

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 15/2003

sobre la fiscalización de los programas de microproyectos financiados por el FED acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado en virtud del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 CE)*

(2004/C 63/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
RESUMEN	I-III	4
INTRODUCCIÓN	1-7	4
Programas plurianuales de microproyectos	1-4	4
Fiscalización del Tribunal	5-7	6
ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS	8-16	6
Un proceso de programación iterativo, flexible y adaptado	8-9	6
Consideración desigual de la experiencia previa	10	6
Consideración insuficiente de los programas similares	11	7
Programaciones seleccionadas en función de los contextos nacionales	12-13	7
Una definición abierta de los entes beneficiarios	14-15	8
Una responsabilidad desigual, pero creciente, de la administración local	16	9
EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS	17-37	9
Falta de información de los servicios centrales de la Comisión	17-20	9
Instrucciones específicas poco homogéneas	21-23	10
Autonomía adecuada de los dispositivos de gestión en los países ACP	24-26	10
Un procedimiento de gestión adaptado y, en principio, restrictivo	27-28	11
Un ritmo de ejecución de los programas en ocasiones demasiado lento	29	11
La organización financiera y contable y el control resultan satisfactorios pero pueden mejorarse	30-33	12
Respeto adecuado del principio de cofinanciación por los beneficiarios	34-35	13
El seguimiento es satisfactorio pero puede mejorarse	36-37	13
RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS	38-56	14
Resultados inmediatos muy positivos	38-40	14
No obstante, el impacto es difícil de medir	41-47	14

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
La sostenibilidad de la respuesta a las necesidades es, con frecuencia, frágil	48-56	15
Sector social: educación y salud	51-54	16
Sector económico	55-56	17
CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES	57-65	18
Conclusión	57-64	18
Recomendaciones	65	19
ANEXO I — Microproyectos financiados por los sexto, séptimo y octavo FED (Situación a 31/12/2002)		21
ANEXO II — Programación y gestión de los microproyectos		22
ANEXO III — Programas de microproyectos seleccionados para la fiscalización del Tribunal de Cuentas		24
ANEXO IV — Número de microproyectos examinados por el Tribunal de Cuentas		25
Respuestas de la Comisión		26

ABREVIATURAS Y TERMINOLOGÍA UTILIZADA

ACP - Estados de África, Caribe y Pacífico, signatarios del Convenio de Lomé

EuropeAid - Oficina de cooperación EuropeAid

FED - Fondo Europeo de Desarrollo

OLAS - On line accounting system (sistema de contabilidad en línea)

ONG - Organización no gubernamental

REFERENCIAS UTILIZADAS

Convenio de Lomé: artículos 252, 290, 299.

RESUMEN

I. Aproximadamente el 2 % de la ayuda de los FED se canaliza en forma de programas plurianuales de microproyectos que financian pequeñas estructuras. El Tribunal ha examinado su gestión y control por los servicios centrales de la Comisión y, en seis países ACP, por sus delegaciones (Ghana, Madagascar, Malawi, Uganda, Zambia y Zimbabue) y ha comprobado también si se habían alcanzado los objetivos de los programas.

II. Las principales observaciones se refieren a la elaboración de los programas, su ejecución y sus resultados concretos en los países seleccionados. Aunque el Tribunal valora positivamente los programas de microproyectos, ha observado, sin embargo, que ⁽¹⁾:

- los servicios centrales de la Comisión no poseen información suficiente acerca de estos programas y no han proporcionado a las delegaciones directrices adecuadas (apartados 18 a 23). Las unidades de gestión de los programas en los países ACP no siempre disponen de un régimen jurídico claro (apartados 24 a 26). La ejecución de los programas mediante «presupuestos-programas» resulta a veces confusa o lenta (apartados 27 a 29). Los dispositivos de gestión y de control son globalmente satisfactorios, pero aún contienen lagunas y los sistemas de información, a menudo, están mal concebidos o mal utilizados (apartados 30 a 37);
- aunque se subestimen las dificultades de medir el impacto con precisión, la utilidad de los microproyectos para la población está ampliamente probada y se puede verificar (apartados 38 a 47) y, si bien las condiciones para la sostenibilidad de los resultados parecen reunirse, pueden verse afectadas por la debilidad de las administraciones locales (apartados 48 a 57).

III. Al término de su fiscalización, el Tribunal invita a la Comisión a:

- mejorar la organización de sus servicios centrales, con objeto de valorar más esta forma de cooperación;
- proporcionar a las delegaciones directrices precisas y coherentes que resulten adecuadas a los microproyectos, controlar mejor el sistema de gestión y dotarle de un marco jurídico para poder realizar el seguimiento de la ejecución de los programas;
- velar por que la ejecución de estos programas permita un seguimiento del ciclo de proyecto y el respeto de plazos conformes a los objetivos prioritarios de la población;
- adoptar métodos realistas de medición de resultados, examinar con mayor profundidad la manera de asegurar la sostenibilidad a medio plazo de los microproyectos en los países ACP, especialmente en lo que se refiere al papel confiado a la administración local y favorecer las evaluaciones relacionadas con varios países.

INTRODUCCIÓN

Programas plurianuales de microproyectos

1. Los programas de microproyectos del FED, que existen desde el primer Convenio de Lomé (1975-1980), financian múltiples infraestructuras pequeñas locales (escuelas, dispensarios,

presas de tamaño reducido, etc.). Su objetivo, según el cuarto Convenio de Lomé ⁽²⁾, consiste en «responder a las necesidades de los entes de ámbito local en materia de desarrollo». Al final de 2002, la financiación para el conjunto de estos programas del sexto, séptimo y octavo FED suponía 618 millones de euros, es decir un 2 % aproximado del total de las decisiones de financiación (véase el *anexo I*).

⁽¹⁾ Estas observaciones se basan en los informes detallados que se envían a las delegaciones afectadas y a los servicios centrales al finalizar cada una de las seis visitas de fiscalización realizadas entre noviembre de 2002 y marzo de 2003.

⁽²⁾ El cuarto Convenio de Lomé se firmó el 15 de diciembre de 1989 por una duración de diez años (marzo de 1990 a marzo de 2000), y fue dotado de un protocolo financiero de cinco años correspondiente al séptimo FED; se revisó el 4 de noviembre de 1995 y fue dotado de un segundo protocolo financiero de cinco años correspondiente al octavo FED.

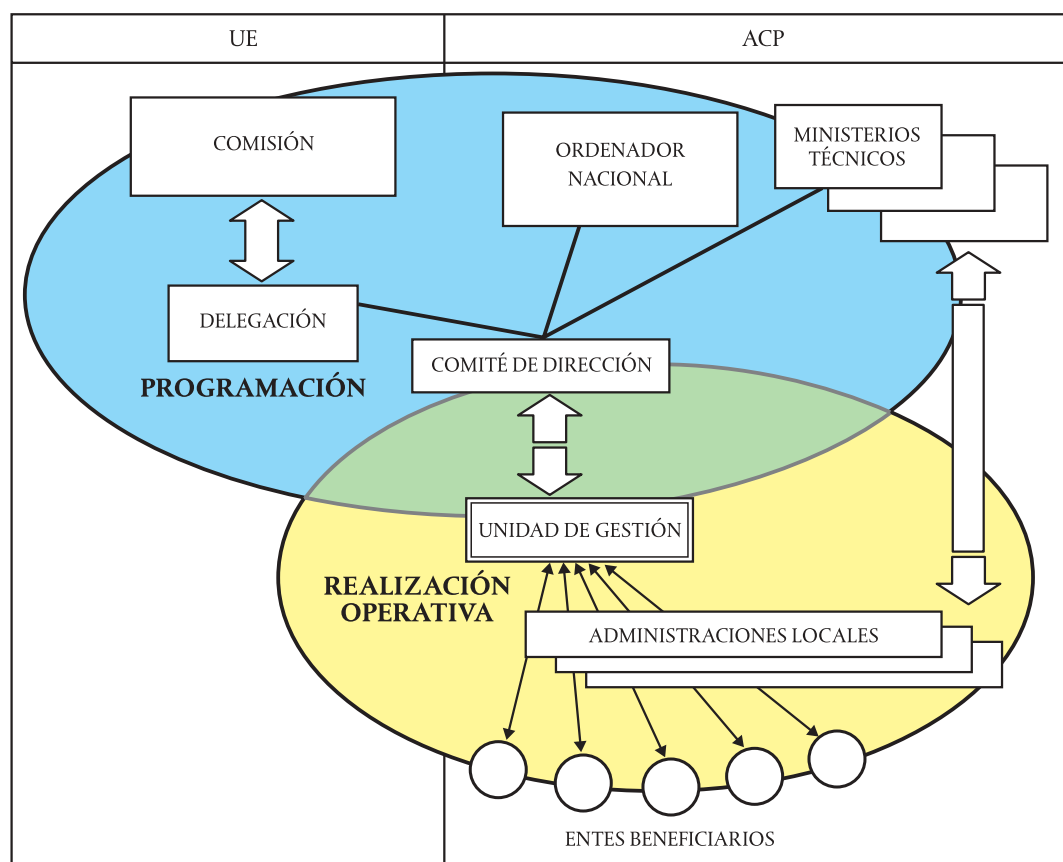
2. Dado que responden bien a los objetivos de la cooperación comunitaria, consistentes en apoyar a la sociedad civil y luchar contra la pobreza ⁽¹⁾, estos programas se mantuvieron mediante el acuerdo de Cotonú ⁽²⁾ y se asociaron a la cooperación descentralizada ⁽³⁾.

3. Siguiendo el Convenio de Lomé ⁽⁴⁾, los microproyectos deben tener «una repercusión económica y social sobre la vida de las poblaciones», responder a «una necesidad prioritaria manifestada y comprobada» y ejecutarse «por iniciativa y con la participación activa del ente local beneficiario». La ayuda del FED no puede en ningún caso sobrepasar los 300 000 euros ni, en principio, el 75 % del coste de cada proyecto, siendo el ente local inte-

resado quien correrá a cargo del resto (en forma de contribuciones en especie, prestaciones de servicios o en efectivo) y, a título excepcional, el Estado ACP.

4. La ejecución de los programas plurianuales de microproyectos es desconcentrada. En el Estado ACP tiene lugar mediante una unidad de gestión que desempeña un papel determinante, dependiendo de un comité de dirección del que forman parte la administración comunitaria y la administración nacional. Esta unidad de gestión tiene tres funciones esenciales: dar a conocer los programas, seleccionar los proyectos subvencionables presentados por los beneficiarios potenciales y asegurar su realización (véanse el cuadro 1 y el anexo II).

Cuadro 1
Agentes principales



Fuente: Tribunal de Cuentas.

⁽¹⁾ Declaración del Consejo y de la Comisión de 25 abril de 2000 sobre la política de desarrollo de la Unión Europea.

⁽²⁾ El Acuerdo de Asociación de Cotonú se firmó el 23 de junio de 2000 por una duración de 20 años, con una cláusula de revisión quinquenal; está provisto de un protocolo financiero de 15,2 mil millones de euros, por una duración de cinco años, correspondiente al noveno FED.

⁽³⁾ Capítulo 5: Microproyectos y cooperación descentralizada del Título II: Cooperación financiera de la Parte 4: Cooperación para la financiación del desarrollo del Acuerdo de Asociación de Cotonú.

⁽⁴⁾ Artículo 252.

Fiscalización del Tribunal

5. La fiscalización del Tribunal incluyó los servicios centrales de la Comisión y seis ⁽¹⁾ países ACP que, al final de 2002, se habían beneficiado del 44 % de las ayudas de los sexto, séptimo y octavo FED para programas de microproyectos (véase el *anexo I*).



Control sobre el terreno de un proyecto de irrigación

6. En cada país, el Tribunal examinó dos programas del séptimo y del octavo FED respectivamente ⁽²⁾, así como un mínimo de veinte microproyectos. Las 144 acciones examinadas, a partir de su expediente individual en todos los casos y sobre el terreno en 104 casos, se finalizaron en su mayoría con anterioridad a 2001 y representan los principales sectores afectados: educación, salud y desarrollo rural ⁽³⁾. Además se controlaron 20 operaciones contables del ejercicio 2002 relativas a microproyectos ejecutados en los países seleccionados. El Tribunal seleccionó de manera aleatoria las acciones que debían controlarse, si bien en dicha selección se tuvieron en cuenta las recomendaciones de las delegaciones en materia de accesibilidad o de seguridad (*anexos III y IV*).

7. La fiscalización del Tribunal se efectuó mediante controles en los servicios centrales de la Comisión, de las delegaciones, de las unidades de gestión de los microproyectos, de la administración nacional y local de los países ACP y de los beneficiarios finales, y tenía por objeto apreciar la gestión y el control por la Comisión de los programas de microproyectos, así como determinar si se habían logrado los objetivos de estos últimos. La fiscalización abarcó la programación, la ejecución y los resultados de dichos programas y tuvo en cuenta los riesgos identificados a través de los controles y evaluaciones que había efectuado previamente la Comisión, en particular el riesgo de falta de sostenibilidad.

⁽¹⁾ Ghana, Madagascar, Malawi, Uganda, Zambia y Zimbabue.

⁽²⁾ En Zimbabue, el duodécimo programa plurianual está financiado simultáneamente por el séptimo y el octavo FED.

⁽³⁾ Más adelante se examinarán las distintas acepciones dadas a este término.

ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

Un proceso de programación iterativo, flexible y adaptado

8. La elaboración de los programas de microproyectos obedece a un proceso iterativo en el que debe intervenir el conjunto de los agentes descritos en el *cuadro 1* y en el *anexo II*. Para que la Comunidad se comprometa a financiar durante varios años ⁽⁴⁾ un programa propuesto por el Estado ACP, este último debe poder evaluar sus necesidades y prioridades, así como su capacidad de gestionar las operaciones correspondientes.

9. Mediante el procedimiento denominado de autorización global es posible financiar diferentes programas nacionales sobre la base de una sola autorización del Comité del FED, por un máximo de 30 millones de euros. El importe relativamente bajo de los programas presentados por los países ACP permite, en el caso de los microproyectos, recurrir con frecuencia a este procedimiento reservado a los programas inferiores a 8 millones de euros y evitar así sobrecargar dicho comité, en lugar de seguir el procedimiento normal.

Consideración desigual de la experiencia previa

10. Los programas de microproyectos son objeto de evaluaciones, cuyas recomendaciones se tienen realmente en cuenta a la hora de preparar los programas siguientes. Ahora bien, estas evaluaciones tienen lugar, por lo general, a mitad del programa o poco después del cierre de éste. De esta forma, aunque en numerosos países los programas plurianuales de microproyectos se vienen ejecutando desde hace más de veinte años y a menudo resulta discutible la sostenibilidad de las realizaciones, apenas se han realizado evaluaciones tras un largo período, a pesar de que dichas evaluaciones podrían aportar información útil sobre este aspecto particular ⁽⁵⁾. Además, los servicios centrales de la Comisión no comparan sistemáticamente entre sí los trabajos de evaluación disponibles, lo que les priva de información aprovechable para la gestión, y las evaluaciones que abarcan más de un solo país resultan demasiado escasas y demasiado antiguas ⁽⁶⁾ para servir de utilidad a la Comisión.

⁽⁴⁾ El artículo 290 del Convenio de Lomé permite que determinadas decisiones de financiación se refieran a los programas plurianuales.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, sobre realizaciones de entre cinco y diez años de antigüedad.

⁽⁶⁾ La más reciente data de febrero de 1997 (Evaluación de los programas de microproyectos al amparo del Convenio de Lomé IV, Grupo de Investigaciones y Estudios Técnicos -GRET-). Países afectados: Uganda, Senegal, Comoras y Malawi.

Consideración insuficiente de los programas similares

11. Los programas plurianuales de microproyectos del FED no son la única forma de ayuda a los proyectos pequeños de respuesta a necesidades prioritarias: los Estados miembros, los demás donantes de fondos multilaterales y bilaterales, las ONG y las propias administraciones nacionales gestionan programas comparables. Ahora bien, sucede que estas ayudas no se tienen suficientemente en cuenta en los programas de microproyectos, lo que constituye un aspecto particular de lo compartimentada que resulta la información entre los donantes de fondos, especialmente entre Estados miembros, y, a veces, entre programas de la Comunidad Europea ⁽¹⁾.

Recuadro nº 1

Programas similares

1. En Malaui, el Banco Mundial financia un programa de construcción de pequeñas infraestructuras en las zonas rurales pobres, cuyos objetivos y envergadura, así como sus formas de intervención resultan muy similares a los que caracterizan los programas de microproyectos del FED. Los entes locales pueden presentar proyectos para ambos mecanismos de financiación, pero se observó una auténtica falta de coordinación, como ilustra el caso de la financiación por los diferentes sistemas de dos escuelas próximas entre sí. Esta laguna se salvó, en parte, mediante la inserción de disposiciones específicas en el cuarto programa plurianual de microproyectos, financiado por el noveno FED.

2. En Zambia se creó, en 1991, una unidad común de gestión, con objeto de mejorar la gestión de los programas plurianuales de microproyectos del FED y de programas financiados por el Banco Mundial. De junio de 2000 a enero de 2002, las difíciles relaciones entre los dos tipos de programas (debido a la incertidumbre sobre sus apoyos operativos respectivos) causaron problemas significativos a los programas de microproyectos del FED. A partir de enero de 2003, fecha de su separación administrativa, en numerosas regiones, los funcionarios de los distritos afectados se reasignaron a actividades relacionadas con los programas del Banco Mundial, en detrimento de los programas del FED. Aunque los dos tipos de programas resulten complementarios, la falta de coordinación y de cooperación que caracterizó su gestión impidió cualquier sinergia positiva.

3. En Zimbabue, un programa europeo de cooperación descentralizada iniciado en 1999 gestiona, entre otras actividades, un fondo destinado a financiar, en zonas urbanas y rurales, pequeñas infraestructuras totalmente comparables a los microproyectos. No incluye disposiciones que tengan en cuenta estos objetivos en cierta forma comunes; por otra parte, el 12º programa de microproyectos iniciado algunos meses más tarde ignora la cooperación descentralizada.

Programaciones seleccionadas en función de los contextos nacionales

12. Los microproyectos se incluyen en los sectores de concentración de la ayuda fijados por los Programas Indicativos Nacionales (PIN) o se consideran como un sector individual ⁽²⁾. En la mayoría de los casos, se trata, por una parte de los sectores sociales de educación y de salud, incluidos el agua y las obras de saneamiento y, por otra de un sector económico que abarca las actividades agrícolas y artesanales, las comunicaciones y diversas actividades generadoras de ingresos.



Ejemplo de una actividad generadora de ingresos: un molino de harina de maíz

13. Además de los sectores de intervención, la selección de la programación tiene también en cuenta la cobertura geográfica (la totalidad o parte del territorio), los criterios de prioridad (la concentración más o menos significativa en las zonas o las poblaciones más desfavorecidas), la naturaleza de las operaciones financiadas (la construcción o renovación de infraestructuras como escuelas, dispensarios, sistemas de traída de agua, acciones de formación) y el tipo de financiación (préstamos o subvenciones). En la casi totalidad de los casos, los programas intervienen en el medio rural.

⁽¹⁾ Artículo 180 (antiguo artículo 130 X) del Tratado CE:

1. La Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.
2. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1.

⁽²⁾ Esta diversidad refleja el Convenio de Lomé que considera los microproyectos bien como instrumento (artículo 252), o como un sector de intervención (artículo 229).

Recuadro nº 2**Selección de la programación**

1. En Ghana, los 4º y 5º programas, dotados de 8,89 y 27 millones de euros respectivamente, se concentran en la renovación de infraestructuras ya existentes en los sectores de educación y de salud, con vistas a que las poblaciones rurales las utilicen en mayor medida.
2. En Madagascar, el 3º programa, financiado por el séptimo FED, lanzado en 1998 para un período de un año y dotado de un millón de euros, preveía la construcción y la renovación, en todo el territorio, de infraestructuras en los sectores de educación, salud, abastecimiento de agua, agricultura y vías de comunicación rurales. El cuarto programa, financiado por el octavo FED, lanzado en marzo de 2000 y dotado de 8 millones de euros, ha añadido a esta actividad de construcción de infraestructuras un objetivo importante de transferencia de conocimientos.
3. En Malawi, los 1º, 2º y 3º programas, dotados de 3,1, 6,38 y 21 millones de euros respectivamente, abarcan todo el territorio, con el objetivo común de proporcionar a la población rural infraestructuras de base en los sectores de educación, salud y comunicaciones (carreteras, oficinas de correos) y de recursos naturales e implican la concesión de microcréditos. El programa otorga el mismo trato a la renovación y a la construcción.
4. En Uganda, el principal programa del octavo FED, dotado de 15 millones de euros, se ejecuta en ocho de los veintinueve distritos del país, seleccionados en función de su nivel de pobreza. Los sectores de intervención elegidos son la educación (de conformidad con el plan nacional denominado «enseñanza primaria universal», destinado a toda la población), la salud y el desarrollo rural. El programa otorga el mismo trato a la renovación y a la educación y prevé acciones de formación. Paralelamente tiene lugar la ejecución de un programa específico de construcción de redes de aguas y obras de saneamiento.
5. En Zambia, se han puesto en marcha siete programas plurianuales desde 1985. En el marco del Convenio de Lomé IV se han liberado 38,5 millones de euros, de los cuales 22,4 millones en concepto del octavo FED, desde 1998. Los sectores a los que estaban dirigidos son, principalmente, la educación, que ha recibido más de la mitad de las financiaciones, la salud, el agua y el saneamiento.
6. En Zimbabue, los seis programas financiados por los séptimo y octavo FED, dotados de un total de 47,6 millones de euros abarcan todo el territorio y favorecen la renovación de infraestructuras ya existentes, debido al significativo nivel de equipamiento del país. Los sectores elegidos son la educación, la salud y el desarrollo rural, que abarca las infraestructuras en el ámbito del agua, la electrificación rural y algunos proyectos de apoyo a la artesanía rural.

Una definición abierta de los entes beneficiarios

14. La expresión «entes locales», que no está definida en el Convenio de Lomé, tiene a veces diferentes acepciones: puede referirse a un grupo que depende de una autoridad tradicional (la aldea y su jefe), a una agrupación de personas con intereses comunes de tipo material o moral (una asociación), o a la población que vive en un territorio dotado de una administración propia y de representantes legales (una colectividad local en el sentido del derecho público).

15. La diversidad de las interpretaciones elegidas permite a cada país adaptar la ejecución de los programas de microproyectos a sus estructuras y a sus orientaciones políticas. Por tanto, la subvencionabilidad de un proyecto que responda a las mismas necesidades, presentado por el mismo número de personas, al mismo coste y con las mismas características técnicas puede diferir en gran medida de un país a otro.

Recuadro nº 3**Noción de colectividad local**

1. En Ghana, los entes con derecho a las ayudas se componen de 20 a 700 miembros, lo que corresponde al número de personas que un comité de proyecto puede representar.
2. En Madagascar, la población beneficiaria está representada por la administración local. Las solicitudes de ayuda deben ir certificadas por dicha administración (acta del consejo municipal) y la población (acta de la asamblea de población afectada por el proyecto).
3. En Malawi, no se fijó ninguna definición oficial, pero un grupo de al menos cinco personas con intereses comunes se considera un ente local en el sentido del Convenio de Lomé.
4. En Uganda, la expresión se refiere a un grupo de personas con intereses comunes y beneficiarias del apoyo de la administración local (subcondado y distrito), que funciona como intermediaria. No se establece ningún límite en cuanto al número, pero se consideran prioritarios los proyectos con mayor número de beneficiarios potenciales.
5. En Zambia, un ente local incluye todas las personas interesadas en un proyecto que están dispuestas a participar en su realización y se benefician de sus resultados. La ausencia de definición estricta y de límite de número no ha planteado problemas prácticos.
6. En Zimbabue, la expresión designa, por transposición de la legislación nacional, a un grupo de, como mínimo, diez personas que puedan probar que tienen un proyecto en común desde, al menos, un año.

Una responsabilidad desigual, pero creciente, de la administración local

16. Si bien los programas de microproyectos contienen disposiciones que implican a las autoridades públicas, en la práctica esta implicación presenta formas variables y se caracteriza por un alcance, en ocasiones, muy limitado. En la mayoría de los casos en los que se confían responsabilidades significativas a las administraciones locales se trata de desarrollar su capacidad gestora, pues, en efecto, además de satisfacer las necesidades sociales prioritarias, los programas tienen por objeto, cada vez más, la ayuda al desarrollo institucional en el ámbito local y el apoyo a las políticas de descentralización. Aun cuando en el Convenio de Lomé no se formula explícitamente, este objetivo, cada vez más ambicioso, resulta conforma a los principios generales de la cooperación entre los países ACP y la UE.

Recuadro nº 4

Papel confiado a la administración local

1. En Ghana, la asamblea de distrito se considera como el «foco» de la ejecución descentralizada del 5º programa de microproyectos. Un comité local específico se encarga de seleccionar los proyectos y establecer su jerarquía en el territorio del distrito, así como de supervisar su ejecución en el marco de los programas anuales locales.

2. En Madagascar, el principal programa de microproyectos del octavo FED se titula «programa de apoyo a las iniciativas de los municipios y las asociaciones locales» (PAICAL). Su objetivo consiste en contribuir al desarrollo institucional mediante la mejora de la capacidad de gestión de los municipios asociados, a los que implica muy estrechamente en las diferentes fases del ciclo del proyecto, para conferirles responsabilidad mediante la transferencia de conocimientos.

3. En Malawi, la administración local (distritos rurales) se limita, en la mayoría de los casos, a registrar las solicitudes de ayuda y transmitir las a los gestores del programa de microproyectos. En algunos casos, participa en la evaluación previa de los proyectos.

4. En Uganda, en el marco de un programa plurianual del octavo FED, la administración local se encarga de la identificación y del análisis de las necesidades que deben satisfacerse, así como de la planificación y la gestión de los microproyectos. Estos últimos se incluyen en los planes de desarrollo de los distritos. El programa tiene la finalidad de desarrollar la competencia gestora de las administraciones locales, confiéndoles una amplia responsabilidad, para lo cual incluye un capítulo de formación de los funcionarios.

5. En Zambia, los distritos, junto con los coordinadores regionales, se encargan de dar a conocer los programas, evalúan los proyectos presentados, basándose en la documentación, así como en controles sobre el terreno, y, si procede, recomiendan su aprobación al comité de dirección nacional.

6. En Zimbabue, los distritos rurales no están asociados por contrato a los programas y su papel está definido brevemente; emiten un dictamen sobre los proyectos presentados a la unidad de gestión y sus representantes participan en las reuniones de evaluación y de gestión de los proyectos. Si bien los gestores y las demás partes implicadas alaban la calidad de este método, resulta difícil evaluar su incidencia.

EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

Falta de información de los servicios centrales de la Comisión

17. La Dirección General de Desarrollo se encarga de fijar las orientaciones generales de los programas. La responsabilidad del seguimiento de su ejecución compete a la dirección de la Oficina de Cooperación EuropeAid encargada de los programas de la zona ACP.

18. Aunque la ejecución de los programas de microproyectos se lleve a cabo de manera continuada desde 1980, su conocimiento por parte de los servicios de la Comisión es insuficiente. Al no disponerse en OLAS de un ámbito contable específico, los servicios de EuropeAid no han podido elaborar la lista completa de los programas plurianuales ejecutados y en curso de ejecución. Como no pueden adjuntar a los programas sus correspondientes contratos, como por ejemplo los relativos a la asistencia técnica, estos servicios tampoco pueden establecer el coste real de los microproyectos ni controlar la eficiencia de su gestión.

19. La identificación de los sectores de actividad afectados por los microproyectos presenta, lagunas igualmente. El estudio más reciente efectuado por EuropeAid sobre este tema ⁽¹⁾ reveló que el sector de la educación representaba el 26,5 % de los fondos asignados y el de la salud, el 18,7 %. Sin embargo, al no disponer de información suficiente, dicho estudio recoge un 54,81 % de los gastos bajo la rúbrica «varios». Los servicios centrales no solicitan ⁽²⁾ la información de síntesis que elaboran los gestores de los programas de microproyectos en los países ACP.

20. Resulta lógico que los servicios centrales de la Comisión confíen a las delegaciones el seguimiento detallado de la ejecución de los miles de proyectos en cuestión, pero resulta lamentable que dichos servicios desconozcan las orientaciones principales de los programas plurianuales nacionales y, que por tanto, no puedan

⁽¹⁾ Estudio del contenido social de los programas plurianuales de microproyectos de los sexto, séptimo y octavo FED, EuropeAid, 28 de junio de 2002.

⁽²⁾ El apartado 3 del artículo 290 del Convenio de Lomé prevé que el ordenador nacional remita a la Comisión un informe sobre la ejecución de los programas plurianuales.

aprovechar la experiencia adquirida por las delegaciones en materia de microproyectos, a efectos de identificar y difundir las buenas prácticas. En el marco de su reorganización relacionada con la desconcentración de sus servicios ⁽¹⁾ no existen acciones previstas específicamente para mejorar la situación. Por ejemplo, ninguno de los grupos temáticos de apoyo que se crean actualmente abarca los microproyectos.

Instrucciones específicas poco homogéneas

21. La Comisión no ha elaborado normas internas y guías de gestión específicas para los programas de microproyectos que completen el Convenio de Lomé, el acuerdo interno, los reglamentos financieros y sus normas de aplicación ⁽²⁾. Además, la página de la guía del usuario de los procedimientos financieros de los séptimo y octavo FED dedicada a los microproyectos no constituye una orientación suficiente. En lo que se refiere a la gestión de los programas de los países ACP, las guías prácticas de carácter general de la Comisión se utilizan e interpretan de manera desigual.

22. Con objeto de paliar esta ausencia de normas específicas, los gestores nacionales se han dotado de guías prácticas, habitualmente claras y útiles, pero bastante diferentes entre sí en lo que se refiere a su detalle, presentación y contenido. Esta profusión de guías locales, a veces muy bien hechas como en el caso de Madagascar, no sustituye unas claras y simples directrices centrales, necesarias para el ejercicio de las competencias desconcentradas que deben desarrollarse.

23. Resulta aún más lamentable no disponer de normas internas específicas si se tiene en cuenta que la interpretación del Convenio de Lomé varía de un país a otro, que los programas de microproyectos existen desde hace más de veinte años y que su gestión corre a cargo de organismos autónomos.

Autonomía adecuada de los dispositivos de gestión en los países ACP

24. Las unidades de gestión de los microproyectos dependen de la autoridad del ordenador nacional y dan cuenta de su actuación a un comité de dirección ⁽³⁾ compuesto por representantes

de la administración nacional y de la delegación. Las unidades, según el caso, están vinculadas al ministerio de finanzas o al de administraciones locales, de agricultura o de desarrollo rural y se someten igualmente a la supervisión de los ministerios técnicos interesados en los diferentes sectores implicados (educación, salud, agricultura, agua y obras de saneamiento), que pueden tener representación en el comité de dirección.

25. Esta dependencia de la administración nacional se ve atenuada por una gran autonomía en la práctica. Las unidades de gestión disponen de medios de funcionamiento propios y en determinados países pueden recurrir libremente a personal contratado, procedente del sector privado o de la función pública. A veces están dirigidas por un asistente técnico, titular de un contrato de servicio y que dispone de un amplio margen de manobra. En general se ha observado que el personal destinado en estas unidades de gestión es suficientemente cualificado.

26. La autonomía de las unidades de gestión constituye un factor de eficacia, sobre todo cuando éstas cuentan, además, con un dispositivo jurídico claro que les permite precisar, por vía contractual, sus relaciones con terceros. Sin embargo, cuando ocurre, como en algunos países, que dichas unidades no tienen capacidad jurídica para adjudicar contratos, sus relaciones con las demás partes implicadas en la ejecución de los programas, es decir la administración central, las autoridades locales, las agencias técnicas especializadas, los entes beneficiarios y la delegación, resultan demasiado imprecisas para identificar las responsabilidades de unos y otros en el momento en que surgen problemas de ejecución.

Recuadro nº 5

Marco jurídico de los dispositivos de gestión

1. En Madagascar, el papel de la unidad de gestión se confía a una agencia que se encarga también de la cooperación descentralizada, creada por decreto y con competencia plena para adjudicar a los municipios contratos distintos de los contratos del ordenador nacional.

2. En Uganda, el programa del octavo FED se ejecuta conforme a un protocolo firmado entre una entidad denominada «programa de microproyectos del FED», definido como «programa autónomo del Gobierno de Uganda», y cada uno de los consejos de los distritos participantes. El mismo documento indica, no obstante, que la unidad de gestión, cuyo responsable ha firmado el contrato, representa al ordenador de pagos nacional y a la Unión Europea. Aún queda por precisar el alcance de este contrato, en el que ni siquiera se precisa con claridad el número de las partes.

3. En Zimbabue, siguiendo la recomendación de un asesor jurídico, se inició el estudio de un proyecto de régimen jurídico privado, por el cual el ordenador de pagos nacional únicamente ocuparía un puesto en el consejo de administración. Ahora bien, las ventajas de esta propuesta son cuestionables.

⁽¹⁾ Véase el apartado II del informe intermedio sobre la desconcentración a 30 de abril de 2003, de la Dirección General de Relaciones Exteriores, en el que se precisa que la función de la sede debe evolucionar hacia una función de coordinación, de control de calidad, de control de gestión, de apoyo técnico y de mejora de las prácticas de trabajo.

⁽²⁾ Por ejemplo, la Decisión nº 3/90 del Consejo de Ministros ACP-CEE, de 29 de marzo de 1990, por la que se aprueban las disposiciones generales, las condiciones generales y las normas de procedimiento para la conciliación y el arbitraje, relativos a los contratos de obras, de suministros y de servicios financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y sobre su aplicación.

⁽³⁾ Su denominación varía según cada caso: comité de dirección, de orientación, de evaluación y, a veces, está subdividido en dos comités (evaluación y dirección) como en Zimbabue.

Un procedimiento de gestión adaptado y, en principio, restrictivo

27. Los programas plurianuales de microproyectos se ejecutan por tramos sucesivos, que, a su vez, son objeto de una programación basada en «presupuestos-programas». Estos documentos definen los microproyectos que deben proporcionarse en cada período de referencia, contienen una estimación del coste y prevén su financiación mediante anticipos, a la vez que proporcionan el marco presupuestario del funcionamiento de las unidades de gestión. Los períodos de ejecución y los tramos financieros deberían ser, en la medida de lo posible, anuales ⁽¹⁾, o, al menos, de una periodicidad definida y una duración razonable, para poder proceder sin demora al seguimiento de la realización de los objetivos y a la liquidación de los anticipos pagados. Los «presupuestos-programas» pierden su utilidad si no se cierran dentro del plazo previsto o si su período de su vigencia se amplía sistemáticamente mediante actas adicionales. Se han observado algunas excepciones al cumplimiento de estas normas.

28. A veces se efectúan gastos relativos a los programas de microproyectos al margen de los «presupuestos-programas», como es el caso, generalmente, de la asistencia técnica facilitada mediante contratos de servicio y de las prestaciones en materia de auditoría, o, en ocasiones, de determinados gastos de suministros o de equipamiento.

Recuadro nº 6

«Presupuestos-programas»

1. En Ghana, los «presupuestos-programas» nacionales abarcan períodos de un año y medio o más, están articulados con los programas de los distritos y son objeto de un compromiso contable central ⁽²⁾.
2. En Malawi, los «presupuestos-programas» recogen el conjunto de los gastos del programa. La financiación de cada uno de ellos es objeto de un compromiso único.
3. En Uganda, los «presupuestos-programas» figuran detalladamente, están ligados a los planes de desarrollo de los distritos y son objeto de un compromiso contable. Al margen de los «presupuestos-programas», la gestión del contrato de servicio relativo a la dirección de la unidad de gestión dio lugar, al final de 2002, a un pago sin contrapartida para el que habría sido necesario un análisis jurídico.
4. En Zimbabue, los «presupuestos-programas» sólo contienen objetivos sucintos como el número de las realizaciones previstas por sector para el año en cuestión. No son objeto de un compromiso contable. La información detallada sobre los proyectos aprobados figura en distintas series de fichas descriptivas, dirigidas a EuropeAid para compromisos contables sucesivos que, no obstante, se registran cada vez como «presupuestos-programas». Como, además, el 12º programa está financiado a la vez por el séptimo y el octavo FED, tanta fragmentación dificulta extremadamente el seguimiento financiero.

Un ritmo de ejecución de los programas en ocasiones demasiado lento

29. Las necesidades prioritarias por satisfacer son numerosas y las peticiones de las poblaciones locales continúan siendo muchas, por lo que la capacidad de absorción de los fondos de los programas de microproyectos por los países ACP resulta muy elevada. Sin embargo, se han observado retrasos significativos en la ejecución de determinados programas de los séptimo y octavo FED, retrasos que contribuyen a sobrecargar los gastos administrativos relativos a los programas y constituyen una fuente de decepción para las poblaciones afectadas. Las causas son múltiples y se refieren tanto a las limitaciones exteriores como a las deficiencias internas de gestión.

Recuadro nº 7

Ritmo de ejecución de los programas

1. En Ghana, pese a haberse aprobado la primera fase del 5º programa el 31 de mayo de 1999, el primer «presupuesto-programa» no se firmó hasta el 15 de junio de 2000 y el anticipo inicial no se ingresó en las cuentas hasta mayo de 2001. A partir de mayo de 2001, el período cubierto se prolongó mediante seis modificaciones sucesivas. Por su parte, el segundo «presupuesto-programa» lanzado en julio de 2002, sufría ya un retraso de ejecución significativo al final de 2002.
2. En Malawi, debido a la falta de coordinación entre la unidad de gestión y sus oficinas locales, el 3º programa no pudo financiar todos los proyectos aprobados. En 2002 el comité de orientación impartió instrucciones para que el examen local de los proyectos fuera más selectivo.
3. En Uganda, el programa lanzado en 1996 en la región del Karamoja no se había cerrado en 2001 debido, en parte, a la inseguridad local. El primer «presupuesto-programa» de este programa, que cubría el período 1998-1999, se modificó tres veces y su período de vigencia se prolongó hasta el 31 de julio de 2002. En el caso del programa del octavo FED, se produjeron varias ampliaciones y de «presupuestos-programas» y su grado de superposición fue excesivo. En diciembre de 2002, se encontraban abiertos tres «presupuestos-programas» relativos al mismo programa.
4. En Zambia, en marzo de 2003, más de un año después de la firma del convenio de financiación de la fase II del programa, casi todos los fondos se habían comprometido en relación con un número de proyectos equivalente a menos de la mitad de lo previsto. En la misma fecha, 125 proyectos se mantenían a la espera de ejecución, muchos de los cuales estaban aprobados desde hacía más de un año.
5. En Zimbabue, en 2001 y 2002, la situación económica del país -hiperinflación y tipos de cambio aberrantes- provocó que, a lo largo del año, las dotaciones asignadas a diversos proyectos del 12º programa plurianual resultaran insuficientes. La finalización de estos proyectos se pospuso en varios casos.

⁽¹⁾ Denominados comúnmente «presupuestos-programas anuales».

⁽²⁾ En este recuadro, el compromiso contable es el efectuado en OLAS.

La organización financiera y contable, y el control resultan satisfactorios pero pueden mejorarse

30. Los fondos necesarios para los proyectos y los gastos administrativos de las unidades de gestión se abonan en cuentas de anticipos. El importe del primer anticipo supone, por lo general, entre el 30 % y el 50 % de las necesidades estimadas. Las cuentas se alimentan nuevamente en función de la correcta utilización de dichos anticipos. La aplicación de este mecanismo implica una serie de riesgos, debido a las importantes sumas que se abonan antes de la prestación del servicio.

31. También constituye un riesgo inherente a los programas de microproyectos la dispersión de las operaciones en numerosos lugares, pues, de esta forma, su supervisión resulta difícil y costosa. La creación de oficinas regionales o el refuerzo del papel de las administraciones locales ha permitido mejorar el seguimiento de los proyectos pero no ha reducido los costes administrativos derivados de dicha dispersión. El peso presupuestario de estos costes ⁽¹⁾ varía mucho de un país a otro (10 % en Malauí, 17 % en Zambia, 20 % en Madagascar y en Zimbabue). No obstante, su comparación no es suficiente para medir la eficiencia de las gestiones, pues la valorización de los trabajos confiados a la administración local y las limitaciones geográficas y económicas también son muy diferentes según el país de que se trate.

32. Con objeto de tener en cuenta estos riesgos a la hora de organizar los circuitos de gasto y de concebir el control interno, los países han combinado de distintas formas centralización y descentralización contable, control externo y control interno. En algunos países, los gestores abren cuentas distintas para cada categoría de gastos y en otros, todos los gastos se efectúan a través de las mismas cuentas. La separación de las cuentas de gastos de operaciones de los gastos administrativos facilita el seguimiento de los costes administrativos y su control.

33. Los sistemas de gestión contable y financiera de los programas de microproyectos examinados por el Tribunal resultaban globalmente satisfactorios, si bien su definición y su funcionamiento podrían mejorarse, en particular la función de control. Se señalaron insuficiencias concretas, especialmente durante la auditoría financiera de las operaciones del ejercicio 2002 seleccionadas y examinadas como elementos de apoyo de la declaración de fiabilidad del Tribunal sobre la gestión de los FED. Algunas de estas disfunciones tienen que ver con la falta de competencia técnica y, en ocasiones, con la precariedad de medios materiales de la administración local.

⁽¹⁾ Gastos administrativos previstos en los convenios de financiación y los «presupuestos-programas».

Recuadro nº 8

Organización financiera y contable

1. En Ghana, los distritos pagan los trabajos y aplican sus propios procedimientos de control previo; además llevan las cuentas locales alimentadas por los anticipos de la unidad de gestión. Los controles que preceden al nuevo ingreso en la cuenta central son de carácter interno. El convenio de financiación del 5º programa subordinaba, no obstante, la financiación de la segunda fase a una evaluación externa de la primera fase que se realizó después de haberse ingresado los fondos. Se observaron varios casos de incumplimiento de los procedimientos de licitación locales.

2. En Madagascar, los municipios gestionan cuentas destinadas a los proyectos, pero el control previo de los gastos lo efectúan las oficinas de gestión regionales. El control posterior de los gastos, que condiciona los ingresos siguientes en una única cuenta nacional de anticipos, se confía a un servicio dependiente del ordenador de pagos nacional, que tiene por objeto controlar todas las operaciones del FED gestionadas por «presupuestos-programas». Las deficiencias que aquí se observaron estaban relacionadas con una documentación jurídica no siempre completa y con la aceptación de aberrantes precios unitarios al examinar las ofertas.

3. En Malauí, existen cuentas distintas para los gastos de operaciones y para los gastos administrativos. La unidad de gestión centraliza los procedimientos de compra y de gasto, buscando los precios más competitivos. No obstante, este sistema representa una carga de trabajo que justificaría una desconcentración en favor de las oficinas de gestión regionales. La realimentación de las cuentas se basa en inspecciones externas confiadas a empresas privadas que efectúan controles físicos y periódicos. Pero los informes de los auditores, que a menudo contienen reservas, no son objeto de un seguimiento ulterior.

4. En Uganda, los distritos pagan los trabajos desde cuentas locales que se nutren de los anticipos de la unidad de gestión y efectúan el control previo de los gastos. El control posterior de carácter trimestral se confía a una empresa de auditoría local encargada, simultáneamente, del control de las cuentas y de la formación in situ de los contables locales que las llevan. No está suficientemente clara la separación de las funciones de control externo y de asesoramiento y, además, la unidad de gestión y la delegación no atienden a las útiles observaciones del auditor general de Uganda sobre la contabilidad de los microproyectos que llevan los distritos.

5. En Zambia, si bien la verificación interna del buen uso de los anticipos corre a cargo de un grupo de tres personas, en la práctica, hasta enero de 2003 sólo se encargó una persona de esta tarea, que ocupaba un sencillo puesto de asistente, lo que debilitó el sistema de control. Además, el último control externo comunicado a los auditores del Tribunal en marzo de 2003 incluía únicamente los gastos administrativos del ejercicio 2001, razón por la cual no existía un informe relativo al ejercicio 2000.

6. En Zimbabue, el control previo de todos los gastos está centralizado. Los gastos de operaciones se ejecutan a partir de una cuenta central, dirigida por la unidad de gestión y los gastos administrativos de las cinco unidades de gestión regionales, a partir de cuentas locales, alimentadas con ingresos de la cuenta administrativa central. La re-alimentación de las cuentas depende de los controles trimestrales que efectúa la filial local de una empresa internacional. Ahora bien, estos controles no incluyen los ingresos de las cuentas ni verificaciones sobre el terreno, limitándose así la utilidad de sus certificados.

Respeto adecuado del principio de cofinanciación por los beneficiarios

34. En la mayoría de los casos, la contribución de los beneficiarios que prevé el Convenio de Lomé se realiza en especie (suministro de ladrillos, arena y materiales diversos) o consiste en prestaciones (participación en las obras de construcción), lo que dificulta su contabilización. Cuando ésta se considera imposible, o bien es demasiado formal, se comprueba si existe una contribución significativa. Aun cuando en las cuentas del proyecto casi siempre se incluye una evaluación detallada, sus resultados difícilmente se pueden comprobar, por falta de justificantes y de referencias económicas formales.

35. El Convenio de Lomé debe aplicarse con discernimiento a la hora de calcular la contribución que se exige a los beneficiarios. Por ejemplo, con frecuencia se reconoce que la epidemia del SIDA afecta la capacidad de contribución de las poblaciones rurales más afectadas; por tanto, pese al acuerdo unánime de que es preciso respetar estrictamente la norma relativa a dicha contribución, en algunos contextos muy difíciles, la falta de flexibilidad podría privar a las poblaciones más pobres de una respuesta a las necesidades prioritarias conforme a la intencionalidad del Convenio. La posibilidad de sustituir la contribución de los beneficiarios por la del Estado ACP, es decir de la administración local, depende de la capacidad contributiva de ésta. Los controles sobre el terreno demostraron que, no obstante, es posible esforzarse por lograr más rigor en la gestión y en la medida de las contribuciones.

El seguimiento es satisfactorio pero puede mejorarse

36. A pesar de las limitaciones inherentes a la dispersión de las operaciones, el seguimiento de la ejecución de los trabajos de construcción o de renovación es en general satisfactorio, debido, especialmente a la implicación de los beneficiarios. Ahora bien, todavía puede mejorarse, sobre todo en el caso de los proyectos más complejos, que requieren una mayor experiencia técnica.

Recuadro nº 9

Seguimiento técnico de las infraestructuras

1. En Madagascar, las principales insuficiencias del seguimiento técnico tienen su origen en un procedimiento de aceptación de las obras carente de marco apropiado, que llevó, por ejemplo, al equipo local a aceptar un edificio escolar de calidad mediocre.
2. En Malawi, el seguimiento de los proyectos se lleva cabo mediante inspecciones sobre el terreno que efectúan periódicamente agentes especializados de las oficinas locales de la unidad de gestión y, a veces, miembros del comité de orientación. Los beneficiarios participan en la supervisión verificando la puesta a disposición de los materiales comprados por vía central.
3. En Uganda, en el marco del programa del octavo FED, la responsabilidad del seguimiento técnico y del mantenimiento se delegó en los distritos, como ente propietario de las infraestructuras. La calidad técnica de las infraestructuras del FED, superior a la de las que financia la administración nacional en el marco de sus programas de equipamiento, permite cumplir con estas obligaciones.
4. En Zimbabue, la supervisión técnica se confía a los distritos o a agencias técnicas nacionales especializadas. La calidad de la ayuda aportada en este marco varía mucho de un proyecto a otro, pues depende de la formación y la disponibilidad del personal encargado y de las limitaciones geográficas y financieras que surjan. Por otra parte, los beneficiarios supervisan la actividad de las empresas en los lugares donde tienen lugar los trabajos, en la medida que lo permiten sus conocimientos técnicos, los cuales se perfeccionan mediante acciones de formación y de sensibilización.

37. Además del seguimiento técnico e individual de las realizaciones, es importante que la ejecución de los programas se controle a través de una información útil sobre la gestión que abarque períodos, categorías de gastos o de beneficiarios y zonas geográficas. Ahora bien, a menudo, los sistemas de información no permiten este seguimiento, pues, según el caso, los datos que se reciben son o escasos o demasiado abundantes, confusos o poco pertinentes. Los comités de dirección reciben múltiples informes cuyo contenido resulta con frecuencia redundante y poco útil.

Recuadro nº 10

Sistemas de información

1. En Gana, al final de 2002 todavía no se había establecido el programa del seguimiento informatizado MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation) que debía constituir uno de los pilares de la gestión del 5º programa en los términos del convenio de financiación (enero de 1999) y tratar, además de la integridad de los datos físicos y financieros de los proyectos, la evaluación por los beneficiarios y la hipótesis de referencia ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ El método de la hipótesis de referencia o «baseline data» tiene la finalidad de reconstruir, de la forma más precisa posible, cómo hubiera evolucionado una situación concreta sin la intervención del programa destinado a mejorarla.

2. En Madagascar, la unidad de gestión transmite demasiados datos diseminados entre los diferentes tipos de informes (ficha del proyecto, cuadros, informes periódicos, etc), de manera que no resulta fácil distinguir claramente cuál contiene los datos exactos. Se evitarían muchas faltas de coherencia si la información que proporciona la unidad fuera más simple, estuviera centrada en el proyecto y procediera de la misma fuente.

3. En Malawi, la información relativa a los proyectos se registra en documentos separados, lo que impide consultar el conjunto de los datos de cada proyecto concreto. No es posible aprovechar la información destinada a facilitar una mejor evaluación interna, es decir, los datos relacionados con la situación socioeconómica de la población, los sectores previstos y la situación anterior a la puesta en marcha de los proyectos. La unidad de gestión no dispone del sistema informático que permita recabar y utilizar mejor la información disponible.

4. En Uganda se observó una tendencia a la multiplicación de los informes y a la falta de síntesis. En el caso del único programa del octavo FED, el número de informes distintos que se elaboraron a lo largo de un ejercicio, y que se consideran útiles para la unidad de gestión excede el centenar.

5. En Zimbabue, las insuficiencias del sistema de información se agravaron por la fragmentación de la financiación de los proyectos en diferentes compromisos contables. Esta situación impide casi totalmente un seguimiento que responda al principio de gestión del ciclo del proyecto al que se refiere la Comisión. El sistema de información, que sigue el modelo del sistema contable, no puede proporcionar rápidamente una imagen completa de la situación física y financiera de un proyecto concreto.



Se construyeron numerosas escuelas primarias

40. Casi siempre, los beneficiarios están organizados en comités de proyectos, que o bien ya existían (en el caso de renovaciones), o se crearon especialmente a estos efectos. Los representantes de este comité entrevistados durante los controles entendían la exigencia propia de los programas del FED, referente a la contribución sustancial de los beneficiarios finales. Este respeto del principio de participación de los beneficiarios constituye una condición esencial para que los proyectos resulten sostenibles y, al mismo tiempo, puede considerarse, en sí, como un resultado positivo, pues, efectivamente, responde al objetivo denominado de «apropiación» destacado en el Acuerdo de Cotonú.

No obstante, el impacto es difícil de medir

41. Para programar los proyectos es preciso medir las necesidades y definir previamente unos indicadores que, a su vez, permitan medir el impacto a posteriori. La metodología de gestión de los programas de la Comisión, que se resume en marcos lógicos, distingue entre los resultados de los programas (puesta a disposición de infraestructuras y servicios) y su impacto (mejora de la vida de las poblaciones).

42. Las necesidades prioritarias y la respuesta que obtienen se miden en el plan nacional en los países ACP. Así, la respuesta a la necesidad de agua potable se medirá por la proximidad de los puntos de agua ⁽¹⁾. La respuesta a la necesidad de cuidados médicos se medirá según los criterios de la OMS y la respuesta a la necesidad de educación por la tasa de escolarización o el número de alumnos por clase.

⁽¹⁾ La distancia que es preciso recorrer para acceder al agua potable es un criterio habitual.

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

Resultados inmediatos muy positivos

38. El Convenio de Lomé espera de los microproyectos una repercusión económica y social en la vida de las poblaciones y una respuesta a las necesidades prioritarias manifestadas y comprobadas.

39. Así pues se llevó a cabo un examen detenido de los expedientes y se efectuaron inspecciones sobre el terreno, en contacto con las poblaciones beneficiarias, de una serie de microproyectos seleccionados por el Tribunal en los seis países visitados. Mediante este control se observaron una serie de deficiencias que deben corregirse, de las que a continuación se presentan algunos ejemplos, pero sobre todo se demostró que, en la gran mayoría de los casos, se había aportado una respuesta útil a necesidades esenciales, conforme a la intencionalidad del Convenio de Lomé.

43. No obstante, la evolución de las estadísticas nacionales o incluso regionales no es suficiente para identificar el impacto de los programas del FED. En efecto, conviene distinguir este impacto del ejercido por los programas comparables, más aún si se tiene en cuenta que los proyectos financiados no son de gran envergadura ⁽¹⁾.

44. Los países donantes, las ONG y los Estados ACP no comparten la información acerca de sus acciones en lo que se refiere a los microproyectos, por lo que sería útil conocer, en cada país, el número total de aulas, de dispensarios, de sistemas de traída de agua o de saneamiento realizados o rehabilitados en el transcurso de todo un año, con independencia de los microproyectos del FED, teniendo en cuenta su peso relativo en la ayuda al desarrollo.

45. La falta de información acerca del entorno no es el único obstáculo para medir el impacto de los microproyectos. El exceso de ambición de los indicadores de medida previstos por los programas constituye una fuente añadida de dificultades. En ocasiones el método del marco lógico resulta demasiado teórico. Así, algunos programas contemplaban disponer de indicadores objetivamente verificables, pero demasiado sofisticados, que, con frecuencia, no están disponibles, pues se apoyan en un trabajo estadístico excesivamente costoso.

46. Otra dificultad consiste en la existencia incontestable, pero difusa, de un impacto indirecto, más marcado y visible a corto plazo, en relación con algunos proyectos. Por ejemplo, aunque los microproyectos de regadío y de electrificación responden directamente a las necesidades de los entes que dieron lugar al proyecto, ofrecen posibilidades de desarrollo económico al conjunto de la población de las zonas afectadas.



Una presa: numerosos beneficiarios indirectos

47. En estas condiciones, es preferible reconocer que el impacto no se puede medir con precisión, antes que especular con cifras que no son verificables.

⁽¹⁾ Los proyectos pequeños constituyen un ámbito de intervención privilegiado de las ONG.

Recuadro nº 11

Medición del impacto

1. En Ghana, el objetivo del 5º programa, que consistía en incrementar el uso de las infraestructuras sociales rehabilitándolas, no contenía un dispositivo de medición adecuado. En particular, el capítulo «evaluación por los beneficiarios» previsto en el convenio de financiación no dio los resultados esperados. Los indicadores de impacto incluidos en el marco lógico no resultaron de ninguna utilidad.

2. En Madagascar, los resultados esperados del programa financiado por el séptimo FED podían comprobarse y se expresaban en número de infraestructuras. Más allá del trabajo realizado, el PAICAL tiene por objeto lograr resultados difícilmente medibles como son el aumento de los servicios básicos prestados a la población, el refuerzo de la concertación entre la sociedad civil, los representantes elegidos y las administraciones locales, y la mejora de las competencias de gestión local.

3. En Malawi, el 3º programa prevé verificar los resultados esperados en términos de lucha contra la pobreza y de mejora de las condiciones de vida, mediante indicadores que deben aportar los ministerios de educación y saneamiento. No se utilizó ningún indicador de este tipo.

4. En Uganda no se realizó el estudio de impacto previsto en los microproyectos financiados por el octavo FED. El marco lógico de referencia prevé, a la vez, «indicadores objetivos y verificables», que resultan imposibles de comprobar para el FED solo en el nivel de los distritos afectados, debido a la debilidad de las herramientas estadísticas y de los indicadores más realistas, más orientados al resultado material que al impacto. El conjunto no permite medir una posible mejora de la calidad de vida de las poblaciones.

5. En Zimbabue, el 12º programa plurianual utiliza indicadores de resultado realistas, como son el número de infraestructuras económicas o sociales terminadas, y evita los indicadores de impacto, de muy difícil utilidad. La evaluación externa de los programas ha demostrado que era imposible cuantificar el beneficio de los microproyectos e, incluso, establecer el número total de beneficiarios con ayuda de un método incontestable. La evaluación de los programas del séptimo FED mostró la ausencia de datos cuantitativos y basó su opinión (por otro lado muy favorable) sobre indicadores cualitativos, cuyo contenido, sin embargo, no siempre se explica detalladamente.

La sostenibilidad de la respuesta a las necesidades es, con frecuencia, frágil

48. La respuesta aportada por los programas plurianuales de microproyectos a las necesidades de las poblaciones que dan lugar a los proyectos debe examinarse teniendo en cuenta las

particularidades de los principales ámbitos afectados que son la educación, la salud y el desarrollo económico rural. El carácter sostenible de esta respuesta, incluso si no figura expresamente en el Convenio de Lomé, constituye un criterio esencial de apreciación del resultado.

49. La principal condición para garantizar la sostenibilidad de los trabajos es su calidad inicial. Ahora bien, una política de acompañamiento eficaz resulta igualmente necesaria para asegurar dicha sostenibilidad. Cuando los trabajos generan ingresos financieros se destina un presupuesto a su mantenimiento. Como complemento, la apropiación por los beneficiarios es una condición para la viabilidad de los proyectos.

50. Tras concluir los controles efectuados en los seis países seleccionados, el Tribunal considera satisfactorios los esfuerzos realizados para asegurar la sostenibilidad de los microproyectos. Los proyectos controlados reunían, salvo contadas excepciones, condiciones de sostenibilidad satisfactorias o un estado de conservación aceptable en el caso de los más antiguos. No obstante, como ya se ha indicado anteriormente, la falta de estudios dedicados a estos últimos limita el conocimiento del carácter sostenible global de los microproyectos y aunque en el momento de las inspecciones se observe que su funcionamiento es satisfactorio, en el contexto de la mayoría de los países africanos es, sin embargo, frágil. El principal criterio de sostenibilidad consiste en el apoyo de la administración nacional, central o local.

Sectores sociales: educación y salud

51. Las particularidades de los sectores de educación y salud tienen su origen en los entes beneficiarios, en la complejidad técnica de los microproyectos, en la necesidad de experiencia y de asistencia que precisan obtener de la administración nacional o local.



Escuelas secundarias construidas o equipadas con éxito

52. En el sector de la educación, los programas de microproyectos financian la construcción y la renovación de escuelas primarias o secundarias y, en algunos casos, su mobiliario, dotación de libros y material de laboratorio. Este sector está adaptado a los microproyectos. El nivel de formación de los promotores de los proyectos, de los profesores y de los padres de los alumnos constituye un elemento esencial de éxito. La simplicidad y la homogeneidad en la construcción de los edificios escolares constituyen otro elemento favorable. Los recursos necesarios para financiar los trabajos menores de mantenimiento los aporta la administración nacional cuando la escuela es gratuita, o se consiguen mediante la contribución de los padres cuando no lo es. Debido a las razones sociológicas mencionadas anteriormente, estos recursos están, por lo general, bien gestionados.

53. En el sector de la salud, los microproyectos se tropiezan con limitaciones más fuertes y sus resultados son más frágiles. Los programas financian la construcción y la renovación de dispensarios, de hospitales pequeños y de alojamientos para el personal sanitario, así como la adquisición de mobiliario clínico sencillo, siendo el abastecimiento de medicinas responsabilidad de la administración nacional. Una de las dificultades inherentes a este sector radica en los beneficiarios, población más difusa y afectada menos positivamente que los padres de alumnos, incluso si los comités de usuarios desempeñan un papel activo. Además, la regularidad con la que la administración nacional realiza este abastecimiento constituye una cuestión más sensible que la del suministro de equipamiento escolar, cuyo ritmo de renovación es más lento.



Dispensarios en los que hay que asegurar un funcionamiento regular

54. Los proyectos relacionados con la traída de agua potable y de saneamiento, es decir pozos o letrinas, contribuyen a mejorar la salud pública y tienen menos limitaciones.

Recuadro nº 12**Microproyectos en los sectores sociales**

1. En Ghana, la mayoría de las infraestructuras examinadas se utilizaban conforme a su destino inicial, excepto en contados casos. Por ejemplo, una clínica rural financiada por el 4º programa se utilizaba en principio como cocina y alojamiento de una enfermera, mientras que el alojamiento inicialmente previsto para ella lo ocupaban una comadrona y una institutriz. En otra clínica no tenían lugar actividades médicas desde hacía más de un año. Alrededor de la cuarta parte de las infraestructuras examinadas tenían problemas visibles como grietas, que necesitaban una intervención técnica fuera del alcance de los beneficiarios y en los que estaba justificada una intervención de los servicios del distrito. Además de la financiación de las grandes reparaciones, era problemático encontrar el personal necesario, debido al gran número de escuelas situadas en zonas rurales retiradas. Incluso aunque era evidente la mejora de la vida de las poblaciones gracias a un claro incremento del acceso a los servicios públicos en el ámbito social, los problemas de sostenibilidad de los programas anteriores aún persistían: apoyo insuficiente de los ministerios técnicos de sanidad y educación, ausencia de mobiliario y de renovación de los equipos.

2. En Madagascar, con excepción de una escuela secundaria, los proyectos visitados mostraban una calidad satisfactoria y respondían a las expectativas de los beneficiarios.

3. En Malawi se crearon comités de gestión de los microproyectos, para ocuparse de los mismos después de su finalización. El personal de las unidades de gestión desarrollan acciones de sensibilización, con el fin de impulsar un sentimiento de apropiación y la conciencia de la necesidad de responsabilidades para la buena conservación de las infraestructuras. Como las escuelas secundarias son de pago, sus comités de gestión han creado fondos permanentes destinados a garantizar su mantenimiento continuado. En el caso de las escuelas primarias gratuitas, los entes beneficiarios consideran, generalmente, que el gobierno es responsable de este mantenimiento, por lo que no han creado unos fondos permanentes alimentados por los padres de los alumnos.

4. En Uganda, los dos programas examinados financian la construcción y la renovación de escuelas primarias, dedicando una especial atención al servicio de comidas de los alumnos en la escuela, pues así se facilita su asistencia regular, y al alojamiento del profesorado en el mismo lugar, lo que aumenta la disponibilidad de personal motivado. El principio de gratuidad escolar lo impone el Estado en el marco del programa de voluntad de educación primaria universal. Como compensación, se destinan presupuestos a las escuelas para su mantenimiento. El estado de conservación de las escuelas y dispensarios visitados era satisfactorio, pero su mobiliario resultaba muy desigual.

5. En Zimbabue, la decisión del Consejo de la Unión Europea de bloquear todas las ayudas que no beneficien directamente a la población concede una gran importancia a los microproyectos, cuyo principal objetivo es precisamente la ayuda directa.

— La situación monetaria del país tiene repercusiones negativas para las poblaciones más pobres, que deberían ser, precisamente, los beneficiarios de la ayuda del FED. Así, en 2002, las dotaciones financieras asignadas a proyectos de infraestructuras en el marco del 12º programa plurianual de microproyectos resultaron, en diversas ocasiones, insuficientes, debido al efecto combinado de un tipo de cambio muy desfavorable y del brusco incremento de los precios que sufrieron los contratistas. En consecuencia se decidieron dotaciones suplementarias y se revisaron a la baja las prestaciones iniciales, en detrimento de los entes beneficiarios, que sin embargo habían aportado su contribución reglamentaria para la realización de los proyectos.

— Por ejemplo, un proyecto de traída de agua potable sólo pudo finalizarse con una contribución suplementaria del ente beneficiario; otro, pese a estar terminado en gran parte, no pudo entrar en funcionamiento, de manera que la población local quedó privada de todo servicio. En un dispensario rural, situado en una región prioritaria debido a la epidemia del SIDA, únicamente se había suministrado la mitad de los equipos financiados por los programas, a causa del agotamiento de los fondos. El ente beneficiario había elegido mantener los materiales de construcción y, en su lugar, renunciar a la fontanería del alojamiento de la enfermera y a los equipos médicos suplementarios.

— Se pudo comprobar que se había logrado el objetivo del 9º y del 12º programa del ámbito de la educación, que consistía en mejorar la calidad de la formación suministrada. El equipamiento de laboratorios de ciencias en escuelas secundarias debe permitir que las escuelas sean objeto de más reconocimiento por el ministerio de educación y que se concedan títulos del más alto nivel. Se prestó una atención constante al alojamiento del profesorado. En las escuelas visitadas, el material financiado por el FED se encontraba, por lo general, almacenado de forma satisfactoria y en buen estado.

Sectores económicos

55. Los proyectos que apoyan actividades comerciales destinadas a generar ingresos tropiezan con dificultades ligadas al bajo nivel de formación de los entes que inician los proyectos, a la complejidad técnica de estos últimos, a su delicada inserción en los circuitos económicos y a los riesgos climáticos. De hecho, la fiscalización detectó numerosos casos de mal funcionamiento en este sector. Los microproyectos económicos son menos numerosos e implican, a menudo, un coste unitario más elevado y la necesidad de mayor experiencia y asistencia técnica, pero en términos de desarrollo y de mejora sostenibles del nivel de vida, sus beneficios justifican que los programas afronten los riesgos mencionados.



Un molino de harina, cuya rentabilidad deberá asegurarse

56. Las principales actividades en este ámbito son la construcción de equipos destinados, entre otras finalidades, al regadío (presas, canales, bombas), el almacenado de las cosechas (silos), su transformación (molinos), la comercialización de los productos (plazas de mercado), su transporte (red viaria local), los cuidados de la cabaña (mangas de manejo para las vacunaciones) ⁽¹⁾. También se financian actividades artesanales de interés local. En algunos países se practica la financiación mediante préstamos, pero en otros se abandonó debido a que los tipos de reembolso, con frecuencia, eran débiles o a la falta de experiencia de los gestores en este ámbito.

Recuadro nº 13

Actividades generadoras de ingresos

1. En Malawi, los principales casos de mal funcionamiento detectados afectaban a proyectos generadores de ingresos y financiados mediante préstamos, bajo el control directo de la unidad de gestión nacional. Una granja de cerdos gestionada por un grupo de cinco personas se había beneficiado de un préstamo inicial de una duración de un año y medio y de una subvención que no se había aprobado formalmente. Los retrasos que afectaban a los reembolsos llegaban a cinco meses en la fecha de la inspección, pues los gestores no habían podido engordar los animales para obtener un precio correcto a la hora de venderlos. El proyecto de una panadería no era subvencionable, pues el préstamo se había concedido a una sola persona, la cual poseía, además, un puesto administrativo en la delegación en el momento de la decisión. Otro proyecto, que consistía en una serrería, no funcionaba a raíz de una avería técnica sin reparar.

2. En Uganda, la financiación mediante préstamos de proyectos económicos que prevé el programa de Karamoja fracasó, de manera que se trasladó a un programa autónomo, gestionado por una unidad especializada en el microcrédito. El programa de microproyectos subvencionó, no obstante, la construcción de varios cercados, de un dispensario veterinario y de un edificio de la administración tributaria para dos proyectos destinados a facilitar la gestión de mercados de ganado y la recaudación de impuestos locales procedentes de las ventas de animales. Estos proyectos, cuya construcción se había interrumpido y no se habían entregado oficialmente a los beneficiarios, mostraban poca actividad al final de 2002; menos de tres años después de finalizar los trabajos, uno de ellos se había deteriorado (cercas no apropiadas a la presión de los animales).

3. En Zimbabue, los proyectos de naturaleza económica se financian mediante subvenciones. La unidad de gestión favorece las técnicas simples y poco costosas, como el riego por gravitación. La renovación de un sistema de riego de este tipo, iniciado en 1932 en el sudeste del país, constituye, pese a grandes dificultades, como el hecho de enarenarse y el gran incremento natural de la población beneficiaria, un ejemplo positivo de ayuda prestada a proyectos existentes, cuyo papel ha quedado demostrado y su potencial de desarrollo resulta significativo. Sin embargo, en el caso de un sistema de riego situado en la misma región, la producción y la comercialización de una buena cosecha, condición para que el proyecto tuviera éxito, no pudo llevarse a cabo. En esta zona de llanura fue preciso recurrir a una tecnología frágil, de bombeo eléctrico, en lugar del sistema de gravitación, mucho más duradero. En el momento de la visita, el riesgo que afectaba a la vida del sistema era elevado, pues la bomba eléctrica ya estaba parcialmente oxidada y presentaba fugas.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión

57. Con financiaciones limitadas, los programas plurianuales de microproyectos permiten prestar un servicio real a las poblaciones más pobres, respetando las normas del Convenio de Lomé y los principios de iniciativa y de participación. En este sentido constituyen un ejemplo convincente de aprovechamiento, económico, eficaz y eficiente de los recursos FED (apartados 38 a 40). Cada país pudo adaptar la ejecución de los programas de microproyectos a sus estructuras y a sus orientaciones políticas. Los criterios de subvencionabilidad de los programas plurianuales de microproyectos pueden diferir ampliamente de un país a otro, en función de la interpretación que se dé a los términos del Convenio de Lomé (apartados 14 y 15).

58. Aún cuando el propio impacto del FED no se haya medido y parezca difícil de medir más allá de los proyectos individuales

⁽¹⁾ Una manga de manejo permite inmovilizar los animales para facilitar la administración de vacunas.

(apartados 41 a 47), en la mayoría de los casos, los microproyectos aportan una respuesta útil a necesidades esenciales.

59. No obstante, la fiscalización del Tribunal ha detectado algunas insuficiencias de gestión y algunos riesgos inherentes a estos programas, que, sin cuestionar el interés que reviste su continuación, requieren una acción correctora o una vigilancia particular.

60. Los servicios centrales de la Comisión no disponen de información suficiente sobre los programas plurianuales de microproyectos, lo que limita la ayuda que éstos podrían aportar a las delegaciones (apartados 17 a 20) y los programas comparables no se tienen suficientemente en cuenta en la concepción y la evaluación de los programas del FED (apartado 11).

61. La Comisión no ha establecido normas internas y guías de gestión específicas para los programas de microproyectos, lo que da lugar a una multiplicación de guías locales de calidad desigual (apartados 21 a 23). El régimen jurídico de las unidades de gestión no se encuentra suficientemente explícito en los documentos de referencia de los programas (apartado 26). Las normas de gestión de los «presupuestos-programas» no siempre se siguen con el rigor necesario, en particular en lo que se refiere a la ampliación de los períodos de ejecución (apartados 27 y 28) y se observaron retrasos perjudiciales en la ejecución de los programas (apartado 9).

62. Si bien los sistemas de gestión contable y financiera de los programas resultan globalmente satisfactorios, los procedimientos de control interno contienen debilidades y la información de gestión relativa a los proyectos es, con frecuencia, poco consistente, demasiado abundante, confusa o escasamente pertinente (apartados 30 a 33).



Necesidad de mantener los sistemas de irrigación

63. No se realizan evaluaciones de los programas nacionales una vez transcurrido un largo período, algo que, sin embargo, podría aportar enseñanzas útiles sobre la sostenibilidad de los antiguos proyectos y permitiría tener mejor en cuenta las cuestiones relativas a dicha sostenibilidad en los proyectos futuros. Los trabajos de evaluación que sobrepasan el marco de un solo país son demasiado infrecuentes y antiguos como para resultar útiles a la Comisión (apartado 10). La falta de información consolidada y fiable sobre la ayuda a la financiación de las pequeñas infraestructuras en los países ACP impide apreciar la contribución real del FED en este ámbito (apartado 44).

64. Ahora bien, pese al buen estado general que se observó en los proyectos transcurridos algunos años, la sostenibilidad de los mismos sigue siendo frágil en numerosos casos, así como incierta la calidad del servicio prestado, en particular en los ámbitos de la salud y del desarrollo económico rural (apartados 53, 55 y 56).

Recomendaciones

65. Se invita a la Comisión a poner en práctica las recomendaciones siguientes:

- a) organizar sus servicios centrales con objeto de recabar y analizar la información pertinente sobre las orientaciones generales y los resultados globales de los programas plurianuales de microproyectos y para poder, así, apoyar, mejorar y fomentar en mayor medida este interesante instrumento de desarrollo local;
- b) poner a disposición de las delegaciones una guía común de gestión de los microproyectos que tenga en cuenta las especificidades del instrumento y la experiencia adquirida en este ámbito;
- c) dedicar más atención al régimen legal de las unidades de gestión de los microproyectos y a la formalización jurídica de las relaciones con sus socios, en particular con las administraciones locales;
- d) velar por que la ejecución a través de «presupuestos-programas» esté mejor controlada, con objeto de asegurar un buen seguimiento del ciclo del proyecto y el respeto de plazos, respondiendo a las expectativas prioritarias de la población;
- e) examinar con más atención las condiciones de sostenibilidad de los microproyectos, en particular el papel que debe confiarse, a estos efectos, a las administraciones locales en las

diferentes fases de cada uno. El Tribunal considera que sería, efectivamente, deseable, realizar más esfuerzos con vistas a que las administraciones locales de los países ACP se vinculen más en la realización de los programas plurianuales de micro-proyectos ⁽¹⁾;

- f) adoptar métodos realistas en cada país para medir los resultados y aprovechar mejor los trabajos de evaluación, así como realizar más evaluaciones relativas a varios países, con objeto de identificar y dar a conocer a las delegaciones las mejores prácticas.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de los días 17 y 18 de diciembre de 2003.

Por el Tribunal de Cuentas
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

⁽¹⁾ Véanse, en el mismo espíritu, las recomendaciones de los apartados 101 y 102 del Informe Especial n° 2/2003 sobre la aplicación de la política de seguridad alimentaria en países en desarrollo financiada por el presupuesto general de la Unión Europea (DO C 93 de 17.4.2003).

ANEXO I

MICROPROYECTOS FINANCIADOS POR LOS SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO FED
(Situación a 31/12/2002) ⁽¹⁾

(millones de euros)

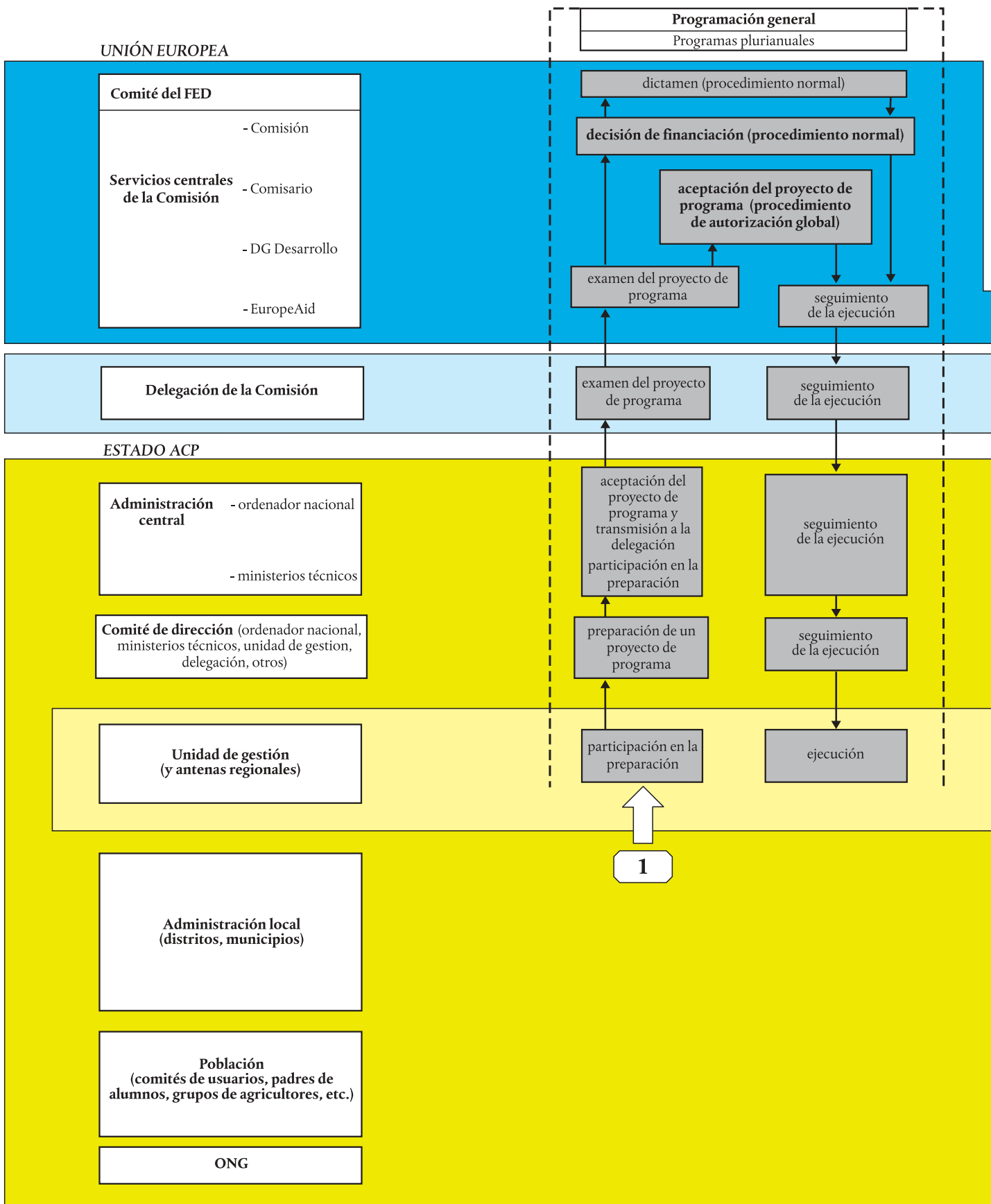
País	Decidido
Malawi	64,47
Zimbabue	64,12
Nigeria	63,10
Ghana	47,72
Zambia	42,87
Togo	36,78
Uganda	33,32
Madagascar	20,88
Chad	18,10
Malí	17,91
Ruanda	15,78
Papúa-Nueva Guinea	15,76
Congo	14,28
Angola	13,91
Lesoto	10,66
Suazilandia	9,75
Senegal	9,70
Mozambique	9,21
Kenia	8,24
Burundi	7,78
República Dominicana	7,57
Tanzania	7,53
Surinam	7,21
Comoras	7,17
Guinea	6,25
Níger	6,18
República Centroafricana	6,15
Costa de Marfil	5,64
Mauricio	5,36
Botsuana	4,00
Namibia	4,00
Islas Salomón	3,18
Sudán	3,11
Fiyi	3,03
Dominica	3,00
Cabo Verde	2,65
Etiopía	2,17
Samoa	2,05
Sierra Leona	1,96
Tonga	1,50
Haití	1,00
Nueva Caledonia	1,00
Benín	0,49
Gambia	0,31
Islas Turcas y Caicos	0,26
Islas Wallis y Futuna	0,25
Granada	0,21
Seychelles	0,17
Trinidad y Tobago	0,09
Liberia	0,09
Guyana	0,06
Belice	0,05
Camerún	0,02
20 países sin microproyectos ⁽²⁾	
Total de microproyectos de los 6º, 7º y 8º FED en todos los países	618,03
Total de los microproyectos en los países seleccionados	273,37
Microproyectos de los países seleccionados en % del total de los microproyectos de los 6, 7 y 8 FED	44 %
Total de los programas controlados en países seleccionados	148,01
Programas controlados en % del total de los microproyectos de los 6º, 7º y 8º FED	24 %
Total de la ayuda de los 6º, 7º y 8º FED	29 921,20
Total de los microproyectos de los 6º, 7º y 8º FED de todos los países en porcentaje total de la ayuda de los 6º, 7º y 8º FED	2,07 %

⁽¹⁾ Los programas examinados en el contexto de este informe afectan a los países que figuran en negrita.

⁽²⁾ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Yibuti, Eritrea, Gabón, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamaica, Kiribati, Mauritania, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Tuvalu, Vanuatu, Burkina Faso.

Fuente: Cuentas de la Comisión a 31/12/2002.

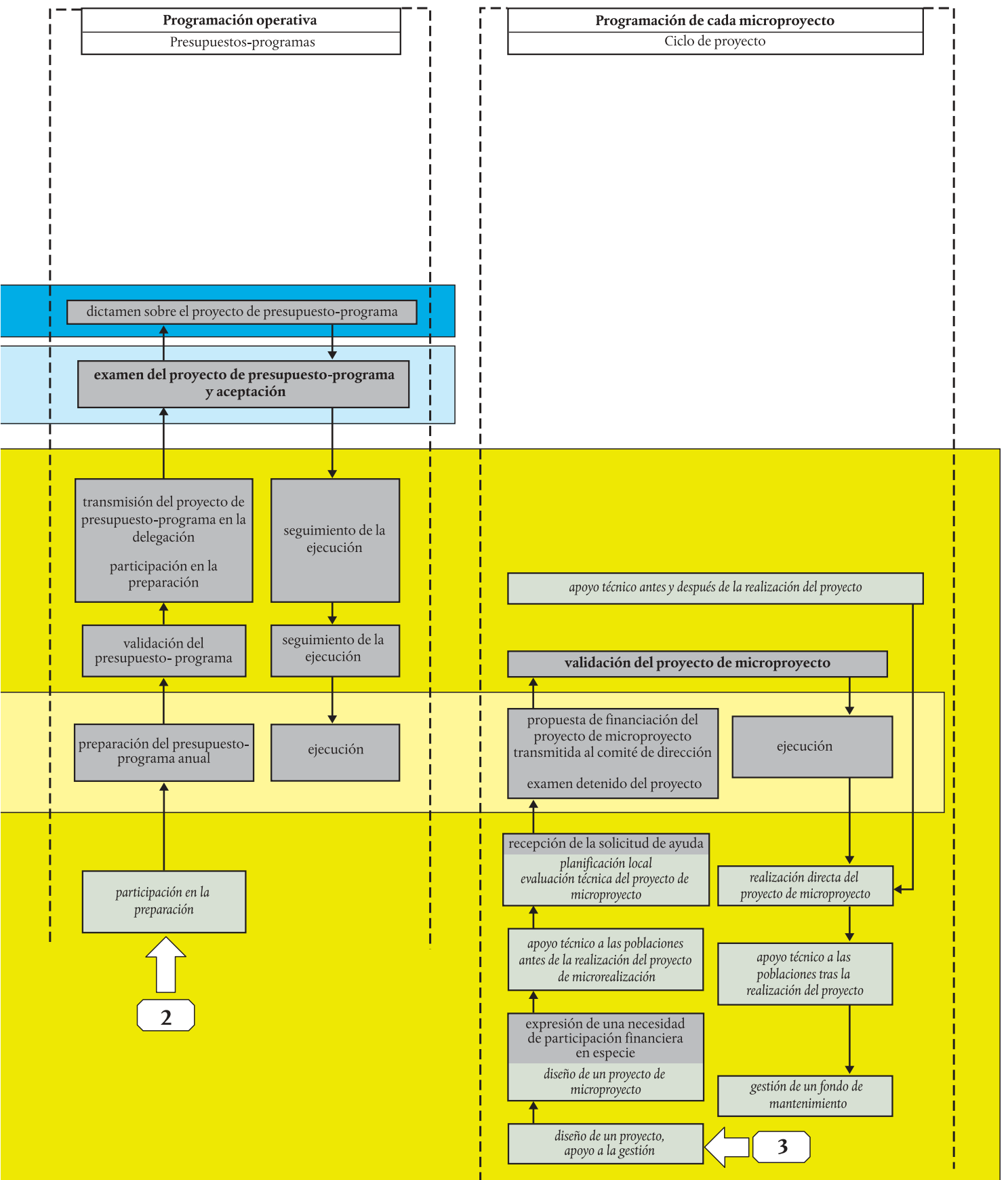
ANEXO II
PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN DE LOS MICROPROYECTOS



En cursiva : funciones más o menos presentes, según el país o según el caso.

1 **2** **3** El cuadro se lee en el orden siguiente: 1, 2, 3, sabiendo que una vez activado cada uno de los procedimientos 1, 2 y 3 interactúa sobre los otros dos.

Fuente: Tribunal de Cuentas.



ANEXO III

PROGRAMAS DE MICROPROYECTOS SELECCIONADOS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

(euros)

País	Descripción	Decidido	Comprometido	Pagado				Fecha CF/DAG ⁽¹⁾
		a	b	c (=b/a)	d	e (=d/b)	f (=d/a)	
Ghana	4º programa de microproyectos, 7º FED - 1º tramo	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	4º programa de microproyectos, 7º FED - 2º tramo	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	5º programa de microproyectos, 8º FED — fase 1	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	5º programa de microproyectos, 8º FED — fase 2	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	Subtotal Ghana	35 893 976	33 816 931	94 %	22 260 070	66 %	62 %	
Madagascar	3º programa de microproyectos, 7º FED	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	3º programa de microproyectos, 7º FED (remanente del 5º FED)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL — Apoyo a las iniciativas de los municipios y asociaciones locales - 8º FED	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
	Subtotal Madagascar	9 099 528	6 583 040	72 %	3 381 972	51 %	37 %	
Malawi	2º programa de microproyectos, 7º FED	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	3º programa de microproyectos, 8º FED	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	Subtotal Malawi	25 547 737	22 532 861	88 %	22 513 393	100 %	88 %	
Uganda	4º programa de microproyectos — Región Karamoja, 7º FED	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Ayuda a la Unidad de coordinación de microproyectos 7º FED	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Contrato de asistencia técnica del programa de microproyectos del 8º FED	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Programa de microproyectos - 8º FED	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	Subtotal Uganda	19 334 701	17 359 491	90 %	14 043 153	81 %	73 %	
Zambia	Programa de microproyectos, 7º FED (Fase II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Programa de microproyectos, 7º FED (Fase III) — remanente del 5º FED	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Programa de microproyectos, 7º FED (Fase III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Programa de microproyectos, 7º FED (Fase IV) — remanente del 5º FED	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Programa de microproyectos, 7º FED (Fase IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Programa de microproyectos, 8º FED (Fase I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Programa de microproyectos, 8º FED (Fase II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	Subtotal Zambia	31 621 972	31 354 620	99 %	27 554 977	88 %	87 %	
Zimbabue	9º programa de microproyectos, 7º FED — remanente del 5º FED	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	9º programa de microproyectos, 7º FED	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	12º programa de microproyectos, 7º FED	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	12º programa de microproyectos, 7º FED — remanente del 5º FED	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	12º programa de microproyectos, 8º FED	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	Subtotal Zimbabue	26 513 636	19 373 127	73 %	13 047 291	67 %	49 %	
	Total de los programas países seleccionados	148 011 551	131 020 069	89 %	102 800 855	78 %	69 %	

⁽¹⁾ CF = Convenio de financiación; DAG = Decisión sobre una autorización global.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

ANEXO IV

NÚMERO DE PROYECTOS DE MICROPROYECTOS EXAMINADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Naturaleza del proyecto \ País	Total	Ghana	Madagascar	Malawi	Uganda	Zambia	Zimbabue
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	106	23	16	9	16	28	14
Educación/Cultura	59	9	11	7	9	16	7
Escuelas primarias	35	5	3	3	8	11	5
Escuelas secundarias	15	3	4	4		2	2
Centro de aprendizaje	2	1				1	
Escuela para sordos jóvenes	1					1	
Escuelas normales	1				1		
Infraestructuras deportivas	2		2				
Alojamiento de alumnos	1		1				
Cercados	1					1	
Centros culturales	1		1				
Salud	29	8	1	2	4	10	4
Pequeños dispensarios sanitarios	29	8	1	2	4	10	4
Agua y saneamiento	18	6	4		3	2	3
Construcción de pozos	3		2				1
Saneamiento de puntos de agua naturales	3				3		
Sistemas de traída	4		2				2
Saneamiento	8	6				2	
INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA	38	0	11	13	5	3	6
Agricultura	12		2	4	2		4
Mangas de manejo para vacunación	3		2		1		
Presas de agua para el ganado	2						2
Sistemas de riego	2						2
Molinos de maíz	3			3			
Silos para cereales	1				1		
Granjas de cerdos	1			1			
Mercados	8		5		3		
Infraestructura de carreteras	5		3	2			
Estaciones de autobuses	1		1				
Puentes	2		1	1			
Pistas rurales	2		1	1			
Otros	13		1	7		3	2
Serrerías	1			1			
Sistemas de microcrédito	3					3	
Reforestación	4			4			
Electrificación	2						2
Oficinas de correos	1			1			
Panaderías	1			1			
Diques de protección	1		1				
TOTAL DE LOS PROYECTOS EXAMINADOS	144	23	27	22	21	31	20
Sobre el terreno y a partir de los expedientes	104	23	9	19	18	15	20
Sólo a partir de los expedientes	40	0	18	3	3	16	

Fuente: Tribunal de Cuentas.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

RESUMEN

II. La Comisión se congratula de que el Tribunal efectúe una valoración globalmente positiva de los programas plurianuales de microproyectos.

Los servicios centrales habían tenido algunas dificultades para efectuar un mayor seguimiento de los microproyectos, pero actualmente están tratando de desempeñar un papel cada vez más importante en cuanto a apoyo temático y divulgación de las mejores prácticas y están preparando una guía general para los programas plurianuales de microproyectos.

Las unidades de gestión no siempre tienen un estatuto jurídico claro, aunque las principales relaciones con el Ordenador Nacional vienen fijadas en protocolos o contratos.

Los proyectos que exigen una larga preparación, aunque adolecen de lentitud en la ejecución y el desembolso de los fondos, tienen la ventaja de ser más fácilmente comprendidos por las poblaciones locales, que captan mejor su espíritu.

En el 9º FED se están introduciendo las disposiciones adecuadas para mejorar la fiabilidad y la eficacia de la gestión de los «presupuesto — programas».

La Oficina de Cooperación EuropeAid ha finalizado un registro de los microproyectos en curso y de los cerrados desde enero de 2003.

La Comisión concede una gran importancia al refuerzo de las capacidades institucionales a todos los niveles, con el fin de promover la sostenibilidad. Cuando es posible, las administraciones locales y los municipios pueden apoyar la implicación del país y la sostenibilidad.

III. La Oficina de Cooperación EuropeAid:

- desempeñará un mayor papel de apoyo.
- Recogerá las mejores prácticas en una guía detallada y velará por mejorar la fiabilidad y la eficacia de la gestión de los programas.
- Cuando sea posible, asociará las administraciones locales y los municipios a los proyectos con el fin de favorecer la eficacia y garantizar la sostenibilidad; las disposiciones previstas por el Acuerdo de Cotonú conceden mayor peso a actores descentralizados.
- Iniciará en 2004 una evaluación horizontal sistemática de los programas plurianuales de microproyectos.

ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

10. La Comisión concede una gran importancia a las actividades de evaluación y ha evaluado cada programa de microproyectos individualmente. En 2004 se emprenderá una evaluación horizontal más sistemática.

11. Un enfoque coordinado es ventajoso para cualquier actividad; es preciso mejorar esta coordinación ya que, en el contexto de la desconcentración, las delegaciones disponen de autonomía cada vez más grande.

Recuadro nº 1 — Los programas similares:

1. *Malawi*: La escasa coordinación con el proyecto MASAF (Banco Mundial — Gobierno de Malawi) se debe al riesgo de intervenciones políticas frecuentes. No obstante, se intercambia información sobre las solicitudes de las comunidades y los casos en que el FED y el MASAF realizaron o financiaron proyectos con las mismas comunidades y en el mismo lugar son extremadamente raros y generalmente están plenamente justificados.

3. *Zimbabue*: La Delegación reconoce la necesidad de mejorar la coordinación entre los programas plurianuales de microproyectos y otras iniciativas. En el caso del programa de cooperación descentralizada de Zimbabue, una reciente evaluación

estableció que el enfoque de proceso seguido ha logrado buenos resultados y destacó también la semejanza de los proyectos. Los programas plurianuales de microproyectos se basaron en un enfoque «material» (construcción de las infraestructuras) mientras que el programa de cooperación descentralizada se concentró en las prestaciones «inmateriales» (la manera de utilizar estas infraestructuras). El hecho de que el proceso finalmente haya desembocado en proyectos del mismo tipo es imputable a la dificultad de desarrollar proyectos más innovadores en la fase piloto del programa descentralizado. La coordinación y la complementariedad de los dos programas constituirá un elemento fundamental de los nuevos proyectos que actualmente se elaboran, tanto para los programas plurianuales de microproyectos como para el programa descentralizado.

15. La diversidad de enfoques y la adaptabilidad de los programas a las estructuras y a los contextos locales son aspectos positivos inherentes a los programas de microproyectos, ya que permite ajustarse a la realidad.

16. El nivel de participación de las autoridades locales depende de la fase de descentralización alcanzada: si el país ya posee una determinada tradición descentralizadora y dispone de instituciones locales sólidas y capaces de administrar el programa, resultan procedentes los programas plurianuales de microproyectos descentralizados. En los países donde la descentralización está menos desarrollada, la asistencia y el apoyo de las autoridades centrales son indispensables.

EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

18-19. No hay que entender los programas plurianuales de microproyectos como un sector más, sino más bien como un instrumento de ejecución. Por lo que se refiere al sistema contable OLAS, es difícil asignar un código CAD preciso a las operaciones que dependen de los programas plurianuales de microproyectos debido al gran número de actividades que cubren, lo que ha generado una cierta confusión.

EuropeAid ha acabado la constitución de un registro de los microproyectos en curso y cerrados desde enero de 2003. Este registro contiene información sobre los ámbitos de intervención por sectores y subsectores y constituye una base de datos útil para el control y la evaluación de los microproyectos. Por ejemplo, el registro ha servido de base de datos para la realización de un estudio sobre las actividades sectoriales financiadas por programas plurianuales de microproyectos. Los resultados de este estudio estarán disponibles en enero de 2004.

20. La Oficina de Cooperación EuropeAid se propone desempeñar un mayor papel como recurso temático, proporcionar una guía para los programas plurianuales de microproyectos actuales (enseñanzas que deben extraerse) así como información básica relativa al tipo de actividades financiadas y a los modelos de ejecución utilizados en distintas situaciones. Este objetivo puede lograrse a corto plazo. A medio y largo plazo, podría proporcionarse un documento-marco más detallado. Desde la auditoría del Tribunal, los resultados de las misiones de seguimiento de los programas plurianuales de microproyectos y las distintas enseñanzas extraídas se han divulgado al conjunto de las delegaciones, como

lo serán próximamente otros documentos de referencia (como el informe del Gobierno de Botsuana sobre el taller que organizó en noviembre de 2002 con respecto a los programas plurianuales de microproyectos realizados en África meridional y oriental. Se trata pues de un excelente ejemplo de la forma en que las experiencias individuales en este ámbito particular pueden divulgarse en interés de todos y un ejercicio que otras regiones podrían tener en cuenta).

La recogida de información relativa a los exámenes intermedios (plazos, *feedback*, etc.) se efectuará de manera sistemática.

21-22. La divulgación de las conclusiones sacadas de la experiencia adquirida puede mejorar la concepción de los programas, pero un enfoque único para todos no sería adecuado. La experiencia ha mostrado que las necesidades difieren de un país a otro, y que estos disponen de capacidades muy diferentes. Un reciente informe pone de manifiesto que los mejores resultados se logran adaptándose a las necesidades particulares de los países; se señala que los programas plurianuales de microproyectos logran la mayor eficacia cuando se tiene en cuenta la situación del país y que no existe una única concepción válida para todos los países. La guía general de los programas plurianuales de microproyectos en proceso de elaboración hará hincapié en la necesidad de garantizar una cierta flexibilidad y definirá algunas normas básicas así como las prácticas aceptables. Debería estar disponible de aquí a marzo de 2004.

23. Las divergencias de interpretación de las disposiciones relativas a los programas plurianuales de microproyectos en el marco del Convenio de Lomé son un aspecto que debería mejorarse con el Acuerdo de Cotonú, dado que se prestará mayor atención a la concepción. Las disposiciones previstas permiten asignar un papel más importante a los protagonistas descentralizados y asociar a los protagonistas no oficiales en la preparación de los proyectos más estrechamente que antes.

26. Un protocolo de acuerdo (en el caso de un organismo público que asume las funciones de unidad de gestión del proyecto) o un contrato de servicios (para los organismos privados que asumen las mismas funciones) definen el mandato otorgado a la unidad y las modalidades de gestión y ejecución del proyecto. Este mandato prevé la responsabilidad de la unidad de gestión, sus vínculos con el Estado ACP, el nivel de delegación de poder concedidos para adjudicar contratos, lo que da gran autonomía jurídica a las unidades de gestión de proyectos.

La Comisión es consciente de que, en algunos casos, la delegación de poder no es uniforme; este problema se solventará en el 9º FED y con la nueva guía práctica para la gestión de los contratos en régimen de gestión administrativa. Las cuestiones de capacidad jurídica mencionadas por el Tribunal pueden efectivamente plantear problemas. La Comisión examinará con los países socios cómo solucionarlos.

27-29. Los proyectos que exigen una larga preparación adolecen de lentitud en la ejecución y en el desembolso de los fondos pero tienen la ventaja de favorecer una mejor comprensión de los proyectos por las poblaciones locales, que perciben así más fácilmente su espíritu.

En algunos casos, la duración de los «presupuesto- programas» anuales se debe a una prolongación de la fase de cierre (normalmente prevista a más tardar 6 meses después del período cubierto por el control), que no pone en cuestión la utilidad de los «presupuesto- programas».

Recuadro nº6 - «Presupuestos-programas»

4. *Zimbabwe*: La decisión, tomada en 2001, de pasar a un sistema de compromisos contables sucesivos, tenía por objeto evitar la existencia de un único compromiso global, imposible de cerrar debido al elevado número de proyectos cubiertos, con distintos calendarios. Esta decisión tenía por objetivo facilitar el cierre de los compromisos dentro de los plazos fijados. Continúa buscándose un sistema más simple.

29. Los proyectos que exigen una larga preparación se caracterizan por la lentitud en la ejecución y el desembolso de los fondos pero tienen la ventaja de favorecer una mejor comprensión de los proyectos por las poblaciones locales, que perciben así más fácilmente su espíritu. Las normas y procedimientos proporcionan a los gestores los mecanismos necesarios para controlar sus proyectos y permiten a las poblaciones locales comprender la naturaleza del acuerdo que han suscrito.

Recuadro nº7 — Ritmo de ejecución de los programas

1. *Ghana*: La ejecución material se retrasó. Una de las razones fue el retraso con que el Gobierno abonó a los distritos los tramos del Fondo común de los distritos.

Los servicios de la Comisión y el Ordenador Nacional se proponen reflexionar sobre la manera de cerrar el conjunto de los microproyectos y de elaborar el programa que ha de sucederle, de tal modo que evite la interrupción de actividades entre el V programa plurianual de microproyectos y el programa siguiente.

2. *Malawi*: Con el fin de rectificar la situación, el Comité de orientación decidió, a finales de 2002, suspender la aprobación de nuevos proyectos y realizar una auditoría organizativa sistémica extensiva de todo el período del proyecto (programas plurianuales de microproyectos I, II y III). Las recomendaciones de la auditoría condujeron al Comité de orientación, en 2003, a adaptar sus Pliegos de condiciones. En el IV Programa plurianual de microproyectos se prevé reforzar los medios de trabajo de las antenas regionales.

3. *Uganda*: El hecho de que varios presupuesto- programas se abran simultáneamente y/o sean objeto de ampliaciones es imputable a los retrasos registrados en la ejecución de los trabajos y al pago de un depósito de garantía del 10 % a los contratistas, lo que conllevó dificultades para cerrar los compromisos. A partir de 2003-2004, los «presupuestos programas»

se integrarán en un único «presupuesto- programa» combinando los compromisos prorrogados (pasivo) y las nuevas actividades, lo que permitirá cerrar los antiguos «presupuesto- programas» en algunos meses.

5. *Zimbabwe*: Los problemas económicos que conoce Zimbabwe tuvieron como consecuencia la supresión de algunas actividades en algunos casos. Sin embargo, con el nuevo tipo de cambio practicado, el programas plurianuales de microproyectos reexamina todos los proyectos recientes con el fin de prever presupuestos suplementarios para esos proyectos, de los que se han reducido o suprimido algunas iniciativas, y de velar por que se lleven a cabo.

30. Para cubrir el riesgo, se requiere una fianza bancaria en caso de ejecución por una unidad de gestión de estatuto privado. En caso de que se lleve a cabo en régimen de gestión administrativa, es el Ordenador Nacional el responsable *in fine* frente a la Comisión. El reaprovisionamiento del anticipo se efectúa solamente después de la comprobación de los gastos efectuados. Esta estructura de control debe normalmente garantizar la regularidad y la buena gestión de las operaciones.

33. En el marco del 9º FED y de los contratos en régimen de gestión administrativa indirecta, un contrato de servicio precisará las tareas delegadas al organismo público o privado responsable de la ejecución del proyecto. Preverá obligatoriamente disposiciones adecuadas para el control de la utilización de los recursos de los FED, lo que debería mejorar la fiabilidad y la eficacia de la gestión de los «presupuesto- programas».

Recuadro nº8 — Organización financiera y contable

1. *Ghana*: La evaluación intermedia se efectuó durante la ejecución del 2º ciclo y antes del lanzamiento del 3º. Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación deben analizarse y, si resultan de utilidad se tendrán en cuenta en la aplicación del 3º ciclo.

2. *Madagascar*: Efectivamente, el municipio administra una cuenta destinada al proyecto, en la cual deposita su aportación dineraria. El convenio de financiación firmado entre el AMCD y el municipio aclara las modalidades de pago del AMCD al municipio. El dispositivo contractual se completa con una carta-contrato firmada entre el municipio y el cesionario del mercado (con visado del AMCD como encargado de la obra del programa). En función del estado de las obras, el AMCD paga a la cuenta del municipio cada tramo. El municipio paga a continuación el importe estipulado al adjudicatario del contrato. El AMCD controla la eficacia de cada pago.

3. *Malawi*: El problema de la gestión financiera demasiado centralizada del proyecto es conocido y preocupa al Comité de orientación y a la dirección del proyecto. Se mencionó en la auditoría organizativa efectuada en 2003. A raíz de esta auditoría, y con el fin de evitar que la misma situación se repita, el Gobierno de Malawi debería proponer aumentar el papel de las instituciones descentralizadas. Los resultados de las auditorías de certificación realizadas por empresas de auditoría exteriores

constituyen un elemento que determina el reaprovisionamiento de las cuentas. Los gestores del proyecto en lo sucesivo se encargarán de presentar los resultados y recomendaciones de los informes de auditoría externos en cada reunión del Comité de orientación.

4. *Uganda*: a partir del cuarto trimestre de 2002, se separaron las funciones de auditoría y formación/asesoría y se celebró un contrato con otra empresa de auditoría a tal efecto.

Los microproyectos financiados por los programas plurianuales de microproyectos son parte del plan de desarrollo de los distritos y están incluido en la responsabilidad de estos últimos; las cuentas de los microproyectos ya están auditadas, en principio, por el Auditor general, aunque éste no informa a los programas plurianuales de microproyectos de sus comprobaciones y los distritos no son muy proclives a difundirlos. Se desprende que la calidad de la contabilidad llevada por los distritos debe evaluarse por medio de los controles y auditorías internas consustanciales a los programas plurianuales de microproyectos, completadas por los informes de evaluación del programa de desarrollo de las administraciones locales (financiados por el Banco Mundial y de otros donantes).

2. *Madagascar*: El sistema ha sido revisado, consolidado y simplificado para facilitar la comprensión directa y rápida de las informaciones. Actualmente existe un único medio para el seguimiento. La información detallada puede encontrarse en los informes técnicos y financieros.

3. *Malawi*: El problema mencionado era uno de los temas de la auditoría organizativa de 2003, cuyas recomendaciones fueron discutidas ampliamente por el Comité de orientación, que decidió en 2003 sustituir al gestor del proyecto.

A raíz de la Auditoría 2003 y con el fin de garantizar una gestión óptima de los datos de origen contable, el programa «PAS-TEL[®]» fue adquirido por el proyecto y, en el marco del comienzo del IV Programa plurianual de microproyectos, se creará una base de datos (informes técnicos, evaluaciones, etc.)

4. *Uganda*: Debido a los procedimientos de elaboración, el número total de informes producidos asciende cada año a 70 aproximadamente, pero se sintetizan en menos de 10 informes destinados a una divulgación externa.

5. *Zimbabwe*: Ver la respuesta relativa al Recuadro nº 6.

36. El control y el seguimiento de los programa es un factor esencial para el éxito de una iniciativa. La comprobación y la adaptación de la concepción general y cada iniciativa individual debe planearse durante la fase de concepción del programa y debería basarse en la máxima participación de los beneficiarios. Los programas deben ser suficientemente adaptables para permitir una evaluación constante así como toda la flexibilidad necesaria para tomar las medidas necesarias que se desprendan de las comprobaciones.

Recuadro nº 9 — Seguimiento técnico de las infraestructuras

1. *Madagascar*: Los proyectos presentan una calidad satisfactoria, con raras excepciones. Desde las recomendaciones del Tribunal, se ha instaurado un sistema de control del avance de los trabajos antes del pago de cada tramo. Algunos de los proyectos emprendidos requieren un día de piragua o 40 Km. a pie para efectuar una visita de dos horas.

37. La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre la necesidad de seguir mejorando y de simplificar el sistema de seguimiento e información, en lo que respecta a la ejecución y, en la mayoría de los casos, las delegaciones ya han tomado las medidas que se imponían en este ámbito.

Recuadro nº 10 — Sistemas de información

1. *Ghana*: Se ha finalizado ya el diseño del sistema de seguimiento y se han realizado pruebas *in situ*. La información comunicada por las poblaciones locales es bastante poco satisfactoria, dado que pocos campesinos tienen la capacidad lectora necesaria para rellenar los formularios de seguimiento.

RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS PLURIANUALES DE MICROPROYECTOS

39. Es alentador tener en cuenta que la valoración del Tribunal sobre los programas de microproyectos es globalmente positiva.

41. La concepción del programa debe incluir una evaluación global de las necesidades, de tal modo que se disponga de criterios claramente establecidos para la selección de los proyectos individuales, así como de indicadores de impacto precisos. Convendría utilizar el marco lógico como instrumento de desarrollo así como actualizarlo y ajustarlo durante toda la duración del programa/de los proyectos individuales.

42. Todo programa debería concebirse de tal modo que se insertara en la programación de las estrategias y planes nacionales. Sin embargo, en la medida en que los microproyectos tienen por objeto también desarrollar las capacidades locales, la realización de sus objetivos no se mide solamente por medio de indicadores tradicionales (como el número de bombas de agua). Aunque hay que reconocer que es difícil medir el impacto de los microproyectos, no es imposible sino que depende de la línea de conducta adoptada por los países así como de sus prioridades.

44. La Oficina de Cooperación EuropeAid ha creado un registro de los programas plurianuales de microproyectos y se propone proceder a una recogida sistemática de la información relativa a los exámenes intermedios (plazos, *feedback*, etc.). La Oficina de Cooperación se esfuerza en establecer un sistema que permita seguir más estrechamente los programas plurianuales de microproyectos.

45. Si se quiere que los microproyectos sean efectivamente «proyectos proceso» conviene demostrar suficientemente flexibilidad. La aplicación del marco lógico es útil pero sucede a veces que no se utiliza como herramienta de trabajo, es demasiado vago y los indicadores son irrealistas. Convendría precisar estos indicadores durante los proyectos.

46. En la mayoría de los casos, el impacto indirecto constituye un fenómeno positivo, pero también puede ser desfavorable. Es importante tenerlo en cuenta en el momento de la concepción de los programas, de su ejecución y de su seguimiento.

47.

Recuadro nº11 — Medición del impacto

1. *Ghana*: La evaluación de los resultados del V Programa de microproyectos por los beneficiarios fue considerado necesario y esencial. Por esa razón, durante el V Programa plurianual de microproyectos, la evaluación por los beneficiarios formó parte integrante del MISME (Dirección Información System Control and Evaluación).

No obstante, las respuestas de las poblaciones locales y los distritos fueron poco satisfactorias (véase también la observación relativa al Recuadro nº 10, apartado 1). Los distritos y las poblaciones locales carecen de experiencia en cuanto a evaluación por los beneficiarios. El elevado porcentaje de analfabetismo de las poblaciones locales no les permite rellenar los formularios. En consecuencia, está previsto celebrar contratos con una o más ONG locales en el primer trimestre de 2004, con el fin de confiarles la realización de estudios detallados sobre la evaluación por los beneficiarios.

2. *Madagascar*: Es difícil medir los resultados sobre el desarrollo social y organizativo y la estructura del mundo rural. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el método de ejecución participativo y socialmente concertado de las realizaciones del PAICAL permitió disminuir notablemente el porcentaje de abandono y fracaso de los proyectos, en comparación con los antiguos microproyectos. Se emprenderá un trabajo de capitalización y evaluación a posteriori del PAICAL a lo largo de 2004. Este estudio no podrá ser un ejercicio convencional y dará una gran importancia a metodología participativa.

3. *Malawi*: El MPRSP (Malawi Poverty Reduction Strategy Paper) define varios indicadores, pero se adapta poco a los microproyectos. De cualquier forma, el comienzo del IV Programa plurianual de microproyectos vendrá acompañado por estudios para establecer las líneas básicas así como un grupo de indicadores objetivamente comprobables.

4. *Uganda*: El marco lógico del programa se revisó durante el segundo semestre de 2002 y se establecieron algunos indicadores cuantificables y comprobables para las actividades, los resultados y los objetivos. El programa estableció un conjunto de datos de referencia durante 2002-2003 y los efectos, así como el impacto del programa, pueden seguirse (medirse) respecto al año de referencia (junio de 2000). Así ocurre tanto para la puesta a disposición (actividades) y el acceso (resultados esperados) como para la utilización de las infraestructuras de servicios sociales (objetivos), directamente vinculada a la calidad de vida de las poblaciones.

La exactitud de los datos de referencia se mejoró gracias a la divulgación de los datos del censo de 2002 (población y unidades administrativas).

Se efectuó un seguimiento de los resultados obtenidos en términos de refuerzo institucional a partir de 1) el funcionamiento de los Comités de ejecución de los proyectos; 2) la calidad de los microproyectos propuestos; y 3) la contratación, la gestión de contratos y la responsabilización de las administraciones de los distritos.

49. La participación de las administraciones locales y municipios (siempre que es posible) puede favorecer el éxito de los proyectos y su sostenibilidad. La contribución del 25 % exigida no basta para que los beneficiarios se identifiquen con el proyecto y debe explotarse provechosamente. En ausencia de apropiación por los beneficiarios, siempre existirá el riesgo de que los microproyectos se conviertan en simples proyectos de construcción en vez de proyectos destinados a crear un tejido social entre las poblaciones locales.

50. La explotación sistemática de las conclusiones sacadas de los antiguos programas debería mejorarse gracias al ejercicio de seguimiento lanzado actualmente por la Comisión y a la fase de evaluación sistemática prevista (véase más arriba). Los microproyectos a menudo se consideran como la panacea para los países en los cuales los programas más tradicionales son difíciles de aplicar debido a una mala gobernanza. Sin embargo, si se quiere favorecer la sostenibilidad, conviene velar por que estén vinculadas claramente al refuerzo de las capacidades institucionales a todos los niveles.

Recuadro nº 12 — Microrealizaciones en sectores sociales:

1. *Ghana*: La calidad de las construcciones y los aspectos vinculados al control de la calidad deben mejorarse. La evaluación intermedia propuso que todos los microproyectos del 1º y 2º ciclos fueran evaluados por ingenieros en control de la calidad con el fin de determinar la necesidad de medidas correctoras y en caso afirmativo, cuales.

La necesidad de mejorar la sostenibilidad y el mantenimiento de los microproyectos se tuvo en cuenta en la versión revisada del protocolo de acuerdo firmado entre las asambleas de los distritos, el MPMU, el Ordenador Nacional y la delegación, versión revisada que debe entrar en vigor en el momento de la aplicación del 3º ciclo.

5. *Zimbabue*: Los problemas económicos que conoce actualmente Zimbabue implicaron efectivamente, en algunos casos, la supresión de algunas actividades. Sin embargo, con el nuevo tipo de cambio practicado, el programa plurianual de microproyectos reexamina todos los proyectos recientes con el fin de prever presupuestos suplementarios para estos distintos proyectos, de los que se han reducido o suprimido algunas iniciativas, y de velar por que se lleven a cabo.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

59. La Comisión está adoptando distintas medidas para mejorar su gestión de los microproyectos.

60. Aunque es cierto que en el pasado los servicios centrales tuvieron dificultades para efectuar un seguimiento más estrecho de los programas plurianuales de microproyectos, en el contexto de la desconcentración EuropeAid desempeña ahora un papel cada vez más importante en cuanto al apoyo temático, proporcionando orientaciones para los programas plurianuales de microproyectos actuales (aprender de la experiencia) e información básica sobre el tipo de actividades financiadas, así como los modelos de ejecución utilizados en distintas situaciones. EuropeAid ha finalizado un registro de los programas plurianuales de microproyectos en curso y cerrados desde enero de 2003, que constituye una base de datos útil para el control y la evaluación. Los resultados de las misiones de seguimiento de los programas plurianuales de microproyectos y las distintas enseñanzas extraídas se han divulgado al conjunto de las delegaciones, como lo serán próximamente otros documentos de referencia. Se está elaborando una guía general, que definirá algunas normas básicas así como las prácticas aceptables en este ámbito, haciendo hincapié al mismo tiempo en la necesidad de establecer disposiciones de ejecución adaptables.

De las evaluaciones, de los exámenes intermedios y de las misiones de seguimiento se desprende claramente que (como ocurre con todos los proyectos de desarrollo) los programas más eficaces son los que se planifican bien y se elaboran en consulta con los beneficiarios potenciales y otros interlocutores como los donantes, las ONG y las administraciones nacionales. Un enfoque coordinado es ventajoso para cualquier actividad y (dado que en el contexto de la desconcentración, las delegaciones disponen de autonomía cada vez mayor) esta coordinación debe mejorarse.

61. A medida que EuropeAid asume cada vez más un papel de apoyo, las delegaciones le comunican de manera más sistemática la información sobre el desarrollo de los programas plurianuales de microproyectos, que se integra a continuación en una guía de las mejores prácticas y se traduce en orientaciones sobre las modalidades de intervención aceptadas.

La divulgación de las conclusiones sacadas de la experiencia puede favorecer una mejor concepción de los programas. Toda guía debe no obstante respetar el derecho a elegir las disposiciones de ejecución y ofrecer suficientemente flexibilidad para permitir que sean tenidas en cuenta las condiciones y prioridades locales. Una guía general de los programas plurianuales de microproyectos, en proceso de elaboración, definirá algunas normas básicas así como las prácticas aceptables en este ámbito.

La Comisión examinará con los países socios cómo regular la cuestión de la capacidad jurídica de algunas unidades de gestión, pero recuerda que se establecen protocolos o contratos para regular las relaciones entre el Ordenador Nacional y los organismos y definir el mandato otorgado por el Ordenador Nacional a la unidad de gestión y las modalidades de gestión y ejecución del proyecto. Este mandato prevé la responsabilidad de la unidad de gestión, sus vínculos con el Estado ACP, el nivel de delegación de poderes para celebrar y adjudicar contratos, lo que da fuerte autonomía jurídica a las unidades de gestión proyectos.

Las divergencias de interpretación de las disposiciones relativas a los programas plurianuales de microproyectos en el marco del Convenio de Lomé son un aspecto que debería mejorarse con el Acuerdo de Cotonú, dado que va a darse mayor importancia a la concepción.

Los proyectos que exigen una larga preparación, aunque adolecen de lentitud en la ejecución y en el desembolso de los fondos, tienen la ventaja de favorecer una mejor comprensión de los proyectos por las poblaciones locales, que perciben así más fácilmente su espíritu. Las normas y procedimientos proporcionan a los gestores los mecanismos necesarios para controlar los proyectos y permiten a las poblaciones locales comprender la naturaleza del acuerdo que han suscrito.

62. En el marco del 9º FED y de los contratos en régimen de gestión administrativa indirecta, un contrato de servicio precisará las tareas delegadas al organismo público o privado responsable de la ejecución del proyecto y preverá obligatoriamente disposiciones adecuadas para el control de la utilización de los recursos de los FED, lo que debería mejorar la fiabilidad y la eficacia de la gestión de los «presupuesto- programas».

63. La Comisión concede una gran importancia a las actividades de evaluación y ha evaluado cada programa de microproyectos individualmente. Sin embargo está claro que la sostenibilidad de los programas sólo puede evaluarse correctamente transcurrido un determinado plazo de tiempo. En 2004 se emprenderá una evaluación horizontal más sistemática.

65. a) La Oficina de Cooperación EuropeAid se propone desempeñar un mayor papel como recurso temático, proporcionar una guía para los programas plurianuales de microproyectos actuales (experiencia adquirida) así como información básica relativa al tipo de actividades financiadas y a los modelos de ejecución utilizados en distintas situaciones. Este objetivo puede lograrse a corto plazo. A más largo plazo, podría aportarse un documento-marco más detallado.

La Oficina de Cooperación EuropeAid ha creado un registro de los programas plurianuales de microproyectos y se propone proceder a la recogida de la información relativa a los exámenes intermedios (plazos, *feedback*, etc.) de manera sistemática. La Oficina de Cooperación se esfuerza en establecer un sistema que permita seguir más estrechamente los programas plurianuales de microproyectos.

b) A medida que EuropeAid asume cada vez más un papel de apoyo, las delegaciones le comunican de manera más sistemática la información sobre el desarrollo de los programas plurianuales de microproyectos, que se integra a continuación en una guía de las mejores prácticas y se traduce en orientaciones sobre las modalidades de intervención aceptadas.

Una guía general de los programas plurianuales de microproyectos, en proceso de elaboración, hará hincapié en la necesidad de garantizar una determinada flexibilidad en este ámbito pero definirá algunas normas básicas así como las prácticas aceptables.

c) La Comisión examinará con los países socios cómo regular la cuestión de la capacidad jurídica de algunas unidades de gestión.

- d) La Comisión ya se ha comprometido a adoptar un enfoque más estructurado y espera así respetar los plazos de ejecución de los programas de microproyectos, consciente de las expectativas que estos programas crean ante las poblaciones beneficiarias.
- e) La participación de las administraciones locales y municipios (en la medida de lo posible) puede favorecer el éxito de los proyectos y su sostenibilidad. Si los beneficiarios no los hacen suyos, los microproyectos corren el riesgo de convertirse en simples proyectos de obras en vez de proyectos destinados a crear un tejido social entre las poblaciones locales. Las disposiciones del Acuerdo de Cotonú permiten que los protagonistas descentralizados desempeñen un papel más importante y asocian a los protagonistas no oficiales en la preparación de los proyectos más estrechamente que antes.
- f) La Comisión concede una gran importancia a las actividades de evaluación y evalúa cada programa de microproyectos individualmente. En 2004 se emprenderá una evaluación horizontal más sistemática.
-