

Signatura: EB 2007/91/INF.3
Fecha: 11 septiembre 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



FIDA

FONDO INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

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

República de Malawi

Ejecución del primer ciclo del Programa de Apoyo a los Medios de Subsistencia de la Población Rural, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

Junta Ejecutiva — 91º período de sesiones
Roma, 11 y 12 de septiembre de 2007

Para **información**

República de Malawi

Ejecución del primer ciclo del Programa de Apoyo a los Medios de Subsistencia de la Población Rural, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

1. La presente nota informativa tiene por objeto cumplir 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 debe proceder a la realización de los 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 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 los Medios de Subsistencia de la Población Rural. Su contenido se basa en las conclusiones de una misión conjunta del FIDA, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Gobierno de Malawi que trabajó sobre el terreno en mayo y junio de 2007.

II. Antecedentes

4. El 12 de septiembre de 2001 la Junta Ejecutiva aprobó la financiación para el Programa de Apoyo a los Medios de Subsistencia de la Población Rural y el programa entró en vigor el 30 de agosto de 2004. Se calcula que el costo total del programa será de USD 16,5 millones. Las fuentes de financiación son el FIDA (con un préstamo de unos USD 14,8 millones), el Gobierno (que aportará USD 1,2 millones) y los beneficiarios (USD 0,5 millones). El Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Rural es la institución globalmente responsable del programa; la dependencia de facilitación del programa apoya a las asambleas de distrito en las actividades de ejecución; y la UNOPS actúa como institución cooperante.
5. **Meta y Objetivos.** La meta del programa es reducir, de forma sostenible, la pobreza del grupo-objetivo, que está formado por unos 32 000 hogares, fomentando los ingresos procedentes de actividades agrícolas, no agrícolas y remuneradas. Los objetivos específicos son: i) promover la producción agrícola sostenible y tecnologías de ordenación de los recursos naturales sencillas pero eficientes a fin de mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición y los ingresos derivados de la agricultura para que mejoren las condiciones de vida; ii) mejorar el nivel de adquisición de conocimientos especializados en algunos grupos-objetivo (por ejemplo, los jóvenes, las mujeres y otros grupos vulnerables) y ofrecer apoyo financiero para inversiones agrícolas y no agrícolas de modo que esos grupos

puedan utilizar los conocimientos adquiridos para mejorar sus ingresos;
 iii) aumentar el empleo mediante el apoyo a la construcción de infraestructura para suministrar ingresos, especialmente fuera de temporada, y iv) crear o mejorar la capacidad de organización a nivel individual y de las comunidades locales de modo que se pueda acceder a los recursos pertinentes para mejorar los medios de vida. Un objetivo subsidiario es garantizar que el Gobierno tenga los medios y las oportunidades necesarios para tener acceso a fondos para los ciclos segundo y tercero del programa sobre la base del desempeño del mismo, el compromiso del Gobierno y el impacto demostrado a nivel de las aldeas.

III. Desempeño del programa durante el ciclo I

6. El programa tiene tres componentes:
- **Componente 1. Inversión en capital humano.** Este componente apoya el fomento de la capacidad a nivel de las aldeas para empoderar a los hogares y comunidades vulnerables.
 - **Componente 2. Inversiones en las aldeas.** Este componente apoya a los grupos-objetivo mediante recursos para invertir en un conjunto de actividades que respondan a sus preocupaciones y que aprovechen las oportunidades que se identifiquen mediante el proceso de planificación en las aldeas. Se han establecido dos fondos: el fondo de iniciativas locales y el fondo de inversión en las aldeas.
 - **Componente 3. Administración y coordinación del programa.** Este componente abarca: i) el establecimiento y el funcionamiento de la dependencia de facilitación del programa; ii) la contratación de servicios en nombre de los beneficiarios; iii) la coordinación de la supervisión del programa; iv) el enlace con otras actividades financiadas por donantes, y v) las disposiciones para la reevaluación del programa.
7. El convenio de préstamo establece los indicadores críticos que figuran a continuación y que deben alcanzarse antes del final del primer ciclo como condición para que la financiación del FIDA prosiga durante el segundo ciclo:

<i>Condiciones que deben cumplirse</i>	<i>Desempeño</i>
Aplicación progresiva de los principios operativos y los procedimientos del programa.	Satisfactorio
Uso demostrado del fondo de iniciativas locales y del fondo de inversión en las aldeas en las cuentas del distrito y del fondo de desarrollo de distrito para apoyar a los acuerdos sobre actividades a nivel de las aldeas. Verificación de cuentas mediante auditorías anuales.	Moderadamente satisfactorio
Elaboración de informes de auditoría sin reservas (independientes) sobre la cuenta del programa, las cuentas de los distritos y el elemento financiado por el programa de las cuentas del fondo de desarrollo de distrito.	Moderadamente satisfactorio ^a
Satisfacción demostrada entre los beneficiarios, incluidos los grupos vulnerables, respecto del acceso a los recursos del programa y su distribución en relación con las necesidades de las distintas categorías definidas según niveles de riqueza que se determinaron en los análisis de situación iniciales en las aldeas. Verificación de la situación mediante informes de finalización de actividades, reuniones de examen en las aldeas y talleres de examen en los distritos.	Muy satisfactorio
Nivel de cumplimiento y de respeto de los acuerdos contractuales por parte de los encargados de prestar servicios. Verificación anual mediante: i) inventario de actividades financiadas y ejecutadas satisfactoriamente mediante el fondo de iniciativas locales y el fondo de inversión en las aldeas; ii) informes del oficial de seguimiento y evaluación de la dependencia de facilitación del programa, y iii) evaluaciones independientes del impacto sobre los beneficiarios.	Satisfactorio
Adaptación a las circunstancias locales del contenido técnico y de las características socioeconómicas de las actividades del programa, en la forma descrita en los análisis de situación. Verificación mediante la comprobación de los recursos del fondo de iniciativas locales y del fondo de inversión en las aldeas, evaluaciones independientes del impacto sobre los beneficiarios y auditorías sociales externas.	Satisfactorio
Evaluación general	Satisfactorio

^a Depende del reembolso aceptado por el Gobierno de los USD 24 990 adeudados a la cuenta especial.

8. Los logros del programa desde su puesta en marcha en marzo de 2007 se han documentado exhaustivamente y han sido examinados de forma independiente por la misión de evaluación y diseño. Los recursos de documentación y las observaciones e información obtenidas directamente por la misión de evaluación y diseño presentan la imagen de un programa de desarrollo rural satisfactorio que ya está generando beneficios considerables para el grupo-objetivo en algunas de las zonas más pobres y aisladas de Malawi. Además, los logros alcanzados hasta ahora gracias al programa constituyen una base sólida para ampliar e intensificar el apoyo a la mejora de los medios de subsistencia de la población rural durante los ciclos segundo y tercero.

A. Componente 1. Inversión en capital humano

9. El primer componente contiene tres subcomponentes: 1.1) planificación y ejecución por parte de la comunidad; 1.2) apoyo a la ejecución del programa, y 1.3) seguimiento y evaluación (SyE) participativos. **El subcomponente 1.1** ha requerido la movilización, sensibilización y capacitación de comunidades en las 144 aldeas del programa mediante la elaboración de perfiles socioeconómicos y procesos de planificación participativa. Estas actividades han permitido determinar proyectos de inversión prioritarios cuya ejecución se realizaría en el marco del segundo componente, y ofrecer programas de formación profesional y apoyo a algunos beneficiarios en la puesta en marcha de empresas en pequeña escala. Se ha participado con entusiasmo en las actividades que recibían apoyo, que en buena parte de las aldeas eran las primeras de este tipo. Algunos aspectos fundamentales han sido: i) el considerable espíritu de voluntariado demostrado por los miembros de los distintos comités, que aportaron tiempo y esfuerzo sin recibir compensación por ello; ii) unos procesos de planificación y adopción de decisiones muy democráticos y participativos; iii) una comprensión generalizada de los objetivos y procedimientos del programa a todos los niveles; iv) una focalización eficaz de los hogares pobres y vulnerables y el diseño de actividades adecuadas a sus niveles de recursos y conocimientos; v) un nivel excelente de equilibrio de género en los comités y en la selección de beneficiarios, y vi) un buen nivel de satisfacción con los resultados por parte de los beneficiarios.
10. El principal ámbito con problemas del subcomponente 1.1 es el de los fondos rotatorios de los comités de desarrollo rural, mediante los cuales se han concedido préstamos a grupos de 10 o 15 personas para el establecimiento de empresas en pequeña escala. A pesar de que en general las empresas van bien y generan buenos márgenes de beneficios, el reembolso de los préstamos se ha demorado y aproximadamente el 50% de la cartera presenta atrasos en los pagos. Se considera que la asignación de la responsabilidad de los fondos rotatorios a los comités de desarrollo rural es un fallo de diseño que debe corregirse con rapidez. Así pues, se recomienda que durante el segundo ciclo, los grupos participantes en las actividades relacionadas con los fondos rotatorios se conviertan en clubes de ahorro y préstamo y se vinculen con las cooperativas de ahorro y crédito que supervisará y apoyará la Unión de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Malawi.
11. **El subcomponente 1.2**, de apoyo a la ejecución del programa, abarca el apoyo del sector público y de las ONG y el sector privado. En la ejecución del programa han sido importantes el apoyo del sector público (a nivel de los distritos) y de la ONG Concern Universal. Ocho ministerios y departamentos con ámbitos de responsabilidad pertinentes —relacionados con la agricultura y la ganadería, las obras públicas, la ordenación de los recursos naturales, los recursos hídricos, la atención de la salud, el empleo, los servicios a la comunidad y la educación— han participado en el programa a nivel de las asambleas de distrito. Las aportaciones de estas entidades han sido importantes a pesar de la considerable limitación de fondos, aunque su valor no se ha contabilizado totalmente en los estados financieros del programa. La dependencia de facilitación del programa y el personal sobre el terreno a nivel de los distritos se encargaron inicialmente de las

actividades de facilitación sobre el terreno, que posteriormente se subcontrataron con Concern Universal mediante dos contratos anuales. El equipo de Concern Universal se ha encargado de la planificación participativa, las actividades de facilitación y la labor de capacitación emprendidas en el marco del subcomponente 1.1. Si bien desde el programa se opina que los servicios de la ONG han sido satisfactorios, también se considera que los costos serían menores si la dependencia de facilitación del programa se encargara de ellos cuando haya expirado el contrato vigente. El comité de dirección del programa ha aprobado esta propuesta, que cuenta con el apoyo de la misión de diseño y evaluación.

12. **El subcomponente 1.3** se está ejecutando mediante una serie de talleres y reuniones a distintos niveles. Se realizan talleres de examen anuales a nivel de los distritos, las zonas y las aldeas para examinar la ejecución del programa. Las comunidades deberán evaluar su propio desempeño y el de los proveedores de servicios e indicar formas de mejorar los resultados en el futuro. Los talleres de análisis de la situación que se celebran cuando nuevas aldeas entran en el programa proporcionan información de referencia importante para el proceso de SyE. Los comités de gestión del proyecto de las aldeas se encargarán del seguimiento de las actividades a nivel de las aldeas y deberán presentar un sencillo informe mensual. Esto marcha relativamente bien, pero la participación dista de ser completa.
13. En general, **los resultados del primer componente del programa se han evaluado como satisfactorios o muy satisfactorios (en algunos aspectos concretos)**. Se han formulado recomendaciones para remediar los dos ámbitos con problemas más importantes, que son la administración de los fondos rotatorios y la contratación de los proveedores de servicios. No se proponen otros cambios importantes para el paso del programa al segundo ciclo.

B. Componente 2. Inversiones en las aldeas

14. Hasta la fecha el programa ha financiado más de 400 microproyectos que han tenido por objeto desde pequeñas actividades generadoras de ingresos de nivel individual (tanto agrícolas como no agrícolas), hasta inversiones más importantes en bienes públicos que benefician a toda la comunidad. La selección de los proyectos se realiza mediante el proceso de planificación participativa del primer componente. En el marco del segundo componente se financian seis categorías de actividades, tanto si los recursos proceden del fondo de iniciativas locales como del fondo de inversión en las aldeas (estos dos fondos sólo se diferencian por el volumen de las donaciones). Entre las microempresas que reciben apoyo figuran:
 - i) **el desarrollo agropecuario**, que abarca iniciativas en pequeña escala relacionadas con las cabras, los productos lácteos, las aves de corral, la cría de cerdos, la seguridad alimentaria y la mejora de los cultivos, la producción de semillas, el establecimiento de huertos de frutales, la apicultura y el cultivo de hortalizas;
 - ii) **la ordenación de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente**, que abarca proyectos de conservación del suelo y el agua en tierras en pendiente y la silvicultura comunitaria;
 - iii) **la ordenación y el desarrollo comunitarios de los recursos hídricos**, que abarca la construcción de 54 pozos entubados y planes de riego en pequeña escala;
 - iv) **la atención primaria de la salud y el saneamiento**, que abarca el establecimiento de cinco farmacias de aldea financiadas mediante fondos rotatorios para medicamentos; la construcción de letrinas, y actividades de concienciación sobre el VIH/SIDA y de promoción de la atención que se presta a esa cuestión;
 - v) **las actividades de generación de ingresos no agrícolas**, que abarcan la panadería, el comercio en pequeña escala, la carpintería, la hojalatería, la sastrería, las tiendas y la reparación del calzado, y
 - vi) **la infraestructura comunitaria**, que abarca la

construcción y mejora de caminos, puentes, alcantarillas, vados, bloques escolares y molinos de maíz. Los comités de desarrollo rural (que cubren un grupo de aldeas) ejecutan estas inversiones en bienes públicos utilizando mano de obra contratada a nivel local, que se vincula frecuentemente con la formación profesional del primer componente.

15. En general, **los resultados del segundo componente del programa se han evaluado como satisfactorios**. Las inversiones son de muchos tipos y responden a las necesidades de los interesados, y suelen tener en cuenta las limitaciones socioeconómicas y ambientales prevalecientes y el nivel de conocimientos especializados de los beneficiarios. Durante el segundo ciclo aumentarán considerablemente las inversiones financiadas mediante el fondo de iniciativas locales y el fondo de inversión en las aldeas, y se continuarán financiando las actividades que se iniciaron durante el primer ciclo. No se han propuesto cambios importantes en el segundo componente, pero se han recomendado diversas mejoras, en particular: i) impartir la capacitación complementaria y de repaso que necesitan muchos de los grupos de los proyectos; ii) aumentar el número de beneficiarios por grupo, que debería pasar del número actual de aproximadamente 15 para llegar a 30 en algunos casos; iii) elevar el límite máximo de financiación del fondo de iniciativas locales y el fondo de inversión en las aldeas para ajustarlo al incremento de los costos y del número de beneficiarios por grupo; iv) tomar medidas para asegurar que los distritos desembolsen los fondos con prontitud, particularmente los destinados a proyectos de seguridad alimentaria, en los cuales es vital actuar en el momento oportuno para obtener buenos resultados, y v) aportar el apoyo especial que necesitan los fondos rotatorios para medicamentos para garantizar su sostenibilidad.

C. Componente 3. Administración y coordinación del programa

16. El Ministerio de Administraciones Locales y Desarrollo Rural coordinará el programa a través de la dependencia de facilitación del programa establecida en Blantyre bajo la supervisión del comité directivo nacional. El comité directivo ha realizado actividades de supervisión de la ejecución del programa y ha resuelto los problemas a medida que se han presentado. Éste es uno de los aspectos positivos del programa que debería mantenerse durante el próximo ciclo. El oficial de coordinación o encargado de proyectos de la sede del Ministerio de Administraciones Locales de Lilongwe actúa como enlace entre la dependencia de facilitación del programa y el Gobierno y se encarga de las funciones de secretaría del comité directivo. Las asambleas de distrito, que proporcionan un apoyo firme a través de los comités ejecutivos de distrito y de los ocho ministerios y departamentos con representación en los distritos, ejecutan el programa sobre el terreno. A pesar de la limitación de recursos en los distritos, esas asambleas han sido asociados institucionales eficaces en la ejecución del programa y han podido mejorar su capacidad para ofrecer actividades participativas de desarrollo rural en colaboración con los comités de zona, de las aldeas y de administración de los proyectos.
17. El tercer componente también contiene disposiciones relativas a la participación en el diálogo sobre políticas en relación con cuestiones de pobreza rural. Sin embargo, hasta ahora no ha sido posible entablar de forma plena un diálogo sobre políticas en el marco del programa, ya que la atención se ha centrado en la facilitación del mismo a nivel de los distritos y las aldeas. Además, la política económica y social es principalmente responsabilidad del Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo y el programa no tiene vínculos directos con ese ministerio. El hecho de que la dependencia de facilitación del programa esté ubicada en Blantyre también la aísla de los procesos de políticas, ya que éstos están centrados en Lilongwe.

Durante el segundo ciclo habrá más oportunidades de entablar un diálogo sobre políticas a nivel nacional en el marco del programa, y éste podrá realizar aportaciones importantes gracias a las enseñanzas extraídas y los importantes logros del primer ciclo.

18. En general, **los resultados del tercer componente del programa se han evaluado como satisfactorios**, con la excepción de **la gestión financiera, que se ha considerado moderadamente satisfactoria** y debería mejorarse con rapidez antes de que se inicie el segundo ciclo.

D. Desembolsos del préstamo del FIDA

19. El 31 de marzo de 2007 el programa había gastado USD 4,087 millones, una cifra que es un 22% inferior al total de la asignación presupuestaria para el primer ciclo. No obstante, con los fondos comprometidos para los seis meses restantes casi se alcanzará el nivel total de desembolsos previsto. Los fondos que no se utilicen se asignarán al segundo ciclo. En los gastos reales por componente y subcomponente se han registrado desviaciones importantes de las estimaciones de la evaluación *ex ante*. Los desembolsos correspondientes al primer y segundo componentes fueron inferiores a los de la estimación *ex ante*, mientras que los correspondientes al tercer componente fueron un 48% superiores. El FIDA ha aportado USD 3,786 millones a la cifra total de gastos (el 93%) y el Gobierno de Malawi, USD 0,300 millones (el 7%) en forma de impuestos no percibidos y subvenciones en efectivo. La reasignación de fondos entre componentes y categorías de gastos fue aprobada por el Gobierno y la UNOPS y se integró en los planes operativos anuales.

IV. Recomendaciones para la ejecución del ciclo II

A. Enseñanzas extraídas

20. El examen de los logros y los resultados del primer ciclo, resumidos en los párrafos anteriores, señalan claramente las enseñanzas y recomendaciones que, con arreglo al MFF, deberán incorporarse en el segundo ciclo del programa. En este ámbito la cuestión más importante es la relativa facilidad para movilizar a las comunidades rurales muy pobres para que participen en el proceso de desarrollo, la buena disposición de esas comunidades para emprender, con la ayuda de un proceso de facilitación, análisis participativos de los problemas y la resolución de los mismos, y el firme espíritu de voluntariado de las comunidades. El Programa de Apoyo a los Medios de Subsistencia de la Población Rural es un programa extraordinariamente popular y muy apreciado en los distritos y recibe el firme apoyo de las asambleas de distrito. No obstante, hay otras enseñanzas que han influido en la configuración del enfoque propuesto para la ejecución del segundo ciclo. Son las relativas a:

- **La capacidad de ejecución.** La capacidad de ejecución se ha resentido por lo que se refiere a las funciones administrativas, financieras y técnicas debido a la expansión del programa y al hecho de que el personal ha debido ocuparse de un número creciente de programas financiados por donantes. Así pues, es necesario seguir apoyando firmemente el suministro de capacitación, equipo y transporte. La importante proporción de gastos destinados a la administración y coordinación del programa se debe en parte a la necesidad de suministrar este tipo de apoyo, y en parte a que las actividades del primer ciclo eran de carácter preparatorio. No obstante, durante el segundo ciclo, el programa deberá tomar medidas para ir reduciendo la dependencia de facilitación del programa y centrarse en el fortalecimiento de las administraciones de distrito y el Ministerio de Administraciones Locales de modo que pasen a desempeñar las funciones de esa dependencia.

- **El alcance y la focalización.** Las personas pobres económicamente activas y motivadas son el grupo-objetivo más viable para un programa de este tipo. No obstante, la inclusión de algunas actividades de "protección social" ha permitido asegurar que las personas más pobres y vulnerables no queden totalmente desatendidas.
- **Las tasas de desembolso bajas del fondo de iniciativas locales y del fondo de inversión en las aldeas.** Esto se debe a la necesidad de un período prolongado de preparación social y capacitación, que puede llegar a ser de un año, antes de que las comunidades estén en condiciones de ejecutar proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo, ha habido subpresupuestación en algunos de los proyectos de esos fondos debido a que los límites máximos de gastos eran relativamente bajos. Se prevé que los desembolsos de esos fondos aumentarán durante el segundo ciclo y que se elevarán los límites máximos de gastos.
- **La capacidad de administración de los comités de desarrollo rural.** Si bien estos comités son instituciones de desarrollo eficaces a nivel de las aldeas y desempeñan una función crucial en el programa, también hay que reconocer que tienen sus limitaciones, especialmente por lo que se refiere a la administración financiera y la presentación de informes. Son muy pocos o ninguno los comités de desarrollo rural con capacidad para administrar eficazmente fondos rotatorios o empresas comerciales.
- **La capacitación de los beneficiarios y la sostenibilidad.** Todos los beneficiarios reciben alguna forma de capacitación antes de que se ejecuten los proyectos, aunque este tipo de actividad no debería realizarse una sola vez. En buena parte de los casos hay una necesidad clara de actividades complementarias y de repaso, una necesidad que reconocen los propios beneficiarios, especialmente los que se dedican a empresas comerciales en pequeña escala. Este tipo de capacitación será crucial para lograr resultados sostenibles.
- **La importancia de las asociaciones.** El programa ha podido ampliar su alcance y mejorar su eficacia gracias a la colaboración con otras organizaciones: el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (alimentos por trabajo y alimentación en las escuelas); el Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas (ICRISAT) (suministro de semillas mejoradas); World Vision (construcción de caminos); Asociación de Productores de Leche de las Tierras Altas (comercialización de la leche); Estación de Investigación (investigación agrícola); la Unión de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Malawi (servicios financieros rurales); el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) (cocinas con poco consumo de combustible), y diversas instituciones de capacitación (formación profesional).
- **La necesidad de mejorar la coordinación.** En las fases iniciales éste era el único programa de desarrollo importante en los tres distritos donde se aplica. Sin embargo, los programas y proyectos de desarrollo se han multiplicado y hay una necesidad creciente de aplicar enfoques coordinados a fin de evitar la duplicación y la superposición de actividades. Durante el segundo ciclo la ampliación de la red de asociaciones será una iniciativa importante.
- **Flujo de fondos.** Hay diversas causas de preocupación en cuanto a la lentitud en la entrega de los fondos del programa. El programa administra un sistema de cuentas de anticipos cuyos fondos se reponen

tras la presentación de la información sobre gastos relativa al anticipo anterior. Las demoras en la entrega de fondos se debieron a que esa información sobre los anticipos previos se presentó de forma tardía o incompleta.

B. Recomendaciones para el ciclo II

21. El **objetivo** del programa sigue siendo el mismo: la reducción sostenible de la pobreza entre los miembros del grupo-objetivo, que estará formado por unos 32 000 hogares, mediante inversiones en capital humano, infraestructura comunitaria y actividades de generación de ingresos. Los componentes también siguen siendo los mismos, **pero** se realizarán los ajustes operacionales recomendados de la manera siguiente:

<i>Componente/subcomponente</i>		<i>Cambios recomendados</i>
<i>Componente 1. Inversión en capital humano</i>		
1.1	Planificación y ejecución por parte de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir un sistema mediante el cual las comunidades vayan superando el programa, de modo que otras nuevas puedan participar. • Vincular las operaciones de microfinanciación con las cooperativas de ahorro y crédito a nivel de los distritos en lugar de que las administren los comités de desarrollo rural.
1.2	Apoyo a la ejecución del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer que la dependencia de facilitación del programa contrate directamente a los proveedores de servicios en lugar de subcontratar los servicios con una ONG. • Aumentar la atención a la capacitación complementaria y de repaso para los grupos que se establecieron en el ciclo I, entre otros.
1.3	Seguimiento y evaluación participativos	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo una evaluación de los efectos principales hacia el final del segundo ciclo.
<i>Componente 2. Inversiones en las aldeas</i>		
2.1	Fondo de iniciativas locales	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los límites máximos para proyectos concretos (fondo de iniciativas locales). • Aumentar el número de beneficiarios que componen los grupos de determinados proyectos.
2.2	Fondo de inversión en las aldeas	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar un enfoque de conservación del agua y el suelo basado en las cuencas hidrográficas. • Aumentar los límites máximos para proyectos concretos (fondo de inversión en las aldeas). • Hacer que durante el tercer ciclo las asambleas de distrito pasen a financiar totalmente el mantenimiento de las infraestructuras importantes.
<i>Componente 3. Administración y coordinación del programa</i>		
3.1	Dependencia de facilitación del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar una estrategia de retirada para ir eliminando paulatinamente la dependencia de facilitación del programa y transferir sus funciones al Ministerio de Administraciones Locales, las asambleas de distrito y los proveedores de servicios. • Reforzar los sistemas de contabilidad y control financiero para mejorar la presentación de informes y los flujos de fondos.
3.2	Aportaciones al diálogo sobre políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Estimar las contribuciones de los beneficiarios y del Gobierno (en efectivo y en especie) e incluirlas en las cuentas del programa. • Participar de forma más eficaz en el diálogo sobre políticas nacionales en materia de reducción de la pobreza rural y descentralización de las funciones de gobierno.

22. **El costo total del programa** durante el segundo ciclo se mantendrá en **USD 6,13 millones** (920 millones de kwachas malawianos), como se indica en el informe de postevaluación *ex ante*. Esto se financiará mediante fondos del préstamo del FIDA correspondientes al segundo ciclo por un valor aproximado de USD 5,6 millones (dependiendo del tipo de cambio USD/DEG), y el Gobierno y los beneficiarios aportarán la cuantía restante.

V. Conclusiones

23. El Gobierno está firmemente comprometido a consolidar y ampliar los logros del programa en el contexto del proceso en curso de descentralización democrática. Se considera que el programa es un proyecto modelo dentro del país y muchas de sus características innovadoras se están volviendo a aplicar en otros programas y proyectos de desarrollo rural.
24. La sostenibilidad es una de las mayores preocupaciones en esta fase, y la creación de las condiciones necesarias para la sostenibilidad será una de las cuestiones a las que se concederá más importancia en las actividades del segundo ciclo. La Administración del FIDA considera que pasar al segundo ciclo está muy justificado, pero recomienda una pronta puesta en marcha del proceso de eliminar paulatinamente la dependencia de facilitación del programa y transferir sus funciones a instituciones permanentes. El Gobierno prefiere un enfoque más medido, en armonía con un proceso gradual y sistemático de fomento de la capacidad de esas instituciones. No obstante, ambas partes están de acuerdo en la necesidad de un estudio para preparar la estrategia de retirada durante los primeros seis meses del segundo ciclo, y la finalización de ese estudio y su aprobación por el FIDA y el Gobierno se han incluido entre las condiciones que deben cumplirse para el tercer ciclo.
25. Los costos de las actividades del segundo ciclo se han calculado de nuevo y se han incluido en un informe de formulación. Se han redactado los cambios que se incluirán en el convenio de préstamo, incluidas las condiciones que deben cumplirse para que pueda iniciarse el tercer ciclo (véase más adelante). No se prevén problemas en la transición entre los ciclos primero y segundo, que tendrá lugar en agosto de 2007.

Indicadores críticos propuestos para el paso del segundo ciclo al tercero**Condiciones que deben cumplirse para que pueda iniciarse el tercer ciclo**

1. Las mejoras en la administración financiera y de los procedimientos de control recomendados en el ciclo ya son plenamente operativas a nivel de los distritos y todas las cuentas del proyecto han recibido informes de auditoría sin reservas.
2. La preparación de una estrategia de retirada para la dependencia de facilitación del programa durante los seis primeros meses del segundo ciclo, que sea aceptable tanto para el FIDA como para el Gobierno.
3. En el tercer año del segundo ciclo por lo menos el 75% de las aldeas previstas (240) deberán participar en el programa.
4. A mitad del tercer año del segundo ciclo deberá haberse realizado un estudio de evaluación del impacto que evidencie claramente que ha habido mejoras sostenibles de los ingresos y la calidad de vida de los beneficiarios-objetivo en comparación con las estimaciones del estudio de referencia.
5. El estudio de evaluación del impacto deberá demostrar que por lo menos en un 70% de las aldeas que hayan participado en el programa durante tres años o más, las actuaciones apoyadas por el programa han influido en los indicadores de resultados descritos en el marco lógico del segundo ciclo. En particular:
 - Los indicadores de pobreza y de calidad de vida, incluidos los del sistema de gestión de los resultados y el impacto, presentan mejoras importantes en comparación con los datos de referencia.
 - Un nivel satisfactorio de participación de hogares pobres y vulnerables en la formulación de los planes de acción de las aldeas y la ejecución de proyectos.
 - Los comités de gestión ya están en funcionamiento y supervisan la construcción y el mantenimiento satisfactorio de las infraestructuras comunitarias.
 - El establecimiento de actividades de generación de ingresos sostenibles y rentables para los hogares pobres y vulnerables.

