

Signatura: EB 2009/98/INF.3
Fecha: 29 octubre 2009
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

República Democrática de Santo Tomé y Príncipe

Ejecución del segundo ciclo del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal

Junta Ejecutiva — 98º período de sesiones
Roma, 15 a 17 de diciembre de 2009

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:

Andrea Serpagli

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2859

Correo electrónico: a.serpagli@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

CECAB	Cooperativa de exportación y comercialización de cacao orgánico
FENAPA	Federación Nacional de Pequeños Agricultores
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
SyE	seguimiento y evaluación
UCP	unidad de coordinación del programa

Ejecución del segundo ciclo del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal

I. Introducción

1. Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine la información que se presenta seguidamente sobre la ejecución del segundo ciclo del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal en Santo Tomé y Príncipe, financiado por el Mecanismo Flexible de Financiación (MFF).
2. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del MFF en su 64º período de sesiones celebrado en septiembre de 1998. Las tres diferencias principales entre los préstamos concedidos con arreglo al MFF y los préstamos normales del FIDA son las siguientes:
 - los períodos de ejecución de los préstamos son más prolongados para permitir el logro de objetivos de desarrollo sostenibles;
 - se lleva a cabo un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos separados de tres a cuatro años de duración, y
 - se especifica un conjunto de condiciones previas o indicadores críticos claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de ciclos subsiguientes.
3. En el párrafo 13 del informe relativo al establecimiento del MFF (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), se estipula que "... respecto de cada préstamo otorgado con arreglo al MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto mediante la presentación de un documento en el que se harán constar las enseñanzas extraídas de los ciclos iniciales y su incorporación en los ciclos subsiguientes, la consecución de metas físicas, los progresos realizados hacia el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo y el cumplimiento de las condiciones previas estipuladas en los contratos de préstamo".
4. La finalidad del presente documento informativo es exponer los progresos realizados en el marco del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal para cumplir los indicadores críticos del segundo ciclo. El contenido de este documento se basa en el informe de evaluación del segundo ciclo y en la misión de diseño del tercer ciclo que se llevó a cabo en abril de 2009, y cuyo informe se publicó en septiembre de 2009.

II. Antecedentes

5. El Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal fue aprobado por la Junta Ejecutiva en abril de 2001 y entró en vigor el 25 de febrero de 2003. El programa se ha diseñado con miras a asumir un compromiso a largo plazo con Santo Tomé y Príncipe, sobre todo en el marco del radical proceso de reestructuración rural iniciado en 1991 con la puesta en marcha de la reforma agraria. El préstamo tiene una duración de 12 años y consta de cuatro ciclos bien definidos de tres años cada uno. La fecha prevista de finalización del segundo ciclo fue el 28 de febrero de 2009 y, para efectuar la transición al tercer ciclo, se estableció la necesidad de cumplir con una serie de indicadores críticos. En abril de 2009 se llevó a cabo un examen entre ciclos del segundo ciclo del programa.

6. El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida y los ingresos de las mujeres y hombres que se dedican a la agricultura en pequeñas explotaciones rurales y a la pesca artesanal. El programa consta de cuatro componentes:
- **Reestructuración del sector rural.** La finalidad de este componente es: a) fortalecer las asociaciones de base; b) elaborar un programa de alfabetización funcional dirigido a las asociaciones de base; c) fortalecer las organizaciones profesionales, y d) contribuir al establecimiento de consejos locales rurales.
 - **Fortalecimiento de los servicios prestados al sector rural.** Mediante este componente se propone organizar servicios viables y sostenibles dirigidos al sector rural que complementen los servicios que ya presten otros donantes, a saber: a) creación de servicios financieros descentralizados; b) prestación de servicios de extensión (agricultura, cría de ganado menor y silvicultura), y c) establecimiento de un sistema participativo de gestión de los recursos pesqueros de bajura.
 - **Apoyo a las actividades económicas y a la innovación.** Este componente tiene por objeto eliminar los obstáculos con que se enfrenta la población rural pobre como consecuencia de la saturación de los mercados internos. El acceso a los mercados se incrementa por medio de dos estrategias diferentes: a) la focalización en mercados especializados extranjeros, y b) la diversificación de la variedad de productos ofrecidos en los mercados internos. A estos efectos se prevén dos subcomponentes: a) la captación de nuevos mercados a escala local e internacional, y b) el empoderamiento de los grupos-objetivo para que puedan acceder a los nuevos mercados y retener una mayor parte de las ganancias generadas por unos ingresos cada vez más altos como resultado de la aplicación de las nuevas estrategias comerciales.
 - **Gestión del programa.** Este componente se ha diseñado para complementar el proceso de reestructuración del sector rural en curso. La idea básica consiste en empoderar al grupo-objetivo para que se haga cargo cada vez en mayor medida de su propio desarrollo. En la práctica, este objetivo se plasmará mediante la creación de una asociación en cuyo marco se establecerá otra asociación integrada por organizaciones de agricultores y pescadores, federaciones, ONG proveedoras de servicios y representantes del Gobierno. En el marco de tal asociación, a partir del tercer ciclo se delegará progresivamente en los representantes de los grupos de agricultores y pescadores el voto mayoritario. La gestión cotidiana del programa se encomendará a un órgano ejecutivo.

III. Logros del programa durante el segundo ciclo

7. El Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal es una iniciativa piloto innovadora de la que, en el transcurso de sus primeros seis años de aplicación, el FIDA y sus asociados han podido extraer una serie de enseñanzas, y que ha dado algunos resultados interesantes. Estos resultados se refieren fundamentalmente a la formulación de un modelo de asociación público-privada favorable a los pobres y con potencial de reproducción, destinado a promover la cadena de valor generada por el comercio justo del cacao orgánico y, especialmente, apoyar la creación y consolidación de la consiguiente cooperativa de exportadores de propiedad de sus miembros. Ya se ha producido un intercambio de los conocimientos, enseñanzas e impacto generados por el programa por medio de varios programas de televisión y radio que se transmitieron tanto en el país como en el extranjero.¹

¹ Un ejemplo de ello es la reciente transmisión de la CNN:
<http://edition.cnn.com/video/#/video/international/2009/04/20/wr.april.20.09.bk.b.cnn>

8. El Fondo de infraestructura comunitaria asociado al programa empezó a funcionar en el segundo ciclo. Se trata de un aspecto interesante del programa y novedoso en el panorama institucional del país. En el marco de este fondo se han empezado a realizar varios proyectos de microinfraestructura tales como sistemas de riego en pequeña escala en comunidades productoras de cacao; reparación de baches en los caminos de acceso a los mercados, y servicios comunitarios de abastecimiento de agua/saneamiento en comunidades muy pobres. Más de la mitad de estos proyectos reciben financiación de fuentes que no son los préstamos del FIDA. Durante el primer y el segundo ciclo, con el programa se beneficiaron 101 comunidades (83 en la isla de Santo Tomé y 18 en la isla de Príncipe), con lo que se asistió directamente a 3 708 hogares (en un 26% de los casos encabezados por mujeres), lo que equivale a un total de aproximadamente 16 000 personas.
9. Por lo que respecta al apoyo a la producción agrícola y a la pesca, hasta la fecha con el programa se ha prestado apoyo: i) al comercio justo del cacao orgánico: 40 comunidades, 29 asociaciones comunitarias de productores, 1 400 familias, 3 200 hectáreas cultivadas, 340 toneladas exportadas por conducto de la Cooperativa de exportación y comercialización de cacao orgánico (CECAB); ii) al comercio justo del cacao orgánico: 11 asociaciones comunitarias de productores, 750 productores; iii) a la pimienta y la vainilla: 29 comunidades, 400 productores; iv) a la pesca artesanal: 500 pescadores, 130 comerciantes (todas mujeres), 8 dispositivos de concentración de peces que han permitido aumentar significativamente la captura; la cooperativa de comercialización, COPAFRESCO, manipula más de 15 000 kg anuales de pescado fresco.

IV. Enseñanzas extraídas

10. **Idoneidad del enfoque del MFF.** El MFF ha seguido demostrando su valor en tanto que instrumento idóneo para promover el cumplimiento de uno de los principales objetivos estratégicos del FIDA, el de fortalecer las organizaciones de los pobres de las zonas rurales. Una respuesta adecuada para conseguir dicho objetivo, que sea tangible y estructural, así como cualitativa y orientada a los procesos, requiere tiempo suficiente y flexibilidad en la gestión, y el MFF permite lograr ambas cosas. Los indicadores críticos han servido para enfocar correctamente las prioridades y la realización de las actividades, y han permitido que en el marco del programa se prestase el debido apoyo, de manera continua, a la cooperativa de exportadores (CECAB) y a las otras organizaciones de productores promovidas. El MFF ha propiciado la aparición de un espíritu de aprendizaje práctico, principalmente respecto de la manera de aprovechar las asociaciones público-privadas para fomentar la creación de cadenas de valor favorables a los pobres. Si bien el hecho de que el FIDA ejerza una supervisión directa ofrece un número mucho mayor de oportunidades de ajustar los objetivos y/o las modalidades de ejecución de proyectos y programas que en el pasado, el MFF permite mayor flexibilidad en las primeras fases, es decir, durante la fase de diseño de los proyectos y programas, especialmente por cuanto no exige determinar de antemano objetivos "poco rigurosos", como los relativos al desarrollo institucional, a partir de los resultados previstos en cada año del proyecto.
11. **Otras enseñanzas importantes.** El FIDA y sus asociados han extraído varias otras enseñanzas interesantes durante el primer y el segundo ciclo de ejecución del programa, que se refieren fundamentalmente a la manera de aprovechar los mecanismos de las asociaciones público-privadas para promover el mandato del FIDA de reducir la pobreza de forma sostenible. La experiencia adquirida con el programa demuestra claramente que existe hoy en día una nueva generación de empresas del sector privado muy interesadas en entablar relaciones comerciales más éticas con los productores de los artículos en los que se especializan (fuente de obtención de productos). En lugar de actuar como meros compradores interesados en la adquisición inmediata de los productos, estas empresas comprenden que la creación de cadenas de valor de productos en favor de los pobres toma varios años.

Cuando las empresas cuentan con el respaldo de fondos públicos, tienden a estar dispuestas y en condiciones de comprometerse a acompañar el proceso a lo largo de los años, según resulte necesario. El mecanismo de las asociaciones público-privadas les ofrece la oportunidad de hacerlo, ya que en un primer momento las actividades de creación de cadenas de valor de productos, si han de beneficiar a la población rural pobre, deben subvencionarse. Tales subvenciones se ven justificadas si queda claro que se destinarán a financiar iniciativas que sean por naturaleza actividades experimentales, y que se irán suprimiendo por completo conforme a un calendario transparente y negociado. Por consiguiente, los recursos financieros públicos se invierten en sufragar el tiempo necesario para aumentar la capacidad de interacción de los pobres con las fuerzas comerciales internacionales en tanto que actores totalmente autónomos, de forma sostenible. Las propias empresas responden a las mayores demandas de los consumidores en materia de "rastreadabilidad" de los productos que compran y aprovechan la ocasión para comercializar su imagen de empresas "socialmente responsables".

12. El subsector de la pesca artesanal sigue siendo prioritario para el FIDA puesto que alberga a algunos de los grupos de población más pobres del país. La experiencia del programa demuestra asimismo que en tanto el subsector sigue viéndose afectado por problemas y en tanto le cuesta lograr y sostener resultados sistémicos, las intervenciones sencillas, que se limitan a superar dificultades críticas, pueden tener importantes repercusiones. Una de estas dificultades se refiere a lograr una mayor captura, lo que puede conseguirse con relativa facilidad instalando más dispositivos de concentración de peces.

V. Cumplimiento de los indicadores críticos del segundo ciclo

13. El examen entre ciclos reveló que el indicador más crítico de los fijados, a saber, el impacto en los grupos-objetivo, había arrojado resultados satisfactorios y dentro de los plazos establecidos. Concretamente, los resultados de la principal organización de agricultores constituida para promover las exportaciones de cacao, la CECAB, son excelentes. En vista de que existe un largo y variado historial de intentos fallidos de promoción de cooperativas, este resultado se considera en general muy impactante. Se están promoviendo otras organizaciones de agricultores imitando el modelo de la CECAB. La cadena de valor del cacao orgánico ha demostrado ser autónoma desde el punto de vista técnico y financiero. Con respecto a otras cadenas de valor apoyadas por el programa, el indicador crítico relativo a la pimienta se ha cumplido y se ha iniciado un modelo de asociación público-privada alentador, que incluye la prestación de asistencia técnica. La cadena de valor de la vainilla obtuvo resultados menos positivos dado que este producto sufre una serie de plagas y enfermedades que por el momento resulta difícil controlar. Las mejores variedades de plantas autóctonas se han protegido y se están multiplicando aún más, con lo que este indicador crítico se ha cumplido totalmente. Los ingresos de las mujeres han mejorado, tanto directa como indirectamente, como consecuencia de su mejor situación social y el consiguiente mayor acceso a capital de inversión y a una mayor diversidad de actividades generadoras de ingresos.
14. Al Fondo de infraestructura comunitaria le tomó más tiempo del previsto ponerse en marcha, cosa que sucedió finalmente en 2008. Con esto presente, los resultados de dicho fondo pueden considerarse extremadamente satisfactorios: cerca de las dos terceras partes de sus proyectos de infraestructura han sido financiados por fuentes ajenas al FIDA, lo que demuestra una vez más el impacto impulsor de las inversiones del FIDA. El indicador crítico relativo a los resultados de las actividades de alfabetización funcional de adultos se ha cumplido enteramente, así como el referido a la debida gestión financiera por parte del Fondo de infraestructura comunitaria y la unidad de coordinación del programa (UCP) y al envío de personal calificado. Dado que las comunidades de las zonas rurales del país viven en

situación de pobreza extrema, el indicador crítico referido a la aportación de una contribución fija del 10% por parte de los beneficiarios a los proyectos enmarcados en el Fondo de infraestructura comunitaria se ha cumplido en su mayor parte, pero se encontró muy poco realista en el caso de proyectos de infraestructura más costosos; el manual de procedimientos se ha revisado a fin de diferenciar las contribuciones previstas por tipo de proyecto de infraestructura e introducir una mayor flexibilidad en lo relativo a esta contribución.

15. Por otra parte, la experiencia piloto de organizar la iniciativa de comercio justo de cacao orgánico en colaboración con el comprador extranjero ha llevado al FIDA y al Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal a comprender de manera mucho más clara los objetivos e indicadores críticos a los que resultaría realista apuntar en cuanto a, por ejemplo, la producción, la exportación y la provisión de servicios; ello llevó a considerar algunos de los indicadores críticos del segundo ciclo demasiado ambiciosos y poco realistas y asequibles si no se modificaban las disposiciones del programa en relación con la ejecución. Existen asimismo varios otros factores que han impedido que los indicadores críticos se cumpliesen plenamente, a saber: i) una capacidad de gestión deficiente en el plano nacional; ii) poca capacidad de ejecución general en los sectores público y privado, y iii) una falta de políticas que rijan la planificación comunitaria y la construcción, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura.

VI. Perspectivas futuras

16. Si bien los indicadores críticos en vigor actualmente (establecidos para pasar del segundo al tercer ciclo) no se han cumplido en todos los casos en su totalidad, habría sido muy poco probable que se lograra éxito en este sentido prorrogando el segundo ciclo. En cambio, iniciar inmediatamente el tercer ciclo también proporcionará una oportunidad única de llevar a cabo las actividades comenzadas en fecha muy reciente por conducto de las estrategias innovadoras y alentadoras utilizadas para desarrollar la cadena de valor del cacao orgánico y aprovechar el impulso positivo generado por los diversos nexos creados con los operadores externos. Es probable que al modificar de esta manera el programa se puedan cumplir los objetivos de desarrollo fijados actualmente y se siga consolidando la eficaz labor que ya se ha realizado en materia de desarrollo de cadenas de valor, especialmente por lo que respecta al cacao. En la práctica, los indicadores críticos del segundo ciclo resultaron ser algo demasiado ambiciosos, si bien fueron muy útiles como incentivo para que el personal del programa se comprometiera plenamente con su trabajo. Tras más de seis años de experiencia en materia de ejecución, es ahora posible evaluar exactamente lo que puede lograrse por medio del programa en los años que restan. La supervisión directa por parte del FIDA ayudará a asegurarse de que los nuevos objetivos que se fijen sean objeto de un seguimiento regular y que se tomen las medidas oportunas al respecto. Además, la nueva orientación en el sentido de ampliar la escala del modelo de asociación pública-privada que ha dado resultados positivos respecto de la creación de cadenas de valor resulta muy oportuna, dado que el Gobierno también desea presentar el programa como un modelo que pueda reproducirse en el plano nacional, incluso respecto de cadenas de valor que no han sido atendidas en el marco del presente programa.
17. **Perspectivas futuras y modificaciones.** La ejecución del programa está en pleno auge: acaban de iniciarse o están por iniciarse varias actividades experimentales nuevas muy prometedoras, como asociaciones público-privadas con Cafédirect Reino Unido (cacao), Hom&Ter/Agrisud (pimienta y especias) y Malongo (café). Resulta absolutamente primordial mantener este impulso. Se ha logrado obtener varios resultados rápidos para paliar las dificultades observadas durante el segundo

ciclo en relación con la organización y la gestión del programa, que han limitado su eficiencia. Ninguno de los cambios propuestos repercuten de forma alguna en el objetivo de desarrollo y la orientación general del programa, que no sufren ningún cambio y siguen considerándose muy pertinentes y bien formulados.

18. Se propone que el tercer ciclo del programa sea su último ciclo, es decir, fusionar en un solo ciclo los ciclos tercero y cuarto. En tanto se prevé que el programa siga ampliando la escala de sus intervenciones y las consiguientes inversiones durante los próximos cuatro años, una fase de retirada de dos años, que apunte a seguir promoviendo la sostenibilidad consolidando las organizaciones de productores que administren cadenas de valor focalizadas, constituirá el cierre de esta intervención. Para centrar la labor básica del programa en las actividades que se ha observado eran más eficaces, se han modificado levemente su organigrama y configuración institucional de modo que se asegure que las actividades de desarrollo de cadenas de valor ocupen un lugar más central. En la práctica, esto significará:

- Reorientar las actividades conforme a tres (en lugar de cuatro) componentes organizados en torno al desarrollo económico favorable a los pobres, la financiación, y las medidas de apoyo y gestión. Estos tres componentes se han vuelto a formular de la siguiente forma:

Componente 1: Actividades económicas/desarrollo de cadenas de valor (consta de cinco subcomponentes con cinco responsables de las cadenas de valor, uno de los cuales fue designado por la ONG MARAPA [Medio Marino, Medio Ambiente y Pesca Artesanal] por lo que respecta a la pesca, más un equipo de técnicos para cada cadena de valor);

Componente 2: El Fondo de infraestructura comunitaria (que incluye la gestión): dos ventanillas distintas (una en el marco del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal, que ayudará a financiar infraestructuras productivas, como caminos rurales y equipos de riego, producción y secado, y otra que estará abierta a otros donantes y con la que se financiarán infraestructuras sociales e innovadoras, especialmente fuentes alternativas de energía), y

Componente 3: Medidas de apoyo y gestión (consta de dos subcomponentes: i) apoyo a la Federación Nacional de Pequeños Agricultores [FENAPA] y alfabetización funcional de adultos selectiva, y ii) gestión del programa: gestión y coordinación, información y comunicación, administración y gestión financiera, seguimiento y evaluación [SyE]). La dependencia de SyE de la UCP asumirá también la responsabilidad del SyE de la labor del Fondo de infraestructura comunitaria; los dos equipos de SyE se fusionarán y se suprimirá el puesto de oficial de SyE dentro de dicho Fondo. Del mismo modo, el contable del Fondo de infraestructura comunitaria pasará a formar parte de la dependencia de gestión financiera de la UCP. Dado que este fondo es un mecanismo destinado a seguir funcionando una vez que finalice el programa, su autonomía administrativa y financiera debe protegerse; por consiguiente se propone que el contable del Fondo de infraestructura comunitaria se ocupe solo de las actividades relacionadas con dicho fondo. Se han revisado en consecuencia las atribuciones del personal pertinente;

- Fortalecer la función de coordinación de la UCP (el director del Fondo de infraestructura comunitaria pasa a ser coordinador adjunto de la UCP y se encarga de la coordinación de las actividades, sin olvidar la labor de los responsables de las cadenas de valor), y
- Constituir un comité de dirección y seguimiento en el que participen los ministerios asociados, entre otras partes, a fin de establecer nexos con las políticas y mecanismos de programación nacionales.

VII. Conclusiones y recomendaciones

19. El préstamo para el Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal fue aprobado por la Junta Ejecutiva en 2001 para ser financiado con arreglo al MFF. Desde entonces, el programa ha progresado lenta pero constantemente y ha logrado resultados notables en algunas de las zonas focalizadas (organización de la cadena del cacao orgánico, creación de asociaciones público-privadas con compradores extranjeros, organizaciones de base integradas por los beneficiarios-objetivo).
20. El Gobierno de Santo Tomé y Príncipe tiene la intención de servirse de las asociaciones público-privadas experimentales que se han constituido hasta la fecha en el marco del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal (especialmente en algunas de las cadenas de valor focalizadas) como modelo para crear otras cadenas de valor de productos agrícolas en todo el país. A fin de mantener el impulso positivo que está experimentando en este momento el programa y de aprovechar plenamente las enseñanzas adquiridas durante los dos ciclos anteriores, especialmente por lo que respecta a la organización y la gestión del programa, se propone que en el marco del Programa de Desarrollo Participativo de Pequeñas Explotaciones Agrícolas y de la Pesca Artesanal se proceda como sigue: i) se siga ampliando el alcance de sus intervenciones básicas e inversiones conexas en las esferas de acción que se haya comprobado sean más eficaces y sostenibles; ii) se modifique levemente su organigrama anterior y su constitución institucional a fin de asegurar que la creación de cadenas de valor ocupe un lugar más importante, y iii) se fusionen en un solo ciclo (el tercer ciclo) los ciclos tercero y cuarto, subdividiendo tal ciclo en una primera fase de ejecución de cuatro años y una fase final, de retirada, de dos años.
21. **Modificación del convenio de préstamo.** Se ha modificado en consecuencia el convenio de préstamo con efecto retroactivo al 1º de mayo de 2009.