

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 82º período de sesiones
Roma, 8 y 9 de septiembre de 2004

REPÚBLICA DE MOZAMBIQUE

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

ÍNDICE	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iv
PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	v
RESUMEN OPERATIVO	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. Sector agrícola	2
C. La pobreza rural	3
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	4
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	8
III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS	9
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	10
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	12
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	13
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	13
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	13
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	14
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	14

APÉNDICES

	PÁGINA
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	3
IV. IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO PARA EL PAÍS)	5
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	7
VI. RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL SECTOR ISSUES (CUESTIONES RELACIONADAS CON LA POBREZA RURAL Y EL SECTOR AGRÍCOLA)	9

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Metical (MZM)
USD 1,00	=	MZM 23 200,00
MZM 1 000,00	=	USD 0,043

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CLUSA	Cooperative League of the USA
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
GAPI	Sociedade de Gestão e Financiamento para a Promoção de Pequenos Projectos de Investimento SARL
IDH	Índice de desarrollo humano
ONG	Organización no gubernamental
PAMA	Proyecto del Gobierno de Respaldo del PAMA
PARPA	Plan Nacional de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PIB	Producto interno bruto
PROAGRI	Programa gubernamental de inversiones en el sector agrícola
Pyme	Pequeña y mediana empresa
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE MOZAMBIQUE Ejercicio fiscal

Del 1° de enero al 31 de diciembre

MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA



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.

PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Región: África Oriental y Meridional
País: Mozambique

Título del proyecto/programa	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones del préstamo	Fecha de aprobación por la Junta	Fecha de efectividad del préstamo	Fecha de cierre actual	Código del préstamo o de la donación	Moneda	Cuantía del préstamo o donación aprobados	Desembolso (como porcentaje de la cuantía aprobada)
Programa Nacional de Producción Alimentaria en los Sectores Cooperativo y Familiar	FIDA	UNOPS ^a	Muy favorables	31 mar. 82	23 feb. 83	31 dic. 86	L-I-93-MZ	DEG ^b	17 700 000	100
Segundo Proyecto de Rehabilitación Agrícola	FIDA	Banco Mundial: AIF ^c	Muy favorables	10 sep. 87	26 abr. 88	31 ene. 96	L-S-8-MZ	DEG	11 850 000	70
Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula	FIDA	UNOPS	Muy favorables	15 sep. 93	04 nov. 94	31 dic. 02	L-I-334-MZ	DEG	4 350 000	97
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Niassa	FIDA	UNOPS	Muy favorables	20 abr. 94	19 oct. 94	30 jun. 06	L-I-359-MZ	DEG	8 800 000	91
Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar	FIDA	UNOPS	Muy favorables	04 dic. 96	12 feb. 98	31 dic. 04	L-I-432-MZ	DEG	13 450 000	86
Proyecto de Respaldo del PAMA	FIDA	UNOPS	Muy favorables	08 dic. 99	07 sep. 01	31 mar. 08	L-I-515-MZ	DEG	16 550 000	23
Proyecto de Pesca Artesanal en el Banco de Sofala	FIDA	UNOPS	Muy favorables	12 sep. 01	02 sep. 02	31 mar. 09	L-I-566-MZ	DEG	14 050 000	15
Programa de Apoyo a la Financiación Rural	FIDA	UNOPS	Muy favorables	18 dic. 03				DEG	6 650 000	

^a Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

^b Derechos especiales de giro.

^c Asociación Internacional de Fomento.

RESUMEN OPERATIVO

1. En el presente documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) se definen el marco estratégico y unas orientaciones de colaboración del FIDA con Mozambique durante el cuatrienio 2004-2008. Se ofrece orientación estratégica al programa de asistencia del FIDA en Mozambique mediante la definición de los objetivos y los resultados que habrán de conseguirse con los medios de que dispone el Fondo. Se ha elaborado en consulta con el Gobierno y demás asociados, y en él se hace hincapié en el valor añadido que posee la actividad del FIDA dentro del marco general de colaboración y programas que informa toda la labor de asistencia y desarrollo que se realiza en el país.

2. Desde que se firmó el acuerdo de paz en 1992, la economía de Mozambique se ha ido desarrollando a ritmo rápido, si bien partía de una base baja. Las reformas de mercado y la estabilización macroeconómica han permitido obtener una impresionante tasa media de crecimiento del 7% entre 1997 y 2002. El crecimiento de todos los sectores ha sido amplio y está previsto que llegue al 8% en 2004. El porcentaje más elevado del producto interno bruto (PIB) corresponde al comercio y a los servicios (54,4%) y el segundo más alto, a la agricultura (19,8%).

3. Las familias de las zonas rurales son muy pobres y sus medios de subsistencia están muy expuestos a las crisis. Los desastres naturales, tanto las sequías extremas como las inundaciones graves, constituyen un factor de vulnerabilidad importante y extendido, sobre todo en las regiones meridional y central. En 2002, el 66% de esas familias declararon que habían perdido sus cultivos debido a las calamidades naturales. La gran vulnerabilidad ante esas “crisis” se debe también a que no realizan actividades de obtención de ingresos que complementen los obtenidos con las labores agrícolas y su capital. Habida cuenta de las altas tasas de dependencia y de la exigua productividad agrícola, las familias más vulnerables necesitan que se les den oportunidades de obtener ingresos mediante actividades ajenas al sector agrícola, pero no hay muchas oportunidades de esa índole en el Mozambique rural. Las familias pobres tienen poco capital que vender y su consumo ya es bajo de por sí, por lo cual, en las épocas de escasez, disponen de pocos medios para evitar la inseguridad alimentaria.

4. Hay dos cuestiones esenciales para mejorar las condiciones de vida de los pobres de las zonas rurales en los próximos años. En primer lugar, dado que la gran mayoría de la población rural se sustenta con menos de USD 1 diario, urge crear riqueza en esas zonas y aumentar los ingresos familiares realizando actividades productivas que sean viables y rentables. En segundo lugar, en un clima cuya evolución viene determinada por un número creciente de instancias públicas y privadas, habrá que potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales —hombres y mujeres— para que hagan oír su voz y puedan influir en la elaboración y la ejecución de la política de desarrollo de dichas zonas.

Orientación estratégica 1. Aumento de los ingresos de la población rural pobre

5. En una coyuntura en que se pretende lograr la autosuficiencia alimentaria nacional y en que la mayoría de las familias de las zonas rurales realizan una actividad productiva de mera subsistencia y tienen escasos vínculos con el mercado, habrá que incorporar las pequeñas explotaciones agrícolas y las explotaciones pesqueras artesanales a la economía de mercado y convertirlas en empresas rentables que produzcan ingresos y creen empleo. El FIDA ayudará a que se cumpla ese objetivo por los medios siguientes: i) centrando su actuación en la expansión y la comercialización de los **cultivos y los pescados de gran valor comercial**, sin perder de vista las ventajas comparativas locales y el margen cada vez más amplio que se abre para la producción orientada a la exportación; ii) promoviendo las **asociaciones entre los sectores público y privado** para aprovechar las oportunidades de crecimiento e incorporar a los pequeños agricultores y a los pescadores artesanales al sector productivo, y iii) **utilizando sus propios fondos como instrumento** para ayudar a las

entidades privadas a obtener capitales de inversión y otros tipos de respaldo a cambio de que los beneficios se distribuyan de manera más equitativa entre dichas entidades y los pequeños productores, gracias a lo cual esos agricultores y pescadores conservarán una porción mayor del valor añadido, mejorarán sus condiciones de vida y aumentarán su capital productivo. A tal fin, el FIDA empleará toda una gama de fórmulas complementarias que quizás haya que aplicar simultáneamente para garantizar que surtan efecto. Entre ellas se cuentan las siguientes: i) **aumento de la producción comercializable** de los pequeños agricultores y los pescadores artesanales, tanto en cantidad como en calidad, a fin de incrementar la cuota que se destine al mercado; ii) **aumento del acceso a los servicios de asesoramiento**, habida cuenta de que los pequeños productores habrán de modernizar su tecnología empleando insumos modernos y equipo y tecnologías mejores, a fin de incrementar la productividad y la calidad de los productos; iii) **establecimiento de relaciones con las entidades del sector privado a efectos del suministro de insumos y de la comercialización de productos**, labor en la que la aportación del Fondo será doble: por un lado, promoverá fórmulas innovadoras que permitan comprobar la eficacia de las medidas de incorporación de los pequeños agricultores y los pescadores artesanales al mercado y que redunden en beneficios económicos directos para el grupo-objetivo y, por otro lado, respaldará la creación de un marco normativo, institucional y legislativo que propicie la creación de vínculos entre los sectores agrícola y pesquero artesanal y los mercados, y iv) **mejora del acceso sostenible a los servicios financieros**, para lo cual el FIDA procurará cumplir dos objetivos complementarios que se ha fijado atendiendo al aumento de la demanda de servicios financieros rurales entre la población rural pobre, que desea que se le faciliten las actividades de obtención de ingresos y que se respalde a sus empresas: favorecer la instauración de un marco institucional y normativo que propicie el desarrollo sostenible de los servicios financieros rurales y poner en marcha proyectos piloto innovadores para que las personas, las colectividades y las empresas de las zonas rurales tengan acceso sostenible a los servicios financieros.

Orientación estratégica 2. Potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre

6. Es esencial potenciar la capacidad de acción de la población rural pobre y fortalecer sus organizaciones para que participe activamente en los procesos de adopción de decisiones, tanto en el plano local como en el nacional. Mediante sus diversas actividades, el FIDA ayudará a desarrollar la capacidad de los pobres de esas zonas para que puedan poner de manifiesto sus necesidades y objetivos, trazar las estrategias necesarias para ello y entablar relaciones de asociación. De manera más concreta, el FIDA se concentrará en dos esferas estratégicas: i) la **promoción de las organizaciones de pequeños productores**, habida cuenta de que la creación y la expansión de organizaciones de esa índole (ya sean de pequeños agricultores o de pescadores artesanales) es indispensable para llevar a buen término las demás orientaciones estratégicas, y ii) el **fomento de la descentralización y de las asociaciones a escala local en pro del desarrollo**, mediante la promoción de asociaciones a nivel de distrito entre las autoridades locales, los diversos segmentos de la sociedad civil, las instancias económicas y las demás partes interesadas con miras a estimular el desarrollo local y llegar de manera más directa a los pobres.

Orientación estratégica 3. Cuestiones intersectoriales: incorporación de una perspectiva que favorezca la equidad de género en todas las actividades y prevención y mitigación del VIH/SIDA

7. **Equidad de género.** El FIDA tiene grandes posibilidades de contribuir a erradicar las desigualdades de género respaldando la formulación de políticas destinadas expresamente a ello e ideando mecanismos innovadores para incorporar una perspectiva de género en todas las actividades. A tal fin, será necesario proceder del modo siguiente: determinar de manera nítida, las necesidades y dificultades de hombres y mujeres; formular, teniendo en cuenta las particularidades del caso, medidas que permitan que hombres y mujeres se beneficien equitativamente del desarrollo; fijar unos objetivos claros en materia de género, sobre todo en el marco normativo e institucional, y analizar los resultados rigurosamente, utilizando datos desglosados por sexo.

8. **Prevención y mitigación del VIH/SIDA.** En consonancia con el Plan estratégico nacional para combatir el VIH/SIDA, la aportación del FIDA se ceñirá a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, **fomentará la prevención del VIH/SIDA y sensibilizará a la opinión pública con respecto al peligro que entraña** mediante campañas informativas y educativas, sobre todo a nivel comunitario y de distrito, y con la elaboración de programas dirigidos al personal de los proyectos respaldados por él y que se ejecutarán en el propio lugar de trabajo. También hará hincapié en las medidas encaminadas a **mitigar las secuelas económicas del VIH/SIDA.**

9. El sector agrícola de Mozambique posee un grupo de trabajo de donantes efectivo que coordina la ayuda de dichos donantes dentro del marco común del Programa gubernamental de inversión en el sector agrícola (PROAGRI). El presente COSOP se ha formulado, y se ejecutará, atendiendo a ello y prestando particular atención a los medios que tiene el FIDA de enriquecer las actividades comunes insistiendo en que se potencie, de manera efectiva, la capacidad de acción de la población rural pobre en los ámbitos social y económico. En el apéndice V se ofrece información detallada sobre las sinergias que hay entre las actividades que realiza el FIDA y las que realizan otros donantes en el país.

Conclusiones y recomendaciones

10. El presente es el tercer COSOP elaborado para Mozambique, y sus prioridades estratégicas se fundamentan en la experiencia que se ha adquirido con la ejecución de proyectos en los últimos siete años. La meta del FIDA en Mozambique es potenciar la capacidad de la población rural pobre para reducir su propia su pobreza. Su objetivo es trazar una política nacional coherente y un marco institucional que propicie el desarrollo de las pequeñas explotaciones agrícolas. El marco estratégico que se define en el presente documento regirá la labor presente y futura del FIDA en Mozambique, en el período comprendido entre 2004 y 2008. Sus tres resultados principales serán el incremento de los ingresos, la potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre y la incorporación, en todas las actividades, de una perspectiva de género y de la preocupación por el problema del VIH/SIDA. Estos resultados se corresponden con las prioridades estratégicas principales, que, según el Gobierno y el FIDA, son esenciales para el desarrollo de las zonas rurales: mercados, servicios financieros, tecnología y recursos naturales. El COSOP se aplicará mediante los cuatro instrumentos de aplicación de que dispone el FIDA: el diálogo sobre políticas, el apoyo a los programas, la elaboración de proyectos piloto, y la gestión de los conocimientos y el establecimiento de relaciones de asociación.

REPÚBLICA DE MOZAMBIQUE

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES (COSOP)

I. INTRODUCCIÓN¹

1. En el presente documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) se definen el marco estratégico y unas orientaciones de colaboración del FIDA con Mozambique durante el cuatrienio 2004-2008. Se ofrece orientación estratégica al programa de asistencia del FIDA en Mozambique mediante la definición de los objetivos y los resultados que habrán de conseguirse con los medios de que dispone el Fondo. Contribuirá a que el Gobierno de Mozambique cumpla los objetivos de desarrollo del Milenio que ha suscrito y cuya consecución promueve, y a que se aplique, de manera efectiva, la estrategia de reducción de la pobreza del país, que se aprobó en 2001. Asimismo, se inspira en la Visión del Desarrollo Agrícola que formuló en 2003 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El presente COSOP se ha elaborado en estrecha colaboración con el Gobierno y demás asociados que participan en las actividades de desarrollo, y se ha debatido y examinado en un taller destinado a las partes interesadas celebrado en junio de 2004.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

A. Antecedentes de la economía del país

2. **Regiones naturales.** Mozambique es un país situado en la costa sudoriental de África y ocupa una superficie de casi 800 000 km². Posee una costa de 2 750 km y una tierra con abundantes recursos, el 46% de la cual es cultivable, aunque sólo esté cultivada en un 10%. Las provincias centrales y septentrionales tienen un potencial agroecológico grande y, por lo general, producen excedentes agrícolas. En las provincias meridionales el suelo es más pobre, las precipitaciones son escasas y hay sequías e inundaciones cíclicas. La población de Mozambique, que es de 18,9 millones de habitantes, registra una tasa media de crecimiento anual del 2,3%. Alrededor del 80% de esos habitantes viven en zonas rurales. A causa de la guerra y de la emigración de los hombres al sur, las mujeres han pasado a ser más numerosas (la proporción es de 0,93 por cada mujer). El 30% de los hogares están a cargo de una mujer.

3. **Crecimiento económico rápido.** Desde que se firmó el acuerdo de paz en 1992, la economía se ha ido desarrollando a ritmo rápido, si bien partía de una base baja. Las reformas de mercado y la estabilización macroeconómica han permitido obtener una impresionante tasa media de crecimiento del 7% entre 1997 y 2002. El crecimiento de todos los sectores ha sido amplio y está previsto que llegue al 8% en 2004. El porcentaje más elevado del producto interno bruto (PIB) corresponde al comercio y a los servicios (54,4%) y el segundo más alto, a la agricultura (19,8%).

4. La inflación se redujo al 15% en 2002, gracias a una política monetaria rigurosa. Se prevé que la reforma tributaria y la racionalización del gasto público reduzcan el déficit público, que equivalió al 3,8% del PIB en 2003, al 1,7% del PIB en 2004. La estabilidad económica y los incentivos tributarios han atraído inversiones extranjeras directas considerables, que se han dirigido, en su mayoría, a proyectos de inversión de capital en gran escala los sectores energético y minero. La ayuda extranjera, cuya cuantía ha representado entre un 40% y un 50% del gasto público, ha espoleado el desarrollo de los sectores de los servicios y de la construcción. Sin embargo, pese a su rendimiento prometedor, los

¹ Para más información, véase el apéndice I.

sectores más tradicionales y que más mayor mano de obra utilizan, tales como el agrícola y el manufacturero, aún no han aprovechado plenamente el clima económico propicio. Pese al vigor de su crecimiento económico, Mozambique (cuyo PIB per cápita es de USD 210) sigue siendo uno de los países más pobres del mundo y ocupa el puesto 170 de los 175 países comprendidos en el índice de desarrollo humano (IDH). Los valores de los indicadores de desarrollo social tienden a subir, lo que está en consonancia con la subida de la tasa media de crecimiento económico: entre 1995 y 2001, el IDH se elevó un 9,5%. No obstante, todos esos indicadores ocultan que hay diferencias importantes entre las zonas urbanas y las rurales, y que la capital, Maputo, ocupa una posición preponderante ya que registra un IDH que casi dobla la media nacional y concentra el 37% del PIB del país.

B. Sector agrícola

5. **La producción agrícola.** En una coyuntura caracterizada por la restauración de la paz, la adopción de iniciativas orientadas al mercado y la mejora del clima económico, la producción agrícola se ha acrecentado con rapidez, si bien ha correspondido, en la mayoría de los casos, a una agricultura de subsistencia y cuya productividad ha sido escasa. La producción de cereales total aumentó de 239 000 t, en 1992, a 1,8 millones de t, en 2001, mientras que la ayuda alimentaria ha descendido del 44% de la provisión total a menos del 5% en el último decenio. El crecimiento ha sido desigual en las diversas regiones, y el mal estado de las carreteras y de las infraestructuras comerciales ha impedido a las regiones septentrionales, que son más fértiles, proveer de alimentos a las provincias meridionales, que son menos productivas. Sin embargo, el país está muy cerca de lograr la autosuficiencia total en la producción de cereales para el consumo. Sólo una exigua parte de la producción agrícola llega al mercado: el 20% del maní, y el 14% de los frijoles y el arroz, así como el 13% del maíz, que es el cultivo alimentario principal. Lo fundamental para reducir la pobreza será dejar resueltos los problemas más urgentes que afectan a la seguridad alimentaria para afrontar los que afectan a las transacciones y la producción comerciales. Las pequeñas explotaciones representan el 99% del sector agrícola del país. Los cultivos alimentarios, sobre todo el maíz, la mandioca, los frijoles, el arroz y el maní, abarcan el 80% de la superficie cultivada total y se destinan, en esencia, al consumo doméstico. La mayoría de las familias de agricultores siguen practicando una agricultura que es casi de subsistencia y que produce rendimientos y beneficios escasos (inferiores, en más de la mitad, a los de las zonas vecinas), debido a la escasez de insumos mejorados, a la carencia de tecnología apropiada y a la falta de servicios de apoyo. La dificultad de llegar a los mercados, debido tanto al escaso desarrollo de la red de comunicaciones como a lo exiguo de las oportunidades comerciales, disuade a los agricultores de incrementar su productividad. Otros factores que obstaculizan el crecimiento son los siguientes: la carencia de servicios financieros, las restricciones que pesan sobre el acceso a la tierra y su utilización, la falta de recursos humanos sanos y bien preparados, la escasa capacidad organizativa y la vulnerabilidad a los desastres.

6. **Una industria agroalimentaria incipiente.** Pese a que todavía predomina una producción agrícola casi de subsistencia, hay un sector agroindustrial comercial que cada vez cobra más importancia y engloba desde grandes explotaciones agrícolas basadas en el trabajo por contrata o empresas de elaboración de productos agrícolas, en las que se conjugan empresas locales e inversiones internacionales, hasta pequeñas y medianas empresas (pymes) de titularidad mozambiqueña dedicadas a los cultivos de exportación. Las grandes empresas favorecen la agricultura por contrata, sobre todo en los sectores del algodón y el tabaco, y proporcionan a los pequeños productores insumos y asistencia técnica en las zonas de concesión, a cambio del derecho exclusivo de compra de toda su producción, a un precio convenido. También surgen y se expanden pequeñas empresas de elaboración y comercialización de productos agrícolas que abren nuevos canales de distribución comercial a los pequeños productores en una amplia gama de productos tradicionales y productos nuevos de gran valor.

C. La pobreza rural

7. **La pobreza rural.** En 1997, el 72% de la población rural (13,6 millones de personas) vivía en la pobreza. El acceso a la educación es reducido y sólo el 57% de los mozambiqueños de las zonas rurales acceden a la enseñanza primaria, frente al 82% de los de las zonas urbanas. Más de las dos terceras partes de la población rural son analfabetas, aunque el porcentaje de mujeres es mucho mayor (84%) que el de los hombres (48%). El acceso a los servicios de salud también plantea problemas: las dos terceras partes de la población rural tienen que caminar más de una hora para llegar al centro de sanidad más cercano y sólo el 36% de las mujeres de las zonas rurales son atendidas por personal sanitario durante el parto, debido a lo cual la tasa de mortalidad materna es elevada (1,5%). Sólo el 60% de la población de las zonas rurales disfruta de agua potable. No obstante, de los últimos datos se desprende que la reducción de la pobreza a escala nacional ha beneficiado parcialmente a las zonas rurales, cuya pobreza ha disminuido, según los cálculos, entre un 7% y un 21%. La agricultura constituye la principal fuente de alimentos y, en menor medida, de ingresos para la mayoría de la población rural. Otras actividades de obtención de ingresos son el intercambio de trabajo por alimentos o dinero, y el comercio en pequeña escala. En las zonas costeras, la pesca constituye una importante fuente de alimentos y, en ocasiones, de ingresos.

8. **La escasez de capital y las dificultades para obtener insumos y servicios.** El principal capital de los pobres de las zonas rurales es la tierra que cultivan, cuya superficie media es de 1,3 hectáreas por familia (sin embargo, en el caso de las familias a cargo de una mujer, la cifra es inferior a 1 hectárea). En la ley agraria de 1997 se fijó el objetivo general de lograr un desarrollo sostenible equitativo y se crearon las condiciones para emprender una reforma que permitiera a la población local conservar y aprovechar sus tierras. Si bien el 98% de las familias tienen acceso a la tierra, menos del 1% son propietarias. A medida que la tierra se vuelva más productiva y valiosa, cambiará posiblemente, la situación y habrá que vigilar esta evolución de manera muy estrecha. En la actualidad, hay pocos conflictos a causa de la tierra, dado que suele haber suficiente para el cultivo doméstico y que el único factor restrictivo es la disponibilidad de mano de obra. Los pequeños agricultores utilizan, en su mayoría, métodos agrícolas tradicionales, variedades de semillas de rendimiento escaso, técnicas manuales de cultivo y pocos productos agroquímicos. Lo reducido del precio de los cultivos comerciales, como el maíz y el algodón, ofrece pocos incentivos para incrementar la superficie cultivada y la productividad. Los servicios públicos y el estado en que se hallan las organizaciones de las zonas rurales tampoco ofrecen mucho acicate para el cambio: menos del 18% de las familias de esas zonas reciben servicios de extensión, las organizaciones de agricultores siguen estando poco desarrolladas, y sólo el 3% de ellos están afiliados a alguna.

9. **Vulnerabilidad de las familias.** Las familias de las zonas rurales son muy pobres y sus medios de subsistencia están sumamente expuestos a las crisis. Los desastres naturales, tanto las sequías extremas como las inundaciones graves, constituyen un factor de vulnerabilidad importante y extendido, sobre todo en las regiones meridional y central. En 2002, el 66% de esas familias declararon que habían perdido sus cultivos debido a las calamidades naturales. La gran vulnerabilidad ante esas “crisis” se debe también a que no realizan actividades de obtención de ingresos que complementen los obtenidos con las labores agrícolas y su capital. Habida cuenta de las altas tasas de dependencia y de la exigua productividad agrícola, las familias más vulnerables necesitan que se les den oportunidades de obtener ingresos mediante actividades ajenas al sector agrícola, pero no hay muchas oportunidades de esa índole en el Mozambique rural. Las familias pobres tienen poco capital que vender y su consumo ya es bajo de por sí, por lo cual, en las épocas de escasez, disponen de pocos medios para evitar la inseguridad alimentaria.

10. La mayoría de las familias obtienen ingresos escasos o carecen de seguridad alimentaria real, y la situación se agrava, aún más, en aquellos hogares que están a cargo de una mujer. La gran mayoría de las **mujeres de las zonas rurales** (90%) se dedican a la agricultura. Se ocupan, sobre todo, de cultivos destinados a la alimentación, que ofrecen pocas posibilidades de obtener ingresos. Pese a que

en la ley agraria de 1997 se declaró expresamente que las mujeres tenían el mismo derecho que los hombres a acceder a la tierra, en la práctica aquéllas desconocen sus derechos legítimos y, como no se supervisa el cumplimiento de la ley, no tienen garantizada la seguridad en la tenencia de tierras. Las mujeres tienen un acceso aún más limitado al crédito, los servicios de extensión y la tecnología. Además de las actividades agrícolas, las mujeres se encargan de proveer a su hogar de alimentos, forraje, agua y leña, por lo que soportan una carga de trabajo mucho mayor que la de los hombres. Tienen mala salud, debido a la elevada tasa de fecundidad, a la falta de servicios de atención materno-infantil y a la debilidad física provocada por la pobreza de la dieta y la dureza del trabajo. Asimismo, están peor instruidas que los hombres y no gozan de igualdad con ellos en lo que respecta a la adopción de decisiones que afecten a la familia.

D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural

11. **Acceso a los mercados.** La falta de acceso a mercados rentables representa una limitación de primer orden del desarrollo de la producción agrícola y los ingresos de los pequeños agricultores. Al carecer de mercados, dichos agricultores no tienen incentivos para producir. La desaparición de los establecimientos de venta rurales y el desmantelamiento del aparato estatal de comercialización, agravados por la situación sumamente deficiente de la red viaria, les han dejado con muy pocos canales de comercialización, canales que, en cualquier caso, son poco fiables y, a menudo, no resultan rentables. También carecen de información sobre las oportunidades y los precios de mercado, y su modo de organizarse y sus aptitudes de negociación son deficientes. Hay agentes que pueden abrir nuevos canales de comercialización, pero se enfrentan con dificultades específicas. Las **empresas agroalimentarias pequeñas y medianas** pueden abrir nuevos mercados a los productos agrícolas y crear nuevos puestos de trabajo, generando ingresos y beneficios adicionales para los pequeños agricultores, como demuestran las experiencias en las que han participado conjuntamente la organización americana sin ánimo de lucro TechnoServe y la institución crediticia no bancaria de Mozambique *Sociedade de Gestão e Financiamento para a Promoção de Pequenos Projectos de Investimento SARL* (GAPI). No obstante, la ausencia de un marco legislativo y normativo apropiado, la escasa capacidad técnica y administrativa del sector y los reducidos conocimientos sobre los mercados de exportación frenan el desarrollo de estas empresas, como lo frena también el hecho de que no haya fondos ni incentivos para invertir en un medio rural que sigue entrañando riesgos. Las **asociaciones de agricultores** pueden prestar múltiples servicios a sus miembros, desde apoyar el crecimiento de la producción hasta comercializar productos y conceder créditos, pero también deben resolver muchos problemas acuciantes, que se examinan *infra*. Las **grandes explotaciones agrícolas basadas en el trabajo por contrata o las empresas de elaboración de productos agrícolas** brindan asimismo la posibilidad de establecer importantes vínculos con el mercado, aunque han de abordarse varias cuestiones para garantizar una distribución más equitativa de las ganancias, que beneficie a los pequeños agricultores. Para ello sería necesario: adaptar el marco normativo, que actualmente prima la ineficacia, la falta de transparencia y la mala ejecución de los contratos; desarrollar las asociaciones de agricultores como forma de potenciar su capacidad de negociación, y organizar servicios de apoyo mutuamente beneficiosos, incluyendo servicios de investigación, extensión y concesión de créditos.

12. **Productividad agrícola.** Para aprovechar las nuevas oportunidades de comercialización interna y de exportación, los pequeños agricultores deben incrementar tanto la productividad como la calidad de los productos. Sin embargo, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad se ven frenados por tres factores principales. En primer lugar, la **prestación de servicios públicos** sigue siendo deficiente. El sistema público de extensión agrícola atiende únicamente al 18% de las familias campesinas. No está basado en la demanda, y depende de un personal escaso y con un grado de capacitación insuficiente, que se centra en la producción agrícola en detrimento de la apertura y la ampliación de los mercados, y no tiene en cuenta las cuestiones de género. El sistema de investigación no ha podido renovar el acervo de tecnologías disponibles; además, plantea sus actividades conforme a un enfoque de arriba abajo y tiene muy poca relación con el sistema de extensión. Está previsto reformar el sistema de investigación con arreglo al Programa gubernamental

de inversiones en el sector agrícola (PROAGRI), pero, hasta la fecha, los progresos han sido lentos. No obstante, hay un amplio margen para instituir nuevas fuentes de servicios de asesoría técnica y de investigación que sean viables para el sector minifundista, no sólo con las organizaciones no gubernamentales (ONG) financiadas por los donantes, sino también con las grandes empresas de agroalimentación y, aunque todavía con carácter marginal, con las pymes y las asociaciones de agricultores. Hay que evaluar la repercusión y las ventajas comparativas de las diversas experiencias que ha habido en el país. En segundo lugar, los pequeños agricultores tienen **poco acceso a las tecnologías y los insumos** debido a la deficiencia de la red viaria comercial rural; además, tampoco hay establecimientos de comercialización fiables que les permitan recuperar los costos. Están surgiendo soluciones nuevas, consistentes en que las asociaciones de agricultores proporcionen aperos e insumos agrícolas a sus miembros, en que las empresas agroalimentarias (incluidas las pymes) suministren insumos a crédito a los pequeños agricultores y en que las empresas privadas respondan a los incentivos para instalarse en las zonas rurales y prestar servicios de apoyo a la agricultura (incluido el arrendamiento de equipos de tracción animal y de mecanización).

13. **Acceso a los servicios financieros.** Una gama cada vez mayor de agentes rurales hace frente a la demanda creciente de una amplia variedad de instrumentos financieros, tales como instrumentos de ahorro, créditos para la inversión y el capital de explotación, préstamos para el consumo y transferencias financieras. A medida que crecen las oportunidades de comercialización, la viabilidad de las inversiones en tecnología y en insumos avanzados mejora y aumenta la demanda de préstamos financiados para los pequeños agricultores y pescadores artesanales. La demanda de servicios financieros para apoyar las actividades rurales no agrícolas también está creciendo, en particular entre las pymes, cuya expansión se ve obstaculizada por la falta de financiación asequible para las inversiones y el capital de explotación. Asimismo, los comerciantes rurales tropiezan con la falta de acceso al crédito y a otros servicios financieros. Aunque en las políticas del sector rural se reconozca que la oferta de una amplia gama de servicios financieros es esencial para aumentar la producción y los ingresos de la población rural, no existe una política explícita de financiación rural ni un marco global que agrupe a los agentes fundamentales y garantice la coordinación. Además, las zonas rurales disponen de servicios financieros muy limitados y los costos y riesgos inherentes a las transacciones son elevados. Las instituciones oficiales, como los bancos comerciales operan casi exclusivamente en los centros urbanos más grandes. El sector de la microfinanciación, pese a haber registrado un crecimiento impresionante en los últimos años, es pequeño y está orientado, prácticamente solo, a los centros urbanos. Los principales proveedores de crédito de los pequeños agricultores son con mucho, las grandes empresas agrícolas, que proporcionan a sus productores contratados crédito en especie en forma de insumos estacionales. Están surgiendo otras soluciones innovadoras, como la participación de una empresa local de financiación para el desarrollo en la concesión de préstamos estacionales a los productores contratados, o la canalización de los préstamos a través de las pymes.

14. **Infraestructura económica.** El mal estado de la infraestructura económica menoscaba la capacidad de las familias rurales de acceder a los bienes y servicios necesarios para mejorar la producción y la comercialización de los productos, e incrementa los costos de transacción enormemente. En particular, en el Mozambique septentrional y central, los problemas de acceso disuaden a los comerciantes de adentrarse en territorios alejados de las carreteras principales. En el país, la distancia media que hay que recorrer para llegar al mercado es de 15 km, pero llega hasta los 20 km en las provincias septentrionales. El estado de las carreteras principales es relativamente bueno, excepto en las zonas expuestas a inundaciones y en algunas partes del norte del país. El problema principal siguen siendo los caminos que enlazan las carreteras principales con las aldeas del interior. Aunque los donantes han concedido un apoyo sustancial a este subsector desde el final de la guerra, se calcula que aún deben mejorarse entre 10 000 y 12 000 km de caminos rurales secundarios para poder tener una red viaria aceptable en el medio rural. Se ha establecido por ley un “fondo para carreteras” y el porcentaje de licitaciones abiertas que se han convocado para la contratación de las tareas de mantenimiento ordinario ha pasado del 25% al 50%; durante 2002 y 2003 se llevó a cabo el 80% de las actividades ordinarias de mantenimiento. No hay un subsector del transporte que se ocupe

específicamente de los productos agrícolas básicos. Los comerciantes en gran escala tienen sus propios vehículos, mientras que los comerciantes en pequeña escala del sector no estructurado deben organizar su sistema de transporte, a pesar de lo cual el plazo de espera se ha reducido a un día o dos, en este sistema, frente a las dos semanas de antes. Aunque a comienzos de 1990 se empezaron a rehabilitar las instalaciones portuarias, su capacidad sigue siendo reducida. Los elevados costos de los servicios de transporte marítimo a destinos nacionales siguen impidiendo la ampliación de la mayoría del comercio entre el norte y el sur. No hay líneas ferroviarias que unan el norte con el sur. El Instituto de Cereales de Mozambique tiene una capacidad de almacenamiento considerable, aunque actualmente la mayor parte de ella está arrendada a comerciantes privados. Los grandes comerciantes privados disponen, frecuentemente, de instalaciones de almacenamiento en las principales ciudades, pero es raro que las tengan en otros lugares. Los almacenes rurales que existían antiguamente tenían una capacidad reducida; además la mayoría de ellos fue destruida y su reconstrucción ha sido lenta. El almacenamiento en las explotaciones agrícolas es un problema de primer orden, debido a las pérdidas ocasionadas por las plagas y el deterioro de los productos. En 2003, se electrificaron 120 de las 128 capitales de distrito; no obstante, los problemas de mantenimiento y alimentación de las redes aisladas están limitando el servicio, que funciona entre el 60% y el 70% del tiempo.

15. Muchas de las dificultades expuestas anteriormente se ven agravadas por la falta de organización de los pequeños agricultores y los pescadores artesanales y por su escasa participación en la fijación de las prioridades de desarrollo rural a nivel local. Las mujeres están aún más excluidas del proceso de toma de decisiones. A continuación, se exponen las principales dificultades para potenciar la capacidad de acción de los interesados locales.

16. **Debilidad de las organizaciones de agricultores.** Las organizaciones de agricultores ofrecen una solución viable para prestar asistencia técnica, conceder créditos, facilitar insumos y organizar una red de comercialización colectiva, lo que constituye una alternativa al sistema de explotación agrícola por contrata. Por otra parte, dentro de este último sistema, son fundamentales para reforzar la capacidad de negociación de los agricultores y garantizar una distribución más equitativa de los beneficios, al tiempo que reducen los costos de transacción de las empresas contratantes. Dado que el fomento de las cadenas de productos básicos se basa en las oportunidades de exportación, cada vez son más necesarias unas organizaciones de agricultores fuertes, que puedan defender los intereses de sus miembros y negociar con otros agentes de esas cadenas. Sin embargo, esas organizaciones siguen siendo débiles y teniendo escasa capacidad. Su expansión se ve obstaculizada por la carencia de una condición jurídica apropiada y los excesivos requisitos burocráticos que se les exigen a la hora de registrarse, por la falta de aptitudes técnicas y de gestión, por su escasa democracia interna, por el reducido número de mujeres afiliadas y porque éstas no participan en la toma de decisiones, y por el la elevada tasa de analfabetismo. Los agricultores están dispersos y mal organizados: sólo el 5% es miembro de una asociación. No obstante, este movimiento se está ampliando, y la Unión Nacional de Agricultores —una asociación que fue creada para reforzar las capacidades de los agricultores y representar sus intereses— está ganando importancia a escala nacional y participa cada vez más en los procesos de consulta para elaborar políticas.

17. **Descentralización limitada.** Aunque en la ley de la administración local de 2003 se otorgaban a las provincias y los distritos facultades esenciales en las esferas del desarrollo local y la coordinación de las actividades de los ministerios competentes, aquellos padecen una falta de recursos y capacidad, en particular los distritos. Además, la ausencia de una cultura democrática local se agrava por la deficiente organización de la sociedad civil en las zonas rurales. Sin embargo, la evolución reciente apunta hacia una mayor desconcentración y participación comunitaria, a pesar de que Mozambique siga siendo un Estado de administración centralizada, en el que los órganos, las comunidades y los agentes económicos locales participan poco en la planificación y ejecución de las iniciativas de desarrollo. Así pues, hay un margen claro para que las autoridades y la población locales participen más. Por una parte, el Gobierno ha manifestado su intención de reforzar las autoridades de distrito, por ejemplo asignando donaciones en bloque por distrito. Por otra parte, cada

vez es más necesario coordinar las iniciativas de desarrollo a escala local y fomentar las sinergias entre los diferentes asociados y actividades del sector. Como muestra la experiencia del Proyecto gubernamental de apoyo a los mercados agrícolas, para fomentar el desarrollo económico local, son esenciales unas autoridades de distrito dinámicas. No obstante, la mayoría de las administraciones de distrito carece de la capacidad y la cultura institucionales necesarias para forjar asociaciones con los colectivos institucionales y económicos interesados.

18. **Ausencia de procedimientos participativos.** La reciente evolución legislativa y normativa, en concreto, el reconocimiento de la función de las autoridades tradicionales, ofrece un margen de participación comunitaria cada vez mayor y la posibilidad de establecer consejos locales en diversos niveles administrativos. Sin embargo, las comunidades están mal organizadas y su capacidad es escasa, lo que les impide aprovechar plenamente estas nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, las administraciones de distrito carecen de cultura democrática y no utilizan procedimientos participativos para determinar las prioridades de desarrollo local ni para armonizar las prioridades sectoriales fijadas a nivel central con las necesidades locales reales. Asimismo, las iniciativas locales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural siguen basadas, en gran medida, en la oferta.

19. **Relación de las cuestiones de género con el desarrollo rural.** Aunque las mujeres desempeñan una función esencial en la producción alimentaria y en la generación de riqueza, su acceso a los recursos productivos y su control de los mismos son escasos. Tienen menos conocimientos técnicos que los hombres porque su acceso a la educación, la atención sanitaria y los servicios de extensión es limitado. Su condición jurídica y social y su grado de participación en la toma de decisiones son también inferiores. Estos factores afectan a los medios de subsistencia no sólo de las propias mujeres, sino también de su familia, sobre todo dado que una tercera parte de las mujeres son cabeza de familia. No obstante, hasta la fecha, el PROAGRI ha sido poco efectivo a la hora de corregir las desigualdades ligadas al género, y en el último borrador de la segunda fase del programa no se ha trazado aún una estrategia clara al respecto.

20. **Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).** Se estima que el 12,2% de la población sexualmente activa de Mozambique padecía el VIH/SIDA en 2000, cuando diez años antes sólo lo padecía el 1%. Está previsto que la prevalencia en los adultos crezca y acabe por estabilizarse en torno a un promedio nacional del 16% en 2010, con lo que quedarán 1,1 millones de huérfanos. Al afectar a los miembros más productivos de los hogares y absorber unos recursos de por sí escasos, que han de destinarse al cuidado de los enfermos o a contrarrestar las secuelas provocadas por la muerte de los adultos, el VIH/SIDA agrava la pobreza y la malnutrición. El aumento de la incidencia del VIH/SIDA, origina un aumento de la demanda de servicios sociales, especialmente en el sector sanitario, así como también una mayor demanda de medidas de lucha contra la pobreza.

21. **El sector privado de las zonas rurales.** Las grandes empresas de producción y comercialización agrícolas tienen una función esencial en la producción de cultivos comerciales en pequeña escala, en régimen de contrata y de concesiones, a la que se dedican 400 000 familias, es decir, el 12% de la población rural. Aunque la explotación agrícola por contrata da a los pequeños agricultores acceso a los mercados internacionales y les brinda la oportunidad de incrementar sus ingresos, también hace que su dependencia de las empresas agroalimentarias sea completa y provoca desequilibrios en la distribución de los beneficios, especialmente en el caso de las empresas sujetas al régimen de concesiones. Las pymes de producción y comercialización de productos agrícolas pueden constituir una alternativa al régimen de concesiones. Aunque su expansión esté limitada actualmente por la falta de financiación, el exceso de burocracia y la escasez de aptitudes empresariales y de gestión, el establecimiento de más vínculos con los mercados internacionales les ofrece posibilidades de expansión cada vez mayores.

22. **Organizaciones no gubernamentales (ONG).** Las ONG complementan, en gran medida, el sector público y suministran recursos y apoyo técnico importantes en las zonas rurales. El Gobierno reconoce su función, no sólo por lo que se refiere a la extensión y potenciación de la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales, sino también a la comercialización y la financiación, esferas en las que ofrecen soluciones innovadoras a las principales dificultades. Las ONG participan también en la elaboración de políticas y en las actividades de ejecución, bajo la coordinación de las instituciones públicas.

E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

23. **El Plan Nacional de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta y la reforma del sector público.** El Plan Nacional de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA), que incorpora el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Mozambique, brinda un marco de planificación a medio plazo (2001-2005) para que, al asignar los recursos públicos, se atribuya prioridad a la lucha contra la pobreza. Su objetivo es reducir la pobreza absoluta al 52% para 2005 por los medios siguientes: el fomento de la estabilidad económica y de un crecimiento intenso y amplio; la mejora del acceso a la educación y la sanidad; la extensión de la infraestructura básica para estimular la economía de mercado y dar más oportunidades a la población pobre; el fomento de la agricultura y el desarrollo rural para aumentar el número de oportunidades de generación de ingresos, especialmente en el sector familiar (entre los pequeños agricultores); el fomento de una buena gestión de los asuntos públicos mediante la descentralización y la transferencia de competencias de la administración pública, la reforma de las instituciones públicas y la lucha contra la corrupción; la mitigación de la vulnerabilidad, y la potenciación de la capacidad de acción de los pobres. En el PARPA se reconocen las deficiencias del sector público (y la necesidad de transformar la función que desempeña) y, por tanto, se considera prioritario el papel de los productores rurales, y del sector privado, aunque sin dejar de reconocer que el sector público puede contribuir a ampliar los mercados, a reducir los costos de las transacciones y a capacitar a los agricultores.

24. **Programa gubernamental de inversiones en el sector agrícola (PROAGRI).** Este programa, que abarca el período 1999-2004 y, por lo tanto, es anterior al PARPA, es el marco que emplea el Gobierno, de manera preferente, para financiar y programar las actividades relacionadas con la agricultura y la seguridad alimentaria, y dado que es el elemento principal de organización de la colaboración entre el Gobierno y los donantes ha recibido el apoyo de una amplia gama de donantes, entre ellos el FIDA. No ha sido tanto un programa sectorial como un programa de reforma institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, gracias a él, se ha acrecentado satisfactoriamente la capacidad institucional del Ministerio, se ha establecido un régimen de gestión financiera y se ha progresado en la planificación descentralizada. Sin embargo, el PROAGRI sigue siendo problemático en otras esferas, sobre todo debido a la ausencia de una estrategia general que integre los diversos componentes subsectoriales, el hecho de que no tenga influencia en los agricultores, el escaso grado de descentralización a favor de los distritos; la falta de una reestructuración orgánica, y la carencia de un sistema de seguimiento y evaluación.

25. Actualmente, se está formulando, con una amplia participación de los donantes, un programa que sucederá al PROAGRI; el PROAGRI II. Este programa se basará en el PARPA, en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y en la Visión del Desarrollo Agrícola trazada por el Gobierno en 2003, que es el resultado de un proceso consultivo a escala nacional y, como la estrategia regional del FIDA, se asienta sobre cuatro pilares: los mercados, los servicios financieros, la tecnología y el acceso a los recursos naturales. El PROAGRI II se ha concebido como un marco de apoyo al desarrollo rural, un programa agrícola de última generación que engloba todo el sector y ofrece una orientación, un marco de cohesión y una plataforma común de ejecución a todos los donantes. Aunque el programa todavía está en la fase de formulación, hay un acuerdo general sobre algunas de sus características fundamentales como, por ejemplo, sobre el hecho de que debería basarse en la demanda, orientarse a los resultados y articularse sobre mecanismos flexibles que permitan adaptar las intervenciones a la

variación de las circunstancias. En el PROAGRI II se plantea un enfoque más amplio del desarrollo rural que requiere la participación de otros ministerios y la definición de una estrategia coherente, en la que se especifiquen claramente los resultados previstos. Aunque se halle aún en estado incipiente, el sistema de fijación de prioridades, elaboración de programas y movilización de recursos financieros para el desarrollo agrícola de Mozambique es un elemento vital para que los donantes se coordinen, con miras a garantizar un cumplimiento más eficaz de los objetivos de desarrollo del Milenio en un país predominantemente rural. La estrategia del FIDA consiste en elaborar iniciativas de apoyo en el marco del PROAGRI II, a medida que éste evolucione, prestando especial atención a cómo se pueden aplicar los principios de actuación favorable a los pobres y cómo se puede supervisar su aplicación.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

26. El FIDA ha financiado ocho proyectos y programas mediante préstamos en Mozambique (véase la página v). Después de que se firmara el acuerdo de paz en 1992, la primera ronda de proyectos del FIDA —el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Niassa, el Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar y el Proyecto de Desarrollo de la Pesca Artesanal en Nampula— se centró en la mitigación de la pobreza rural, la rehabilitación y la seguridad alimentaria en los ámbitos regional y subsectorial. La nueva coyuntura política y económica propicia, fomentada por el Gobierno, caracterizada, entre otras cosas, por el paso a programas que abarcan sectores completos como el (PROAGRI), favoreció la elaboración de unos programas más estratégicos y temáticos. A partir de 1998, atendiendo a la experiencia de ejecución y a la evolución de la estrategia regional del FIDA, la cartera de proyectos adoptó una orientación más temática. El Proyecto de Respaldo del PAMA fue el primero de una nueva serie de programas temáticos en que se abordaron las cuestiones estratégicas de la comercialización y la financiación rural, y fue seguido por el Programa de Apoyo a la Financiación Rural. En relación con la cartera de préstamos, el FIDA tiene tres proyectos financiados mediante donaciones cuya finalidad es prestar apoyo a los siguientes proyectos e instituciones: al Proyecto de Pesca Artesanal en el Banco de Sofala, para contribuir a elaborar fórmulas pertinentes para luchar contra el VIH/SIDA; al Proyecto gubernamental de apoyo a los mercados agrícolas, mediante la actividad de microfinanciación experimental que llevan a cabo la GAPI y la Asociación Mozambiqueña de Desarrollo Rural, y a Ikuru, una institución local propiedad de los agricultores, para producir y comercializar cultivos de exportación, junto con la Cooperative League of the USA (CLUSA).

27. Las principales enseñanzas aplicables al COSOP pueden resumirse como sigue:

- a) La situación económica e institucional, en rápida transformación, requiere un planteamiento sensible y flexible de la asistencia al desarrollo, que incorpore mecanismos de orientación de las actividades y de retroinformación que permitan a los gestores y planificadores hacer balance regular de los progresos y modificar los procedimientos, criterios y planes de trabajo, cuando sea necesario. Es muy importante que se aplique un sistema de seguimiento y evaluación que sirva de ayuda para la gestión diaria y de insumo para las evaluaciones periódicas.
- b) La racionalización del apoyo de los donantes para permitir al Gobierno ejercer una función de coordinación y facilitación más eficaz fue uno de los argumentos importantes que justificaron el PROAGRI. Aunque el argumento a favor de una coordinación rigurosa de la asistencia de los donantes para apoyar procesos fundamentales de transformación rural sigue siendo muy convincente, la experiencia muestra que los resultados tardan en llegar y se ha de ser perseverante. Los procedimientos de desembolso y de contratación de

los donantes deben armonizarse para reducir el tiempo y los costos de tramitación. La gestión financiera requiere recursos humanos adecuados para racionalizar la presupuestación, los gastos y el flujo de los fondos, lo cual incluye la asignación de los recursos y las contribuciones del Gobierno.

- c) El ensayo y la experimentación de nuevas fórmulas a pequeña escala contribuye a evitar errores costosos y puede dar lugar a procesos de cambio sostenibles. Si se autoriza al sector privado y a las fuerzas del mercado a llevar a cabo iniciativas de desarrollo siempre que sea posible en lugar de recurrir excesivamente a intervenciones dirigidas por el Gobierno para forzar el ritmo de desarrollo, puede que se alivien las obstrucciones que estorban las labores de ejecución en el sector público y que el Gobierno se centre en su papel de facilitador.
- d) La experiencia adquirida con las organizaciones de base ha demostrado con claridad meridiana que debe prestarse suma atención al desarrollo de las organizaciones rurales. Al no haber estructuras adecuadas, ni asunción de responsabilidades ni sensibilización a escala interna, tanto la autonomía como la sostenibilidad de las organizaciones y de sus resultados podrían peligrar. La forja de asociaciones con las organizaciones de base y del sector privado requiere tiempo y una inversión adecuada de recursos humanos y financieros.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

28. La exigencia más acuciante para Mozambique es crear un marco eficaz y amplio de iniciativas privadas y públicas que sirva de plataforma para que los pequeños agricultores y los pobres de las zonas rurales aprovechen las nuevas oportunidades económicas y los nuevos canales para hacer oír su voz. Los recursos públicos son limitados, al igual que las capacidades humanas e institucionales. Por consiguiente, es imperativo que el Gobierno reciba un apoyo coordinado que se centre en los problemas fundamentales de desarrollo rural a los que se enfrenta la población pobre. En la Visión del Desarrollo Agrícola se enuncian, de manera precisa, tanto esa exigencia como la respuesta que se le ha dado en el marco del PARPA, y se ofrece al FIDA y a los donantes un punto de partida inestimable, en particular para preparar el PROAGRI II.

A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

29. El programa que ejecuta actualmente el FIDA en Mozambique abarca, en esencia, cuatro grandes esferas estratégicas: i) los servicios de apoyo a la producción agrícola; ii) la pesca artesanal (gestión de recursos y generación de ingresos); iii) los vínculos con los mercados rurales, y iv) el desarrollo de los servicios financieros rurales. Estas esferas figuran entre las que se consideran fundamentales en la Visión del Desarrollo Agrícola del Gobierno, y la futura estrategia del FIDA consistirá, principalmente, en profundizar y ampliar la capacidad indispensable e intensificar y expandir las actividades esenciales en dichas esferas para hacer frente a los problemas fundamentales de los pequeños agricultores expuestos *supra*. Se hará hincapié en fomentar asociaciones eficaces con el sector privado, en lugar de tratar de cargar al sector público con más responsabilidades de las que le permiten sus capacidades y mandato.

30. **Aumento de la producción comercializable.** Para que los pequeños agricultores y los pescadores artesanales incrementen la proporción de productos que comercializan, habrán de incrementar tanto su cantidad como su calidad. Ello dependerá directamente de la existencia de mercados, en función de los cuales se determinará el tipo de productos de mayor demanda. Con ese fin, los productores en pequeña escala recibirán asistencia para seleccionar y explotar los productos básicos que ofrezcan mejores perspectivas dependiendo de las ventajas comparativas locales y de la existencia de mercados accesibles, tanto nacionales como internacionales. Para potenciar su productividad y la calidad de los productos, los productores en pequeña escala deberán mejorar su

capacidad técnica mediante la utilización de insumos modernos y de equipo y tecnología perfeccionados. El FIDA puede innovar fomentando la creación de asociaciones entre los servicios públicos, las organizaciones de agricultores y las empresas agroalimentarias, con objeto de desarrollar y transferir la tecnología nueva a los pequeños agricultores. Estas asociaciones con el sector privado combinarían los recursos y capacidades complementarios de los diversos asociados, y el FIDA colaboraría con ellas aumentando su capacidad y participando en el reparto inicial de los costos. Si los planes innovadores se ejecutaran satisfactoriamente, podrían reproducirse a mayor escala y contribuir a elaborar las políticas de investigación y extensión, en un momento en que el Gobierno lleva a cabo una reestructuración general del sector.

31. **Establecimiento de relaciones con los agentes del sector privado, con miras al suministro de insumos y a la comercialización de productos.** El FIDA apoyará la creación de un clima político, institucional y legislativo que propicie el establecimiento de vínculos comerciales en los sectores agrícola y de la pesca artesanal. El apoyo, que incluirá iniciativas concretas en materia de infraestructura, tendrá por objetivo **fomentar las pymes dedicadas a la comercialización y la elaboración de productos**, con miras a diversificar la economía rural y crear nuevas fuentes de ingresos y de empleo, abrir nuevos establecimientos de comercialización de la producción agrícola, y ampliar el suministro de insumos y la prestación de asistencia técnica. El segundo objetivo es **mejorar la explotación agrícola por contrata**, haciendo que las principales empresas contratantes garanticen a los pequeños agricultores una proporción mayor de los beneficios y reduciendo la dependencia de éstos con respecto a aquéllos.

32. **Potenciar un acceso sostenible a los servicios financieros.** Para responder al incremento de la demanda, por parte de la población rural pobre, de servicios financieros rurales que respalden las actividades generadoras de ingresos y las empresas rurales, el FIDA perseguirá dos objetivos complementarios: fomentará un clima institucional y político que propicie el desarrollo sostenible de los servicios financieros rurales y emprenderá iniciativas innovadoras de carácter experimental para fomentar un acceso sostenible a los servicios financieros por parte de los individuos, los grupos y las empresas de las zonas rurales. Todas esas fórmulas de intervención constituyen un marco completo y flexible, conforme al cual se elaborarán nuevas fórmulas que respondan a las necesidades reales y a la evolución de la situación económica. Una nueva fórmula de intervención podría ser la de prestar **apoyo a la inversión privada en las zonas rurales**. Aunque las empresas rurales sí tienen la oportunidad de ser viables, los riesgos anejos a la inversión en las zonas rurales disuaden, en buena medida, tanto a los bancos comerciales como a los posibles empresarios. El FIDA podría fomentar la financiación de las pymes rurales contribuyendo a elaborar medidas políticas e incentivos financieros atractivos. Otra fórmula que ofrece buenas perspectivas para ampliar el acceso al crédito en las zonas rurales es promover la **concesión de crédito por parte de las empresas privadas**, ideando planes de servicios financieros para las empresas que funcionen por contrata o las pymes agroalimentarias, con objeto de que los pequeños productores puedan optar a préstamos a corto plazo para financiar sus insumos agrícolas. Las esferas prioritarias específicas se determinarán atendiendo, entre otras cosas, a la experiencia adquirida con los programas, función que incumbirá al Proyecto gubernamental de apoyo a los mercados agrícolas en el caso de las relaciones con los agentes del sector privado.

33. **Potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre y fortalecimiento de sus organizaciones.** Mediante sus diversas actividades, el FIDA apoyará la descentralización y el aumento de la capacidad de los pobres de las zonas rurales para que puedan poner de manifiesto sus necesidades y objetivos, trazar estrategias para ello y entablar relaciones de asociación. De manera más concreta, el FIDA se concentrará en las cuatro esferas descritas a continuación, teniendo presente que la creación de asociaciones de pequeños productores es fundamental para asegurar el éxito del resto de las orientaciones estratégicas. La primera esfera en la que se concentrará es la de la **prestación de servicios a los miembros**. Deberían crearse organizaciones de pequeños productores para prestar servicios rentables y que respondan a las necesidades de sus miembros tales como, por ejemplo, servicios de suministro de insumos, asesoría técnica, recolección de cultivos,

almacenamiento, comercialización, control de calidad, etc. La segunda esfera es la de la **integración en la economía de mercado y organización de las cadenas comerciales de productos básicos**. Los ingresos de la población rural pobre dependen cada vez más de los mercados regionales, nacionales e internacionales, y los pequeños productores se enfrentan con una dura competencia. Para potenciar su capacidad de comercializar productos y obtener el mayor porcentaje posible de beneficios, deben crear organizaciones fuertes, que puedan representar los intereses de los pequeños agricultores y los pescadores artesanales en las cadenas comerciales de productos básicos. La tercera esfera es la de la **participación en la elaboración de políticas**. Se apoyará a las organizaciones de pequeños productores para que participen activamente en la elaboración de las políticas nacionales y para que expresen sus preocupaciones cuando se formulen políticas y estrategias favorables a los pobres. El FIDA los ayudará a adquirir más cualificaciones y facilitará su participación en estructuras consultivas fundamentales, como los futuros consejos agrícolas y rurales del PROAGRI, que agruparán a numerosos interesados, o el marco consultivo del PARPA. La cuarta esfera es la del **apoyo a la descentralización y a las asociaciones locales de desarrollo**. El FIDA fomentará las asociaciones, a nivel de distrito, entre las autoridades locales, los diversos segmentos de la sociedad civil, las instancias económicas y las demás partes interesadas, con objeto de promover el desarrollo local y llegar de manera más directa a los pobres.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

Cuestiones intersectoriales: incorporación de una perspectiva que favorezca la equidad de género en todas las actividades y prevención y mitigación del VIH/SIDA

34. **Equidad de género.** El FIDA tiene grandes posibilidades de contribuir a erradicar las desigualdades de género respaldando la formulación de políticas destinadas expresamente a ello e ideando fórmulas innovadoras que permitan incorporar una perspectiva que favorezca la equidad de género en todas las actividades. El primer objetivo es **incrementar la equidad de género en el acceso a los recursos productivos y a las oportunidades de obtener ingresos**. Hay que dar a las mujeres las mismas oportunidades que a los hombres de aumentar su producción agrícola, lo que significa que ha de mejorarse su acceso a la tecnología y a los servicios de apoyo técnico, el crédito y los mercados. El segundo objetivo es **fomentar una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones**. El FIDA potenciará la capacidad de acción de las mujeres de las zonas rurales potenciando, mediante sus actividades, la participación activa de éstas en la planificación local y la ejecución de actividades de desarrollo, así como en las instituciones locales, incluidas las organizaciones de agricultores y los consejos consultivos de distrito. La alfabetización, el aumento de la capacidad y la capacitación en las cuestiones de género serán elementos fundamentales a este respecto.

35. **Prevención y mitigación del VIH/SIDA.** En consonancia con el Plan estratégico nacional para combatir el VIH/SIDA, la aportación del FIDA se ceñirá a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, **fomentará la prevención del VIH/SIDA y sensibilizará a la opinión pública con respecto al peligro que entraña** mediante campañas informativas y educativas, sobre todo a nivel comunitario y de distrito, y con la elaboración de programas dirigidos al personal de los proyectos respaldados por el FIDA y que se ejecutarán en el propio lugar de trabajo. En segundo lugar, apoyará los esfuerzos para **mitigar las secuelas económicas del VIH/SIDA**, fomentando actividades de generación de ingresos y productos financieros apropiados para dar más medios de subsistencia a las familias donde haya adultos con enfermedades crónicas o que hayan sido afectadas por la muerte de adultos, y elaborando tecnologías agrícolas mejoradas que requieran poca mano de obra y poco capital y sean más fáciles de utilizar por mujeres, niños y ancianos.

C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado

36. Varias ONG colaboran ya como asociadas en diversas actividades que realiza el FIDA en esferas seleccionadas estratégicamente, en las que ensayan fórmulas innovadoras que ofrezcan posibilidades de agilizar la elaboración de programas. TechnoServe ejecutará un proyecto de apoyo a la creación de nuevas pymes y el afianzamiento de las ya existentes en el subsector del cultivo y la elaboración de anacardos. La CLUSA pondrá en marcha un programa piloto para organizar una cadena comercial de cuatro productos básicos por medio de una empresa de Nampula que es propiedad de los agricultores y que está bajo su control. La Asociación Mozambiqueña de Desarrollo Rural, una ONG especializada en microfinanciación, instituirá y gestionará el nuevo Fondo rotatorio de apoyo a los mercados agrícolas, junto con la GAPI, que es una institución de crédito. Helvetas, una ONG suiza especializada en apoyar la labor de la sociedad civil y las actividades de autoayuda de los pobres, elaborará un proyecto participativo de fomento del desarrollo rural que se aplicará a escala de distrito. Muchas otras ONG administran programas de peso en varios sectores y podrían constituir importantes asociados del FIDA, con los que el Fondo podría forjar alianzas y compartir conocimientos, con miras a cumplir sus objetivos de desarrollo. También se establecerán vínculos con agentes del sector privado, con arreglo a otros programas vigentes y futuros, como el Proyecto de apoyo a los mercados agrícolas y el Programa de apoyo a la financiación rural, ambos gubernamentales.

D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones

37. En el sector agrícola, el PROAGRI y su grupo de trabajo de donantes constituyen el instrumento principal para coordinar y armonizar el apoyo de los donantes al sector agrícola; esta plataforma multilateral de colaboración sustituye, en buena medida, a las asociaciones bilaterales del pasado. El FIDA continuará participando activamente en el PROAGRI, en estrecha relación con otros donantes. Gracias al oficial del FIDA destacado sobre el terreno, se mantiene una participación constante y se refuerza el intercambio de conocimientos y, al actuar de enlace con la Sede, contribuye activamente al diálogo sobre políticas con el Gobierno. Se intentará crear vínculos estratégicos con los organismos donantes para fomentar la reforma política e institucional en el marco del PROAGRI mediante el proceso de elaboración de programas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional, la Unión Europea y el Banco Mundial se ocupan de la financiación rural y del fomento de las pymes; y el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización y el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional participan en iniciativas de desarrollo a escala de distrito y de comunidad. En el apéndice V se enumeran las actividades en curso y previstas de los donantes y se expone su sinergia con la estrategia del FIDA.

E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

38. Durante toda la etapa de ejecución de los programas, el diálogo sobre políticas se basará en experiencias reales y en las necesidades derivadas de los programas e irá encaminado a fomentar reformas políticas, legislativas e institucionales favorables a los pobres para luchar contra la pobreza rural. La cartera actual ya se ha concebido de manera tal que facilite el diálogo sobre políticas y se centrará en lo siguiente: el **desarrollo agrícola**, pues el FIDA participará activamente en el diálogo sobre cuestiones políticas en el marco del PROAGRI, se concentrará en la prestación de apoyo ininterrumpido a la elaboración de una estrategia de desarrollo rural, formulará modelos viables de asociación entre el sector público y el privado para prestar servicios de asesoría a los pequeños agricultores, y creará mecanismos de planificación y asignación de recursos participativos a escala de distrito, y la **diversificación de los vínculos con el mercado**, pues el FIDA apoyará las reformas políticas e institucionales necesarias para ampliar la gama de establecimientos de comercialización viables para los pequeños productores. El diálogo sobre políticas se concentrará en las principales restricciones políticas e institucionales que impiden actualmente desempeñar una función más

importante en la comercialización de la producción de las pequeñas explotaciones a tres agentes económicos: i) las pymes; ii) las organizaciones de productores, y iii) las empresas agrícolas que funcionan por contrata. En la esfera de la **financiación rural**, el FIDA apoyará la creación de una política y un marco jurídico favorables a los pobres, así como de un marco institucional apropiado para instaurar unos servicios financieros rurales que sean sostenibles.

F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos

39. **Apoyo de los programas.** En su calidad de institución crediticia, el FIDA apoya sus programas en los países sobre todo mediante préstamos, el principal instrumento de que dispone. Se proseguirá con las operaciones de la cartera actual, que ya está bien situada y responde a los objetivos fijados en el presente COSOP y, cuando sea preciso, se procurará alcanzar los resultados a través de los procesos ordinarios de planificación anual y revisión a mitad de período. Ya se ha determinado cuál será el próximo programa de préstamo, que complementará el PROAGRI II y se centrará en incrementar la productividad como medio prioritario de apoyo, habida cuenta de que el FIDA ya tiene programas de apoyo a la comercialización y las finanzas rurales. Los asociados gubernamentales fundamentales del FIDA seguirán siendo el Ministerio de Planificación y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Pesca. De conformidad con el presente COSOP, se seguirá decidiendo qué programas futuros serán pertinentes mediante el diálogo con el Gobierno y los asociados. Es esencial contar con un sistema de seguimiento y evaluación que funcione bien y pueda incorporar las experiencias adquiridas, no sólo para mejorar la ejecución de los programas y su repercusión, sino también para dotar al diálogo sobre políticas y a la gestión de los conocimientos de una base que los haga pertinentes.

40. **Elaboración de proyectos piloto.** Se elaborarán proyectos para analizar sobre qué esferas se debe saber y aprender más, recurriendo a menudo al programa de donaciones y a las ONG asociadas. En 2003 se emprendieron diversas iniciativas en apoyo de la cartera de préstamos. Las enseñanzas extraídas de estas experiencias serán fundamentales para elaborar el futuro programa del FIDA en Mozambique. Atendiendo a las conclusiones y los requisitos de los programas, el FIDA seguirá financiando proyectos piloto encaminados a incrementar los conocimientos y complementar el programa en el país, con objeto de que se cumplan sus objetivos.

41. **Gestión de los conocimientos y creación de asociaciones.** En el sector agrícola, el PROAGRI y su grupo de trabajo de donantes constituyen un marco eficaz para coordinar el apoyo de los donantes al sector agrícola y el intercambio de conocimientos. El FIDA seguirá prestando un apoyo activo al PROAGRI en estrecha relación con otros donantes. Gracias al oficial del FIDA destacado sobre el terreno se mantiene una participación constante, y se refuerza el intercambio de conocimientos y, al actuar de enlace con la Sede, contribuye activamente al diálogo sobre políticas con el Gobierno. Se intentará crear vínculos estratégicos con los organismos donantes a lo largo del proceso de elaboración de los programas y los proyectos. Varias ONG colaboran ya, como asociadas, en las actividades que realiza el FIDA en esferas seleccionadas estratégicamente, en las que ensayan fórmulas innovadoras que ofrezcan posibilidades de agilizar la elaboración de programas. Esa colaboración se ampliará. Aumentan también las posibilidades de forjar asociaciones con el sector privado.

G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

Pronósticos de concesión de préstamos

42. **Pronóstico negativo.** Según el pronóstico negativo, el crecimiento económico se estancará y el Gobierno tendrá problemas para ejecutar las políticas de reducción de la pobreza, lo que creará una coyuntura menos favorable a la realización de programas. La menor intervención del Gobierno afectará a los resultados de la cartera de proyectos y a la tasa de desembolso. Según este pronóstico, el

FIDA reducirá los nuevos compromisos y se centrará en aumentar las actividades de promoción, intensificar el diálogo sobre políticas y forjar más asociaciones con los posibles agentes reformadores, en estrecha coordinación con el Gobierno y los donantes. Se ralentizará la realización de los programas y se fijarán unas condiciones mínimas para iniciar la formulación de proyectos nuevos.

43. **Pronóstico positivo.** Según el pronóstico positivo, el crecimiento anual del PIB seguirá estando en torno al 7%, que ha sido la tasa media de crecimiento desde 1997. El Gobierno sigue adelante con la ejecución satisfactoria del PARPA, que incluye el aumento del porcentaje de los recursos asignados a la población pobre. Se está estableciendo gradualmente un marco que permita llevar a cabo intervenciones favorables a la población pobre de las zonas rurales y que consta de los elementos siguientes: la reestructuración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gracias a la cual las oficinas de distrito prestarán servicios que respondan a las necesidades y contarán con un sistema de seguimiento y evaluación eficaz para controlar la ejecución del PROAGRI y su repercusión sobre los pobres de las zonas rurales; los mecanismos consultivos de que disponen el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Industria y Comercio para garantizar que se toman en consideración los puntos de vista de los pobres de esas zonas en los procesos de elaboración de políticas. Según este pronóstico, la ejecución de los programas progresará sin trabas y podrán contraerse compromisos sustanciales en materia de préstamos. Los proyectos piloto financiados mediante donaciones demuestran que los planteamientos innovadores son viables para las organizaciones de agricultores. La elaboración de programas comienza con la finalidad de fomentar la creación de asociaciones entre el sector privado y el público para prestar servicios de apoyo a la agricultura y para fomentar las organizaciones de agricultores, con miras a cumplir los objetivos establecidos en el COSOP.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

MOZAMBIQUE

Land area (km² thousand) 2001 1/	784	GNI per capita (USD) 2001 1/	210
Total population (million) 2001 1/	18.07	GDP per capita growth (annual %) 2000 1/	11.5
Population density (people per km²) 2001 1/	23	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	9.1
Local currency	Metical (MZM)	Exchange rate: USD 1.00 =	MZM 23 200.00
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	2.2	GDP (USD million) 2001 1/	3 607
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	40	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	1.2
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	21	1991-2001	7.3
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	125	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2001 1/1	42	% agriculture	22
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	26
Poor as % of total rural population 1/	71.9	% manufacturing	12
Total labour force (million) 2001 1/	9.38	% services	52
Female labour force as % of total 2001 1/	48	Consumption 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	92 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	70
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	55	Gross domestic savings (as % of GDP)	20
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 183	Merchandise exports 2001 1/	703
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	1 063
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Balance of merchandise trade	-360
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	before official transfers 2001 1/	-2 261
Physicians (per thousand people) 1999 1/	n/a	after official transfers 2001 1/	-1 604
Population using improved water sources (%) 2000 3/	57	Foreign direct investment, net 2001 1/	139 a/
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	43	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	14	Total external debt (USD million) 2001 1/	4 466
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	37	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	28
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	124	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	3
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	821	Lending interest rate (%) 2001 1/	23
Land Use		Deposit interest rate (%) 2001 1/	15
Arable land as % of land area 2000 1/	5		
Forest area as % of total land area 2000 1/	39		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	3		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2003

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

LOGICAL FRAMEWORK

Strategic Goal	Objective	Outputs	Instruments	Main Indicators
<p>To empower the rural poor so that they can reduce their poverty.</p>	<p>To develop coherent and supportive national policies and a conducive institutional framework for smallholder development.</p>	<p>A. Increased income for the rural poor through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • agricultural production • technology/knowledge • marketing and the private sector • access to finance <p>B. Empowerment of the rural poor through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • grass-roots organization • partnerships • participation • decentralization <p>C. Cross-cutting issues:</p> <p>Mainstreaming of gender in programmes through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gender balance • equity in access • participation <p>Mainstreaming of HIV/AIDS issues in rural development programmes through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prevention • information 	<p>Policy dialogue</p> <p>Conducive and supportive policy and legislative frameworks and appropriate institutional environment for sustainable pro-poor development.</p> <p>Partnership development and knowledge management</p> <p>Linkages with strategic partners in the Government, donors, civil society and private sector for joint programme implementation and exchange of experiences.</p> <p>Programme support</p> <p>Within the framework of sector-wide programmes – uniting government and donor efforts – the current and future lending programme will support smallholder development with an eye to higher incomes and empowerment.</p> <p>Pilot project development</p> <p>Grant-based learning projects in areas where more experience or understanding is required.</p> <p>Monitoring and evaluation</p> <p>Strong monitoring and evaluation applied across all areas – including across other instruments – to facilitate better impact, learning/knowledge and reporting.</p>	<p>Increased income of smallholders</p> <p>Functional strategies for rural development, marketing and rural finance</p> <p>Financial services operational in rural areas</p> <p>Smallholders accessing markets</p> <p>Participation and representation of the rural poor in policy and political processes</p>

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Rural Development	<ul style="list-style-type: none"> • Joint donor programme support, based on improved coordination and openness. • Improved planning process at central and provincial level through PROAGRI. • Good network of provincial and district offices. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of an overall strategy integrating the various subsectors. • Weak deconcentration to district departments, which have few linkages with farmers. • Poor management of human resources. • Weak extension and research. • Lack of a monitoring and evaluation system. 	<ul style="list-style-type: none"> • PROAGRI II will continue to receive broad donor support to convert the ministry into a demand-driven and results-oriented institution. • Rural development strategy under preparation to define a multisectoral strategic framework for reorienting public investment in rural areas. • Emerging agribusiness companies, SMEs and farmers' organizations constitute possible alternatives to deliver advisory services and research. • Expected social cost could delay ministry's restructuring. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarification of ministry's role with regard to overall rural development; restructuring of ministry and installation of a monitoring and evaluation system in the agricultural sector are key requisites for PROAGRI II.
Local governments	<ul style="list-style-type: none"> • Local Administration Act (2003) establishes districts as budget units and makes them responsible for local development and coordination. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralization is limited to urban municipalities. 128 rural districts are run by appointed administrators and are under the authority of provincial governments. • Lack of financial resources and capacity at both the provincial and district level. • Lack of participatory processes compounded by poor organization of rural communities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Public reform strategy identifies decentralization as a priority. • National strategy for decentralized planning and finance under preparation. • Increased need for coordination at the local level. 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor support for local governments and local coordination of development actions is key to ensure further progress with decentralization as well as the success of PROAGRI II.
Private sector	<ul style="list-style-type: none"> • Emerging agribusiness sector providing market linkages and agricultural support services. • Emerging SME sector offering new market outlets and jobs in rural areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Low efficiency, lack of transparency and poor contract enforcement in the agribusiness sector, with unbalanced distribution of profits to the detriment of smallholders. • SME development limited by lack of an appropriate legislative framework, lack of financing, excessive bureaucracy, and limited entrepreneurial and management skills. 	<ul style="list-style-type: none"> • Growing private-sector business opportunities in agricultural marketing and processing based on increasing international market linkages. • High dependence of small-scale producers in current organization of contract farming. 	

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Financial institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of funds/liquidity 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited outreach in rural areas and general aversion to agricultural loans. • High transaction costs and interest rates that exclude a large part of the rural population. • Minimum deposit for opening savings account is too high. • Limited number of microfinance institutions in rural areas. • Lack of a conducive policy and legislative environment for the development of rural financial services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agribusiness companies offer new opportunities to develop credit access. 	
Farmers' organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Growing importance of the National Union of Farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Union continues to have limited outreach. • Lack of appropriate legal status and excessive bureaucracy for registration of farmers' organizations. • Lack of technical and management skills. • Limited participation of women. 	<ul style="list-style-type: none"> • Union is called by the Government and donors to participate in policy-making. • Innovative experiments with farmers' organizations delivering agricultural support services. • Illiteracy. 	
NGOs	<ul style="list-style-type: none"> • Strong financial support from international donors. • Key role in rural areas, particularly with regard to extension, empowerment of the rural poor, marketing and microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> • High operational costs. 	<ul style="list-style-type: none"> • NGOs regarded as major development partners and participate in policy-making. 	<ul style="list-style-type: none"> • NGOs play a crucial role in testing innovative approaches that can later be developed under loan-funded projects.

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Programme Response
<p>Very Poor</p> <p>Small-scale, predominantly subsistence producers and crews on artisanal fishing boats</p> <p>Female-headed households</p>	<p>Poverty level</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cover less than 50% of food requirements • Have only 4-6 weeks of food reserves • Own few small animals and sell their labour <p>Causes of poverty</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of assets and access to factors of production • Lack of significant surplus to sell • Illiteracy • Poor nutrition/health, HIV/AIDS • Women-headed households cultivate smaller surfaces, have fewer assets, less access to productive resources and lower productivity 	<ul style="list-style-type: none"> • Risk minimization through diversification of productive activities • Trading of labour for food, other goods or cash • Reduction of meals and consumption of wild fruits and plants 	<ul style="list-style-type: none"> • Food security • Risk reduction • Savings generation • Beginning of asset creation 	<ul style="list-style-type: none"> • Demand-driven support services • Promotion of marketable production • Solidarity group and savings and loan association development • Literacy training • Gender strategies and gender awareness • Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness
<p>Mid-Level Poor</p> <p>Small-scale cash crop producers, artisanal fishers, small-scale traders and entrepreneurs</p>	<p>Poverty level</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combine crop and non-crop income, including petty trade and sale of labour • Few assets <p>Causes of poverty</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limited marketable surplus • Limited access to labour and other factors of production • Lack of organization and 	<ul style="list-style-type: none"> • Risk minimization through diversification of productive activities, including petty trading and handicrafts • Contract farming and labour on other people's farms • Labour migration / itinerant trade • Women's savings and loans associations 	<ul style="list-style-type: none"> • Access to improved and appropriate production methodologies • Increased assets • Access to savings facilities and credit on viable terms • Access to organized markets and market information • Organizational skills • Increased participation in 	<ul style="list-style-type: none"> • Demand-driven support services • Promotion of marketable production • Development of market linkages • Support for farmers' organizations • Promotion of rural financial services • Gender strategies and gender awareness

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Programme Response
	negotiating power <ul style="list-style-type: none"> • Periodic poor health, HIV/AIDS 		decision-making and negotiating of economic transactions	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness
Less Poor Medium-scale producers, traders, processors and artisanal fishing gear/boat owners and captains	<i>Poverty level</i> <ul style="list-style-type: none"> • Cover up to 80% of food requirements • Have most basic family assets and different types of animals, including cattle • Combine several income-generating activities, including the sale of agricultural production or animals, cash crops, formal employment and trade <i>Causes of poverty</i> <ul style="list-style-type: none"> • Limited access to markets, limited negotiating power • Lack of access to technology, poor communications and weak organization • Minimal access to savings and credit facilities • Impact of HIV/AIDS, asset depletion 	<ul style="list-style-type: none"> • Marketing of own products • Resorting to formal employment, including emigration • Joining associations or other groups to improve crop marketing and increase bargaining power 	<ul style="list-style-type: none"> • Linkages and access to institutions, markets and financial institutions • Organizational development • Increased participation in decision-making and negotiating of economic transactions 	<ul style="list-style-type: none"> • Demand-driven support services • Promotion of marketable production • Development of market linkages • Credit and development of flexible financial products • Promotion of partnerships with private sector to access services, credit and marketing • Support for delivery of financial services (incl. insurance) and enhanced institutional and policy framework • Gender strategies and gender awareness • Mitigation of socio-economic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS sensitization and awareness

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor	Strategic Areas	Most recent Country Assistance Strategy	Status of Implementation	Potential for Synergy with IFAD
World Bank	Private and financial sector, infrastructure, agriculture and rural development, environment, education, HIV/AIDS, public sector, judiciary and legal reform	2003-2008	Under way	Strong
European Community	Agriculture and rural development, infrastructure, budget support, transport and health	2002	Mid-term review to be carried out during 2004	Strong
African Development Bank	Private and financial sector, infrastructure, health, education and social protection	2002		Strong
Austria	Agriculture and rural development, social protection and public sector	2002		Moderate
Australia	Agriculture and rural development, health and education	2003		Moderate
Canada	Agriculture and rural development, environment, education and HIV/AIDS	2003		Strong
Belgium	Agriculture and rural development, public sector and infrastructure	2000-2004	Bilateral country program to be revised in 2004 and the Belgian Survival Fund for the Third World by 2010	Strong
Denmark	Agriculture and rural development, infrastructure, education, judiciary and legal reform, peace and safety	2000	Under way, with review taking place during 2004	Strong
Finland	Health, forestry, budget support and education	2002	Under way	Moderate
Germany	Agriculture and rural development, education and HIV/AIDS			Strong
Japan	Agriculture and rural development, infrastructure, education and health	2003		Moderate
Ireland	Agriculture and rural development, education, health, infrastructure, HIV/AIDS, rural finance budget support, education, gender and good governance	2002- 2006	Under way	Strong
Italy	Private and financial sector, infrastructure, agriculture and rural development			Strong
Netherlands	Public sector, water, education and health	2000		Moderate
Norway	Health, fisheries, energy, budget support, public sector, private sector and cross-cutting issues (environment, HIV/AIDS)	2001-2004	Under way, to be revised during 2004	Moderate
Portugal	Education, budget support, public-sector institutional capacity-building, health, agriculture and rural development, community development culture, good governance, judiciary and legal reform and infrastructure	2004- 2006	Under way, recently revised in 2004	Strong

Donor	Strategic Areas	Most recent Country Assistance Strategy	Status of Implementation	Potential for Synergy with IFAD
Spain	Agriculture and rural development, health, education, judiciary and legal reform, peace and safety	2001		Moderate
Sweden	Infrastructure, agriculture and rural development, health, education, public sector, good governance, civil society, HIV/AIDS, peace and safety	2002- 2006	Under way	Strong
Switzerland	Agriculture and rural development, health and public sector	2002 -2008	Under way	Moderate
United States	Private and financial sector, good governance and democracy, infrastructure, agriculture and rural development, environment, HIV/AIDS and health	2003 -2010	Under way	Strong

RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL SECTOR ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Agricultural production	<ul style="list-style-type: none"> • Small holding size, with small proportion of available land cultivated due to difficulty in accessing markets. • Extension services are inefficient, outreach is limited and adapted technological packages are lacking, resulting in low productivity and quality. • Very limited use of improved inputs in agricultural production. • High vulnerability to disasters. • Recurrent spread of animal diseases. 	<ul style="list-style-type: none"> • Link increased productivity and quality improvements to market opportunities by promoting cultivation of high-value commodities, based on identification of local comparative advantages and market demand. • Improve public extension and research services by making them more demand-driven and results-oriented. • Promote partnerships among public services, farmers' organizations and agribusiness companies for new technology development, delivery of advisory services to smallholders, input supply and marketing. • Develop smallholders' income and assets by fostering better performance in agriculture and promoting rural SMEs.
Fisheries production	<ul style="list-style-type: none"> • Low catches in artisanal fisheries because of poor equipment and limited skills. • Limited access to markets and lack of refrigeration and marketing facilities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop access to credit and financial services. • Develop technical advisory services. • Build economic infrastructure. • Promote catch of fresh, high-value fish and shellfish and develop market linkages.
Economic infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Very poor road network, especially north-south linkages and feeder roads. • Lack of storage facilities for agricultural products. • Lack of market infrastructure. 	<ul style="list-style-type: none"> • Build infrastructure to support community demand and market opportunities.
Marketing of agricultural and fisheries products	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of market access for small-scale producers. • Policy and legislative environment not conducive to development of a dynamic market. • Lack of roads and marketing facilities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop a policy, institutional and legislative environment that is conducive to development of market linkages in the agricultural and artisanal fisheries sectors. • Increase market linkages for smallholders and artisanal fishers by empowering producers' organizations, facilitating access to markets and credit, and promoting small-scale processing activities. • Support the development of marketing and processing SMEs and improve contract farming with major outgrowing companies to provide new market outlets. • Improve road network, storage and market infrastructure.

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Farmers' organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of appropriate legal status and excessive bureaucracy for registration of small-scale producers' organizations. • Lack of technical and management skills; illiteracy. • Limited participation of women. • Unbalanced distribution of profits in contract farming with outgrower companies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modify the legislative status of producers' associations and simplify the registration process. • Support the professionalization of small-scale producers' organizations so that they can provide cost-effective, responsive and gender-balanced services to their members (input supply, technical advisory services, product collection, storage, marketing, quality control, etc.), interact with markets and commodity-chain actors, and enter into profitable partnerships with public and private entities. • Support second-level organizations, including the National Union of Farmers and its provincial/district unions. • Promote literacy programmes, especially for women.
Rural finance	<ul style="list-style-type: none"> • Difficult operational environment: large distances, poor road network and low monetization. • Near total absence of financial services in rural areas, due to high risk and transaction costs. • Lack of harmonized government policy for rural financial services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Create an institutional and policy environment that is conducive to sustainable development of rural financial services. • Pilot innovative approaches in rural finance: group savings mobilization and credit, development of new financial products, formation or strengthening of rural finance institutions. • Promote financing for rural SMEs by helping to develop policy measures and attractive financial packages that combine affordable financing and other types of incentives. • Develop credit supply through outgrower companies or agribusiness SMEs to finance agricultural inputs.
Gender	<ul style="list-style-type: none"> • Limited access to and control over productive resources. • Higher vulnerability to food insecurity. • Limited membership in farmers' organization and low participation in decision-making. • Low female literacy levels, especially in rural areas. • Lack of a gender strategy in the agricultural sector and of gender-balanced agriculture policies and programmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Design detailed gender strategies and action plans to ensure that projects provide gender-balanced approaches in these areas. • Ensure that women producers have access to technological advances and technical assistance and are not adversely affected by the introduction of new crops and practices. • Support the empowerment of rural women by promoting their active participation in local planning and implementation of development activities and in local institutions, including farmers' organizations and district consultative councils. • Promote literacy programmes. • Develop gender awareness and gender policies in sectors of IFAD involvement.
HIV/AIDS	<ul style="list-style-type: none"> • Increasing prevalence expected to reach 16% by 2010. • Loss of adults leads to decrease in cultivated surfaces, selling off of assets and higher vulnerability. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mainstream HIV/AIDS in IFAD-financed projects and provide required technical assistance. • Promote HIV/AIDS prevention and awareness. • Mitigate the economic impact of HIV/AIDS through the promotion of adapted income-generation activities.

