

Signatura: EB 2008/93/INF.3
Fecha: 12 marzo 2008
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

República de Malí

Ejecución del segundo ciclo del Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas en Malí financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

Junta Ejecutiva — 93º período de sesiones
Roma, 24 y 25 de abril de 2008

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:

Léopold Sarr

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2126

Correo electrónico: l.sarr@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

Abreviaturas y siglas

ANDES	Asociación Nacional de Desarrollo de la Zona del Sahel
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
SyE	seguimiento y evaluación

Ejecución del segundo ciclo del Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas en Malí financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF)

I. Introducción

1. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) en su 64º período de sesiones celebrado en septiembre de 1998. Los préstamos concedidos con arreglo al MFF difieren de los préstamos normales en que los períodos de reembolso de los préstamos son más prolongados para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles; el proceso de diseño es continuo y evolutivo y se divide en ciclos distintos de tres a cuatro años, y se especifican unas condiciones previas o "elementos activadores" claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.
2. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), se estipuló que "respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto mediante la presentación de un documento en el que se harán constar las enseñanzas extraídas de los ciclos iniciales y su incorporación en los ciclos subsiguientes, la consecución de metas físicas, los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo y el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los contratos de préstamo".
3. En consecuencia, en el 77º período de sesiones de la Junta, celebrado en diciembre de 2002, se presentó una nota informativa (EB 2002/77/INF.3) en la que se señalaban los progresos logrados por el Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas en el cumplimiento de los elementos activadores del primer ciclo. La conclusión era que se habían cumplido todas las condiciones previas para pasar al segundo ciclo.
4. La presente nota informativa describe los progresos logrados en el cumplimiento de los elementos activadores del segundo ciclo de este programa. Su contenido procede de varias fuentes: los informes sobre la marcha de los trabajos de la unidad de coordinación del programa; los informes de supervisión preparados internamente y por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, como institución cooperante; el informe de la misión de examen realizada conjuntamente por el FIDA y el Gobierno de Malí entre diciembre de 2006 y junio de 2007, y la evaluación del programa en el país realizada en 2007 por la Oficina de Evaluación del FIDA. Además de funcionarios del Gobierno, interesados y organizaciones sobre el terreno, en esta evaluación participaron miembros del personal de la División de África Occidental y Central del FIDA, la Oficina del Consejero Jurídico General, la Oficina del Contralor y un equipo de consultores independientes.

II. Antecedentes

5. El Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas fue aprobado para su financiación con arreglo al MFF por la Junta Ejecutiva en diciembre de 1998 y entró en vigor en octubre de 1999. El préstamo tiene una duración de 10 años divididos en tres ciclos distintos de 3, 4 y 3 años respectivamente. El objetivo general del programa consiste en reducir la incidencia de la pobreza en los hogares rurales de las zonas sahelianas aumentando sus ingresos y mejorando sus condiciones de vida.

6. Los objetivos fijados para el primer ciclo eran: i) establecer instituciones, mecanismos y procedimientos para ejecutar y gestionar el programa, y ii) poner en marcha actividades de inversión en favor de los grupos-objetivo. Por consiguiente, los objetivos del segundo ciclo eran: i) fortalecer las instituciones y ii) ampliar las actividades a toda la zona del programa. Por último, el tercer ciclo establecerá los fundamentos de la viabilidad institucional y financiera de las asociaciones centrales de microfinanciación, las organizaciones de agricultores y otras organizaciones rurales, aumentando su capacidad de gestionar actividades de forma eficaz y sostenible y promoviendo su participación activa en el desarrollo local.

III. Logros del programa durante el segundo ciclo

7. El segundo ciclo del programa se inició en abril de 2003. A continuación se describen los principales resultados de los tres componentes ejecutados.

Apoyo al desarrollo local

8. **Fomento de la capacidad de información, educación y comunicación.**

Durante el segundo ciclo se aplicó con éxito una estrategia de información, educación y comunicación destinada a satisfacer las necesidades de las organizaciones rurales y hacer participar a grupos vulnerables en el desarrollo local, la realización de microproyectos y la gestión de inversiones. Esta estrategia se basó en: i) informar a los actores sobre las actividades del programa y las oportunidades que éste ofrece; ii) prestar apoyo a las comunidades rurales mediante la realización de encuestas participativas destinadas a determinar sus necesidades y establecer prioridades entre ellas, y iii) prestar apoyo a la formulación de microproyectos rurales, atendiendo especialmente a las necesidades específicas de los grupos más vulnerables.

9. En el marco del programa se realizaron campañas informativas en gran escala, que incluyeron emisiones de televisión y radio, reuniones, volantes, folletos informativos, camisetas, gorras, etc., centradas en la población local, los proveedores locales de servicios, el Organismo Nacional de Inversión de las Colectividades Territoriales de Malí y otros interesados, a fin de favorecer la creación de nuevos microproyectos en los que participaran mujeres y jóvenes. Gracias a esta estrategia, el porcentaje de nuevos microproyectos en los que intervienen mujeres y jóvenes aumentó del 16,5% en 2003 al 35,7% en 2005. Además, se enseñó a leer y escribir a muchos gestores de microproyectos y se capacitó a otros para resolver cuestiones técnicas y de gestión.

10. **Desarrollo local.** El programa permitió realizar microproyectos comunitarios, microproyectos productivos (irrigación y pequeñas actividades generadoras de ingresos) y microproyectos ambientales (protección y renovación de los recursos naturales) a fin de mejorar el acceso del grupo-objetivo a servicios sociales básicos, aumentar sus ingresos y promover una gestión sostenible de los recursos naturales. Al terminar el segundo ciclo se habían realizado 269 microproyectos, cifra equivalente al 75% aproximadamente de las previsiones. Como resultado, los campesinos han estabilizado los niveles de producción de alimentos y han aumentado sustancialmente los ingresos de los hogares. Los microproyectos comunitarios, como la construcción de instalaciones de almacenamiento, han desempeñado también un papel importante en el aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria, ya que han permitido que las comunidades almacenen los excedentes y los vendan durante los períodos de escasez a precios moderados.

11. **Gestión de los recursos naturales.** Durante el segundo ciclo del programa se ofrecieron cursillos para difundir la conveniencia de una buena gestión de los recursos naturales y se realizaron actividades de reforestación, creación de pantallas contra el viento para proteger las tierras bajas y las huertas, y construcción de diques para proteger las aldeas. Cabe destacar además que, gracias a una donación de USD 6 millones del Fondo para el Medio Ambiente

Mundial (FMAM), durante el tercer ciclo se consolidarán en Mopti las actividades del programa, y al mismo tiempo se empezará a trabajar en cuestiones relacionadas con la biodiversidad.

Servicios descentralizados de financiación

12. El objetivo de este componente es facilitar el acceso de la población rural a unos servicios financieros adaptados a sus necesidades. A pesar de que la zona del programa tiene un potencial económico extremadamente limitado para servir de fundamento de unos servicios descentralizados de financiación viables, el FIDA y el Gobierno de Malí acordaron apoyar la creación de una red de microfinanciación como medida importante para reducir la pobreza. Los resultados han sido notables. En San y Nara, las tasas de ahorro y crédito superaron ampliamente las predicciones (un 284% y un 273%, respectivamente, por encima de las estimaciones). El objetivo general consistente en crear nuevas asociaciones de crédito y ahorro se logró en un 88%. Además, estas asociaciones de crédito y ahorro han prestado servicios a más de 42 000 usuarios, el 43% de los cuales son mujeres. Debido a estos resultados muy alentadores, se han ampliado los servicios financieros en la zona del programa y éstos llegan a más personas. Es preciso seguir fomentando la capacidad para lograr que las asociaciones de crédito sean sostenibles una vez concluido el programa.

Gestión del programa

13. Al finalizar el segundo ciclo, la representación de las asociaciones había mejorado gracias a la creación de una Junta Ejecutiva de las asociaciones nacionales y una asociación en Koulikoro (que anteriormente no había sido posible debido a la falta de miembros). Además, se habían definido con mayor claridad las funciones y responsabilidades de los actores del programa, aunque no se hubieran modificado todos los textos legales. Una misión revisó los textos jurídicos básicos, y cuando se hizo efectivo el componente del FMAM se aprobaron acuerdos nacionales y regionales. Se aprobó que el Organismo Nacional de Inversión de las Colectividades Territoriales de Malí examine en el tercer ciclo todas las adquisiciones del programa.
14. Se han utilizado cerca del 85% de los recursos financieros del programa, lo que representa una buena tasa de desembolso. Sin embargo, esta tasa se debe en parte a los elevados gastos operacionales del programa (que ascendieron a más del 27% de los gastos totales del programa). A este respecto, durante el tercer ciclo se mantendrá un equipo más pequeño de coordinación del programa.
15. Se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) con muchos indicadores pertinentes, que actualmente está en funcionamiento, aunque se hayan encontrado algunas dificultades. Durante el tercer ciclo es necesario prestar gran atención al reforzamiento del SyE para permitir que los resultados del programa estén plenamente documentados. El tercer ciclo se focalizará también en la identificación de las enseñanzas extraídas y la difusión de los resultados del programa.

Resultados generales del segundo ciclo

16. Basándose en los resultados del programa cabe afirmar que se han cumplido todos los elementos activadores para pasar del segundo al tercer ciclo del programa, según se muestra en el cuadro que figura a continuación. Por consiguiente, el programa pasará al tercer ciclo a fin de permitirle consolidar sus logros y garantizar su sostenibilidad durante la fase de eliminación gradual del apoyo del FIDA y especialmente después de la finalización del programa.

Cumplimiento de los objetivos previstos en el segundo ciclo de ejecución del programa

<i>Elementos activadores</i>	<i>Resultados</i>
<p>1. Se han entendido bien los papeles y responsabilidades de los diferentes órganos de la Asociación Nacional de Desarrollo de la Zona del Sahel (ANDES) y de las asociaciones regionales; existen marcos de coordinación que permiten adoptar decisiones con rapidez, resolver las diferencias y acelerar el proceso de aprobación de microproyectos.</p> <p><i>Las asociaciones locales y nacionales participaron más en las actividades del programa. Se celebraron unas 99 asambleas generales. De ellas 77 tuvieron el objetivo específico de aprobar microproyectos. Los microproyectos aprobados fueron casi 400.</i></p>	Objetivo cumplido
<p>2. Más del 60% de los comités de gestión de proyectos productivos entiende perfectamente los instrumentos de gestión financiera y contabilidad necesarios para controlar sus actividades.</p> <p><i>Una encuesta específica realizada por la unidad de SyE mostró que el 59% de los microproyectos y asociaciones de crédito considerados mantenían unos libros de contabilidad adecuados y archivos de su gestión (tales como registros de ventas, registros de asistencia, registros de actividades, inventarios).</i></p>	Objetivo cumplido
<p>3. Más del 70% de los actores del programa (ayuntamientos, asociaciones, empresas, proveedores de servicios) que elaboraron un programa de fomento de su capacidad han podido movilizar los recursos necesarios (del programa y de otras fuentes de financiación) para su ejecución.</p> <p><i>Todos los actores que presentaron una solicitud de financiación de microproyectos han recibido apoyo para el fomento de su capacidad de gestión y ejecución de los mismos, de análisis financiero, de aplicación de enfoques participativos y de gestión de iniciativas comunitarias. Aunque se haya iniciado ya la movilización de otros fondos, el tercer ciclo se centrará en la prestación de apoyo a las comunidades a fin de garantizar la autosostenibilidad de los microproyectos.</i></p>	Objetivo cumplido parcialmente
<p>4. Más del 80% de los beneficiarios están satisfechos con las repercusiones que los microproyectos productivos y las actividades de ordenación de los recursos naturales han tenido en sus condiciones de vida, sus ingresos y la seguridad alimentaria.</p> <p><i>La unidad de SyE ha hecho un seguimiento de los niveles de satisfacción de los beneficiarios mediante preguntas de autoevaluación. Ha comprobado que los niveles de satisfacción son muy altos en lo que respecta a los arrozales (100%), las huertas (82%) y los bancos de cereales (80%). La producción ha aumentado lo bastante como para permitir que se obtengan excedentes comercializables una vez satisfechas las necesidades de seguridad alimentaria de los hogares. En lo que respecta a los arrozales, los ingresos anuales de los hogares han aumentado unos USD 225. Gracias a la creación de bancos de cereales se puede almacenar el grano, lo que permite que los excedentes se puedan vender con beneficios y se puedan moderar los precios durante los períodos de escasez.</i></p>	Objetivo cumplido
<p>5. La ampliación de la zona geográfica del programa para abarcar todo el cinturón del Sahel (Mopti, San y Kayes) se está logrando gracias a la disponibilidad de fondos adicionales aportados por otros donantes.</p> <p><i>Durante el segundo ciclo las actividades se ampliaron a San y Mopti. Gracias a los fondos procedentes de la donación del FMAM, las actividades en Mopti se consolidarán durante el tercer ciclo. Se determinarán las nuevas necesidades de financiación que generará la ampliación de las actividades a Kayes.</i></p>	Objetivo cumplido parcialmente
<p>6. La tasa de recuperación basta para permitir que las asociaciones de crédito y ahorro sean viables.</p> <p><i>Las tasas de recuperación de las asociaciones de crédito y ahorro se sitúan entre el 96% y el 100%, lo que basta para asegurar la viabilidad de las instituciones de microfinanciación.</i></p>	Objetivo superado
<p>7. Los instrumentos de comunicación puestos en marcha por el programa aseguran los flujos de información y los resultados del programa.</p> <p><i>Se ha elaborado y puesto en práctica una estrategia activa de comunicación a escala local y nacional, cuya descripción se encuentra en los párrafos 8 y 9. Se está produciendo una circulación y un intercambio periódico de información sobre la ejecución de los microproyectos a escala local entre los responsables de éstos, los gobiernos locales y los proveedores locales de servicios, lo que garantiza la amplia difusión de los resultados del programa. La unidad de apoyo al diálogo sobre políticas, creada gracias a una donación relacionada con el Programa de Inversiones y Desarrollo Rural en las Regiones Septentrionales, ayudará al programa a consolidar todas sus estrategias de comunicación y a difundir información.</i></p>	Objetivo cumplido

IV. Enseñanzas extraídas y focalización del tercer ciclo

17. El objetivo del tercer ciclo de ejecución es consolidar los logros de los dos ciclos anteriores asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad de las actividades después del cese del apoyo del programa.

Fomento de la capacidad

18. A pesar de las muchas actividades destinadas a mejorar los niveles de alfabetización y aumentar las capacidades (técnicas y de otro tipo) de los gestores de los microproyectos, muchas asociaciones rurales están lejos de ser autónomas y tienden a basarse mucho en la financiación y los conocimientos técnicos del programa. Por consiguiente, es necesario que el tercer ciclo se centre en aumentar su autosuficiencia, ayudándolas a basarse progresivamente en sus asociaciones centrales para obtener asesoramiento institucional y técnico en lugar de hacerlo en el programa. Para asegurarse de que estos órganos centrales puedan prestar unos servicios adecuados, es necesario que el programa se centre en mejorar sus capacidades institucionales y técnicas, en particular las de planificación, negociación para obtener financiación, prestación de servicios a los miembros y representación de sus intereses en el proceso de desarrollo local.

Comunicaciones

19. Durante el segundo ciclo del programa se organizaron diferentes campañas de información a corto plazo que lograron hacer bien visibles las actividades y servicios del programa. Sin embargo, ese tipo de actividad no basta por sí sola para asegurar la sostenibilidad de las actividades del programa. Para lograr la sostenibilidad es fundamental que el programa establezca un sistema de transmisión de conocimientos y de comunicación que puedan utilizar los microproyectos, las organizaciones rurales, las asociaciones centrales y otros grupos. Este sistema no sólo ofrecerá acceso a la información financiera y técnica fundamental, permitiendo que los microproyectos y otros grupos gestionen eficazmente sus propias actividades, sino que dará también a estos actores más visibilidad, atrayendo así nuevos miembros.

Ingresos de los hogares y seguridad alimentaria

20. Aunque el 90% de los campesinos indicaron que sus niveles de producción y sus ingresos aumentaron como resultado de las actividades del programa, se necesitarán nuevos esfuerzos para aumentar la productividad y los beneficios de los microproyectos. Además, se necesitarán nuevas instalaciones de almacenamiento para permitir la venta diferida de cereales, lo que redundará en unos mayores ingresos y una mayor seguridad alimentaria.

Instituciones descentralizadas de financiación

21. A pesar de la tasa muy elevada de recuperación de los créditos (que oscila entre el 96% y el 100%), es fundamental que el programa se centre en contribuir a que los microproyectos obtengan unos beneficios mayores de sus inversiones gracias a la reducción de los gastos operacionales. El programa aportará un mayor fomento de la capacidad técnica y la formación para actividades de búsqueda de fondos con objeto de conseguir que estas asociaciones de crédito y ahorro sean totalmente autosostenibles.

Consideraciones de género

22. El programa ha favorecido la creación de microproyectos en los que participen mujeres y jóvenes mediante la financiación de actividades específicas de estos grupos, como el curtido de pieles, el engorde de ganado y la cría de aves. Además, para asegurar la participación de mujeres en estas actividades, el programa ha prestado apoyo a la creación de asociaciones centrales de organizaciones de campesinos dirigidas por mujeres en Koulikoro, San y Ségou. Partiendo de estos

éxitos, el programa seguirá dando prioridad a la participación de mujeres y jóvenes en las actividades del programa. En particular, buscará soluciones para liberar parte de su tiempo a fin de que puedan dedicarlo a actividades generadoras de ingresos, por ejemplo, instalando más pozos en la zona del programa y reduciendo de este modo el tiempo que dedican a acarrear agua.

SyE y gestión del programa

23. Las enseñanzas extraídas de ciclos anteriores han puesto de manifiesto la importancia del SyE para lograr que la ejecución del programa tenga éxito. Para garantizar un mejor seguimiento, el programa atribuirá más importancia al seguimiento periódico de indicadores P.O.E.M.A., es decir, pertinentes, oportunos, específicos, mensurables y asequibles. También habrá de hacerse un seguimiento estrecho de los aspectos administrativos, financieros y operacionales del programa.

V. Recomendaciones y conclusiones

24. El objetivo más importante del tercer ciclo del programa es consolidar los logros de los dos primeros ciclos y, con financiación del FMAM, ampliar las actividades del programa para que abarquen Mopti en los próximos seis años.
25. Es necesario que el programa preste una estrecha atención al proceso de descentralización para conseguir que las instituciones que ha creado pasen a formar parte integrante de los marcos jurídicos.
26. Se recomienda que las actividades se centren en el tercer ciclo en Mopti para lograr los mejores resultados posibles.

