

Signatura: EC 2006/46/W.P.3
Tema: 4
Fecha: 1 diciembre 2006
Distribución: Reservada
Original: Inglés

S



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

República de Malí

Evaluación del programa en el país

Resumen operativo

Comité de Evaluación — 46° período de sesiones
Roma, 8 de diciembre de 2006

Para **examen**

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los Miembros 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:

Luciano Lavizzari

Director de la Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: l.lavizzari@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

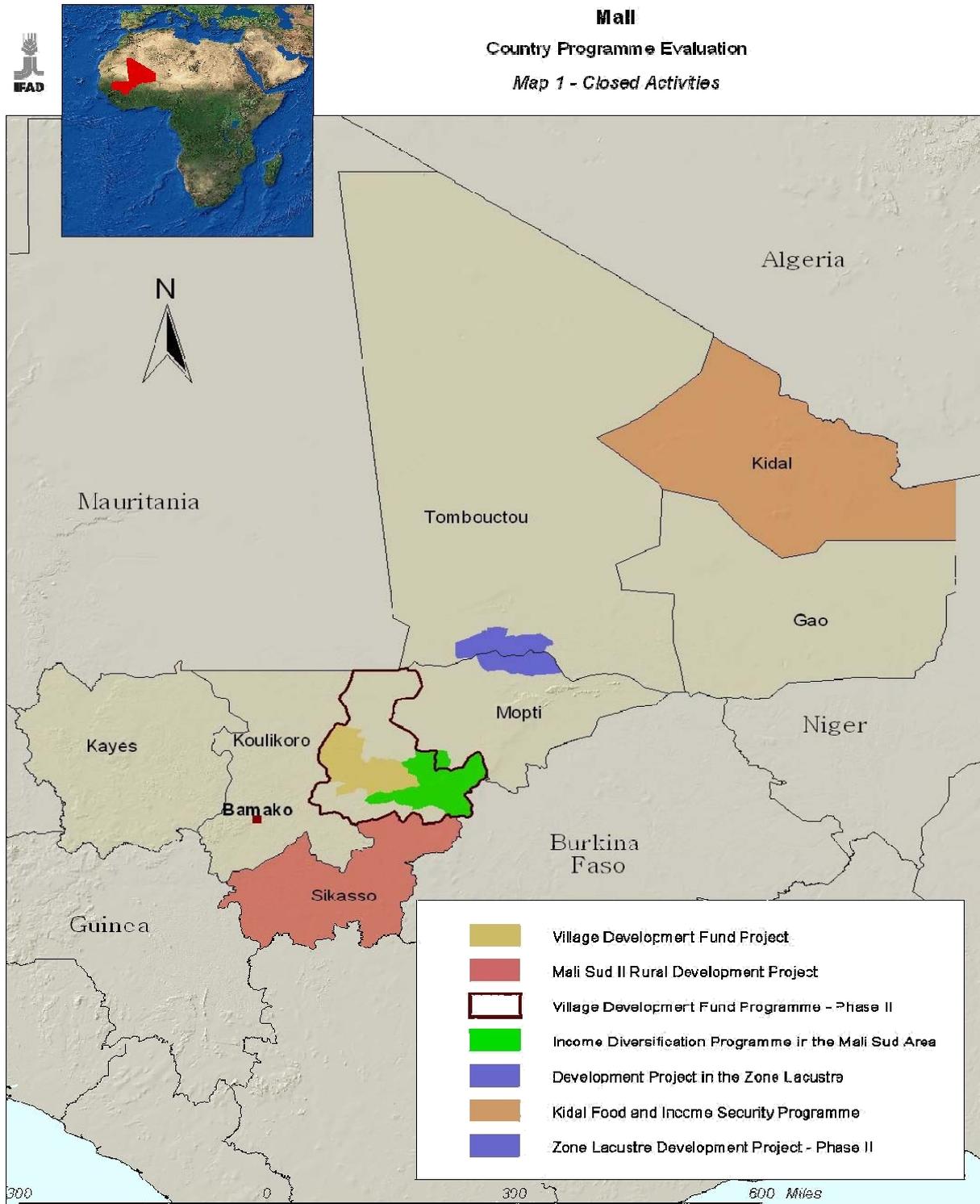
Índice

| | |
|---|-----|
| Abreviaturas y siglas | ii |
| Mapas de la zona del programa | iii |
| I. Introducción | 1 |
| II. La calidad de la estrategia del FIDA | 5 |
| III. El programa del FIDA en Malí | 7 |
| IV. Resultados e impacto | 8 |
| V. Los resultados del FIDA y de sus asociados | 15 |
| VI. Conclusiones y recomendaciones | 17 |
| Apéndice | 19 |

Abreviaturas y siglas

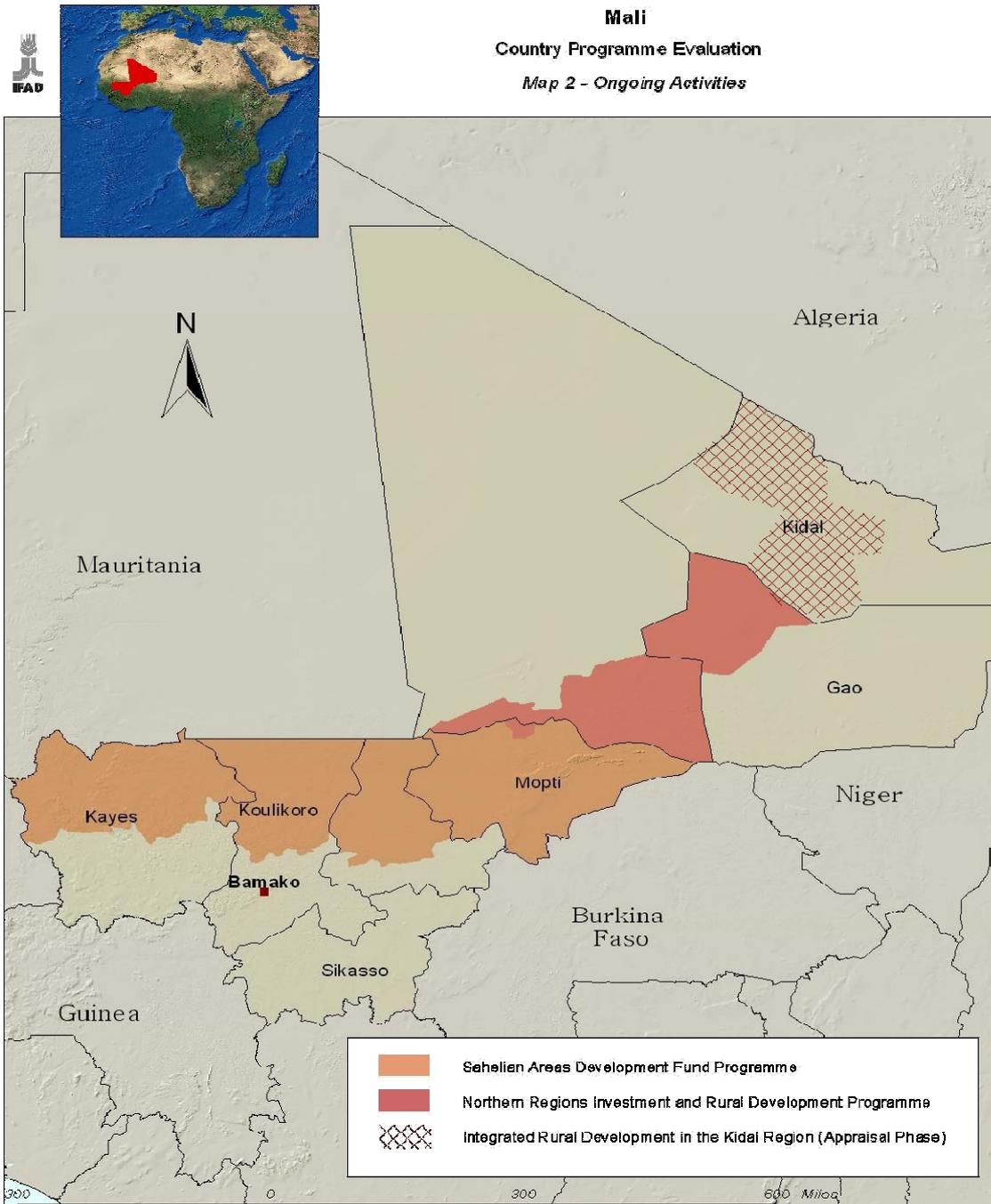
| | |
|----------|--|
| ARRI | Informe anual de los resultados y el impacto de las actividades del FIDA |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| BOAD | Banco de Desarrollo del África Occidental |
| COSOP | documento sobre oportunidades estratégicas nacionales |
| DELP | documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| FBS | Fondo Belga de Supervivencia |
| FMAM | Fondo para el Medio Ambiente Mundial |
| FODESA | Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas |
| GTZ | Organismo Alemán para la Cooperación Técnica |
| ICRAF | Centro Mundial de Agroforestería |
| IITA | Instituto Internacional de Agricultura Tropical |
| IFPRI | Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias |
| IPGRI | Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos |
| OFD | Agencia Francesa de Desarrollo |
| PDR-MS | Programa de Diversificación de las Fuentes de Ingresos en la Zona del Malí Sud |
| PDZL II | Proyecto de Desarrollo en la Zona Lacustre – Fase II |
| PFDRS II | Programa del Fondo de Desarrollo Rural – Fase II |
| PIDRK | Programa de desarrollo rural integrado de Kidal |
| PIDRN | Programa de Inversiones y Desarrollo Rural en las Regiones Septentrionales |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PSARK | Programa de Seguridad Alimentaria y de Ingresos de Kidal |
| RIMS | sistema de gestión de los resultados y el impacto |
| UE | Unión Europea |
| UGP | unidad de gestión del proyecto |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |

Mapas de la zona del programa



Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.



Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

República de Malí

Evaluación del programa en el país

Resumen operativo

I. Introducción

1. **La asistencia del FIDA a Malí.** Desde 1982, el FIDA ha aprobado nueve préstamos por valor de cerca de USD 15 millones, lo que equivale a un total de USD 260 millones si se suman las contribuciones del Gobierno y de los donantes como el Banco de Desarrollo del África Occidental (BOAD) y el Fondo Belga de Supervivencia (FBS). De esos nueve proyectos, siete están cerrados y dos siguen en curso, entre ellos el Programa del Fondo para el Desarrollo de las Zonas Sahelianas (FODESA), que actualmente es el único programa activo, y el Programa de Inversiones y Desarrollo Rural en las Regiones Septentrionales (PIDRN), que se ha puesto en marcha en mayo de 2006. El Programa de desarrollo rural integrado de Kidal (PIDRK) está en fase de preparación (apéndice 1, cuadro 1). Además de los programas de préstamo, Malí ha recibido donaciones regionales de asistencia técnica, las más recientes en el marco de asociaciones con institutos de investigación como el Centro Mundial de Agroforestería (ICRAF), el Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA) y el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos (IPGRI) o con diversas ONG.
2. **Objetivos y metodología de la evaluación.** Los principales objetivos de la evaluación del programa en el país eran los siguientes: a) evaluar los resultados y el impacto de las actividades del FIDA en Malí, y b) elaborar una serie de conclusiones y recomendaciones que servirían de base para la preparación del próximo documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA para Malí, tarea que emprenderá la División de África Occidental y Central cuando se haya ultimado la evaluación del programa en el país. Desde 1997, la estrategia del FIDA en Malí se apoya en un marco de orientación estratégica (el COSOP), que ha de ser objeto de actualización. Según la metodología del FIDA, una evaluación del programa en el país debe abordar tres cuestiones fundamentales: a) la calidad de la estrategia; b) la ejecución efectiva de la estrategia y los resultados de las actividades, y c) los resultados y el impacto de la estrategia y de las actividades del FIDA para los beneficiarios y el país. La evaluación abarcó el período comprendido entre 1997 y 2006, aunque también se han tenido en cuenta algunas actividades financiadas por el FIDA antes de 1997, para fines de comparación.
3. La evaluación del programa en el país se realizó de conformidad con las disposiciones generales de la política de evaluación del FIDA¹. En marzo de 2006 se elaboró un proyecto de documento conceptual que se examinó con los asociados en el FIDA y en Malí. En el documento conceptual se definían, entre otras cosas, los objetivos generales, la metodología y las cuestiones clave, el proceso de participación de los asociados y el calendario general de la evaluación. Además, conforme a lo dispuesto en la política de evaluación, se estableció un consorcio central de aprendizaje para la evaluación del programa en el país². El análisis de esta evaluación se basa en la documentación oficial disponible, incluidas dos evaluaciones

¹ Documento de signatura EB 2003/78/R.17/Rev.1.

² El consorcio central de aprendizaje (CCA) estaba compuesto por representantes de las autoridades malienses (Ministerio de Agricultura, *Commissariat à la Sécurité Alimentaire*, unidades de gestión de los proyectos en curso), la División Regional del FIDA para África Occidental y Central y la Oficina de Evaluación del FIDA. De conformidad con política de evaluación, al principio del proceso de evaluación el CCA formuló observaciones en relación con el documento conceptual y ayudó a poner de relieve algunas cuestiones y fuentes de información para la evaluación; cuando se hubo preparado el proyecto de informe, el CCA examinó las conclusiones principales y formuló observaciones al respecto. También se prevé que el CCA examine las consecuencias desde el punto de vista operativo de las recomendaciones que ulteriormente se recogerán en el acuerdo en el punto de culminación.

de proyectos realizadas anteriormente por la Oficina de Evaluación (OE), en las encuestas socioeconómicas realizadas por el Instituto Internacional de Agricultura Tropical (IITA), el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y la Universidad de Cornell en las zonas de determinados proyectos del FIDA, en las interacciones con los asociados, y en los datos y la información recabados por una misión que se realizó en Malí del 20 de mayo al 23 de junio de 2006³. La misión recabó datos primarios mediante grupos focales de discusión, entrevistas individuales y estudios de casos para verificar y complementar la información existente. El documento se benefició de las deliberaciones habidas con los asociados interesados, de un mecanismo de examen a cargo de homólogos internos de la OE y de las aportaciones de un homólogo externo⁴. En particular, se mantuvieron discusiones con administradores y personal de la división operativa del FIDA competente (División de África Occidental y Central) y con el Gobierno de Malí en diferentes etapas del proceso de evaluación, y en la elaboración de la evaluación del programa en el país definitiva se tuvieron en cuenta sus aportaciones.

4. **Una economía poco diversificada y muy dependiente de factores externos.** Malí es un país saheliano sin litoral que depende en gran medida de las variaciones climáticas. Ocupa una superficie de más de 1,2 millones de km², alrededor del 60% de los cuales son tierras áridas o desérticas. Es un país muy pobre, con un producto interno bruto (PIB) per cápita de USD 358 en 2004. Cuenta con una población de 11,4 millones de habitantes, de los cuales el 70% vive en zonas rurales. Según el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Malí se sitúa en el puesto 174 de un total de 177 países. En 1992 el país entró en un proceso de democratización, que ha permitido lograr varios progresos a nivel institucional, especialmente en materia de descentralización. Sin embargo, en la última encuesta llevada a cabo por Transparency International en 2005, Malí obtuvo una calificación de 2,9 sobre 10 según el índice de percepción de la corrupción, lo que revela problemas de gobernanza⁵. Si bien durante los diez últimos años el crecimiento del PIB ha superado al crecimiento demográfico (6% y 2,4%, respectivamente), la economía sigue estando poco diversificada, generando poco valor y dependiendo de dos productos clave: el algodón y el oro (que representan conjuntamente el 60% de las exportaciones y el 11% del PIB). El sector agropecuario (agricultura, ganadería y pesca) da empleo al 80% de la población activa y representa entre el 35% y el 45% del PIB según los años, lo que refleja la gran diversidad de riesgos (climáticos, económicos y sanitarios) a que hacen frente los agricultores malienses. Los principales cultivos son los cereales de secano (el mijo y el sorgo siguen constituyendo el alimento básico en las zonas rurales), el algodón (alrededor del 8% del PIB) y el arroz (en forma creciente como cultivo de regadío).
5. **Las características de la pobreza en Malí y los principales retos que hay que afrontar para luchar contra ella.** En el debate sobre la reducción de la pobreza en Malí se habla de dos tipos principales de pobreza, a saber, pobreza generalizada y pobreza monetaria. La "pobreza generalizada" se refiere al grado de acceso a la infraestructura básica, mientras que la "pobreza monetaria" se estima en función de los ingresos que se necesitan para satisfacer las necesidades básicas. En 2001, la pobreza generalizada afectaba a cerca de dos tercios de la población maliense (64%): el 76% en las zonas rurales y sólo el 30 % en las zonas urbanas. La pobreza generalizada es más aguda en las regiones septentrionales del país. Por otro lado, la

³ Integraron esta misión Corinne Riquet (financiación rural), Boubacar Yamba (investigación y apoyo a las organizaciones de agricultores), Djibrilla Haïdara (infraestructuras y actividades del FBS), Jean-François Bélières (impacto en los hogares) y Jean Zaslavsky (jefe de misión). Fabrizio Felloni (oficial de evaluación, OE), dirigió este ejercicio de evaluación del programa en Malí. En ese contexto realizó, entre otras cosas, una misión preparatoria en marzo de 2006 y participó en la primera y última semanas de la misión sobre el terreno y en las deliberaciones relativas al memorando conexo. También se desplazó a Malí en noviembre de 2006 para discutir la versión provisional del informe de evaluación.

⁴ Henri-Philippe Cart, antiguo presidente del *Club du Sahel* (OCDE).

⁵ Los valores del índice inferiores a 5 indican graves problemas de gobernanza.

línea de pobreza monetaria se ha fijado en XOF 144 022 por persona y año (esto es, el equivalente a USD 0,72 por persona y día en 2006, según la Dirección Nacional de Estadística e Informática), también con un gran contraste entre las zonas rurales y las zonas urbanas (incidencia del 81% y el 33% respectivamente). La pobreza monetaria afecta a un sector más amplio de la población en las regiones de Koulikoro, Sikasso (ubicada en el sur del país, en la franja aldononera) y Mopti. Por consiguiente, la pobreza monetaria no se concentra necesariamente en las regiones septentrionales.

6. La mayoría de los factores que contribuyen a la pobreza rural y que limitan su reducción son de carácter estructural como, por ejemplo, el riesgo climático, la escasa productividad de las explotaciones agrícolas y la precariedad de la infraestructura básica, lo que hace incrementar el costo de los factores de producción y pone todo tipo de trabas a la mejora de la competitividad y al acceso a los mercados. La crisis del algodón, cultivo que en el pasado era uno de los motores de la economía maliense, también se está convirtiendo en un problema estructural. A nivel institucional, aunque la liberalización ha hecho posible la eliminación de algunos de los obstáculos al desarrollo del sector privado, en la mayoría de los casos no ha ido acompañada de las medidas necesarias para maximizar los beneficios. Otras dificultades contribuyen a reducir la eficacia de las políticas económicas y de la ayuda, en especial los problemas relacionados con la gobernanza y los recursos humanos a nivel estatal, pero también a nivel de las comunidades locales o del sector privado. Todo ello exigirá esfuerzos sostenidos en materia de formación y de organización, sin fácil solución a corto plazo.
7. Hasta ahora, la mayor preocupación respecto de Malí ha sido la focalización de la pobreza con arreglo a criterios geográficos. Las zonas que se consideraban más vulnerables a fines de los años noventa se situaban en la franja saharosaheliana (norte del país), lo que llevó al FIDA a concentrar sus actividades en esa zona. Sin embargo, los últimos estudios realizados parecen confirmar que la zona aldononera del sur, que hasta hace poco se consideraba la más rica del país, se está convirtiendo en una de las más pobres. Hay asimismo grandes focos de pobreza en la zona Office du Niger, que antes se consideraba también una zona relativamente próspera. En líneas generales, podemos hablar de una "nueva pobreza" en Malí, que abarca grandes sectores de la población dedicada a la agricultura en las zonas deprimidas, pero también a jóvenes de las zonas rurales con una creciente movilidad y a jóvenes de zonas semiurbanizadas que buscan fuentes suplementarias de ingresos. Por consiguiente, el simple contraste norte-sur para explicar la distribución de la pobreza, enfoque que el FIDA utilizó para definir su última estrategia, resulta hoy menos válido.
8. **La lucha contra la pobreza, los presupuestos del Estado y la ponderación de la ayuda.** El Gobierno de Malí adoptó un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para el período 2002-2006, cuyos ejes principales eran el mayor desarrollo del sector privado, el empoderamiento de los beneficiarios y una mayor descentralización, que ha sido una de las evoluciones más destacables de los últimos diez años. El DELP tenía como objetivo reducir la incidencia de la pobreza monetaria del 64% al 48% en 2006. Sin embargo, de 1994 a 2001 esa reducción se limitó al 0,7% y, pese al aumento del PIB; la incidencia de la pobreza en 2005 fue del 59%. Así pues los objetivos fijados distan mucho de haberse alcanzado, lo que plantea el problema de la desigualdad en la distribución de los beneficios del crecimiento y pone en tela de juicio la eficacia de las estrategias y políticas de lucha contra la pobreza⁶.

⁶ Véase "Dynamique de l'analyse de la pauvreté au Mali de 1993 à 2003", Observatoire du Développement Humain Durable/LCPM, julio de 2005.

9. El presupuesto especial de inversiones del Estado engloba las inversiones proyectadas con cargo a recursos internos y la mayoría de los proyectos financiados con ayuda exterior. Su valor en 2006 asciende a XOF 327 000 millones (35% del presupuesto), de los cuales XOF 300 000 millones están vinculados directa o indirectamente a la reducción de la pobreza. Proceden de fuentes externas XOF 233 000 millones (es decir, el 71% del presupuesto especial de inversiones). Globalmente, la ayuda externa representa XOF 287 000 millones, es decir, el 13% del PIB. En los últimos años, las inversiones del FIDA en Malí han totalizado alrededor de USD 5 millones al año (aproximadamente XOF 2 500 millones), lo que supone menos del 1% del total de la financiación externa que se destinó en 2006 a la reducción de la pobreza⁷. El FIDA, por tanto, no puede influir en las políticas nacionales por la cuantía de sus inversiones, sino más bien por la *calidad* de sus intervenciones. A raíz de ello se plantea la doble cuestión de los resultados de las actividades y la capacidad de promoción de la innovación, aspectos que se analizan respectivamente en las secciones IV y V del presente documento y también se reflejan en las conclusiones.
10. **La labor de otros donantes.** Entre los principales donantes que brindan apoyo al sector agrícola y rural en Malí figuran el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Unión Europea (UE), Francia y Alemania. Tres de ellos (Banco Mundial, BAfD y Francia) desempeñan un papel activo en el sector agrícola, mientras que los otros dos (UE y Alemania) están financiando programas de apoyo al proceso de descentralización y a las instituciones de financiación rural, aunque la UE está preparando un nuevo programa de inversiones destinadas principalmente a la producción de arroz. Pese a las diferencias que existen entre sus programas, las intervenciones de esos donantes tienen dos denominadores comunes principales: por un lado, sus intervenciones en el sector agrícola favorecen un enfoque basado en la "cadena de productos básicos", que se refiere a la organización de los mercados de insumos y los mercados de productos más avanzados en el proceso productivo, y, por otro, mediante esas intervenciones se ha tratado de apoyar directamente el proceso de descentralización o de armonizar sus mecanismos de financiación con el nuevo marco nacional de apoyo a los gobiernos locales.
11. El BAfD ha realizado recientemente una evaluación de la asistencia brindada a los países entre 1994 y 2004, que está disponible, y el Banco Mundial está en proceso de evaluar su última estrategia de asistencia a los países (2003-2006)⁸. El BAfD señala en su evaluación una serie de problemas de ejecución, como la escasez de personal de proyectos con conocimientos sólidos sobre financiación rural, los retrasos frecuentes en la iniciación de los proyectos y la precariedad de numerosos proveedores de servicios locales. Esos problemas también han afectado al programa del FIDA. En general, varias intervenciones de esos donantes son pertinentes para las esferas prioritarias del FIDA, pero desde la adopción de la última estrategia en 1997, el único caso de colaboración concreta se refiere al ensayo de un nuevo modelo de institución de financiación rural (la asociación de financiación regional) en la Zona Lacustre, con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), que se puso en marcha en 2006. Por lo tanto, quedan por explotar oportunidades de colaboración con otros organismos, como los mencionados anteriormente.

⁷ Véase también el informe elaborado por E. Colombo por encargo de la Unión Europea, titulado "Appui à l'harmonisation de l'aide au Malí", Bamako, marzo de 2006. En determinadas zonas geográficas y subsectores, la contribución financiera del FIDA es, en términos relativos, más favorable, aunque en conjunto sigue siendo limitada.

⁸ En el momento de la redacción del informe todavía no se disponía de los resultados de esa evaluación.

II. La calidad de la estrategia del FIDA

12. En el **documento sobre oportunidades estratégicas nacionales** (COSOP) para Malí, que se elaboró en 1997, se indicaba que la finalidad de la asistencia brindada al Gobierno de Malí era mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas rurales mediante la consecución de cuatro objetivos fundamentales: a) garantizar la seguridad alimentaria de los hogares; b) crear un proceso sostenible de desarrollo participativo a nivel colectivo o de las aldeas; c) mejorar los ingresos de los hogares, y d) velar por la ordenación sostenible de los recursos naturales. En el COSOP se definían dos zonas de intervención: la zona saheliana, situada entre el 14° y el 16° paralelo (400-800 mm de precipitaciones anuales), y la franja subsahariana (150-400 mm de precipitaciones anuales).
13. En general, en el COSOP se demuestra una comprensión satisfactoria de los obstáculos a la reducción de la pobreza y se hace una ponderación de los conocimientos que existían a la sazón sobre la pobreza en Malí. Asimismo, tanto la pertinencia como la claridad de los objetivos del COSOP son satisfactorias, excepto por lo que se refiere al objetivo b), que es algo impreciso. Hay un grado significativo de compatibilidad entre el COSOP de 1997, las principales orientaciones estratégicas de la División de África Occidental y Central entre 1997 y 2001 y la estrategia regional para África occidental y central, si bien el último documento se elaboró en 2002 y, en consecuencia, menciona explícitamente los objetivos del Marco Estratégico (2002-2006) del FIDA y se centra más específicamente en el diálogo sobre políticas, la asociación y la gestión de los conocimientos. En la evaluación del programa en el país también se llega a la conclusión de que, en líneas generales, las orientaciones del COSOP en la esfera de la financiación rural se ajustan a las prioridades principales establecidas en la política de financiación rural, aprobada por la Junta Ejecutiva en 2000⁹. En lo que respecta al análisis de los grupos-objetivo, la focalización del COSOP se basa sobre todo en criterios geográficos, y no se identifican detalladamente los grupos-objetivo, debido en parte a las dificultades para obtener datos en esa época. Cabe señalar que en el COSOP no se examina adecuadamente la cuestión de la organización de las cadenas de productos agrícolas y, en particular, el funcionamiento de los diferentes mercados¹⁰.
14. **El enfoque basado en la demanda.** En contraste con el enfoque clásico de los proyectos, que se considera engorroso y poco movilizador, en el COSOP se proponen proyectos "abiertos" que prevén la participación de los beneficiarios en la preparación y ejecución de las actividades. Por aquel entonces se trataba de una propuesta innovadora. Ciertos tipos de medidas eran comunes prácticamente a todas las intervenciones, como el apoyo a los sistemas financieros descentralizados, la mejora de la accesibilidad a zonas aisladas, y las medidas en materia de salud, higiene y educación. Sin embargo, las esferas concretas de intervención seguían abiertas, de conformidad con el mandato del FIDA, las estrategias del Gobierno, y las demandas de los beneficiarios.
15. **Avances, pero también limitaciones.** Aunque el enfoque basado en la demanda, con proyectos "ágiles", "abiertos" y "catalizadores", resulta generalmente atractivo y bastante innovador, la operacionalización de ese enfoque y de la estrategia deja abiertas algunas cuestiones:
 - a) En primer lugar, el COSOP tiende a abandonar la idea de constituir un verdadero "programa", con proyectos vinculados entre sí en torno a una problemática común. De hecho, no se especifican las esferas o las zonas de intervención (qué es lo que se hace y dónde se hace). El documento se centra fundamentalmente en definir una filosofía de ejecución, en lugar del programa al que debe aplicarse la estrategia, con objetivos y resultados concretos.

⁹ De hecho, la ejecución práctica de esas orientaciones ha planteado varios problemas.

¹⁰ La cuestión de la comercialización y las cadenas de productos básicos es un elemento importante que introdujo en 2002 la estrategia regional para África occidental y central.

- b) Otro de los puntos débiles del COSOP es que en ningún momento tiene en cuenta las limitaciones financieras. El documento no analiza la situación de los recursos humanos y organizativos (personal requerido en el FIDA y en Malí, dirección de las operaciones) que son necesarios para poner en práctica la estrategia, ni sus implicaciones presupuestarias. Por lo tanto, no pueden fijarse prioridades reales en cuanto a zonas o esferas de intervención, lo que entraña sin duda un mayor riesgo de dispersión o de baja eficacia.
- c) Por último, el seguimiento y la evaluación del impacto son dos de los grandes temas olvidados por el COSOP, que apenas los menciona, lo que naturalmente dificulta mucho la gestión de una política o programa basados en los resultados.
16. **Asociación.** En el COSOP se propone una identificación de posibles asociados. En la lista figuran asociados "tradicionales", a la sazón, del FIDA (BOAD, Banco Islámico de Desarrollo, Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional) y nuevos posibles asociados (Banco Mundial, Organismo Francés de Desarrollo [OFD], Cooperación Holandesa y UNICEF). Aunque la inclusión de estos últimos asociados parece estar justificada por los préstamos que han otorgado al Gobierno de Malí, de importante cuantía, no se ha examinado adecuadamente la coherencia de sus programas o su sinergia estratégica potencial ni su contribución a la promoción de enfoques innovadores. Algunos de esos asociados (OFD, Banco Mundial y UNICEF) no han colaborado en los proyectos del FIDA tras la aprobación del COSOP. En particular, la cooperación y el intercambio de conocimientos con el BAfD han sido limitados, lo que supone una oportunidad desaprovechada dado que el BAfD realiza un buen número de actividades en el sector de la agricultura y el desarrollo rural en Malí. Algunas formas de cooperación entre proyectos del FIDA y del BAfD han tenido lugar sobre el terreno, en el contexto del FODESA. No obstante, durante el período de la evaluación, el FIDA y el BAfD no han cofinanciado ningún proyecto, y tampoco ha habido ninguna colaboración en actividades de supervisión de los proyectos y diálogo sobre políticas. Esto es motivo de preocupación, ya que el BAfD es una de las instituciones principales que pueden contribuir a la reproducción y ampliación de los enfoques innovadores que promueve el FIDA. Del mismo modo, las cuestiones del diálogo sobre políticas no se han identificado en la medida suficiente. En el COSOP se recuerda que el FIDA está relativamente poco integrado en la reflexión común del Gobierno y de los asociados en el desarrollo y se sugiere que esa situación debería cambiar, si bien no se definen las cuestiones que hay que tratar ni los procedimientos que hay que seguir a ese respecto.
17. Para comprender mejor el contexto, conviene recordar la definición original del COSOP como documento que se utilizará en el contexto del FIDA para mejorar la organización de la preparación y la aprobación de los préstamos, más que como un instrumento de consulta estratégica. En aquella época, las asignaciones presupuestarias destinadas a la elaboración de los COSOP eran limitadas (alrededor de USD 10 000), y se utilizaban para misiones puntuales, en lugar de ser fruto de un proceso de consulta, diálogo sobre políticas y planificación estratégica con los asociados. Además, los COSOP antiguos, como el de Malí, sólo se elaboraban en inglés, incluso para los países de habla francesa como Malí.
18. **Reactividad a los cambios.** En el COSOP se anticipaba que, a partir de 2000-2002, tal vez habría que introducir cambios importantes en el texto destinados, en particular, a integrar mejor el país en la dinámica de la descentralización. Esa revisión no tuvo lugar. Se han puesto en marcha algunas iniciativas a nivel de proyecto, como los fondos de desarrollo comunal en el contexto del PDZL II, o los intentos de incluir a los representantes de órganos elegidos localmente, en el caso del FODESA. Se espera que, a partir de 2007, el FODESA esté más armonizado con el marco de descentralización. Sin embargo, dada la importancia de esos cambios en las políticas, hubiera sido apropiado analizar antes esas cuestiones en el COSOP para Malí. Del mismo modo, la situación económica del país, las características de la pobreza y las

políticas públicas o la visión que se tiene de ellas han cambiado¹¹. Con arreglo a la misma lógica, el COSOP tendría que haber sido objeto de actualización a fin de articular mejor los objetivos del nuevo Marco Estratégico del FIDA y de la estrategia regional. Así pues, no basta con definir una estrategia para el país. También hay que adaptar las modalidades de ejecución en función de los cambios, a menudo rápidos, de las situaciones y problemas relacionados con el desarrollo. El fortalecimiento de esa capacidad de adaptación es tanto más importante cuanto que los proyectos suelen demorarse considerablemente en la fase inicial, lo que provoca desfases entre el diseño del proyecto, la estrategia del FIDA y la problemática del momento.

19. En el cuadro 1 figuran las calificaciones del COSOP resultantes de la evaluación, sobre la base de los criterios previstos en la metodología de la evaluación. Aunque en las antiguas directrices relativas a los COSOP no se mencionaban expresamente algunos de los criterios de clasificación, las dimensiones correspondientes se previeron *de facto* en el COSOP y representan las condiciones necesarias para garantizar la calidad de todo documento estratégico. La puntuación media es de 3,7, que corresponde a una calificación ligeramente inferior a “moderadamente satisfactorio”. Como ya se ha indicado, la comprensión de las cuestiones en juego en la esfera de la reducción de la pobreza es satisfactoria, pero las deficiencias del COSOP se concentran sobre todo en los aspectos prácticos de la operacionalización, la identificación de los asociados y el diálogo sobre políticas. Quizás deberían haberse recalcado más esos aspectos en las directrices relativas a los COSOP.

Cuadro 1: Calificación de los aspectos fundamentales del COSOP de Malí 1997

| Calidad de la estrategia | Puntuación |
|---|------------|
| Comprensión de los principales obstáculos a la reducción de la pobreza rural | 5 |
| Pertinencia y claridad de los objetivos generales y específicos | 4 |
| Análisis de los grupos-objetivo del FIDA y de sus necesidades | 4 |
| Operacionalización de la estrategia | 3 |
| Identificación de los asociados y de las oportunidades de asociación, y fortalecimiento de las asociaciones | 3 |
| Innovación, posibilidades de reproducción y aumento de la escala | 4 |
| Diálogo sobre políticas | 3 |
| Puntuación media | 3,7 |

6 = muy satisfactorio 5 = satisfactorio 4 = moderadamente satisfactorio
3 = moderadamente insatisfactorio 2 = insatisfactorio 1 = muy insatisfactorio

III. El programa del FIDA en Malí

20. El FIDA formuló directrices estratégicas en 1979, 1992 y 1997, en contextos sociopolíticos diferentes. En total, se aprobaron nueve proyectos y otro adicional está siendo objeto de evaluación *ex ante* (apéndice 1, cuadro 1). Desde 1997, año de la aprobación del último COSOP, hasta 2006 se han aprobado dos proyectos del FIDA para Malí (FODESA y PIDRN) y se está preparando un tercer proyecto (PIDRK). De ellos, sólo se ha ejecutado uno, el FODESA, y el PIDRN sólo empezó a ejecutarse en mayo de 2006. En la presente evaluación se han examinado siete proyectos, entre los que figuran los dos proyectos aprobados después del COSOP (FODESA y PIDRN), y el PIDRK; además, se han examinado el PDR-MS (Programa de Diversificación de las Fuentes de Ingresos en la Zona del Malí Sud) y el PDZL II (Proyecto de Desarrollo en la Zona Lacustre – Fase II) como parte integral de la estrategia, porque esos proyectos fueron aprobados antes pero ejecutados después de que se adoptara el

¹¹ Por ejemplo, en 1997 el sector del algodón parecía pujante, lo que justificaba que el COSOP no interviniera en la zona algodonera, mientras que actualmente la zona en cuestión es una de las más pobres del país, según los criterios de pobreza monetaria y desnutrición infantil.

COSOP y, según éste, son acordes con sus prioridades. Por último, en la evaluación también se han examinado dos antiguos proyectos como punto de referencia antes del COSOP: el Programa de Seguridad Alimentaria y de Ingresos de Kidal (PSARK) y el Programa del Fondo de Desarrollo Rural – Fase II) (PFDRS II).

21. En general, los proyectos del FIDA incluyen varios componentes sin una especialización sectorial específica. Según las previsiones estimadas en el momento de la preevaluación, el componente de riego e infraestructura rural representa aproximadamente un tercio de los costos programados (32%). Se trata de la sección más amplia de la cartera, seguida por los componentes de desarrollo y extensión e investigación agrícola (26%), financiación rural (16%) y apoyo a las instituciones públicas locales y a la descentralización (8%). Cabe señalar que la gestión del proyecto (que incluía la asistencia técnica y el seguimiento y evaluación) representó menos del 18% de los costos previstos en la fase de formulación.
22. Además de los proyectos, Malí se ha beneficiado de diez donaciones de asistencia técnica, de naturaleza bastante heterogénea. La mayoría son donaciones de alcance regional cuyas actividades han afectado a entre 3 y 5 países; el monto destinado a Malí ha oscilado entre USD 2 millones y USD 3 millones. Las actividades fueron ejecutadas por centros internacionales de investigación y ONG internacionales y locales.

IV. Resultados e impacto

La pertinencia de las intervenciones

23. El concepto de *pertinencia* se emplea en primer lugar para determinar el grado de integración de los proyectos en las políticas y programas del país y su coherencia con la estrategia del FIDA. Considerando este primer aspecto, los proyectos del FIDA poseen un alto grado de pertinencia. A un segundo nivel, no se examina la pertinencia de los objetivos, sino la de los enfoques y los recursos (humanos, financieros, organizativos) que se utilizan para alcanzarlos. Ya no se trata de qué es lo que hacemos o queremos hacer, sino de cómo vamos a hacerlo. Por lo general a este nivel se plantean los problemas importantes. Los distintos proyectos se han topado con el mismo tipo de problemas:
 - a) El *problema de la focalización* en los grupos o en las aldeas en que se centrarán las intervenciones nunca ha tenido una solución completamente satisfactoria: la focalización suele basarse en criterios puramente *territoriales*, lo cual es práctico pero insuficiente.
 - b) Los *enfoques son demasiado poco económicos*, en el sentido de que no se tienen suficientemente en cuenta todos los problemas de las distintas cadenas de productos básicos, concretamente los problemas de rentabilidad y de puesta en marcha, que afectan a la sostenibilidad de las intervenciones.
 - c) Los *sistemas de seguimiento y sobre todo de evaluación* siguen siendo demasiado precarios como para poder constituir verdaderos instrumentos de gestión. Está previsto dotar a los nuevos proyectos (PIDRN y PIDRK) de los instrumentos necesarios para crear una buena situación de referencia, establecer un sistema de seguimiento operativo y efectuar evaluaciones adecuadas del impacto en el marco del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS).

- d) Se plantean algunos *problemas de pertinencia respecto de prácticamente todos los componentes de crédito* (concepción insuficiente, enfoques mal adaptados, confusión entre los modelos de cooperativa de ahorro y crédito y "caja rural"¹²). La formulación se ha orientado principalmente a la creación de nuevas estructuras y no ha tenido suficientemente en cuenta las instituciones y las redes existentes ni la experiencia de otros actores.
24. Si bien se han observado algunas mejoras notables en el diseño de los nuevos proyectos (PIDRN y PIDRK), se ha tardado bastante tiempo en integrar claramente las actividades del FIDA en el proceso nacional de descentralización y en los mecanismos de financiación conexos. En general, los proyectos no tienen capacidad suficiente para adaptar sus objetivos y sus enfoques en función de la evolución del contexto o de las estrategias. En contextos caracterizados por la rapidez de los cambios, por "pertinencia" se entiende también adaptarse a esos cambios o, lo que es mejor, preverlos de antemano.

La efectividad

25. La efectividad de las actividades fue satisfactoria en cuanto al aumento de la superficie irrigada, especialmente a través de la ejecución del PDZL II, que ha dado un vuelco a la situación de la Zona Lacustre en materia de seguridad alimentaria. Los proyectos fueron bastante eficaces en lo que respecta a la realización de obras de infraestructura en zonas aisladas (PDZL II y PDR-MS) y de infraestructuras básicas de sistemas de abastecimiento de agua potable y en los ámbitos de salud e higiene (PDZL II, PDR-MS, FODESA).
26. Las intervenciones en el campo de la producción no fueron acompañadas de las correspondientes medidas de organización de los mercados, lo cual plantea problemas de rentabilidad y de sostenibilidad. El caso del PDR-MS es ilustrativo. La difusión de técnicas de fertilización, conservación y mejora de los suelos (setos vivos, fosas de estiércol, *zai*), muy utilizadas en los hogares, ha contribuido al aumento considerable de la superficie cultivada (+50%). Sin embargo, los resultados del proyecto han sido limitados en lo que se refiere a la diversificación de los cultivos y de las fuentes de ingresos, su finalidad principal. Los resultados son especialmente mediocres respecto de los nichos de especialización (*sésamo, Acacia senegal*) porque no basta con actuar en la esfera de la producción, sino que hay que tener en cuenta todos los problemas que se presentan en las fases preliminares (insumos, créditos) y ulteriores (transformación, comercialización, información sobre las condiciones del mercado, normas y calidad requeridas) del proceso de producción.
27. En Malí, el FIDA ha desempeñado un papel pionero en la prestación de apoyo a las organizaciones de base: se trata de un avance interesante que ha permitido desarrollar capacidades de gestión y de especialización a nivel local. También se han observado algunas limitaciones, como las estructuras complicadas que a veces crean los proyectos a nivel de las aldeas, carentes de dinamismo o de perspectiva de desarrollo (como es el caso, por ejemplo, de las empresas rurales de desarrollo creadas en el marco del PDR-MS) y, con mayor frecuencia, la dificultad de establecer mecanismos de apoyo eficaces para las organizaciones de base. La eficacia de esos dispositivos se ve frenada por la excesiva división de las tareas entre múltiples actores (ONG, empresas de consultoría, organismos paraestatales), cada uno de los cuales se especializa en una función y en una zona, con los consiguientes problemas de coordinación y de sinergia entre los servicios, los proveedores de servicios y los proyectos.

¹² Entre los dos modelos existen diferencias en cuanto a condición jurídica, estructura de gestión, servicios ofrecidos y recursos. Aquí nos limitaremos a señalar que las cajas rurales tienen como principal grupo-objetivo a las diferentes aldeas, se focalizan en los pequeños agricultores y los comerciantes locales, tienen una oferta poco diversificada de productos y, dado el bajo nivel de ahorro, se apoyan en los préstamos bancarios. Las cooperativas de ahorro y crédito tienden a focalizarse en un grupo de aldeas, y los clientes potenciales incluyen todos los habitantes de la zona, con una gama de productos de ahorro y de crédito bastante amplia. Los recursos de las cooperativas de ahorro y crédito están constituidos principalmente por los depósitos de sus miembros.

28. **Financiación rural: evolución de los objetivos y problemas de ejecución.** Se observa la clara voluntad por parte del FIDA de abandonar los dispositivos ineficaces e insostenibles de los antiguos proyectos (crédito subvencionado o gestionado directamente por la unidad del proyecto). En ese sentido, algunos proyectos del FIDA en Malí (por ejemplo, el PDR-MS) se han adelantado a las orientaciones generales de la política de financiación rural del Fondo. Sin embargo, los enfoques elegidos no fueron correctamente examinados en el momento de la formulación y en los equipos de gestión de los proyectos no se dio cabida a especialistas de financiación rural. En lo que respecta al PDR-MS, las dudas y, en ocasiones, la confusión entre el modelo de cooperativa de ahorro y crédito y de caja rural originan problemas de sostenibilidad. El componente del PDZL II relativo a la financiación rural no llegó a ejecutarse, pero cuando se cerró el proyecto se firmó un acuerdo de colaboración con el GTZ, cuya aplicación compete al PIDRN. En cuanto al FODESA, la configuración territorial de las instituciones de microfinanciación todavía no parece apta para garantizar la sostenibilidad financiera, mientras que las relaciones entre el crédito y otros componentes del proyecto todavía son precarias.
29. Las **donaciones de asistencia técnica** permitieron obtener resultados interesantes en las tentativas de asociación entre investigadores, expertos de desarrollo, servicios técnicos y agricultores. Sin embargo, debido a los escasos vínculos entre la investigación y los servicios de divulgación, y sobre todo entre las actividades de préstamo y de donación, y a falta de una estrategia de capitalización y de difusión, esas experiencias piloto se limitan a un número reducido de aldeas y de agricultores.

La eficiencia

30. La eficiencia de las intervenciones puede valorarse comparando los costos unitarios de las infraestructuras (por hectárea o por unidad), los costos de ejecución del componente de la financiación rural y los costos de gestión de los proyectos con los estándares locales y otros valores de referencia. Desde el punto de vista de la eficiencia, los resultados son generalmente buenos en materia de infraestructuras, especialmente las de planificación hidroagrícola. Pero a menudo los costos bajos han significado construcciones de mala calidad (como es el caso de numerosos caminos y edificios), lo que ha generado mayores problemas de mantenimiento. En particular, la evaluación identificó problemas ligados a la baja calidad de los estudios técnicos y a la falta de competencias específicas en el seno de los equipos de gestión de los proyectos.
31. En lo que respecta a la financiación rural, el nivel de eficiencia fue generalmente bajo (los costos operativos de las intervenciones de financiación rural oscilan entre el 65% y el 122% del volumen de los préstamos distribuidos a los beneficiarios). En términos relativos, las redes de tipo cooperativo, apoyadas por el FODESA en la zona de Koulikoro, arrojan resultados más favorables que las redes de cajas rurales debido a las economías de escala, porque cada cooperativa de ahorro y crédito abarca sectores más amplios de la población, mientras que los costos de funcionamiento más elevados de las cajas rurales son *a priori* el precio que hay que pagar para obtener un servicio sumamente descentralizado.
32. Según la información disponible en el momento de la evaluación, por lo general los costos operativos de los proyectos son mucho más elevados de lo previsto (30% o más, en lugar del 18% al 20% especificado en la fase de evaluación *ex ante*) debido en parte al hecho de que los proyectos se prorrogan, lo cual se traduce en la reducción y el encarecimiento de las actividades.

El impacto de las intervenciones en la reducción de la pobreza en las zonas rurales

33. En comparación con los proyectos antiguos (PSARK y PFDRS II), los proyectos nuevos (PDR-MS, PDZL II y FODESA) han tenido en conjunto un impacto más significativo. Pero los progresos relativos no siempre se traducen en resultados satisfactorios, especialmente si se tienen en cuenta los objetivos del COSOP. Cabe reconocer que el PDZL II tuvo un impacto notable en la reducción de la pobreza

rural, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y los ingresos de los hogares. En efecto, la Zona Lacustre pasó de ser una zona deficitaria a ser una zona excedentaria en la producción de cultivos alimenticios. De los estudios realizados se desprende que el porcentaje de hogares pobres y el índice de desnutrición infantil disminuyeron de forma acusada, y la preocupación actual de los agricultores es comercializar los excedentes. Los resultados y el impacto del PDR-MS y del FODESA son en general más limitados. Es evidente que las diferencias agroecológicas entre las zonas abarcadas por los proyectos deben tenerse en cuenta. En particular, el PDZL II se ejecuta en una zona de abundantes recursos hídricos, lo que no se aplica al PDR-MS y al FODESA. Sin embargo, los resultados limitados del PDR-MS y el FODESA son principalmente imputables a los problemas que plantean determinados enfoques utilizados en los dos proyectos.

34. Por lo que se refiere al **aumento de los recursos materiales y productivos**, las medidas de mayor eficacia se refieren a la planificación hidroagrícola, sobre todo en la zona del PDZL II en la que, según las estimaciones, el incremento de la superficie irrigada se ha traducido en un aumento de los ingresos por habitante del orden de XOF 37 000 por habitante (esto es, un aumento equivalente a + 25% de la línea de pobreza actual por habitante para casi la mitad de la población de la zona). El PDR-MS contribuyó a un importante aumento de las superficies y de la producción de mijo y sorgo (cultivos tradicionales), pero no se observó un aumento equiparable del rendimiento agrícola o una diversificación significativa de los cultivos y de las fuentes de ingresos, que eran sus objetivos principales. En el caso del PDR-MS, el problema fundamental reside en identificarse con un modelo institucional, como es el de las asociaciones rurales de desarrollo¹³, poco adaptado al contexto, y en la falta de un enfoque orientado a las cadenas de productos básicos, lo que dificulta la comercialización de los productos. El FODESA, que es el único proyecto ejecutado tras la aprobación del COSOP, ha tenido un efecto limitado en el aumento de los ingresos de los hogares (según las estimaciones, la línea de pobreza por habitante aumentó entre el 1% y el 2%), lo cual es imputable a la escasa rentabilidad de los microproyectos y a los problemas de puesta en marcha de las actividades de financiación rural.
35. En lo que respecta a la **mejora de las condiciones de salud**, el impacto fue bastante significativo, especialmente por lo que se refiere a los sistemas de agua potable y la sanidad. Los tres proyectos evaluados (PDR-MS, PDZL II y FODESA) permitieron cubrir las necesidades de agua de casi un cuarto de la población de las comunidades afectadas. En la esfera sanitaria, el establecimiento de centros de salud comunitarios (PDZL II y PDR-MS) facilitó considerablemente el acceso a los servicios de atención sanitaria, y se tradujo en una reducción de la tasa de incidencia de las enfermedades infantiles y en una sensible mejora de la salud de las madres y de los niños.
36. **Seguridad alimentaria.** El PDZL II es el proyecto que tuvo una mayor repercusión en ese ámbito. Según las estimaciones, se tradujo en un aumento neto equivalente a alrededor de 100 kg de arroz por beneficiario, lo que representa más de la mitad del consumo de cereales por habitante (186 kg). De los estudios realizados por el IFPRI (1997/98) y la Universidad de Cornell (2006) en la zona abarcada por el proyecto, parece desprenderse que los indicadores del estado de nutrición de los niños de 0 a 5 años (coeficiente peso/estatura y sobre todo coeficiente estatura/edad) aumentaron de forma acusada. Esos resultados no obedecen solamente al aumento de la producción, sino también al apoyo que se brindó a los centros de salud, que desempeñaron un papel importante para fomentar la

¹³ Las asociaciones rurales de desarrollo, se diseñaron sobre la base de un modelo similar al de las asociaciones rurales de la zona algodонера. Se trata de estructuras de tipo "cooperativa rural", que se ocupan de organizar la promoción de productos alternativos y servicios sociales. No obstante, el PDR-MS se ejecutó en una zona no algodонера, lo que significa que no estaba presente el motor económico típico de las asociaciones rurales. Las asociaciones rurales de desarrollo han sido estructuras de proyecto poco dinámicas, con capacidad para atraer financiación, pero con una sostenibilidad limitada tras el cierre del proyecto.

comprensión de los problemas de nutrición (medida de los niños de corta edad) y en la mejora general de las condiciones sanitarias. Cabe mencionar a ese respecto la clara interacción entre el incremento de la producción (ligada al riego) y la mejora de la salud (ligada a los centros de salud y al agua potable).

37. En lo tocante al **medio ambiente**, el proyecto que ha prestado más atención a la ordenación de los recursos naturales es el PDR-MS, en cuyo marco se emprendieron numerosas actividades en materia de setos, reforestación, y plantaciones de *Acacia senegal*. También se crearon en ese contexto los *campos de diversidad*, en el marco del programa de donaciones de asistencia técnica, con la finalidad de preservar la diversidad biológica mejorando los vínculos entre la investigación y los conocimientos de los agricultores, lo que representaba una empresa innovadora e interesante. Sin embargo, el seguimiento de esas actividades fue escaso. En el caso del PDZL II se han adoptado medidas de protección de las cuencas hidrográficas. En principio, son medidas pertinentes, pero todavía no se dispone de una evaluación de su impacto final¹⁴.
38. **Capital social y funcionamiento de las instituciones.** Se ha proporcionado mucho apoyo a las asociaciones rurales, a las organizaciones rurales de base y, más puntualmente, a las organizaciones coordinadoras. Gracias a ese apoyo se ha podido desarrollar la capacidad de gestión a nivel local y reforzar el papel de las mujeres y los jóvenes en las estructuras decisorias. No obstante, es difícil apreciar el impacto de esas medidas de apoyo, que suscita numerosos interrogantes. Así, en general se han apoyado estructuras, como las asociaciones rurales de desarrollo en el marco del PDR-MS que, de hecho, tenían pocas posibilidades de perdurar. El apoyo a las organizaciones coordinadoras rara vez ha sido decisivo y, generalmente, se ha limitado a consejos sobre aspectos organizativos, sin gran contenido o sin una finalidad económica concreta. Por último, el impacto ha sido limitado debido a la falta de coordinación entre las diversas actividades de apoyo técnico, económico y organizativo, que a menudo se confían a diversos agentes.
39. **Acceso a los mercados.** La mayoría de los proyectos del FIDA prevé actividades para mejorar la accesibilidad de la red de caminos rurales, con el consiguiente impacto en los costos del transporte y el acceso a los mercados. Aunque la mejora de la red de caminos facilita el acceso al conjunto de servicios sociales y económicos, los problemas del acceso a los mercados no se limitan únicamente a la accesibilidad de dicha red. Cabe admitir a ese respecto que las intervenciones del FIDA en materia de comercialización han sido demasiado escasas o puntuales como para tener un impacto duradero en la organización de las cadenas de abastecimiento de productos básicos. Una causa es la importancia que se atribuye (en principio, con razón) a la seguridad alimentaria, pero sobre la base de un enfoque demasiado centrado en la producción. Por ello se subestiman los problemas de las fases preliminares (crédito, insumos) y todos los problemas fundamentales de comercialización (transformación, organización de la recolección, sistemas de información, normas y calidad requeridas para facilitar la comercialización), aunque la producción tiene un costo y los productores deben vender parte de ésta para sufragarlo.
40. En conjunto, los resultados y el impacto de los proyectos de la generación del COSOP (PDR-MS, PDZL II, FODESA) supusieron mejoras con respecto a la situación de referencia (PSARK, PFDRS II). Sin embargo, los resultados globales todavía no pueden considerarse satisfactorios, sobre todo porque los activos más significativos se concentran en un solo proyecto (PDZL II) y porque sólo se alcanzaron algunos de los objetivos del COSOP de manera satisfactoria. Globalmente, los resultados en la mejora de la seguridad alimentaria (primer objetivo del COSOP) son bastante satisfactorios, así como los relativos a la mejora de la salud y del acceso al agua potable. Sin embargo, el impacto es todavía limitado en dos esferas clave del COSOP, a saber: la

¹⁴ En el caso del FODESA, las medidas adoptadas hasta el momento son muy limitadas, pero se ha firmado un acuerdo con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) por valor de USD 6 millones y se está creando una asociación con el Institut d'économie rurale de Mali y con Ecocarbone – Francia.

creación de un proceso sostenible de desarrollo rural participativo (segundo objetivo) y la mejora de los ingresos de los hogares (tercer objetivo). En cuanto a la ordenación sostenible de los recursos naturales, en el marco del PDR-MS y del PDZL II se han tomado medidas, pero todavía no se dispone de ninguna evaluación de su impacto final. El impacto ha sido significativo cuando las intervenciones estaban integradas y concentradas geográficamente, como en el caso del PDZL II, con intervenciones muy concentradas a nivel territorial y sinergia entre los componentes (por ejemplo, sistemas de riego, centros de salud y sistemas de abastecimiento de agua potable en las mismas comunidades). En cambio, el impacto ha sido limitado en proyectos como el FODESA, donde los problemas principales se imputan al enfoque basado en la demanda, que implica un riesgo de dispersión de las actividades en un territorio bastante grande, con componentes mal integrados¹⁵.

41. La **sostenibilidad** todavía es limitada, debido a la fragilidad de las organizaciones rurales, a la sistemática falta de precisión en la definición de las responsabilidades relativas al mantenimiento de la infraestructura, y al hecho de que se hayan dedicado pocos estudios a la rentabilidad económica de los microproyectos productivos (almacenes, tiendas, fábricas de jabón y tinte, sistemas locales de riego). La falta de especialistas en las unidades de gestión de los proyectos ha perjudicado a la calidad de las actividades realizadas. En materia de financiación rural, las redes establecidas distan mucho de ser sostenibles y varios elementos indican dificultades persistentes, como una tasa de sostenibilidad financiera del 50% al 60%. En general, las posibilidades reales de sostenibilidad suelen sobreestimarse en la fase de formulación, y la búsqueda de la sostenibilidad sólo empieza a activarse al final de proyecto, lo que deja poco tiempo para facilitar la transición.

Innovación y posibilidades de reproducción

42. Durante los últimos diez años el FIDA no ha sido muy innovador en Malí, en particular en esferas clave como la financiación rural, el apoyo a las organizaciones de agricultores o la adaptación al proceso de descentralización. Las innovaciones se han limitado a dos esferas: las donaciones de asistencia técnica y el enfoque basado en la demanda. En las donaciones de asistencia técnica se han aplicado enfoques innovadores en materia de investigación participativa y potenciación de la capacidad de los campesinos para comprender, analizar y gestionar sus recursos fitogenéticos. Pero esas actividades han sido por lo general experiencias localizadas, sin un proceso estructurado de capitalización, intercambio y difusión de las mismas y, por ende, sin posibilidades de reproducción y ampliación. En especial, se observa una escasa sinergia entre las actividades financiadas por donaciones y por proyectos, lo que puede obedecer a la falta de un enfoque claro respecto de la innovación en el COSOP, a la distancia existente entre la concepción y el seguimiento de las donaciones en el contexto del FIDA y a las diferencias entre los organismos de ejecución sobre el terreno.¹⁶
43. La segunda novedad en el contexto de Malí se refiere al FODESA y, en particular, al enfoque basado en la demanda y sus mecanismos institucionales (tentativas de incluir en la estructura de gestión del proyecto a las organizaciones de agricultores). Aunque este enfoque puede parecer interesante, presenta algunas limitaciones, como la dispersión de las intervenciones y la escasa generación de ingresos. Al

¹⁵ Durante la fase de ejecución se ha tratado de reducir la cobertura municipal de los proyectos. Aún así, en el momento de la evaluación, la tasa media de presencia de proyectos en cada aldea abarcada por el FODESA era de 1,1, lo cual, dada la naturaleza de los microproyectos, es insuficiente para generar un efecto dinamizador importante y un impacto a nivel de la comunidad.

¹⁶ En el FIDA, los proyectos son formulados por las divisiones regionales, mientras que tradicionalmente el diseño de las donaciones ha correspondido a la División de Asesoramiento Técnico. Los organismos de ejecución de los proyectos y los organismos de ejecución de las donaciones no coinciden sobre el terreno.

mismo tiempo, las misiones de supervisión directa del FIDA han cuestionado la capacidad del proyecto para representar eficazmente a las organizaciones de agricultores. Esas limitaciones han sido reconocidas por el FIDA y actualmente el Fondo está tratando de modificar la estrategia del proyecto.

Actividades ajenas al proyecto

44. Esas actividades se pueden considerar herramientas indispensables para la formulación y ejecución de los proyectos del FIDA, así como para la promoción de la innovación. El diálogo con los asociados sigue centrado básicamente en los problemas de puesta en marcha o de orientación de un proyecto determinado. El FIDA sólo está representado en Malí por una oficina de coordinación de proyectos, dependiente del Ministerio de Agricultura. Pero esa oficina figura como organismo de enlace entre el Gobierno y el FIDA, y no posee la condición que le permitiría dialogar directamente con los demás asociados. Así, el FIDA está ausente de varios grupos temáticos (en especial, los de desarrollo rural o descentralización) que coordinan las acciones de los grandes donantes, poco familiarizados con la labor del FIDA sobre el terreno. Del mismo modo, el FIDA participa en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para Malí, pero el hecho de no contar con una presencia sobre el terreno conlleva limitaciones. La coordinación práctica debe efectuarse localmente, según sea necesario, lo que requiere probablemente una representación oficial a nivel local. Los asociados tradicionales del FIDA como el BOAD y el FBS aportan su contribución en esferas tales como la infraestructura, la salud y la nutrición, pero los lazos del Fondo con otros actores como la Unión Europea, el Banco Mundial, Francia y Alemania, que tienen un papel preponderante en las diversas facetas de la lucha contra la pobreza rural, son menos sólidos. Actualmente el FIDA desempeña el papel de organismo principal en las regiones del norte del país, lo que exigirá una mayor interacción con otros donantes.
45. La ausencia de personal sobre el terreno, los escasos recursos financieros disponibles y las deficiencias en la articulación de los objetivos representan obstáculos para el FIDA en el diálogo sobre políticas. Los proyectos del FIDA pueden contribuir al diálogo sobre políticas en la medida en que aporten experiencias innovadoras y susceptibles de ser reproducidas. En los antiguos proyectos, el apoyo a las organizaciones rurales de base contribuyó a poner de relieve la cuestión de la asociación entre el sector público, las organizaciones rurales y el sector privado. Sin embargo, hasta ahora la contribución del FIDA al diálogo sobre políticas se ha limitado a aspectos tales como la seguridad en la tenencia de la tierra (aunque el nuevo PIDRN prevé algunas actividades iniciales), la descentralización (se espera que el PIDRN y el PIDRK compensen el retraso) y la regulación de las instituciones de microfinanciación. Los nuevos proyectos han introducido algunas novedades, en particular, el PIDRN prevé instituir una unidad encargada del diálogo sobre políticas de seguridad alimentaria. Estas mejoras podrán valorarse mejor cuando el proyecto esté en marcha.
46. La gestión de los conocimientos ha sido mediocre, debido a la falta de recursos o iniciativas específicas¹⁷ lo que explica: i) la dificultad de apropiarse de conocimientos y experiencias que ya existían en Malí, por ejemplo, en el ámbito de la financiación rural, y ii) la ausencia de un marco de capitalización de las experiencias innovadoras relacionadas con las donaciones de asistencia técnica. En términos más generales, debido a las deficiencias de los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de proyecto, la información básica para la gestión de los conocimientos no está disponible cuando se necesita. A través de una unidad dedicada al diálogo sobre políticas y al intercambio de experiencias en materia de seguridad alimentaria, el nuevo PIDRN propone actividades pertinentes que deberán evaluarse durante la ejecución.

¹⁷ De hecho, a nivel regional se llevan a cabo actividades para la gestión de los conocimientos, por ejemplo, en el marco de la red FIDAFRIQUE. No obstante, se hubieran necesitado algunas actividades específicas en el país que tuvieran en cuenta, por ejemplo, las enseñanzas extraídas de la ejecución de las donaciones de asistencia técnica o la experiencia de otros organismos de ejecución de proyectos de financiación rural.

V. Los resultados del FIDA y de sus asociados

47. **FIDA.** Aunque la calidad de la formulación de los proyectos es en general bastante satisfactoria, la escasa atención que se presta a menudo a la adopción de un enfoque verdaderamente económico respecto de la pobreza (cadenas de productos básicos, organización del mercado) se percibe como una deficiencia. Según la División de África Occidental y Central y el Ministerio de Agricultura de Malí, tal vez sea demasiado ambicioso “adoptar enfoques económicos” en las zonas en que persiste la inseguridad alimentaria. En la presente evaluación se esgrime sólo el argumento de que la viabilidad económica y las cuestiones relacionadas con los mercados de insumos y los mercados de productos más avanzados en el proceso productivo (enfoque basado en la cadena de productos básicos) deberían analizarse con detalle desde el principio ya que son factores fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria y un requisito previo esencial para alcanzar la sostenibilidad. Habida cuenta de que la producción no puede incrementarse sin costos, es menester examinar las condiciones necesarias para poder amortizarlos
48. Durante la fase de ejecución, los proyectos adolecen de una falta de flexibilidad. Las revisiones a mitad de período son de calidad satisfactoria pero en la mayoría de los casos se realizan demasiado tarde para que puedan definirse a tiempo las oportunas modificaciones del diseño o la metodología: se trata de un problema de apoyo a la ejecución y orientación de las actividades que representa una limitación del modelo operativo tradicional del FIDA desde el punto de vista estructural. Los proyectos son muy diversos, lo que obedece sin duda a la situación particular de cada zona y a las diferentes problemáticas, pero esto plantea el problema de la coherencia de la cartera en su conjunto. Desde el punto de vista de los enfoques, las modalidades de ejecución y los agentes, hay poca sinergia o diálogo entre un proyecto y otro, y este fenómeno se ve agravado por la fragilidad de los sistemas de seguimiento y evaluación que limitan la capacidad de autoevaluación del FIDA, y por los problemas de capitalización resultantes. La nueva metodología del RIMS se está empezando a aplicar en el marco del FODESA, y el diseño de los nuevos proyectos PIDRN y PIDRK incorpora claramente el marco del RIMS.
49. **Supervisión directa.** El FODESA fue uno de los quince proyectos comprendidos en el programa piloto de supervisión directa del FIDA, que fue evaluado por la OE en 2005. En consonancia con las conclusiones de la evaluación del programa piloto, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución han resultado ser instrumentos de mayor utilidad para el FIDA en Malí que la supervisión a cargo de las instituciones cooperantes, esto es, la supervisión directa ha contribuido a que el FIDA se familiarizara más con las cuestiones que afectan a las operaciones sobre el terreno. Por consiguiente, representa una opción prometedora, especialmente cuando la institución cooperante no puede aportar conocimientos técnicos en esferas clave del proyecto. Ello no obstante, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución han requerido un mayor nivel de esfuerzo para el gerente del programa en el país, que ha tenido que asumir una responsabilidad adicional sin una reducción equivalente de otras tareas. En síntesis, a pesar de las claras ventajas resultantes de las actividades de supervisión directa y apoyo a la ejecución, en el futuro habrán de examinarse detenidamente la carga de trabajo resultante para el gerente del programa en el país, las competencias técnicas necesarias y los aspectos financieros de esas actividades.
50. **Gobierno.** La estrategia de desarrollo del Gobierno maliense tiende a concentrarse en la reducción de la pobreza, lo que refuerza su coherencia con los programas del FIDA. También en ese aspecto, los problemas no se refieren a los principios o a los objetivos fundamentales, sino a la ejecución. Uno de los problemas centrales con que se enfrenta el Gobierno (al igual que los programas del FIDA) es el de la coordinación, por un lado, entre el desarrollo local y la descentralización y, por otro, el desarrollo de una agricultura competitiva, que supone la adopción de un enfoque

basado en la cadena de productos básicos y la consideración de todas las condiciones de producción. Queda mucho por hacer en ese ámbito a nivel local, regional y nacional, y el FIDA podría contribuir a la labor, aunque ello implicaría una revisión de sus métodos de intervención.

51. **Unidades de gestión del proyecto (UGP) y procedimientos de gestión.**
Aunque la nueva generación de proyectos se ha caracterizado por una calidad de gestión mejorada, el ritmo de ejecución sigue siendo lento en los primeros años, lo que explica la necesidad de prorrogar los proyectos y los excesivos costos de gestión. Esos retrasos denotan problemas de diseño, pero también de orientación de las intervenciones. Todavía estamos lejos de una *cultura* de empresa y de resultados, incluso en el caso del FODESA, que se estructuró tratando de eludir una engorrosa supervisión administrativa.
52. La otra causa de mal funcionamiento procede de lo que pueden denominarse los efectos secundarios del enfoque basado en el principio de "hacer-hacer" (*"faire-faire"*), que significa que las UGP subcontratan la mayoría de las tareas de ejecución a agentes del sector privado, ONG u organismos paraestatales. Esas inquietudes cobran una mayor amplitud al considerar la manera en que el FIDA ha organizado la intervención de las instituciones en los proyectos, que incluso para el personal del proyecto y para el Ministerio de Agricultura ha causado varios problemas. El enfoque "hacer-hacer" es interesante, pero también tiene limitaciones ligadas a muchos factores, como las competencias técnicas de los asociados, su capacidad de orientación en sentido amplio (gestión, planificación, supervisión) y su situación financiera. En el contexto de Malí, como en otros contextos, y en un marco formal de tipo puramente "contractual", no se puede sólo "hacer-hacer". También hay que apoyar, vigilar y orientar a la gran mayoría de los agentes, lo cual no se está haciendo en la medida suficiente. Del mismo modo, antes de delegar uno tiene que saber hacer, lo que no siempre es el caso.
53. Estas dificultades, de orden estructural, se ven exacerbadas por la fragmentación de los proyectos en múltiples intervenciones, su dispersión geográfica y la tendencia generalizada a subcontratar todas las operaciones sin asumir su seguimiento, o coordinación rigurosa. Así, se subcontrata la formación, pero también la evaluación de esa formación e, incluso, se subcontrata la evaluación de la evaluación a otra empresa de consultoría. Todo ello se traduce en una multiplicación de los contratos y de los agentes, y en estructuras de proyectos centradas en la preparación y gestión de los contratos, lo que sólo puede hacerse en detrimento de la orientación estratégica de los proyectos. En el futuro habrá que tener más en cuenta el contexto y la carga real de trabajo que impone el enfoque "hacer-hacer", reforzando los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos. Las dificultades relacionadas con los componentes de financiación rural son los problemas clásicos de orientación de los proyectos del FIDA. En consecuencia, la falta de competencias en materia de financiación rural de las UGP ha sido una limitación tanto para la selección de los asociados como para la negociación y la adaptación del contenido de las intervenciones y el seguimiento de su ejecución. Del mismo modo, la sucesión de distintas personas en las misiones de supervisión y de examen no ha facilitado la coherencia en la toma de decisiones o una visión a largo plazo de las cuestiones en juego.
54. El BOAD ha desempeñado dos funciones en los programas del FIDA: la cofinanciación y la supervisión. Como cofinanciador, ha hecho posible que se realicen diversos trabajos para mejorar la accesibilidad a lugares aislados (caminos, balsas), que han tenido un impacto importante a nivel local, especialmente en el marco del PDR-MS y el PDZL II. La contribución del BOAD en calidad de institución cooperante encargada de la supervisión es más difícil de apreciar, habida cuenta de la gran diversidad de interacciones del conjunto de asociados (incluido el FIDA) en la dirección de los programas. Cabe preguntarse si el BOAD ha aportado verdaderamente un valor agregado en las esferas clave, como el crédito, las estrategias de enfoque con

respecto a la pobreza, o las modalidades del apoyo a las organizaciones rurales. Su papel se ha limitado en la mayoría de los casos a asumir funciones de seguimiento (que indudablemente tienen su importancia), pero sin una aportación significativa a la orientación *estratégica* de los programas.

55. La asociación entre el FIDA y el FBS en Malí ha abarcado el último período del PDZL II, recientemente concluido, y del PIDRN, que acaba de iniciarse. Las acciones financiadas en el marco del PDZL II han sido bastante diversas: desde el establecimiento de centros de salud, escuelas y letrinas, a la financiación de bombas de motor y de los primeros fondos de operaciones para insumos. Todas esas acciones han contribuido de manera muy significativa a mejorar las condiciones de vida, los ingresos y la seguridad alimentaria de la zona, y el PDZL II es el proyecto del FIDA que ha tenido un impacto más marcado en la pobreza. No obstante, según los responsables de la Cooperación Belga en Malí, la capacidad de supervisión del FBS (tanto en Bamako como en Bruselas) ha sido escasa, aunque parece ser que la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo se está esforzando por mejorar la situación.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

56. Ya hemos señalado que, teniendo en cuenta los recursos financieros disponibles, la principal aportación del FIDA no puede remitirse al monto de las inversiones sino a la calidad de su actuación y la promoción de la innovación. En esta evaluación se ha tenido en cuenta el último documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA para Malí, y un conjunto de proyectos que se han enmarcado en esta estrategia. Por lo general, los objetivos de esos proyectos han estado en consonancia con las políticas y estrategias públicas y las orientaciones del FIDA, pero se han identificado algunas deficiencias en los enfoques adoptados para alcanzar esos objetivos. En conjunto, las intervenciones han permitido aumentar las superficies irrigadas y construir infraestructuras básicas en las zonas aisladas, pero han sido menos eficaces para rentabilizar la producción, organizar cadenas de productos básicos y apoyar a las organizaciones de base. El grado de eficiencia ha sido satisfactorio en materia de planificación hidroagrícola, pero bajo en relación con los componentes de financiación rural. Además, los costos de gestión de los proyectos han superado ampliamente las expectativas.
57. En general, el impacto de los proyectos ha sido bastante significativo en lo que respecta a la mejora de la seguridad alimentaria y de las condiciones de salud e higiene, pero ha sido más limitado en otros ámbitos abarcados por los objetivos del COSOP, a saber, el aumento de los ingresos de los hogares y la creación de procesos sostenibles de desarrollo participativo a nivel de las aldeas. La sostenibilidad sigue siendo débil a causa de la fragilidad de las organizaciones de base, la definición imprecisa de las responsabilidades relativas al mantenimiento de la infraestructura y los riesgos para la viabilidad financiera de las instituciones de financiación rural.
58. En conjunto, el programa no ha sido demasiado innovador. Las dos innovaciones que ha aportado se refieren principalmente a las actividades en el marco de las donaciones, que han desarrollado técnicas y enfoques interesantes aunque con poco seguimiento o capitalización, y al enfoque basado en la demanda, que entraña grandes riesgos de dispersión. La capacidad de promover la innovación se ha visto limitada por la ausencia de una visión clara y de un enfoque específico, lo que se traduce en una débil sinergia entre las donaciones y los proyectos, en la dificultad en el diálogo con los asociados, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos.
59. Globalmente, en la presente evaluación ha de destacarse la mejora del rendimiento entre los proyectos de antigua generación (PSARK y PFDRS II) y los más recientes (PDR-MS, PDZL II y FODESA). No obstante, los resultados todavía no son satisfactorios por cuanto: i) los impactos más significativos se concentran en un solo

proyecto (PDZL II); ii) una parte importante de los objetivos del COSOP no se han alcanzado de manera satisfactoria; iii) la sostenibilidad todavía parece vulnerable, y iv) el programa ha aportado una contribución limitada a la promoción de la innovación.

60. En el cuadro 2 se resumen esas constataciones y se presenta el promedio de las puntuaciones de los proyectos de antigua generación (PSARK y PFDRS II) y de los proyectos posteriores al COSOP (PDR-MS, PDZL II y FODESA) que fueron examinados en la evaluación (las puntuaciones específicas de los proyectos se indican en el cuadro 2 del apéndice 1). Aunque se observa una mejora de los promedios entre los proyectos antiguos y los más recientes, el margen para mejorar los resultados todavía es considerable.

Cuadro 2. Promedios de las puntuaciones de la evaluación

| | <i>Proyectos de referencia (PSARK, PFDRS II)</i> | <i>Programa del COSOP (PDR-MS, PDZL II, FODESA, PIDRN, PIDRK)¹⁸</i> | <i>Promedio¹⁹ ARRI 2005</i> |
|--|--|--|--|
| I. Resultados²⁰ | 2,7 | 3,7 | 4,4 |
| II. Impacto²¹ | 2,6 | 3,7 | 4,2 |
| III. Sostenibilidad | 1,5 | 3,0 | 3,6 |
| IV. Innovación y ampliación | 2,5 | 3,3 | 4,2 |
| V. Resultados del FIDA y de los asociados²² | | | |
| FIDA | 2,9 | 3,6 | 4,0 |
| - Instituciones cooperantes (supervisión) y otros donantes | 3,0 | 3,7 | 3,8 |
| - Gobierno y UGP | | 3,7 | 4,1 |
| - ONG/proveedores de servicios/ organizaciones de agricultores | 3,0 | 3,7 | 4,1 |
| Resultados generales | 2,4 | 3,3 | - |
| | | 3,5 | 4,1 |

Puntuaciones : 6= muy satisfactorio, 5 = satisfactorio, 4 = moderadamente satisfactorio, 3 = moderadamente insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 1 = muy insatisfactorio.

B. Recomendaciones

a) Revisión de la planificación estratégica

61. Esta previsto proceder a la elaboración de un nuevo COSOP para Malí, en el cual deberán tenerse particularmente en cuenta los cambios de la situación socioeconómica del país, las nuevas estrategias de desarrollo, y el nuevo plan de acción del FIDA, que tiene implicaciones para varias herramientas operativas²³.

¹⁸ Para el programa del COSOP, los promedios se refieren a los proyectos PDR-MS, PDZL II y FODESA. Las puntuaciones del PIDRN y PIDRK se limitan a la pertinencia del diseño.

¹⁹ El ARRI (2005) es el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2004. En esta columna figura el promedio de las puntuaciones dadas a los proyectos evaluados en 2004, para que sirva de punto referencia.

²⁰ La puntuación de los resultados representa la media de las puntuaciones de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia.

²¹ La puntuación del impacto global representa la media de las puntuaciones del impacto en: los recursos materiales y productivos; ii) la seguridad alimentaria; iii) el medio ambiente y los recursos naturales; iv) el capital humano; v) el capital social y el funcionamiento de las asociaciones, y vi) el acceso a los mercados.

²² La puntuación de los resultados de los asociados es la media de los resultados del FIDA, de la institución cooperante, del Gobierno-UGP y de las ONG y los proveedores de servicios.

²³ Entre otras, la nueva estructura de los COSOP, la gestión de los conocimientos, la supervisión de los proyectos y los equipos en el país.

62. **Ajustes periódicos.** Una vez fijadas las grandes orientaciones, habrá que prever un marco de revisión anual²⁴ que abarque, en particular, los elementos principales que afectan a la situación económica y política del país, una evaluación de las intervenciones del FIDA en curso (proyectos y donaciones) y las nuevas orientaciones y oportunidades prioritarias.
63. **Recursos.** Dado que todas las actividades están sujetas a la disponibilidad de recursos, el nuevo COSOP debería también examinar la cuestión de los recursos que son necesarios para poner en práctica la estrategia. En particular, esto significa especificar los recursos humanos y las competencias técnicas necesarias (tanto a nivel del personal del FIDA como al de la gestión de proyectos), así como las implicaciones presupuestarias.
64. **Refocalización en zonas más reducidas y concentración de sectores.** Desde una perspectiva realista, los proyectos del FIDA deben volver a focalizarse en zonas más reducidas, donde el impacto sea visible. Lo mismo se aplica a los sectores de intervención: es necesario concentrarse en un número más limitado de sectores y cadenas de productos básicos en los que se pueda recurrir al apoyo de especialistas, a nivel tanto del FIDA como de los proyectos.
65. **Adopción de enfoques más "económicos"** propiciando, en particular, acciones concertadas en las fases iniciales y avanzadas del proceso de producción (organización de cadenas de productos básicos, solución de problemas posteriores a la producción, competitividad), coordinando con mayor eficacia el asesoramiento técnico y económico, y mediante una mejor integración en los planes locales y regionales en materia de desarrollo y seguridad alimentaria y en los planes de las colectividades locales.

b) Reforzar el apoyo a la ejecución y la capacidad de gestión a nivel local

66. El refuerzo de la capacidad de gestión estratégica de los proyectos a nivel de las UGP es indispensable, en particular para evitar algunos efectos secundarios en relación con el enfoque basado en el principio de *faire-faire*. Hay que hacer hincapié en tres objetivos interrelacionados:
- i) reforzar la *capacidad del FIDA de apoyo a la ejecución* realizando más frecuentemente misiones de examen y de apoyo y participando más activamente en la resolución de problemas de ejecución;
 - ii) reforzar las *competencias técnicas* de las UGP, en función de las acciones previstas, de manera que puedan orientar las intervenciones, dirigir y "digerir" las misiones de expertos y no sólo supervisar las actividades y los contratos;
 - iii) reforzar considerablemente *los mecanismos de seguimiento y evaluación para la adopción de un enfoque basado en los resultados*. La evaluación del impacto social y económico de las intervenciones en los hogares debe prepararse de manera profesional desde el principio. Esa labor podría encomendarse a organismos malienses especializados (como la Dirección Nacional de Estadística e Informática), lo que permitiría integrar a dichos organismos en el mecanismo nacional de seguimiento y análisis de la pobreza.

c) Reforzar la coordinación con los asociados

67. En primer lugar, parece necesario que el FIDA defina detalladamente en su nueva estrategia *los objetivos* de la asociación ("qué se espera de la asociación, qué se quiere hacer con los asociados"), y los *criterios* de identificación de los asociados, por ejemplo, en cuanto a su afinidad con las intervenciones, sus competencias técnicas o su presencia en la zona.

²⁴ Una propuesta de revisión del marco de los COSOP que se presentó a la Junta Ejecutiva del FIDA en septiembre de 2006 apunta en esa dirección.

68. En lo relativo a los instrumentos de promoción y fortalecimiento de las asociaciones, parece necesario reforzar la representación del FIDA en Malí a fin de mejorar la visibilidad del país para varios donantes importantes (entre ellos, la Unión Europea, el Banco Mundial, Francia y Alemania), teniendo en cuenta especialmente el nuevo cometido del FIDA como organismo principal para las regiones septentrionales de Malí, en las que hay importantes intereses políticos en juego y problemas considerables de coordinación de los diferentes apoyos. Además, una representación más amplia del FIDA contribuiría a mejorar el apoyo a la ejecución y, en definitiva, la eficacia de las actividades.
69. Podría reforzarse la coordinación con los asociados en dos planos importantes: i) en el plano temático y sectorial, el FIDA podría tomar la iniciativa organizando mesas redondas o talleres a nivel nacional, en asociación con otros donantes, y podrían establecerse estructuras permanentes de consulta ; ii) en el plano geográfico, la organización de reuniones frecuentes de donantes que intervienen en una misma zona resulta sin duda muy útil, pero la coordinación de las mismas sólo mejorará de manera sostenible si se refuerzan sistemáticamente las estructuras locales de gestión y de consulta.

d) Reforzar la capacidad de promoción de la innovación

70. El FIDA necesita un enfoque sistemático respecto de: i) la gestión de los conocimientos, para poder aprovechar las experiencias prometedoras; ii) las asociaciones, a fin de forjar alianzas estratégicas con los creadores de innovaciones (organismos de cooperación técnica, ONG, centros de investigación) y los organismos de financiación y de ejecución que se encargan de difundir y reproducir esas experiencias innovadoras (el Gobierno, otros donantes), y iii) la capacidad de intervenir en el diálogo sobre políticas para promover las innovaciones y eliminar los obstáculos institucionales y legales que dificultan su puesta en práctica.
71. Desde el punto de vista del diseño y la ejecución de los proyectos, es preciso crear un marco de *colaboración sistemática* entre las donaciones y los proyectos, basado en cinco ejes principales: el análisis sistemático de las necesidades, la búsqueda de alternativas disponibles (inherentes o ajenas a las actividades del FIDA), la puesta en práctica de experiencias piloto en pequeña escala, la capitalización de los resultados, y la difusión de los logros, inclusive a través de los medios de comunicación para facilitar su ampliación. A ese respecto, habría que inspirarse en el acuerdo en el punto de culminación de la evaluación de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones que puedan repetirse, que la Oficina de Evaluación efectuó en 2001-2002.

Table 1 : IFAD-financed projects in Mali

| <i>Projects</i> | <i>IFAD loan (USD 000)</i> | <i>Date of EB Approval</i> | <i>Date of loan effectiveness</i> | <i>Closing date</i> | <i>Cofinanciers</i> | <i>Cooperating Institution</i> |
|--|----------------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1. Village Development Fund Project | 8 730 | 14 /09/ 82 | 01 /03/ 83 | 30 /09/ 92 | - | UNOPS |
| 2. Mali Sud II Rural Development Project | 12 585 | 13 /09/ 83 | 09 /08/ 84 | 31 /03/ 90 | CCCE, IDA, FAC, AFD, the Netherlands | BM - IDA |
| 3. Zone Lacustre Agricultural Development Project | 6 700 | 03 /12/ 86 | 23 /12/ 87 | 30 /09/ 96 | WADB, OPEP | WADB |
| 4. Kidal Food and Income Security Project | 8 699 | 30 /11/ 88 | 05 /07/ 90 | 30 /06/ 99 | WFP, UNICEF, BiSD | WADB |
| 5. Village Development Fund Project – Phase II | 13 080 | 13 /12/ 90 | 06 /08/ 92 | 30 /06/ 99 | - | UNOPS |
| 6. Income Diversification Project in the Mali Sud Area | 15 000 | 05 /12/ 94 | 25 /07/ 96 | 30 /06/ 05 | WADB, OPEP | WADB |
| 7. Zone Lacustre Agricultural Development Project - Phase II | 12 692 | 17 /04/ 96 | 12 /06/ 97 | 30 /06/ 06 | WADB, FSB | WADB |
| 8. Sahelian Areas Development Fund Programme | 21 949 | 02 /12/ 98 | 14 /10/ 99 | 30 /09/ 09 | GEF | IFAD (direct supervision) |
| 9. Northern Regions Investment and Rural Development Programme | 15 424 | 19 /04/ 05 | 05/06 | - | WADB, FSB | WADB |
| 10. Kidal Region Integrated Rural Development Programme | <i>Appraisal phase</i> | | | | | |

Source: IFAD PPMS

Table 2: Ratings for the different projects

| | Reference situation before COSOP | | | PDR -MS | PDZL II | COSOP Programme 1997 | | | Average COSOP projects | Average ARRI 2005 ²⁵ |
|--|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|-------|-------|------------------------|---------------------------------|
| | PFDVS II | PSARK | Average | | | FODESA | PIDRN | PIDRK | | |
| I. Performance (Average of relevance effectiveness, efficiency) | 3.0 | 2.3 | 2.7 | 3.0 | 4.7 | 3.3 | | | 3.7 | 4.4 |
| - Relevance | 4.0 | 3.0 | 3.5 | 3.0 | 5.0 | 4.0 | 5 | 5 | 4.4 | 5.1 |
| - Effectiveness | 3.0 | 2.0 | 2.5 | 3.0 | 5.0 | 3.0 | | | 3.7 | 4.2 |
| - Efficiency | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | | | 3.3 | 3.9 |
| II. Impact (Average of impact domains reported below) | 3.0 | 2.3 | 2.6 | 3.5 | 4.6 | 3.0 | | | 3.7 | 4.16 |
| Physical and productive assets | 3.0 | 2.0 | 2.5 | 3.0 | 5.0 | 3.0 | | | 3.7 | 4.4 |
| Food Security | 3.0 | 2.0 | 2.5 | 4.0 | 6.0 | 3.0 | | | 4.3 | 4.1 |
| Environment and common resource base | | | | 4.0 | | | | | | 3.9 |
| Human assets | 3.0 | | | 4.0 | 4.0 | 4.0 | | | 4.0 | 4.4 |
| Social capital and empowerment | 3.0 | 2.0 | 2.5 | 2.0 | 4.0 | 3.0 | | | 3.0 | 4.0 |
| Access to markets | | 3.0 | | 4.0 | 4.0 | 2.0 | | | 3.3 | |
| III. Sustainability | 2.0 | 1.0 | 1.5 | 2.0 | 4.0 | 3.0 | | | 3.0 | 3.6 |
| IV. Innovation, replicability and scaling up | 3.0 | 2.0 | 2.5 | 4.0 | 3.0 | 3.0 | | | 3.3 | 4.2 |
| V. Performance of Partners (averages) | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 3.6 | | | 3.6 | 4.0 |
| - IFAD | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 4.0 | | | 3.7 | 3.84 |
| | | 3.0 | | 3.0 | 4.0 | 4.0 | | | 3.7 | 4.12 |
| - Cooperating Institutions and other donors | | | | | | | | | | |
| - Government and PMUs | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 4.0 | 4.0 | | | 3.7 | 4.06 |
| - NGOs / Service Providers | | 2.0 | | 3.0 | 4.0 | 3.0 | | | 3.3 | |
| Global project performance | 2.8 | 1.9 | 2.4 | 3.1 | 4.1 | 3.2 | | | 3.5 | 4.1 |

Ratings 6= highly successful 5 = successful 4 = moderately successful 3 = moderately unsuccessful 2 = unsuccessful 1 = highly unsuccessful

²⁵ This column presents the average ratings in the 2005 Annual Report on the Results and Impact of IFAD Operations (ARRI).

