

Signatura:	<u>EB 2007/90/INF.3</u>
Fecha:	<u>28 marzo 2007</u>
Distribución:	<u>Pública</u>
Original:	<u>Inglés</u>

**S**



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

## **República de Haití**

### **Ejecución del primer ciclo del Programa de Apoyo a Iniciativas Productivas en Zonas Rurales financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación**

Junta Ejecutiva — 90º período de sesiones  
Roma, 17 y 18 de abril de 2007

---

Para **información**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

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

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

### **Jean-Jacques Gariglio**

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2343

Correo electrónico: [j.gariglio@ifad.org](mailto:j.gariglio@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](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## República de Haití

### Ejecución del primer ciclo del Programa de Apoyo a Iniciativas Productivas en Zonas Rurales, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

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

#### I. Introducción

2. El objetivo general del MFF es introducir un mayor grado de flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA con miras a lograr una correspondencia entre el marco temporal de los proyectos y la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo, cuando se estime que ha de requerirse un período de ejecución más prolongado para alcanzar esos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios en función de la demanda de éstos, y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los préstamos otorgados con arreglo al MFF se distinguen por: i) unos períodos de ejecución del préstamo más prolongados (de 10 a 12 años) para permitir la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible; ii) un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos separados de tres a cuatro años de duración, y iii) unas condiciones previas —o "indicadores críticos"— claramente definidas como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.
3. En la presente nota informativa se exponen los progresos realizados hacia la consecución de los indicadores críticos correspondientes al primer ciclo del Programa de Apoyo a Iniciativas Productivas en Zonas Rurales. Su contenido se basa en las conclusiones de las misiones del FIDA sobre el terreno de septiembre de 2006 y enero de 2007.

#### II. Antecedentes

4. El programa fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en abril de 2002 y entró en vigor el 20 de diciembre de 2002. Su costo total es de USD 28,1 millones, de los que USD 21,7 millones se financian con un préstamo del FIDA concedido en condiciones muy favorables, USD 2,1 millones con una contribución del Gobierno y USD 4,3 millones son sufragados por los beneficiarios. La ejecución del programa está a cargo del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES), que es un organismo autónomo, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, establecido con fondos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Es la primera operación financiada por el FIDA en Haití cuya ejecución no está a cargo del Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales y Desarrollo Rural.
5. El objetivo del programa es contribuir a reducir la pobreza rural mediante un aumento sostenible tanto de los ingresos como de la seguridad alimentaria de los hogares, especialmente los más pobres, y una ordenación sostenible de los recursos naturales. Los objetivos específicos del programa son los siguientes: i) fortalecer la capacidad local y nacional de planificación a nivel de base, de gestión del desarrollo social y económico, de diseño y ejecución de microproyectos y de absorción de la financiación rural; ii) apoyar las iniciativas productivas identificadas por las comunidades y a las que éstas den prioridad, así como las actividades intersectoriales, que agreguen valor a esas iniciativas, mediante la reducción de los costos de las transacciones comerciales, la facilitación del acceso a la información sobre el mercado y a tecnologías

apropiadas y el fomento de la creación de microempresas rurales, y iii) facilitar el acceso sostenible de los hogares rurales pobres, especialmente las mujeres, los campesinos sin tierra y los jóvenes, a los servicios financieros. El programa tiene cuatro componentes: i) fortalecimiento de las capacidades locales; ii) apoyo a las iniciativas productivas; iii) apoyo a la microfinanciación en el medio rural, y iv) coordinación y gestión del programa.

6. El programa se diseñó con arreglo a un MFF y se han previsto tres ciclos de ejecución en un período de diez años, a saber: i) un ciclo inicial de tres años en el que se ensayará la estrategia del programa; ii) un ciclo de cuatro años para ampliar las actividades, y iii) un ciclo final de tres años para consolidar las actividades y transferir la plena responsabilidad de su ejecución a las comunidades, las organizaciones de base y las instituciones de microfinanciación. Por recomendación de la institución cooperante y con la aprobación del Presidente del FIDA, se pospuso un año el examen del primer ciclo, que con arreglo a las previsiones debía realizarse al final del tercer año.
7. De acuerdo con los procedimientos operacionales, una misión de examen visitó el país en septiembre de 2006 para determinar si se habían cumplido los indicadores críticos y recomendar si debía o no continuarse el programa. La misión se reunió con funcionarios gubernamentales, personal y beneficiarios del programa, organizaciones de beneficiarios y organizaciones asociadas especializadas. En un taller conjunto del FIDA y el FAES, celebrado en Haití en enero de 2007, se examinó el informe de la misión y se respaldaron las conclusiones y recomendaciones en él contenidas.

### III. Resultados del programa durante el primer ciclo

8. La misión observó que se habían cumplido todos los indicadores críticos del primer ciclo, a excepción de los relativos al componente de microfinanciación. Señaló que ese resultado constituía un logro destacable teniendo en cuenta las limitaciones financieras encontradas en la ejecución del programa durante los primeros cuatro años y el difícil contexto nacional. Aunque muchas de las metas materiales y financieras de la evaluación *ex ante* pueden no haberse logrado enteramente, el FAES había establecido su presencia de manera efectiva en los tres departamentos seleccionados. La misión señaló que esto había sido posible sobre todo gracias a la capacidad técnica del FAES, la motivación de su personal y las positivas relaciones de asociación establecidas. Al apoyar el fortalecimiento institucional y la descentralización del FAES, el programa había ayudado a que se convirtiera en una institución nacional sólida y capaz de implementar y administrar una cartera cada vez mayor de programas financiados por donantes. El programa también había sido un punto de partida para el establecimiento de una asociación estratégica clave para el FIDA en el país.
9. Cabe destacar los siguientes logros obtenidos durante el primer ciclo del programa:
  - Se han establecido oficinas regionales para coordinar y realizar un seguimiento de las actividades sobre el terreno en tres departamentos: nordeste (en Fort Liberté), noroeste (en Jean-Rabel) y centro (en Hinche).
  - Se han creado asociaciones funcionales con otros agentes de desarrollo, y el programa ha desempeñado una función destacada de armonización y coordinación de la planificación local a nivel comunitario en Haití. Más concretamente, gracias al programa se ha logrado lo siguiente: i) se ha establecido una estrecha asociación con las autoridades locales; ii) el programa ha servido de referencia para el diseño del Programa de desarrollo local financiado por el BID y ejecutado también por el FAES, que financia los microproyectos sociales surgidos de los planes de desarrollo comunitario elaborados por los beneficiarios del programa, y iii) se han validado con las comunidades los planes de desarrollo comunitario preparados por otros agentes de desarrollo —por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para

el Desarrollo de la Capitalización, con su Programa de apoyo a la administración local en la región nordeste de Haití, y la ONG francesa Initiative Développement— y se han financiado microproyectos en su favor.

- En el marco del programa se han financiado directamente 28 microproyectos, que beneficiarán a unas 20 910 personas.
  - Se han promovido microproyectos innovadores (por ejemplo, producción de leche y yogur o captura de camarones) basados en las oportunidades comerciales, en particular con la República Dominicana, y se han establecido vínculos con diversas redes de comercialización del café en régimen de comercio justo.
  - Se han realizado estudios de penetración en el mercado respecto de la prestación de servicios financieros al grupo-objetivo del FIDA en los tres departamentos y se han identificado 31 zonas para la creación de instituciones de microfinanciación comunitarias.
  - Gracias a las actividades del programa, a principios de 2006 ya se habían creado 121 grupos solidarios a nivel de base, y 605 de sus miembros habían recibido préstamos. A pesar de que la ejecución de este componente se había retrasado casi dos años, los primeros resultados obtenidos en la región de la meseta central son alentadores, con tasas de reembolso del 100%, lo que demuestra que los beneficiarios habían adoptado plenamente la metodología utilizada.
10. Al 31 de diciembre de 2006, la tasa de desembolso de los fondos asignados al primer ciclo ascendía al 50%. Ha sido difícil cumplir el plan operativo anual del programa debido a la insuficiencia del flujo de fondos a las cuentas especial y operacional. A ello contribuyeron, entre otros factores, los retrasos en la presentación de las solicitudes de retiro de fondos y una insatisfactoria administración y supervisión del préstamo por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que es la institución cooperante, además de la suspensión de los desembolsos durante 12 meses (desde el 15 de abril de 2003 hasta el 20 de febrero de 2004) debido a los atrasos en el pago del servicio de la deuda. La efectividad de los desembolsos y el flujo de fondos a la cuenta del programa han mejorado a raíz de la misión de apoyo a la ejecución realizada conjuntamente por el FIDA y la UNOPS en marzo de 2006, la presentación más regular de solicitudes de retiro de fondos y el aumento de los fondos asignados a la cuenta especial.

#### **IV. Enseñanzas extraídas**

11. La experiencia del primer ciclo ha demostrado la importancia cada vez mayor de las asociaciones y la coordinación funcionales habida cuenta del fuerte aumento de las intervenciones de desarrollo que ha tenido lugar en el país a raíz de la estabilización de la situación política. Se proseguirán los esfuerzos para armonizar la planificación comunitaria mediante la alineación con los proyectos ejecutados por el FAES y las iniciativas financiadas por otros donantes.
12. Teniendo en cuenta la pobreza generalizada en la zona del programa, es evidente que los grupos más marginales sólo podrán implementar microproyectos si se adopta un enfoque de desarrollo integral. Esos grupos, que se identifican mediante mecanismos de autoselección participativa, continuarán teniendo prioridad en las actividades de fomento de la capacidad, el acceso a los servicios financieros, y los programas de alfabetización funcional reactivados durante el segundo ciclo.
13. En el contexto de reducida capacidad nacional reinante, ha sido difícil encontrar organizaciones especializadas cualificadas con las que establecer relaciones de asociación. A fin de que el proceso de desarrollo iniciado sea sostenible, será necesario apoyar de manera sistemática actividades de capacitación y fomento de la capacidad en esferas clave para las organizaciones asociadas y las autoridades locales.

14. Los estudios realizados en el ámbito del componente de servicios financieros rurales corroboran la pertinencia del enfoque del programa. Menos del 5% de la población rural de la zona del programa tiene acceso al crédito oficial, y las instituciones de microfinanciación solventes ofrecen en estos momentos, o tienen previsto ofrecer, una cobertura de las áreas rurales muy reducida. La creación de instituciones de microfinanciación comunitarias responde a las necesidades expresas de acceso a los servicios de ahorro y crédito.
15. La experiencia obtenida en el marco del programa en cuanto a la adaptación y utilización eficaz de la base de datos informática sobre proyectos a efectos de contabilidad y de seguimiento y evaluación es valiosa en el contexto de Haití. Esta experiencia y conocimientos también será útil para otros proyectos financiados por el FIDA.

## V. Cumplimiento de los indicadores críticos

### Indicadores críticos institucionales

16. **El sistema de gestión interna y contabilidad es eficaz y permite preparar cuadros de gestión pertinentes:** el objetivo se cumplió plenamente. El programa informático de contabilidad está instalado y en uso. Las auditorías anuales son satisfactorias, las cuentas del programa se han sometido a la consideración de un auditor interno, y se han aplicado las recomendaciones para mejorar la gestión interna. En vista de la transparencia y eficacia de la gestión del programa y la administración financiera, recientemente se confió al FAES la administración del Programa de asistencia técnica para fortalecer las asociaciones de regantes en Haití, financiado con fondos suplementarios proporcionados por Italia.
17. **Se ha instalado un sistema de seguimiento y evaluación adaptado a los fines del programa:** este objetivo se cumplió plenamente. Las oficinas regionales y la sede de los proyectos utilizan el sistema eficazmente para preparar informes periódicos pertinentes. En 2006 se celebró el primer taller de evaluación participativa.
18. Los mecanismos de elaboración y financiación de planes de desarrollo comunitario y microproyectos se describen en el manual de ejecución del programa y se aplican de manera satisfactoria: este objetivo se ha cumplido plenamente.
19. **Se ha establecido y está funcionando una estructura de expertos nacionales en microfinanciación:** este objetivo no se ha cumplido. Las limitaciones que afectaron a la ejecución del programa durante los primeros cuatro años tuvieron efectos muy negativos en el componente de microfinanciación, debido a que se dio prioridad a otros dos componentes operacionales.

### Indicadores críticos económicos, técnicos y financieros

20. En los microproyectos y los planes de desarrollo participativos se tienen en cuenta las prioridades y necesidades de los grupos más vulnerables: Este objetivo se ha cumplido plenamente. El programa se basa en la focalización geográfica de los departamentos, las comunas y las secciones comunales más pobres y, tal como se comprobó durante el examen, se ha logrado involucrar en las iniciativas del programa a los grupos más marginados. En el componente de microfinanciación la atención prioritaria se centra en la creación de cooperativas de ahorro y crédito, lo cual también pone de manifiesto que el programa da prioridad a grupos anteriormente marginados de los procesos de desarrollo. Se elaborará una metodología más sistemática.
21. **Al menos el 30% de las iniciativas del programa benefician directamente a las mujeres:** este objetivo se ha cumplido plenamente. Hay una proporción importante de mujeres en todas las actividades y su participación a menudo supera el 30%, especialmente en la creación de grupos solidarios.

22. **Se han creado al menos 20 instituciones de microfinanciación y se han fortalecido 30 ya existentes:** este objetivo no se ha cumplido plenamente. Debido a las dificultades mencionadas más arriba, se ha prestado apoyo en el marco del programa a una institución de microfinanciación ya existente y se han identificado 31 lugares para la creación de ese tipo de instituciones. El programa de trabajo y los objetivos relativos a las actividades de microfinanciación han sido revisados.

## VI. Principales conclusiones

23. En la misión de examen y el subsiguiente taller FIDA/FAES se llegó a la conclusión de que los objetivos y las estrategias del programa continuaban siendo pertinentes y se ajustaban al actual contexto socioeconómico y las políticas agrícola y de desarrollo de Haití. El prestatario ha reiterado su compromiso para con el programa. A pesar de la existencia de muchas limitaciones externas, el organismo de ejecución ha demostrado su capacidad técnica y de gestión para ejecutar las actividades del programa en los tres departamentos seleccionados.
24. El programa tenía un alcance nacional en cuanto al diálogo sobre políticas y apoyo institucional, pero concentraba sus actividades en un número reducido de departamentos utilizando criterios tales como la situación de pobreza en el plano local y la complementariedad con otros proyectos financiados por el FAES, el FIDA u otros donantes. No se prevé ninguna ampliación de la zona del primer ciclo del programa durante su segundo ciclo y ello por dos razones: i) la necesidad de aumentar el impacto de desarrollo en los departamentos del nordeste y el noroeste, donde las tasas de pobreza son más altas (80% y 65%, respectivamente), y ii) la complementariedad con el Proyecto de Desarrollo del Riego en Pequeña Escala financiado por el FIDA (aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2006), que también se ejecutará en esos dos departamentos, y con el Proyecto de Intensificación de Cultivos Alimentarios — Fase II, actualmente en curso en la región de la meseta central.
25. Se seguirá realizando un seguimiento estricto de la ejecución financiera del programa, como parte de un programa intensivo de trabajo para el inicio del segundo ciclo. Asimismo, en 2007 se examinarán otros posibles mecanismos de supervisión y apoyo a la ejecución a la luz de la política del FIDA de supervisión y apoyo a la ejecución aprobada por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2006.

### Recomendación general

26. La administración del FIDA considera que existe una base sólida para emprender el segundo ciclo. El diseño del programa sigue siendo pertinente en cuanto al impacto a nivel de las comunidades y su contribución al logro de los objetivos de desarrollo nacionales y sectoriales. En el segundo ciclo, el programa seguirá centrándose en los objetivos identificados en la evaluación *ex ante* y tendrá los mismos componentes que inicialmente. Las modificaciones al convenio de financiación se elaborarán e introducirán de acuerdo con los procedimientos del FIDA.