ million)	
Physicians (per thousand people)	0.3	before official transfers 2004 1/	-788 a/
Population using improved water sources (%) 2002 2/	45	after official transfers 2004 1/	-309 a/
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Foreign direct investment, net 2004 1/	45
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	33	Government Finance	
Agriculture and Food		Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	-23 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	14	Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	31 a/	Total external debt (US\$ million) 2004 1/	3 462
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	108	Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	38
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	2 380	Total debt service (% of exports of goods and services) 2004 1/	6 a/
Land Use		Lending interest rate (%) 2004 1/	26
Arable land as % of land area 2004 1/	5 a/	Deposit interest rate (%) 2004 1/	15
Forest area as % of total land area 2004 1/	n/a		
Irrigated land as % of cropland 2004 1/	31 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2006

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2005

COSOP results management framework

Country alignment	Results framework for COSOP			COSOP policy agenda
PRSP Global Target 3	COSOP Strategic Objectives	COSOP outcome indicators related to the Strategic Objectives	COSOP milestone indicators showing progress towards Strategic Objectives	Specific policy/institutional reform ambitions related to the Strategic Objectives
To accelerate rural development while preserving and valorizing environment				
To improve the access to structuring services and infrastructure	SO1 – •Improved risk management and reduced vulnerability through enhanced access of the rural poor to services and assets., i.e. : (i) support services; (ii) financial services; (iii) land tenure.	Farmers reporting increased crop & livestock productivity (<i>RIMS</i>)	Number of Agricultural Service Centres (ASC) established and number/socio-economic category of farmers serviced (including number of persons trained/using purchased inputs – <i>RIMS</i>) Number/socio-economic category of farmers serviced	ASCs remain light, demand-oriented platforms that gather farmer organizations, private sector, decentralised authorities and deconcentrated services. They ensure equitable access to services by farmers, including poorer ones, and their organizations. Farmer organizations participate in ASC management boards. Develop a conducive policy and legal environment for the structuring of the microfinance sector
To set up financing systems that are adapted and accessible to the needs of the poor		Percentage of households that have access to rural finance (<i>PRSP indicator</i>)(<i>PBAS</i>)	Number and type of loans disbursed On-time repayment rate % of operational self-sufficiency (<i>RIMS</i>)	
		Expanded range of financial products accessible to small-scale producers		
To facilitate access to land assets		Secured agricultural surfaces (<i>PRSP indicator</i>)	Number of land administration offices opened at commune level Number of land tenure certificates issued to smallholders Number of farmer organizations and membership after 3 years (<i>RIMS</i>)	Ensure access to land tenure for poorer farmers
Professionalization of rural actors by strengthening their capacities	SO3 – •Increased engagement of small-scale producers and their organizations in economic and policy development through their professionalization	Range of service provided by professional organizations and rate of member satisfaction, number and type of partnerships established	Consultative mechanisms established for dialogue between government and rural organizations (<i>PBAS</i>)	Creation of a permanent consultative platform between farmer organizations and the government for the implementation of the National Rural Development Programme.

7

<i>Country alignment</i>	<i>Results framework for COSOP</i>			<i>COSOP policy agenda</i>
PRSP Global Target 3 To accelerate rural development while preserving and valorizing environment	COSOP Strategic Objectives	COSOP outcome indicators related to the Strategic Objectives	COSOP milestone indicators showing progress towards Strategic Objectives	Specific policy/institutional reform ambitions related to the Strategic Objectives
		chains established and functional Small-scale producers participate in policy-making consultative platform at local, regional and national level, and their contribution is taken into account	Increased allocation of public resources for rural development (PBAS) Consultative platforms are established and meet regularly Small-scale organizations are trained to influence policy change and to develop negotiation with the Government	

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority area	Major issues	Actions needed
Rural poverty	<p>High levels of rural poverty with 80% living below the poverty line (2004) and 67% affected by chronic or transient food insecurity (2001)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultural growth is low (negative growth for main staple food production – rice – between 1970 and 2003) and does not match population growth rate (2.8%) • 61% of rural population is illiterate • Poor access to health • Important inequalities between different geographical areas or, within a single area, between different social groups 	<p>Adopt pro-poor policies in accordance with PRSP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitate the transformation of subsistence agriculture into a market agriculture, by developing agro-based industry and services, increasing exports, developing value chains and developing strong partnerships between public institutions, farmers and the private sector • Improve access to health and ensure universal education • Ensure balanced and equitable regional development
Risk vulnerability and food insecurity	<ul style="list-style-type: none"> • High risk potential (climatic hazards, pest and plant diseases, price volatility on both international and domestic markets) • Limited agricultural investment and concentration on low-cost low-technology food crops to minimise risks 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop collective mechanisms for risk mitigation such as financial and non-financial support services, land tenure security, improved market information and storage capacities • Set up insurance schemes • Promote agricultural value chains based that can integrate poorer farms and are based on local potentials • Develop universal education • Set up new system for agricultural vocational training and develop rural-based vocational training institutions in coordination with the development of priority value chains
Education	<ul style="list-style-type: none"> • Rural youth have a low education level (only 12% of rural children complete primary education) due to insufficient schooling facilities and teachers, and to poor adequacy of programmes to future farmers needs • Lack of an organized system for agricultural vocational training 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementing the National Land Tenure Programme, especially with regard to the creation of decentralised land management and the training of officials in land titling
Land and environment	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation of cultivated surfaces • Land tenure insecurity (caused by inefficient registration procedures) generates land conflicts, hampers investments and affects local fiscal resources 	
Access to non-financial services	<ul style="list-style-type: none"> • Technical advice is available to less than 50% of farmers, who need 12 hours in average to reach closest source of assistance • Limited access to inputs and equipment 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote a new diversified offer of services, building on farmer organizations, agribusiness, private service providers, NGOs, public services • Support the development of Agriculture Service Centres at the district level • Support the Agricultural Development Fund • Expand MFIs networks and strengthen their capacities and performance • Diversify the range of financial products offered by MFIs to better respond to the needs of the poor
Access to financial services	<ul style="list-style-type: none"> • Commercial banks are inaccessible to rural population • MFIs are still poorly developed, forcing people to recourse to traditional borrowers and usurious loans 	<ul style="list-style-type: none"> • support the development and structuring of regional priority supply chains • promote marketing and processing companies • rehabilitate road network and increase storage capacities for agricultural products • develop consultative structures gathering the various actors of a value chain (<i>interprofessionnelles</i>) and strengthen farmer associations' capacities to negotiate in defence of farmers' interests • support the development and capacity-building of farmer associations
Access to markets	<ul style="list-style-type: none"> • Only 21% of households market their production, due to a lack of information on market opportunities, segmented and poorly organized value chains and high transaction costs (caused by poor road network and insufficient storage capacities) • Profit distribution favours middlemen and agribusiness companies 	<ul style="list-style-type: none"> • promote dialogue between small-scale producers' organizations and the government in key national and regional consultative structures that participate in policy and programme development
Professional organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Only 20% of farmers are members of a professional organization • Farmer associations are heavily dependent on external financing, lack technical and management skills and have limited capacity to respond to member needs • Weak internal democracy and accountability 	

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

<i>Institutions</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities/threats</i>	<i>Remarks</i>
A. Public institutions				
Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries	<ul style="list-style-type: none"> • Qualified expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralised structure • Weak field presence • Limited resources • Limited management capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministry reform 	
Regions	<ul style="list-style-type: none"> • Result-oriented 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited technical staff • Limited resources • Incipient experience 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong support by Presidency • No consideration of marginalised groups and lack of special strategies for vulnerable areas 	
Communes and Communal Councils	<ul style="list-style-type: none"> • Elected • Proximity to farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of resources • Almost no experience in project planning and implementation 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralisation of decision-making power • Little consideration for marginalised groups 	Link with PSDR and FDC programmes
B. Civil society				
Farmer organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Potential for economy of scale and increased bargaining power of smallholders vis-à-vis traders • Management of collective infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Poor management capacity and governance • Poor investment capacity • Weak representation of most-deprived groups (women, landless, youths) • Dependent on external financing 	<ul style="list-style-type: none"> • Numerous donor operations in favour of GROs • Risk of politization and/or confiscation of benefits by local elite 	Link with FDC and PSDR programmes
C. Private sector				
Commercial Banks	<ul style="list-style-type: none"> • Willingness to finance MFIs 	<ul style="list-style-type: none"> • Very limited outreach in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of interest in the agricultural sector 	
Microfinance Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Proximity to clients • Some participation of members/clients in management • Services better adapted to the poor population needs 	<ul style="list-style-type: none"> • Shortage of qualified staff • Poor portfolio management • Weak internal control • Limited outreach in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Favourable institutional environment 	
Agricultural sector Traders, Wholesalers, Exporters	<ul style="list-style-type: none"> • Knowledge of markets • Self-financing capacity 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendency to seek high and quick profit • Lack of innovation 	<ul style="list-style-type: none"> • Government policy in support of private sector development 	

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

<i>Donor/project</i>	<i>Nature of programme</i>	<i>Programme coverage</i>	<i>Status</i>	<i>Complementarity/synergy potential</i>
World Bank Rural Sector Development Programme (PSDR)	Support to community development: a) preparation of communal development plan (PDC) & village development plans through participatory diagnosis/planning b) strengthening of producer/community-based organizations <ul style="list-style-type: none"> • Support to productive investments identified by farmers at local level • Institutional support: agricultural and rural development policy formulation, statistics, environmental evaluation 	National	On-going (started Sept. 2001) Duration 10 years	High <ul style="list-style-type: none"> • Planning process • Harmonization of matching grant approaches • Utilisation of results from agriculture research • Policy reform
World Bank Community Development Fund Programme (FID)	<ul style="list-style-type: none"> • Financing of public infrastructure identified in Commune Development Plans (PDC) • Support to community development: a) preparation of PDC; b) training of community groups in charge of infrastructure maintenance 	National	Approved and signed (third phase of the FID project)	High <ul style="list-style-type: none"> • Social infrastructure projects identified by communities supported by IFAD could be financed by this programme
World Bank Transport Sector Programme (PST)	<ul style="list-style-type: none"> • Road rehabilitation/construction (mainly rural) • Institutional support: policy formulation, legal framework • Road/maintenance 	National	On-going	Very high <ul style="list-style-type: none"> • Programme would support investment complementary to road rehabilitation under PST
UNDP/UNCDF Microfinance Programme	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional support to the microfinance sector (policies and legislation) • Capacity building of financial institutions • Integration of microfinance in the financial market 			
European Union Rural Development Programme Millennium Challenge Account	Under negotiation with government	National	Pipeline	High, given tight linkages with European Union and coordination of COSOP/EU programme preparation
Land Tenure Project	<ul style="list-style-type: none"> • Support to the preparation of new land laws • Strengthening of National Land Service Administration • Establishment of decentralised land management offices and training of officials and support to land registration 	National		Very high <ul style="list-style-type: none"> • The Land Tenure Project co-finances IFAD's AG2M project for the land security component • Policy reform and restructuring of sector administration should contribute to success of field activities
Millennium Challenge Account Financial Project	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce risks in the modern financial systems by modernising banking laws and inter-bank payment system • Increase availability of financial services in rural areas by developing savings and opening credit lines for MFIs 	National		High <ul style="list-style-type: none"> • Modernization of banking system should facilitate on-lending to MFIs • Provision of external resources to MFIs will facilitate expansion of existing networks

<i>Donor/project</i>	<i>Nature of programme</i>	<i>Programme coverage</i>	<i>Status</i>	<i>Complementarity/synergy potential</i>
Millennium Challenge Account	Build local and regional capacities to identify and access profitable agri-business market opportunities and develop management and marketing skills	Five concentration zones	On-going	High <ul style="list-style-type: none"> In areas of concentration, possibility of building on Agricultural Business Centres to diversify offer of services to farmers
Agricultural Business Investment Project	<ul style="list-style-type: none"> Establish two pilot ASCs 			
FAO		2 districts		Very high <ul style="list-style-type: none"> Test of first ASCs under FAO financing will help in designing model ASC and in positioning IFAD financing for their development
Agriculture Service Centres				
USAID	<ul style="list-style-type: none"> Support to access domestic and export markets for selected rural productions 	Selected regions	On-going (until 2009)	High <ul style="list-style-type: none"> In areas of concentration, possibility of building on Business Centres to diversify offer of services to farmers
BAMEX				
INTERCOOP/Swiss Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> Increase rural income through approaches designed to suit diverse needs of areas with a growth potential and of vulnerable areas 	Selected regions	On-going	Very high <ul style="list-style-type: none"> INTERCOOP shares common concerns about inclusive approaches and equitable development and is developing valuable field experience
SAHA Programme	<ul style="list-style-type: none"> Promote risk management Support local governance 			

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

<i>Typology</i>	<i>Causes of poverty</i>	<i>Coping actions</i>	<i>Priority needs</i>	<i>COSOP response</i>
Smallholders	<p>Vulnerability to natural disasters (hurricanes, droughts, hail)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Low productivity and unsustainable production systems • Low skills and technology • Lack of understanding of markets/market information <p>Very limited access to financial services, capital and technology</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poor organization and low bargaining power • High seasonality of income • Land tenure insecurity 	<p>Subsistence agriculture</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clearing of marginal land • Immediate sale of crops after harvest • Salaried employment • Loans with traditional borrowers at usurious rate • Reduction in food intake • Selling off assets • Taking children out of school 	<p>Access to rural financial and non-financial services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Market information; • Better physical access to markets (feeder roads) • Improved storage capacity • Better organizational capacity and bargaining power; • Functional literacy and training. • Food security • Income generation through on and off-farm activities with market potential • Land tenure security 	<p>Develop offer of support services matching smallholders demand</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expand MFI networks and diversify range of financial products • Support the implementation of the National Land Tenure Programme • Promote the development of micro and small enterprises along priority value chains that can integrate small-scale producers • Facilitate the access small-scale producers to markets • Support the development of efficient vocational training institutions • Support the development of small-scale producer organizations along value chains and build their skills to increase productivity and profit
Landless farmers	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of employment opportunities • Low wages • Very limited access to capital and technology • Difficulty to meet basic food needs. 	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sharecropping and rental of land • Wage labour • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Job creation • Access to rural finance institutions and adapted financial products • Functional literacy and training • Access to land 	<ul style="list-style-type: none"> • Promote the development of off-farm micro-enterprises • Support rural enterprises that create employment for the poor • Facilitate access to financial institutions and adapted products • Provide technical and organizational support
Women	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lower access to land and credit • Lower access to decision-making power 	<p>In addition:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sharecropping and rental of land • Wage labour • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gender-balanced access to production factors, services and decision making-power 	<p>As above, +</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promote the development of inclusive, gender balanced strategies and approaches at the local level and within farmer organizations • Focus on value chains where women are more present or have comparative advantages • Facilitating women access to services, information, networking and decision-making.