



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva - 65° período de sesiones
Roma, 2 y 3 de diciembre de 1998

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A

LA REPÚBLICA DE GUINEA

PARA EL

PROYECTO DE APOYO A LAS COMUNIDADES RURALES



ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO	iv
RESUMEN DEL PRÉSTAMO	v
SINOPSIS DEL PROYECTO	vi
PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA	1
A. La economía y el sector agrícola	1
B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA	2
C. Estrategia de colaboración del FIDA con Guinea	3
PARTE II - EL PROYECTO	6
A. Zona y grupo-objetivo del proyecto	6
B. Objetivos y alcance	6
C. Componentes	6
D. Costos y financiación	8
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	9
F. Organización y administración	11
G. Justificación económica	12
H. Riesgos	14
I. Impacto ambiental	14
J. Características innovadoras	14
PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	15
PARTE IV - RECOMENDACIÓN	15
ANEXO	
RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO	17



APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS IN GUINEA (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA EN GUINEA)	2
III. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	3
IV. QUANTITATIVE INPUTS, TARGETS AND KEY PROJECT FACTORS (INSUMOS CUANTITATIVOS, OBJETIVOS Y FACTORES CLAVES DEL PROYECTO)	7
V. COSTS AND FINANCING TABLES (CUADROS RELATIVOS A LOS COSTOS Y FINANCIACIÓN)	8
VI. ORGANIZATION AND MANAGEMENT MECHANISMS (MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	10
VII. ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS OF THE PROJECT (ANÁLISIS ECONÓMICO Y FINANCIERO DEL PROYECTO)	14



EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Franco guineo (GNF)
USD 1,00	=	GNF 1 250
GNF 1,00	=	USD 0,80

PESOS Y MEDIDAS

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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

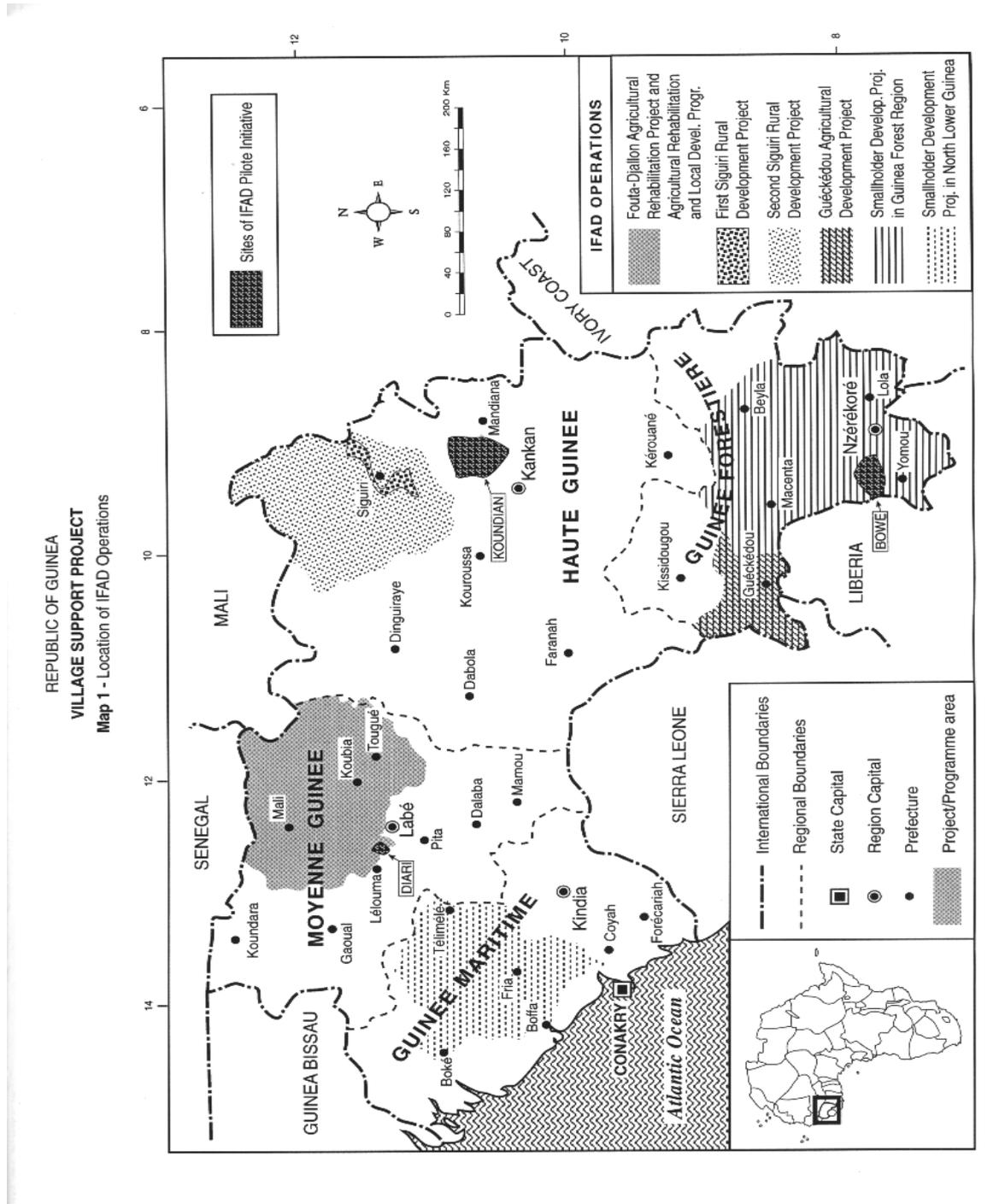
AIF	Asociación Internacional de Fomento
CDP	Comité Directivo del Proyecto
CPDRD	Carta de política de desarrollo rural descentralizado
ERD	Entidad rural de desarrollo
FAD	Fundación Africana para el Desarrollo
FIL	Fondo de Inversiones Locales
FIR	Fondo de Inversiones Rurales
MAEF/DNGR	<i>Direction nationale du génie rural du Ministère de l'agriculture, des eaux et forêts</i> (Dirección Nacional de Ingeniería Rural del Ministerio de Agricultura, Recursos Hídricos y Bosques)
MID	<i>Ministère de l'intérieur et de la décentralisation</i> (Ministerio del Interior y de Descentralización)
MID/DND	<i>Direction nationale de la décentralisation du Ministère de l'intérieur et de la décentralisation</i> (Dirección Nacional de Descentralización del Ministerio del Interior y de Descentralización)
OFD	Organismo Francés de Desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
PIA	Plan de inversiones anuales
SyE	Seguimiento y evaluación
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUINEA

Ejercicio fiscal

1° enero - 31 diciembre

MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO



Fuente: FIDA

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

REPÚBLICA DE GUINEA
PROYECTO DE APOYO A LAS COMUNIDADES RURALES
RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	Asociación Internacional de Fomento (AIF)
PRESTATARIO:	La República de Guinea
ORGANISMO COORDINADOR DE LA EJECUCIÓN:	El Ministerio de Planificación
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	USD 38,7 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 5 millones (equivalentes a USD 7 millones, aproximadamente)
CONDICIONES DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	Plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual
COFINANCIADORES:	AIF Organismo Francés de Desarrollo (OFD) Fundación Africana para el Desarrollo (FAD)
CUANTÍA DE LA COFINANCIACIÓN:	AIF: USD 22 millones OFD y FAD: USD 5,7 millones
CUANTÍA DE LA COFINANCIACIÓN:	AIF: crédito (las mismas condiciones que el préstamo del FIDA) OFD: donación FAD: donación
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 2 millones
CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:	USD 2 millones
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	AIF/FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	AIF

SINOPSIS DEL PROYECTO

¿Quiénes son los beneficiarios?

La pobreza sigue siendo en Guinea un fenómeno predominantemente rural y la tasa de pobreza se calcula en más del 52% en las zonas rurales y en un 25% en las urbanas (los ingresos per cápita son inferiores a USD 294). El número potencial de beneficiarios de este proyecto, de cuatro años de duración, es de casi 1,4 millones en 100 entidades rurales de desarrollo (ERD), que representan alrededor de un tercio de toda la población rural del país, estimada en unos 4,8 millones de personas. El proyecto tiene por finalidad incrementar las posibilidades de las comunidades rurales y prevé la inclusión de grupos vulnerables y marginados en el proceso de adopción de decisiones de base comunitaria.

¿Por qué son pobres?

En la actualidad, hay escasez de infraestructura rural básica en la mayoría de las zonas rurales de Guinea. La deficiente infraestructura y el aislamiento han dado lugar a un acceso insuficiente a los servicios sociales esenciales (educación primaria y salud), lo que ha tenido repercusiones negativas en el bienestar y la capacidad de inversión. El mal estado de las carreteras limita el acceso de las familias rurales a los servicios sociales y a los insumos y mercados necesarios para sus actividades económicas. Sólo alrededor del 30% de la población total de las zonas rurales dispone de abastecimiento de agua potable; las mujeres, que participan en alto grado en las actividades agropecuarias, tienen que dedicar una gran cantidad de tiempo al acarreo de agua. Muchas zonas rurales carecen de estímulos económicos, de nuevas inversiones en actividades generadoras de ingresos (tanto agrícolas como no agrícolas) y de oportunidades de empleo, debido a la falta de capital inicial a disposición de los productores rurales y los posibles pequeños empresarios, así como a la falta de la asistencia técnica conexas.

¿Qué hará el proyecto en favor de los beneficiarios?

El proyecto prestará apoyo a lo siguiente: i) el fomento de la capacidad para consolidar los actuales esfuerzos del Gobierno encaminados a lograr la descentralización fiscal, administrativa y política en Guinea; y ii) el establecimiento y funcionamiento de un Fondo de Inversiones Locales (FIL) para financiar pequeñas obras de infraestructura básica, las inversiones productivas de carácter colectivo y los servicios. Los proyectos prioritarios que financiará el FIL serán principalmente los identificados por las comunidades locales como los más necesarios para la población pobre, e incluirán el mejoramiento de los caminos rurales, el abastecimiento de agua, la educación y los servicios e instalaciones sanitarios. La realización de estas obras de infraestructura contribuirá a mejorar la situación del empleo y la generación de ingresos a nivel local, y beneficiará principalmente a los jóvenes. Sobre la base de los resultados de pruebas experimentales que se llevarán a cabo con el patrocinio del FIDA durante los dos primeros años del proyecto y cuya realización estará a cargo de organizaciones no gubernamentales (ONG), la financiación del FIL se incrementará para que abarque también las inversiones comunitarias productivas.

¿Cómo participarán los beneficiarios en el proyecto?

La participación de los beneficiarios fue un aspecto que formó parte integrante de la preparación y el diseño del proyecto y lo será asimismo de su ejecución. Los procedimientos del FIL tienen por objeto fomentar la participación directa de las comunidades en la selección, realización y administración de las pequeñas obras de infraestructura básica en las zonas rurales y su control por ellas. Se pondrá en marcha un proceso participativo a nivel de la comunidad a fin de lograr que las



opiniones y prioridades de todos los sectores de la población rural, incluidas las mujeres y otros grupos vulnerables, estén representados en la selección de las inversiones que recibirán financiación del FIL. Los beneficiarios y las administraciones locales (ERD) aportarán al menos el 20% del costo total de las inversiones en los subproyectos.

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A
LA REPÚBLICA DE GUINEA
PARA EL
PROYECTO DE APOYO A LAS COMUNIDADES RURALES

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República de Guinea por la cantidad de DEG 5 millones (equivalentes a USD 7 millones, aproximadamente) en condiciones muy favorables para ayudar a financiar el Proyecto de Apoyo a las Comunidades Rurales. El préstamo tendrá un plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual, y será administrado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en calidad de institución cooperante del FIDA.

**PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y
LA ESTRATEGIA DEL FIDA ¹**

A. La economía y el sector agrícola

1. Guinea tiene una superficie de 246 000 km². Se ha estimado que su población era en 1996 de 7,0 millones de habitantes, con una tasa anual de crecimiento del 2,6%. La población rural representa el 67% de la población total. El desarrollo social, medido con arreglo al indicador de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es reducido y colocaba al país en 1996 en el 160° lugar en una lista de 175 países. Los indicadores básicos siguen siendo muy bajos, con una esperanza de vida al nacer de 46 años, una mortalidad infantil de 122 por 1 000 nacidos vivos, y una mortalidad materna de 660 por 100 000 nacidos vivos. La tasa global de alfabetización de adultos es del 34,8%, al tiempo que la alfabetización de las mujeres figura entre las más bajas de la región (19%). La evaluación de la pobreza realizada por el Banco Mundial en 1994-1995 indicó que la incidencia de la pobreza seguía siendo elevada (40% de la población total), con una pronunciada diferencia entre las zonas urbanas y las rurales; a éstas últimas les correspondía el 52,5%, mientras que la tasa era de sólo 15,4% en las zonas urbanas.

2. Más de la mitad de la población total (54%) se dedica a la agricultura. El tamaño medio de las 443 000 familias campesinas es de ocho miembros, aproximadamente, la mitad de los cuales tienen menos de 18 años de edad. El tamaño medio de las explotaciones agrícolas es ligeramente superior a 2 ha por familia, con grandes variaciones entre las diversas regiones. Los bosques abarcan el 59% de la superficie total. Las tierras agrícolas abarcan aproximadamente el 46,9% (1994) de la superficie total. Los suelos son por lo general de deficiente calidad, y habida cuenta del predominio de técnicas de cultivo de bajos insumos, requieren largos períodos de barbecho para restablecer la fertilidad. El clima es tropical, con unas precipitaciones medias superiores a 1 000 mm anuales; se caracteriza por estaciones de lluvias alternadas de cinco a ocho meses y estaciones secas de cuatro a siete meses. La ganadería es una importante actividad económica, con una cabaña de 2,2 millones de reses n'dama y 2 millones de ovejas y cabras en 1996. Guinea realiza actividades de pesca marina y en agua dulce.

¹ Para más información, véase el apéndice I.



3. Desde que alcanzó la independencia en 1958, y hasta 1984, Guinea experimentó un alto grado de control estatal de la economía, que dio lugar al estancamiento económico y al deterioro de la infraestructura básica, así como la reducción de la disponibilidad y calidad de los servicios sociales prestados a la población, especialmente en las zonas rurales. Los importantes cambios políticos que tuvieron lugar en 1984 prepararon el terreno para una serie de importantes reformas institucionales y normativas. Las reformas económicas tenían por finalidad restablecer y estabilizar el equilibrio macroeconómico fundamental y crear un entorno apropiado para alcanzar un crecimiento sostenido, de base amplia e impulsado por el sector privado, mediante la reducción del papel del Estado en las actividades productivas y comerciales, y la liberalización de los mercados y los precios. Las reformas institucionales se centraron en la adopción de un marco jurídico para la descentralización y la actualización de la legislación relativa a las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cooperativas y otros tipos de organizaciones de base. Como consecuencia de las leyes de descentralización, se establecieron 33 municipios urbanos y 303 entidades rurales de desarrollo (ERD). Paralelamente a esas reformas, el gasto público se volvió a centrar en la infraestructura social y económica de carácter básico.

4. Debido en gran medida a esas reformas, el crecimiento económico se reanudó, a una tasa anual superior al 4% en el período 1986-90, y ha aumentado hasta el 4,6% desde 1991, lo que ha dado lugar a una tasa de crecimiento de los ingresos per cápita del 1,9% anual. Las políticas de estabilización y ajuste, apoyadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han contribuido a reducir la inflación desde una tasa anual del 37% en 1987 a menos de una del 8,8% en 1996. El déficit presupuestario se redujo del 10% del PIB en 1986 al 7% en 1996, y el déficit de la balanza de pagos ha bajado del 13% del PIB a menos del 9% en el mismo período.

5. La agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo y de ingresos para el 80% de la población, y aporta el 25,8% del PIB. Gracias en parte a las reformas del comercio y el mercado, la tasa anual de crecimiento del valor añadido del sector agropecuario en el período 1991-95, con una cifra del 4,5% ha sido bastante satisfactoria y ha contribuido considerablemente al crecimiento global de la economía. El crecimiento de ese sector se ha debido principalmente al aumento de la producción de alimentos (un 5% anual en el caso del arroz, que es el cultivo alimentario más importante), y del incremento de los productos agrícolas de exportación: el algodón, las frutas y el caucho. Esto ha dado lugar a importantes reducciones de las importaciones de arroz, que habían alcanzado la elevada cifra de 300 000 en 1992, pasando a 229 000 en 1996, y a un incremento de la proporción de la agricultura en el total de las exportaciones, del 8,6% a más del 15% en el mismo período. No obstante, la mayor parte de este crecimiento es fruto más bien de la ampliación de la superficie de labranza (más del 3%) que del aumento de los rendimientos (1%).

B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA

La cartera de proyectos del Fondo en Guinea

6. Hasta la fecha, la Organización ha financiado siete proyectos en Guinea, con préstamos por un valor total de DEG 62,7 millones (USD 85,5 millones, aproximadamente), lo que coloca a Guinea entre los principales beneficiarios de fondos del FIDA, en cuanto al volumen de los préstamos, en el África Subsahariana. De esos siete proyectos, cuatro se han concluido: el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Gueckedou; los Proyectos de Desarrollo Rural de Siguiri I y II; y el Proyecto de Rehabilitación Agrícola de Fouta Djallon. Los proyectos en curso son los siguientes: el Proyecto de Apoyo a Agricultores Minifundistas en la Región Forestal; el Proyecto de Apoyo a los Pequeños Agricultores en la Zona Norte de la Baja Guinea, y el Proyecto de Rehabilitación Agrícola y Desarrollo Local de Fouta Djallon.



Principales enseñanzas extraídas

7. El FIDA ha adquirido una experiencia considerable en el desarrollo rural de base comunitaria en Guinea. Las enseñanzas extraídas de dichos proyectos se han reflejado en el diseño de los formulados posteriormente, con vistas a mejorar los resultados y a insistir en la participación de los beneficiarios. La colocación de la población rural y sus instituciones descentralizadas en el centro del proceso de desarrollo y el fomento de las relaciones cooperativas y/o contractuales entre los diversos agentes de desarrollo local, han sido medios eficaces para reducir el costo de la creación de infraestructura comunitaria. Ello permite aumentar la equidad en el acceso a los servicios sociales, fomentar la transparencia y la gestión responsable e incrementar la sostenibilidad como medio para garantizar la participación directa de la población en las decisiones que se adopten a nivel de aldea. Todo ello demuestra la importancia de fortalecer las organizaciones de base, asegurando su legitimidad y sostenibilidad después de finalizado el proyecto. Además, la promoción de actividades generadoras de ingresos sigue siendo un instrumento clave de toda estrategia de reducción de la pobreza. Ahora bien, estas actividades tienen pocas posibilidades de éxito si en primer lugar no se facilita a las comunidades rurales la infraestructura social y económica básica necesaria. Los calendarios de ejecución deben ser progresivos a fin de hacer posible el ajuste a la evolución de las circunstancias; para poner en marcha procesos participativos efectivos es indispensable prever una fase de investigación-acción al comienzo de la ejecución. Debido a ello se ha diseñado una iniciativa piloto sobre inversiones comunitarias productivas del FIDA para elaborar modalidades destinadas a lograr que las inversiones productivas reúnan los requisitos necesarios para recibir la financiación lo antes posible en el curso del proyecto.

C. Estrategia de colaboración del FIDA con Guinea

Política de Guinea para reducir la pobreza

8. El proceso consultivo realizado en todo el país por el Gobierno en 1996 como parte de la preparación de una visión global para el desarrollo nacional, puso de manifiesto que las necesidades prioritarias de la población son la educación, la salud, los caminos rurales y el desarrollo rural. La población también expresó la decidida voluntad de asumir una mayor responsabilidad en relación con el desarrollo local.

9. No obstante, siguen existiendo graves limitaciones que obstaculizan los esfuerzos del Gobierno para reducir la pobreza rural y satisfacer las necesidades más apremiantes de la población: i) la insuficiente participación de la sociedad civil (comunidades rurales, grupos vulnerables, organizaciones de base e instituciones del sector privado) en la identificación, diseño y administración de los programas de desarrollo; ii) la prestación insuficiente e ineficaz de servicios públicos esenciales a la población rural, debido a la fragmentación de las políticas y programas sectoriales, a una concentración excesiva en lo tocante a la adopción de decisiones, la capacidad y los recursos, y a la limitada capacidad de las instituciones públicas y privadas que participan en el desarrollo rural; y iii) una disponibilidad limitada de recursos financieros para el desarrollo comunitario rural.

10. Teniendo en cuenta esas necesidades prioritarias y las limitaciones antes mencionadas, el Gobierno, con el apoyo del FIDA, elaboró una Carta de política de desarrollo rural descentralizado (CPDRD), en la que expone su estrategia a largo plazo para fomentar el desarrollo rural y reducir la pobreza. Sus características fundamentales son las siguientes:



- a) una aplicación más eficaz de la política de descentralización, mediante el fortalecimiento de las autoridades locales electivas, con inclusión de lo siguiente: mejores procedimientos electorales; revisión del marco legal y reglamentario; simplificación de la administración fiscal y presupuestaria descentralizada, y aumento de capacidad de las instituciones y servicios públicos descentralizados;
- b) la promoción de asociaciones eficaces para el logro del desarrollo rural a nivel local entre los diversos agentes, principalmente los servicios públicos descentralizados, las administraciones locales, las organizaciones comunitarias y profesionales, las instituciones no gubernamentales y privadas, con miras al establecimiento, rehabilitación, mantenimiento y funcionamiento de la infraestructura social y económica de carácter básico; y
- c) la creación de un mecanismo de financiación para transferir recursos adicionales a las comunidades rurales locales, a fin de ayudarlas a satisfacer las necesidades prioritarias de la población en materia de infraestructura básica y servicios sociales esenciales.

Política de otros importantes donantes para reducir la pobreza

11. Para formular la estrategia de asistencia por países el Banco Mundial prestó apoyo a la consulta nacional sobre desarrollo de la población, y basó la correspondiente a Guinea para 1997-99 en la reducción de la pobreza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ayudó al Gobierno a formular su política de desarrollo humano sostenible (*Lettre de politique de développement humain durable*), que también se centra principalmente en la reducción de la pobreza. Varios otros donantes multilaterales y bilaterales prestan apoyo a programas de desarrollo para aliviar la pobreza. Otros donantes (el Canadá, los Estados Unidos, Francia, la Unión Europea, etc.) apoyan la política de descentralización del Gobierno como medio para reforzar el desarrollo local. Sin embargo, las consecuencias de los diversos programas y proyectos para la reducción de la pobreza han sido más bien limitadas debido a los siguientes factores: i) las divergencias entre los programas y los distintos enfoques y procedimientos de los donantes; y ii) la escasa capacidad de coordinación de la administración pública del país. El Gobierno presentó recientemente su estrategia global de desarrollo social y económico y la CPDRD a la reunión del grupo consultivo de donantes celebrada en junio de 1998. En ambos documentos se presta una atención prioritaria expresa a la reducción de la pobreza. El grupo consultivo se comprometió a apoyar los esfuerzos del Gobierno, lo que suscita la esperanza de una alianza estratégica entre éste y los donantes para combatir la pobreza en Guinea.

Estrategia del FIDA en Guinea

12. Mediante proyectos de desarrollo rural local, integrados regionalmente, en la cartera del FIDA en Guinea se concede una atención prioritaria a: i) el aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores mediante el incremento de la producción agrícola en las tierras bajas, la facilitación del acceso al crédito y a los mercados y el mejoramiento de sus condiciones de vida mediante la creación de una infraestructura básica; ii) la promoción y el aumento de capacidad de las organizaciones de base para lograr un desarrollo local participativo y en régimen de autogestión; y iii) la orientación concreta de las actividades hacia las áreas más marginales de las cuatro zonas agroecológicas del país.



13. De conformidad con la estrategia institucional global del FIDA, y con la estrategia regional para el África occidental y central, la Organización hace especial hincapié en el apoyo a la descentralización en Guinea, en consonancia con la nueva orientación de su Gobierno hacia un desarrollo rural descentralizado y de base amplia, como medio eficaz para reducir la pobreza rural. Dentro de un amplio marco para la adopción de medidas, la estrategia del Fondo en el país abarca los siguientes aspectos: i) crear sólidas asociaciones con otros donantes a fin de armonizar los enfoques y fomentar las sinergias en todo el país; ii) desempeñar un papel de vanguardia en materia de innovaciones, mediante la constante investigación de nuevos enfoques de descentralización que fomenten la potenciación de la capacidad de acción del grupo-objetivo del FIDA. Esto abarcará un proceso de experimentación permanente en la creación de entidades de base y de propiedad locales, para la prestación de servicios financieros; iii) colaborar a esos efectos con ONG y organizaciones de base para ayudar a construir el vínculo que falta entre la sociedad civil, las administraciones locales elegidas y la administración sobre el terreno del Gobierno central, avanzando así hacia el establecimiento de relaciones de trabajo eficaces y sostenibles; y iv) aumentar la complementariedad entre las operaciones regionales y las intervenciones a nivel nacional en curso.

Justificación del proyecto

14. El principal instrumento para la aplicación de la estrategia de desarrollo rural descentralizado del Gobierno, según se expone en la CPDRD, será el programa a largo plazo de apoyo a las aldeas del que el proyecto propuesto representa la primera fase. Ese programa tiene por finalidad reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales mediante: i) la promoción de un enfoque de desarrollo rural descentralizado e intersectorial, y ii) la capacitación de las comunidades para decidir acerca de sus prioridades y elaborar proyectos que respondan a sus necesidades, posibilitando así un mayor control sobre su propio destino. Esto está en consonancia con la estrategia del FIDA en Guinea. Al apoyar la transferencia al nivel local de las atribuciones, recursos y responsabilidades del Gobierno, y al aumentar la capacidad de las comunidades rurales para planificar y administrar los asuntos locales de manera participativa y eficiente, el programa fortalecerá el régimen de administración local y la sociedad civil, y fomentará la potenciación social y económica de la población rural, con inclusión de las mujeres, los jóvenes y otros grupos marginados.

15. Teniendo en cuenta la limitación de los recursos financieros y humanos del país, y la gran pobreza rural, los proyectos de desarrollo rural deben estar orientados a aumentar la eficiencia económica de las inversiones comunitarias y también la equidad social mediante el acceso en un pie de igualdad de los diversos grupos de la población rural, especialmente los grupos marginados (las mujeres, los jóvenes, los ancianos, etc.) a los servicios básicos de apoyo social y económico. El enfoque del proyecto se basa en la participación directa de la población rural y sus instituciones descentralizadas en la fijación de prioridades y en la ejecución de sus propios programas comunitarios. Esto ofrece las mejores posibilidades de lograr esos objetivos.

16. El diseño del proyecto le da flexibilidad en lo que se refiere a los procedimientos de ejecución, ampliando las zonas rurales abarcadas y los tipos de apoyo a los proyectos, a medida que se crea capacidad local. En consonancia con este enfoque, el proyecto prestará una atención prioritaria al establecimiento de una base institucional y operacional para el desarrollo rural descentralizado: i) atendiendo sólo las necesidades más apremiantes de los sectores más pobres de la población rural, es decir, la infraestructura social comunitaria y los caminos rurales, y ii) abarcando sólo alrededor de un tercio de las ERD del país. Se llevará a cabo un examen conjunto del proyecto a mitad de período a fin de evaluar y actualizar los procedimientos de ejecución, cuando proceda, y determinar las posibilidades de hacer extensiva la financiación del proyecto a las inversiones comunitarias productivas.

PARTE II - EL PROYECTO

A. Zona y grupo-objetivo del proyecto

17. El presente proyecto abarcará 100 ERD, seleccionadas en las cuatro regiones naturales del país, sobre la base de criterios socioeconómicos clave que toman como objetivo las zonas más pobres. A largo plazo, el proyecto abarcará finalmente el conjunto de 303 ERD del país. El proyecto beneficiará a una población de 1,4 millones de personas aproximadamente, es decir, un 30% de la población rural.

18. El proyecto está destinado a potenciar progresivamente la capacidad de acción de las comunidades locales, prestando especial atención a los grupos más vulnerables. Se ha procurado asegurar que las prioridades de inversión reflejen las de la población local en conjunto, manteniendo una coherencia con las prioridades de las mujeres. Durante su formulación, se utilizaron técnicas de diagnóstico participativo para identificar esas prioridades, y se concedió mayor importancia a las respuestas de los grupos de mujeres y de jóvenes. Las mujeres señalaron claramente que el abastecimiento de agua potable constituía su principal prioridad. Por lo tanto, ésta se incluyó en la lista de microproyectos comunitarios que recibirán financiación en el marco del proyecto. Las mujeres también expresaron un claro interés, con frecuencia mayor que el de los hombres, en las inversiones productivas de base comunitaria. En el examen a mitad de período se considerará la posibilidad de hacer extensiva la financiación del proyecto a este tipo de inversión comunitaria.

B. Objetivos y alcance

19. Como primer paso para lograr los objetivos a largo plazo de fortalecimiento de la administración local y la sociedad civil en las zonas rurales de Guinea y de fomento de la potenciación social y económica de la población rural, con inclusión de las mujeres, los jóvenes y otros grupos marginados, el presente proyecto tiene por finalidad: i) establecer y poner en funcionamiento un sistema eficaz y eficiente de desarrollo local; y ii) aumentar el acceso de la población rural a la infraestructura social y económica de carácter básico. Cuando se concluya el proyecto, las comunidades rurales que hayan recibido apoyo y sus administraciones locales habrán asumido la responsabilidad principal y habrán adquirido la capacidad técnica y administrativa para: i) decidir acerca de las prioridades en materia de infraestructura social y económica de la comunidad (tipo, tamaño y oportunidad); ii) administrar todas las operaciones hasta su terminación, con inclusión de los acuerdos contractuales y financieros (con la población local, las ONG, las empresas privadas y/o los organismos públicos); y iii) ocuparse de su funcionamiento y mantenimiento.

20. El proyecto tendrá tres objetivos operacionales: i) mejorar el marco reglamentario, institucional y fiscal, y aumentar la capacidad local en lo tocante al desarrollo rural descentralizado; ii) establecer un mecanismo eficaz y eficiente para la transferencia de fondos públicos a las comunidades locales, con miras a financiar la infraestructura comunitaria rural de carácter prioritario; y iii) rehabilitar los caminos rurales que revistan importancia decisiva para mejorar el acceso al mercado de los agricultores y promover su mantenimiento regular.

C. Componentes

21. El proyecto tendrá cuatro componentes: i) Fondo de Inversiones Locales; ii) aumento de capacidad para el desarrollo local; iii) mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales; y iv) administración del programa.



22. **Fondo de Inversiones Locales (FIL).** Este primer componente será el mecanismo utilizado para transferir fondos a las comunidades locales con objeto de financiar los microproyectos prioritarios en materia de infraestructura comunitaria. El FIL tendrá dos corrientes de financiación: un **Fondo de inversiones rurales (FIR)** y un **fondo de apoyo a las innovaciones**. El FIR ayudará a financiar una lista predeterminada de obras de infraestructura social básica: educación; salud, agua potable e instalaciones de saneamiento; y caminos de acceso a las aldeas. La financiación se hará sobre la base de un sistema de donaciones de contrapartida, con arreglo al cual los beneficiarios y las ERD contribuirán por término medio con un 20% al costo total de cada microproyecto. Las partes directamente interesadas identificarán los microproyectos a nivel de aldea y los seleccionarán a nivel de distrito. Las ERD prepararán, con el apoyo del proyecto, un plan de desarrollo local y un plan de inversiones anuales (PIA). El consejo de desarrollo local establecerá las prioridades del plan de desarrollo y el PIA. En consonancia con las disposiciones legales, el consejo de desarrollo local, actualmente limitado a los representantes electivos (dos por distrito), se ampliará formalmente a fin de incluir a representantes de la sociedad civil, en particular las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables y marginados. Cada ERD que reúna los requisitos necesarios podrá recibir cada año el equivalente de USD 50 000 para ayudar a financiar su PIA.

23. Se establecerá una estructura de acción-investigación para ensayar y desarrollar, de manera permanente, procedimientos alternativos de planificación, ejecución y financiación destinados a sufragar el costo de la infraestructura comunitaria en el marco del FIR. Esta estructura incluirá operaciones de ensayo, financiadas por otros proyectos del FIDA en Guinea, a fin de preparar la ampliación de la lista de microproyectos que podrán recibir financiación del FIR (inicialmente limitada a la infraestructura social) para incluir también las inversiones productivas comunitarias que el FIDA considere esenciales para reducir la pobreza. La oportunidad y las modalidades de la financiación de dichas inversiones por el FIR serán analizadas durante el examen a mitad de período. El segundo componente es el fondo de apoyo a las innovaciones, que financiará la asistencia técnica para la planificación y realización de dichas inversiones, y otras actividades de acción-investigación en materia de participación y representación comunitaria, es decir, la planificación local, etc.

24. **Aumento de la capacidad para el desarrollo local.** El objetivo de este componente es racionalizar y poner en funcionamiento el marco reglamentario e institucional para el desarrollo local. El componente abarcará cinco grupos de actividades. El primer grupo tratará de aclarar y establecer el marco legislativo y reglamentario para la descentralización mediante lo siguiente: i) un examen a fondo de todas las leyes de descentralización y los textos de aplicación, así como la introducción de enmiendas y de textos de aplicación adicionales; ii) una auditoría institucional del Ministerio del Interior y de Descentralización (MID); y iii) la creación de un sistema de recursos judiciales para resolver los conflictos de competencia en las administraciones locales. El segundo grupo de actividades tendrá por finalidad lograr una descentralización fiscal y financiera eficaz mediante el diagnóstico del sistema existente y la adopción de textos legislativos apropiados para aumentar la capacidad de las ERD en materia de movilización de recursos. El tercer grupo de actividades procurará aumentar la capacidad de las ERD para administrar los programas de desarrollo local e incluirá: i) la contratación de un agente de desarrollo comunitario para cada ERD que reciba financiación del FIL; ii) el establecimiento de una asociación de ERD, que estará encargada de dialogar con el Gobierno sobre las políticas de desarrollo local y la administración de los asuntos públicos a nivel local; y iii) la capacitación en materia de buena administración de esos asuntos. El cuarto grupo de actividades se centrará principalmente en el aumento de capacidad de los organismos y servicios del MID que tienen a su cargo la descentralización. El quinto grupo de actividades hará especial hincapié en la sensibilización y capacitación de los funcionarios locales electivos y del personal técnico y administrativo de las ERD, en materia de la administración de los asuntos públicos a nivel local, planificación y gestión de la financiación.



25. **Mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales.** Los objetivos de este tercer componente son aumentar el acceso de las comunidades rurales aisladas a la red nacional de carreteras, y establecer un sistema sostenible de mantenimiento de los caminos rurales. Entre sus actividades figurarán las siguientes: i) la formulación y puesta en marcha de una estrategia de mantenimiento de los caminos rurales, en particular la creación de un comité comunal para su rehabilitación, y el apoyo al mismo; ii) la rehabilitación de caminos rurales prioritarios y la realización de obras en los puntos críticos; y iii) el apoyo institucional a la Dirección Nacional de Ingeniería Rural del Ministerio de Agricultura, Recursos Hídricos y Bosques (MAEF/DNGR). Este último es el organismo de ejecución de este componente, con inclusión de la reestructuración de su dirección de mantenimiento y apoyo comunitario, y el establecimiento de una unidad de reducción de la degradación ambiental.

26. **Administración del programa.** Este cuarto componente abarcará: i) la coordinación, supervisión y gestión financiera del proyecto, con inclusión del establecimiento y funcionamiento de las unidades de coordinación del proyecto (UCP) a nivel nacional y regional; y ii) el establecimiento y funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación (SyE). La información procedente del terreno relativa a la ejecución se transmitirá a los ministerios responsables por conducto de las unidades de coordinación regional. Dado el carácter flexible e innovador del proyecto, el establecimiento de un sistema de SyE eficaz en la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) será decisivo para garantizar la dirección dinámica del proyecto.

D. Costos y financiación

27. **Costos del proyecto.** Los costos totales del proyecto se estiman en USD 38,7 millones durante el período de ejecución de cuatro años², con inclusión de un 4% para imprevistos de orden físico y un 8% para imprevistos por alza de precios. Del costo básico total de USD 34,7 millones, USD 29,3 millones se destinarán a inversiones y USD 5,4 millones a los costos recurrentes. Las divisas representan USD 18,8 millones, aproximadamente, es decir, un 48% de los costos totales, y los impuestos y derechos representan USD 1,6 millones durante dicho período de cuatro años.

28. **Plan de financiación.** El proyecto será financiado por el Gobierno, los beneficiarios, el FIDA, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Fundación Africana para el Desarrollo (FAD) y el Organismo Francés de Desarrollo (OFD). El préstamo del FIDA, por un valor equivalente a USD 7,0 millones, financiará el 18%, aproximadamente, de los costos totales del proyecto. La AIF concederá un crédito de una cuantía equivalente a USD 22 millones, mientras que el OFD y la FAD aportarán, a título de donación, un total de USD 5,7 millones. El Gobierno financiará USD 2,0 millones (5% de los costos totales), con inclusión de todos los derechos e impuestos y algunos costos estructurales recurrentes. La contribución de los beneficiarios se estima en USD 2,0 millones (5% de los costos totales), correspondientes al equivalente de su contribución en efectivo, en especie y en forma de mano de obra a la financiación del FIL. Los costos del proyecto y el plan de financiación se detallan en el cuadro 1 *infra* y el cuadro 2 que figura en la página 10.

² Para más información, véase el apéndice VI.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROYECTO ^a
(en miles de USD)

Componentes	Moneda nacional	Divisas	Total	% de divisas	% del costo básico
A. FIL	5 194	3 456	8 651	40	25
B. Aumento de la capacidad para el desarrollo local	5 828	3 815	9 644	40	28
C. Mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales	4 203	5 516	9 719	57	29
D. Administración del proyecto	2 411	2 753	5 165	53	15
E. Refinanciación del servicio de preparación del proyecto (SPP) (AIF)		1 482	1 482	100	4
Costos básicos totales	17 638	17 023	34 660	49	100
Imprevistos de orden físico	634	730	1 364	53	4
Imprevistos por alza de precios	1 600	1 067	2 666	40	8
Costos totales del proyecto	19 871	18 119	38 690	49	112

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

29. **Adquisiciones y desembolsos.** De conformidad con los acuerdos de cofinanciación FIDA/Banco Mundial, la construcción de todas las obras de ingeniería civil y la adquisición de todos los bienes se ajustarán a las directrices del Banco Mundial relativas a los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los créditos de la AIF (enero de 1995, revisadas en enero y agosto de 1996, así como en septiembre de 1997). La adquisición de vehículos, equipo, materiales y muebles por un valor superior a USD 200 000 se hará con arreglo a procedimientos de licitación internacional. Los contratos relativos a equipo de oficina, vehículos y materiales disponibles localmente por un valor inferior al equivalente de USD 200 000, pero superior a USD 20 000, hasta un importe total de USD 600 000, se adjudicarán de conformidad con procedimientos de licitación nacional. Los suministros de oficina, piezas de recambio y materiales fungibles por un valor inferior a USD 20 000 serán adquiridos en el país. Los contratos de obras de ingeniería civil no interesarán probablemente a contratistas extranjeros y, por lo tanto, se adjudicarán con arreglo a procedimientos de licitación nacional. Estas obras se llevarán a cabo bajo la supervisión de la MAF/DNGR. Los servicios de consultoría se contratarán con arreglo a las directrices para la selección de consultores del Banco Mundial, publicadas en enero de 1997. Para facilitar la ejecución del proyecto, se abrirán tres cuentas especiales en bancos comerciales aceptables para el FIDA a nombre de los tres organismos de ejecución (UCP, MID/Dirección Nacional de Descentralización (DND) y MAF/DNGR). Cuando se declare la efectividad del préstamo, el FIDA depositará un depósito inicial total de USD 700 000. Las reposiciones periódicas de las cuentas especiales se ajustarán a los procedimientos del Fondo. El Gobierno abrirá una cuenta del proyecto, a la que transferirá su contribución para los costos recurrentes, con exclusión de los impuestos condonados, al comienzo de cada ejercicio fiscal, sobre la base del plan de trabajo y presupuesto anuales. La fecha de cierre del préstamo será el 30 de junio del año 2004.

CUADRO 2: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROYECTO^a
(en millones de USD)

Componentes	FIDA		AIF		Otros ^b		Gobierno		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excl. impuestos)	Derechos e impuestos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
A. FIL	1,11	11	3,25	33	3,10	31	0,50	5	2,00	20	9,95	26	3,94	5,51	0,50
B. Aumento de capacidad para el desarrollo local	1,99	19	5,84	55	2,20	21	0,50	5	/	/	10,54	28	4,14	5,99	0,41
C. Mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales	2,65	24	7,73	70	0,10	1	0,60	5	/	/	11,06	29	6,27	4,27	0,52
D. Administración del proyecto	1,25	22	3,66	65	0,30	5	0,40	8	/	/	5,66	15	2,99	2,48	0,19
E. Refinanciación del SPP	/	/	1,48	100	/	/	/	/	/	/	1,48	4	1,48		
Total	7,00	18	22,00	57	5,70	15	2,00	5	2,00	5	38,69	100	18,82	18,25	1,62

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

^b Otros = FAD (USD 1,9 millones) y OFD (3,8 millones).





30. **Cuentas y auditoría.** Las cuentas del proyecto y las de cada uno de los tres componentes serán comprobadas anualmente por una empresa de auditoría internacionalmente reconocida y aceptable para el FIDA. La empresa auditora hará un dictamen concreto sobre los procedimientos de contratación que han de aplicar los asociados en la ejecución, la rendición de cuentas de esos asociados y la administración de los recursos del proyecto por ellos. También incluirá un dictamen separado sobre la utilización de las cuentas especiales y las declaraciones de gastos. El informe se presentará al Gobierno y al FIDA dentro de los seis meses que sigan a la fecha de cierre del ejercicio fiscal.

F. Organización y administración

31. **Participación de los beneficiarios.** El diseño global del proyecto fue un esfuerzo de colaboración en el que participaron equipos locales integrados por consultores, funcionarios de todos los ministerios competentes, miembros y presidentes de las ERD y un equipo de apoyo internacional. La fase de preparación incluyó también un proceso participativo a nivel de base, consistente en operaciones piloto llevadas a cabo por ONG internacionales establecidas en el país y la FAD, que colaboraron con las organizaciones no gubernamentales locales en las cuatro regiones del país para comprobar y ajustar las actividades de ejecución propuestas del proyecto. La participación de los beneficiarios forma también parte integrante del proceso de ejecución. Todas las decisiones fundamentales serán de la incumbencia de las comunidades beneficiarias, sus organizaciones de base y sus administraciones locales electivas. Entre estas decisiones figuran la selección, financiación, ejecución, funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura comunitaria financiada por el proyecto. Las comunidades beneficiarias y sus ERD también contribuirán a la financiación de la infraestructura en una proporción del 20% del costo total. El componente de aumento de la capacidad prestará apoyo a fin de que las comunidades rurales, por conducto de sus administraciones locales, se conviertan en asociados efectivos en un diálogo con el Gobierno acerca de la política de desarrollo local. Las ERD desempeñarán un papel fundamental en el seguimiento de las actividades de desarrollo local, y el sistema de evaluación propuesto tiene como característica principal las evaluaciones a cargo de los beneficiarios.

32. **Estructura organizacional**³. La estructura del proyecto se basa en las instituciones existentes, tanto en la administración central como en la local. La gestión general y la coordinación estarán a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación (MPC) por conducto de la UCP. La UCP también se encargará de supervisar la ejecución del FIL, con la ayuda de cuatro coordinadores regionales. La ejecución del componente de aumento de capacidad para el desarrollo local estará a cargo de la MID/DND. La del componente de mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales estará a cargo de la dirección de ingeniería rural del ministerio responsable de la agricultura, actualmente el MAEF. Además, el proyecto mantendrá estrechos vínculos con los ministerios responsables de la educación básica y la salud a fin de garantizar que las instalaciones que se construyan sean compatibles con los planes de ambos, y que cuando se terminen cuenten con una dotación adecuada de maestros y agentes de salud calificados.

33. La supervisión y orientación del proyecto estarán a cargo del **Comité Directivo del Proyecto** (CDP) integrado por representantes de los organismos de ejecución y los principales participantes directos. El CDP organizará por lo menos una reunión conjunta anual con el Gobierno y los donantes que participen en la financiación del proyecto. En esta reunión: i) se examinará el proyecto de plan de trabajo anual; ii) se estudiará el estado de la ejecución y los progresos en cuanto al logro de los objetivos del proyecto; iii) se decidirán las medidas correctivas necesarias acerca de la ejecución del proyecto; y iv) se coordinarán los diversos proyectos en la esfera del desarrollo rural descentralizado.

³ Véase el apéndice VI.



34. Las **ERD** tendrán a su cargo la ejecución de los microproyectos de infraestructura comunitaria que reúnan los requisitos para recibir financiación del FIL, con arreglo a los principios siguientes: i) la identificación, selección, funcionamiento, supervisión y mantenimiento estarán a cargo de las comunidades rurales; ii) la ejecución por contrata de las obras estará a cargo de artesanos o empresas privadas locales, o de las propias comunidades; y iii) la responsabilidad de la supervisión técnica y el seguimiento de la ejecución de los microproyectos será compartida por las ERD, la administración territorial y los servicios sectoriales descentralizados.

35. Desde comienzos de 1998, y como parte de la preparación del proyecto, se están ensayando sus conceptos y enfoques en cuatro programas piloto de las ERD, por medio de subcontratos celebrados con ONG locales que tienen experiencia sobre el terreno en técnicas participativas y desarrollo comunitario. Basándose en las enseñanzas extraídas de estos programas, se examinará el enfoque del proyecto y se ajustarán los detalles de su ejecución antes de la efectividad del préstamo. Estos elementos se incorporarán al manual de procedimientos del proyecto.

36. **SyE.** El objetivo del sistema de SyE es proporcionar información pertinente y oportuna a los principales agentes que participan en la ejecución del proyecto y a quienes tienen a su cargo la orientación y supervisión del mismo, especialmente el Gobierno y los donantes⁴. Aunque son complementarias, las actividades de SyE se llevarán a cabo por separado. Se establecerá en la UCP una pequeña unidad de SyE para coordinar y apoyar todas las actividades en esta esfera. Esta unidad será directamente responsable del seguimiento de las actividades relacionadas con el FIL, que representan la parte fundamental del proyecto, y son las que más necesidades de seguimiento comportan. A este respecto, el seguimiento del proceso será un elemento importante y requerirá una atención específica. La unidad de SyE prestará apoyo a las ERD en el establecimiento y funcionamiento de sus propios sistemas de seguimiento interno, y dispondrá con este propósito de personal de SyE adscrito a cada uno de los cuatro coordinadores regionales. La unidad también prestará apoyo a los otros dos organismos de ejecución, el MID y la DNGR, que serán responsables de la creación y funcionamiento de sus sistemas de seguimiento específicos. También ayudará a formular los requisitos de seguimiento que se incluirán en los principales contratos de servicios que se suscriban en el marco del proyecto.

37. La evaluación se llevará a cabo principalmente como actividad independiente que se adjudicará por contrata a organizaciones calificadas, incluidas universidades y ONG. La unidad de SyE preparará el mandato, los contratos para la realización de estudios y encuestas a fin de evaluar los resultados y el impacto del proyecto y sus repercusiones en el diseño y ajuste del resto del programa. Las evaluaciones se referirán tanto a los procesos como a los efectos del proyecto e incluirán sistemáticamente las evaluaciones de los beneficiarios. Dicha unidad de SyE presentará las conclusiones y recomendaciones a la UCP y al CDP. Hacia el final del segundo año el Gobierno y los donantes llevarán a cabo un examen conjunto. En éste se evaluarán los progresos realizados en la ejecución, teniendo en cuenta los indicadores básicos relativos a los resultados, y se analizará y decidirá la introducción de posibles cambios en el manual de procedimiento del proyecto.

G. Justificación económica

38. **Beneficios y beneficiarios.** Al aumentar el acceso a las aldeas, abastecer con agua potable y prestar asistencia a la infraestructura en materia de educación primaria y servicios básicos de salud, el proyecto mejorará el acceso a los servicios básicos y tendrá efectos positivos sobre el bienestar y la productividad de la población. Los procesos participativos y los criterios de selección del proyecto garantizarán que las ideas y prioridades de los beneficiarios estén plenamente representadas, y que

⁴ El resultado básico del sistema de SyE estará constituido por los principales indicadores de cumplimiento que figuran en el apéndice III.



ellos puedan participar activamente en la planificación y la adopción de decisiones. Esto será reforzado mediante la representación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos tradicionalmente desfavorecidos en los comités del proyecto en las ERD y a nivel de distrito y de la comunidad. Estas iniciativas, junto con una mejor prestación de servicios y una mayor facilidad para comercializar los excedentes agrícolas mediante el mejoramiento de la accesibilidad, tendrán repercusiones directas en la reducción de la pobreza. La contratación de los trabajos de construcción y rehabilitación de la infraestructura comunitaria beneficiará a los artesanos y los pequeños empresarios locales y generará oportunidades de empleo en el plano local. El proyecto aumentará la capacidad de las ERD para funcionar eficazmente y de forma responsable e incrementará también la de los beneficiarios, incluidos los grupos más vulnerables, para llevar a efecto sus aspiraciones y prioridades. De este modo, el proyecto aumentará la identificación de los beneficiarios con él y su participación en la administración de los asuntos públicos locales y de este modo ayudará a garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que se financien en el marco del proyecto.

39. **Efectos sobre las cuestiones de género.** Se prevé que las mujeres participarán plenamente en el proyecto y se beneficiarán de él. Esto deberá tener repercusiones positivas en sus ingresos gracias a un acceso más fácil al mercado, a una mejor atención de salud y a la educación. La identificación y establecimiento de prioridades de las inversiones que serán financiadas por el FIR se basarán en las necesidades que expresen las mujeres. Las normas de participación para el mejoramiento de la administración de los asuntos públicos locales incluirán una mayor participación de las mujeres y los jóvenes en las reuniones comunitarias en las que se decidan las prioridades en materia de inversión. Los sistemas de SyE harán el debido hincapié en la conformidad de las mujeres y en su evaluación del impacto del proyecto.

40. **Viabilidad económica.** El proyecto propuesto está en gran medida orientado hacia el aumento de la capacidad, los microproyectos de infraestructura rural iniciados por la comunidad y los caminos rurales. No se presta a análisis detallados de costos y beneficios, ni a cálculos de la tasa de rendimiento. Aunque los principales tipos de microproyectos de infraestructura de base comunitaria son conocidos (esencialmente instalaciones sanitarias y escolares, abastecimiento de agua potable y caminos de acceso a las aldeas), son los beneficiarios quienes determinarán el alcance y la combinación de estos tipos de inversiones. Como las comunidades beneficiarias seleccionarán microproyectos que respondan a sus máximas prioridades y contribuirán a su financiación, se prevé que los microproyectos serán muy beneficiosos para los miembros de la comunidad y producirán un rendimiento social neto de carácter positivo.

41. Se prevé que un microproyecto medio de infraestructura comunitaria tendrá un costo de USD 15 000 a USD 20 000. Los beneficiarios deberán aportar entre el 15% y el 20% del costo total, en materiales, mano de obra y efectivo. Esas contribuciones están en consonancia con las prácticas actuales para la construcción de infraestructura rural básica en los proyectos tradicionales en curso. Son suficientemente elevadas para proporcionar incentivos que estimulen una mayor identificación con los subproyectos así como su sostenibilidad, y al mismo tiempo suficientemente moderadas para alentar la participación de las comunidades pobres. Los beneficiarios asumirán la responsabilidad del funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura una vez terminada. Los costos recurrentes a cargo de los beneficiarios serán por regla general moderados: entre el 5 y el 10% al año del costo de las inversiones. Se exigirá el establecimiento de un comité de mantenimiento antes de la aprobación de la financiación para cada microproyecto. Por estos motivos, se prevé que la infraestructura comunitaria que financie el proyecto será eficaz en función de los costos en lo tocante a su establecimiento, y que su funcionamiento y mantenimiento serán sostenibles. La sostenibilidad se verá reforzada porque: i) los costos recurrentes de administración de los programas comunitarios serán relativamente bajos, ya que la ejecución del proyecto se basará en las instituciones existentes, en acuerdos contractuales competitivos y en una preparación racionalizada y normalizada, en la evaluación de los costos y en procedimientos de evaluación para microproyectos; y ii) se han

incorporado a los procedimientos de ejecución del proyecto mecanismos destinados a garantizar la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

H. Riesgos

42. Existen tres riesgos principales que podrían poner en peligro el logro de los objetivos del proyecto. El primero surgiría si el Gobierno desistiera de su compromiso de fomentar una descentralización efectiva. Para reducir este riesgo, el proyecto prestará apoyo para la formulación y ejecución de reformas de descentralización. El segundo riesgo se refiere a la posibilidad de una injerencia excesiva y abuso de poder por parte de los funcionarios de la administración territorial. Entre las medidas destinadas a reducir este riesgo figuran las actividades de información y sensibilización, así como el establecimiento de un proceso de recursos judiciales. El tercer riesgo se relaciona con los posibles fraudes y falta de transparencia en la administración de los fondos a nivel local. La participación directa de las comunidades beneficiarias en la ejecución y financiación de los microproyectos, los estrictos controles del proyecto para la utilización de fondos y las sanciones en caso de fraude ayudarán considerablemente a reducir este riesgo. Además, se controlará estrictamente y se hará obligatorio un nivel aceptable de representación de los grupos marginados en los órganos locales de adopción de decisiones.

I. Impacto ambiental

43. La infraestructura comunitaria en pequeña escala que se construirá en el marco del proyecto tendrá un impacto ambiental negativo de alcance limitado. Para paliar las posibles consecuencias adversas en el plano ecológico y social, se capacitará a los técnicos de desarrollo local en la ordenación ambiental por medio de programas de capacitación en el servicio; esto ayudará a las ERD a realizar un examen ambiental de los microproyectos y a integrar las medidas de reducción necesarias en su diseño. En lo que respecta al componente de mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales, se establecerá una unidad de reducción del riesgo ambiental en la Dirección Nacional de Ingeniería Rural para proceder al seguimiento de los efectos ambientales de las actividades del proyecto y para proponer y ejecutar planes apropiados a fin de paliar esos efectos.

J. Características innovadoras

44. Por primera vez en Guinea y en la subregión, el FIDA participa a nivel nacional, mediante la formulación de la CPDRD, tanto en la propia definición de la política gubernamental relativa al desarrollo rural descentralizado, como en el diseño, junto con el Banco Mundial, de su principal instrumento de ejecución. La atención prioritaria prestada a la descentralización, y la realización de tareas por conducto de la administración local permanente, en un marco regulador nacional, y no mediante entidades especiales creadas por el proyecto, aunque sean de base, es una característica nueva de las actividades del Fondo en África. A fin de lograr la coherencia global y fomentar sinergias en la cartera de proyectos de la Organización en Guinea, se ha garantizado la existencia de un vínculo directo entre el programa nacional y las operaciones regionales en curso mediante la iniciativa piloto para inversiones comunitarias productivas del FIDA.

45. Al colocar en primera línea las experiencias e iniciativas de las comunidades locales, ya que la participación de las ONG y la celebración de consultas periódicas con los participantes directos locales es una parte integrante del proceso, el diseño del proyecto ha sido auténticamente dinámico y participativo. La iniciativa piloto forma parte de un mecanismo dinámico de acción-investigación incorporado al proyecto, que permite la constante mejora de su diseño durante la ejecución. De este modo, brinda una mayor flexibilidad para la adaptación y el ajuste, según lo requieran la evolución de las circunstancias o las nuevas circunstancias que se presenten durante las actividades de ejecución. Como éstas estarán a cargo de ONG, la iniciativa piloto se beneficiará de su larga experiencia



práctica en procesos participativos. Por último, en su marco se asigna una función orientadora al FIDA en la introducción de innovaciones en el proyecto.

PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

46. Un Contrato de Préstamo entre la República de Guinea y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al Prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el Contrato de Préstamo negociado.

47. La República de Guinea está facultado por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.

48. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.

PARTE IV - RECOMENDACIÓN

49. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República de Guinea, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a cinco millones de Derechos Especiales de Giro (DEG 5 000 000), con vencimiento el 1° de octubre del año 2038, o antes de esta fecha, y un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente

RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones del préstamo concluidas el 18 de noviembre de 1998)

1. Salvo que el Gobierno de la República de Guinea (el Gobierno) y el FIDA acuerden otra cosa, el Gobierno:

- a) abrirá una cuenta en francos guineanos en un banco comercial aceptable para el FIDA (la Cuenta del Proyecto), y después mantendrá dicha cuenta en condiciones aceptables para el FIDA hasta la terminación del proyecto;
- b) depositará en la Cuenta del Proyecto: i) una cantidad inicial equivalente a USD 300 000, y ii) ulteriormente, el primer día de cada trimestre del año civil, la repondrá en la cuantía necesaria para financiar la contribución que debe aportar el Gobierno para sufragar los gastos del proyecto no financiados con los recursos del préstamo, o con donaciones y crédito de los donantes, que acuerden el Gobierno y el FIDA; y
- c) velará por que los fondos depositados en la Cuenta del Proyecto conforme a lo establecido en el párrafo b) *supra* se utilicen exclusivamente para financiar los gastos del proyecto no financiados con los recursos del préstamo, o con donaciones y crédito de los donantes.

2. Se establecen los siguientes hechos adicionales para la suspensión del derecho del Gobierno a retirar fondos de la Cuenta del Préstamo a los efectos de la sección 9.02 q) de las Condiciones Generales:

que se dé cualquiera de las condiciones de suspensión establecidas en el Acuerdo de Crédito para el Desarrollo.

3. Se establece el siguiente hecho adicional para anticipar el vencimiento a los efectos de la sección 9.08 e) de las Condiciones Generales:

que se dé cualquiera de las condiciones para anticipar el vencimiento establecidas en el Acuerdo de Crédito para el Desarrollo.

4. Salvo disposición en contrario del FIDA, se establece la siguiente condición adicional para la entrada en vigor del presente Contrato a los efectos de la sección 10.01 g) de las Condiciones Generales:

que se haya declarado la efectividad del Acuerdo de Crédito para el Desarrollo, de conformidad con la sección 10.01 e) de las Condiciones Generales.

5. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 del cuadro que figura en el anexo 2 del Contrato de Préstamo, no se efectuarán retiros de fondos:

- a) respecto de una donación, a menos que ésta se haya hecho de conformidad con los procedimientos y en los términos y condiciones establecidos o a que se hace referencia en el anexo 4 del Acuerdo de Crédito para el Desarrollo; y
- b) respecto de los pagos efectuados para sufragar gastos antes de la fecha de entrada en vigor del Contrato de Préstamo.



ANEXO

6. El Gobierno ejecutará el proyecto de conformidad con los procedimientos, las directrices, el calendario y los criterios establecidos en el Manual de Ejecución de Proyectos (MEP) y, salvo que el FIDA acuerde otra cosa, no modificará ni derogará ninguna disposición de dicho manual si, en opinión del FIDA, dicha modificación o derogación pudiera afectar material y negativamente la ejecución del proyecto.



COUNTRY DATA GUINEA

Land area (km² thousand) 1995 1/	246	GNP per capita (USD) 1996 2/	560
Total population (million) 1996 1/	7	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-96 2/	1.9
Population density (people per km²) 1996 1/	30	Average annual rate of inflation, 1990-96 2/	8.8
Local currency	Guinea Franc	Exchange rate: USD 1 =	GNF 1 250
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-96 1/	2.6	GDP (USD million) 1996 1/	3 934
Crude birth rate (per thousand people) 1996 1/	43	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	n.a.
Crude death rate (per thousand people) 1996 1/	18	1990-96	3.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 1996 1/	122	Sectoral distribution of GDP, 1996 1/	
Life expectancy at birth (years) 1996 1/	46	% agriculture	25.8
Number of rural poor (million) 1/	n.a.	% industry	35.6
Poor as% of total rural population 1/	n.a.	% manufacturing	4.8
Total labour force (million) 1996 1/	3	% services	38.6
Female labour force as% of total, 1996 1/	47.3	Consumption, 1996 1/	
Education		General government consumption (as% of GDP)	8.1
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1995 1/	48.0	Private consumption (as% of GDP)	81.9
Adult literacy rate (% of total population) 1994 3/	34.8	Gross domestic savings (as% of GDP)	10.0
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1992 3/	2 390	Merchandise exports, 1996 1/	774
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100) 1992 3/	77	Merchandise imports, 1996 1/	810
Prevalence of child malnutrition (% of children under 5) 1990-96 1/	24.0	Balance of merchandise trade	- 36
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as% of GDP) 1990-95 1/	n.a.	before official transfers, 1996 1/	- 280
Physicians (per thousand people) 1994 1/	0.2	after official transfers, 1996 1/	- 177
Access to safe water (% of population) 1990-96 3/	55	Foreign direct investment, 1996 1/	24
Access to health service (% of population) 1990-95 3/	80	Government Finance	
Access to sanitation (% of population) 1990-96 3/	21	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as% of GDP) 1995 1/	n.a.
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 1995 1/	n.a.
Food imports as percentage of total merchandise imports 1996 1/	n.a.	Total external debt (USD million) 1996 1/	3 240
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1994-96 1/	16	Total external debt (as% of GNP) 1996 1/	61
Food production index (1989-91=100) 1994-96 1/	126	Total debt service (% of exports of goods and services) 1996 1/	14.7
Land Use		Nominal lending rate of banks, 1996 1/	21.5
Agricultural land as% of total land area, 1994 4/	46.9	Nominal deposit rate of banks, 1996 1/	17.5
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	64		
Forest area as% of total land area, 1998 5/	59		
Irrigated land as% of cropland, 1994-96 1/	10.9		

n.a. not available.

Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 1998

2/ World Bank, *Atlas*, 1998

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1997

4/ World Bank, *The World Development Indicators CD-ROM*, 1998

5/ Ministry of Agriculture, Water and Forests: *Lettre de Politique Agricole* (LPDAZ), March 1988



PREVIOUS IFAD LOANS IN GUINEA

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan Acronym	Approved Loan Amount	Disbursement (as% of approved amount)
Siguiro Rural Development	IFAD	AfDB	HC	05 Dec 80	30 Apr 81	31 Dec 92	56 - GU	9 850 000	89.6%
Gueckedou Agricultural Development	World Bank: IDA	World Bank: IDA	HC	04 Sep 85	26 Sep 86	30 Jun 92	170 - GU	5 050 000	25.3%
Second Siguiro Rural Development	IFAD	AfDB	HC	04 Sep 91	22 Jan 93	16 Jun 97	285 - GU	9 400 000	34.8%
Smallholder Development in the Forest Region	IFAD	UNOPS	HC	02 Dec 92	23 Feb 94	31 Mar 00	313 - GU	9 850 000	59.8%
Fouta Djallon Agricultural Rehabilitation	IFAD	UNOPS	HC	14 Sep 88	06 Jan 90	31 Dec 96	S12 - GU	11 400 000	94.4%
Smallholder Development in North Lower Guinea	IFAD	UNOPS	HC	14 Sep 95	01 Jul 96	31 Dec 04	389 - GU	10 200 000	13.8%
Fouta Djallon Local Development and Agricultural Rehabilitation	IFAD	UNOPS	HC	04 Dec 96	28 Jan 98	30 Jun 05	430 - GN	6 950 000	04.3%

All amounts are in SDR

Note: HC = highly concessional

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Key Performance Indicators	Monitoring and Evaluation	Critical Assumptions
<p>Long-term development objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strengthen local governance and civil society in rural Guinea • Promote social and economic empowerment of rural population, including women, youth, and other marginalized groups 	<ol style="list-style-type: none"> 1. New, demand-driven decision-making processes and structures for rural development established and operational 2. Greater transparency and accountability at all levels 3. Broader access to higher quality, lower cost and sustainable basic services 4. Enhanced local capacity to mobilize the resources for the establishment, rehabilitation, operation, and maintenance of basic community infrastructure 5. Broader representation of previously under-represented groups (women, youth, migrants, the poor) to give them a voice in local affairs 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiary assessments and citizen satisfaction surveys • External financial audits of national, regional, and local budgets • Annual VSP progress reports • Periodic reports by prefectures, CRDs and service providers • Mid-term and final project evaluations • Statistical records of infrastructure use 	<p>The Government remains committed to decentralization, and strengthens policies for decentralized and participatory rural development</p> <p>Rural populations respond to new opportunities for expanded economic and social participation</p> <p>Consistent tangible progress towards goals</p>
<p>Project objectives</p> <ul style="list-style-type: none"> • Set up and operationalize an effective and efficient decentralized system for local development • Increase access of rural population to basic infrastructure and services 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Central government agencies and decentralized services are effectively supporting local development efforts 2. Additional CRDs are prepared for mobilization under an eventual Phase II 3. CRDs plan, execute, maintain, and evaluate basic infrastructures, and can design comprehensive local development plans 4. Improved access by roads to rural areas, increased reliability of feeder road system, and reduced transportation costs 	<ul style="list-style-type: none"> • External financial audits of national, regional, and local budgets • Review of diagnostic studies, PIAs and training programmes • Periodic DNGR reports • Annual VSP progress reports • Periodic reports by CRDs and service providers • Mid-term and end of Phase I project evaluations • Beneficiary assessment 	<p>Banking system operational at local level</p> <p>Participatory approaches adopted by all project stakeholders at central and local level</p> <p>Local government representatives have been elected in a transparent manner</p>





Narrative Summary	Key Performance Indicators	Monitoring and Evaluation	Critical Assumptions
Project outputs: Support to local development processes 1. Overall policy, legal, fiscal, and institutional frameworks strengthened to enable decentralization	1. Review of decentralization's legal and regulatory texts completed by mid-term, and changes promulgated before end of project 2. New system for fiscal transfers, and local tax collection and utilization is tested 3. Laws, decrees, other texts on decentralization translated into local languages, distributed and explained to prefectures and CRDs	<ul style="list-style-type: none"> • Legal studies • "Journal Officiel," ministerial decrees, and other legal texts • VSP progress reports • Election observation reports • CRD and service provider reports • Specific and technical studies 	Efficient coordination of agencies responsible for programme implementation in the three components
2. Capacity of key ministries, governmental institutions, and regional authorities improved to support decentralization	4. Training to strengthen capacity of national, regional and decentralized services is provided based on continuous skill-gap analysis 5. Decentralization observatory established and functioning effectively 6. DNGR maintenance unit restructured and MID agencies responsible for decentralization rationalized 7. Quality and timely provision of support by decentralized services, prefectures, and CRDs for local development are improved	<ul style="list-style-type: none"> • VSP financial reports • Analytical accounting system • Annual audit • Organigrams and work description of decentralized public services • Diagnosis and PIAs 	Availability and quality of private services Democratic process remains functional (transparency and no political interference) Possibility of abuse of power and financial fraud
3. Capacity of CRDs, local institutions, and communities strengthened to identify, plan, implement, evaluate, and maintain basic infrastructure and services	8. Training to strengthen local capacity provided, based on continuous skill-gap analysis 9. Community forums convene regularly, and maintain transparent records of their deliberations 10. Participating CRDs prepare diagnostics and PIAs in participatory manner 11. Participatory tools for local development plan (PDL) designed/tested	<ul style="list-style-type: none"> • Skill-gap analysis reports • Studies • Annual training programmes • Community forum meeting minutes • Annual budget of CRDs • Training material 	
Local investment fund Demand-driven village investment fund and innovation support fund set-up and operating	1. Contractual agreements signed with 70 CRDs 2. CRDs successfully raise the 20% local community contribution (including labour, material and funds) for microprojects 3. Funds are passed in transparent and timely manner to the local level, and from local level to contractors, for approved community activities 4. CRDs successfully complete microprojects funded under their PIA 5. Maintenance fund, equivalent to 1% of the value of completed microprojects, established in 70 CRDs	<ul style="list-style-type: none"> • PIAs • Analytical accounting system • Annual audits • Community forum meeting minutes • Diagnosis PIAs • Quarterly progress VSP regional unit reports • Semi-annual VSP • Coordination unit progress report 	MID, VSP Coordination units and DNGR provide timely review and response to CRDs requests Timely availability of budgetary resources to provide matching funds to implement CRD requests.
Maintenance and rehabilitation of rural roads Environment-friendly rural roads renovation and maintenance programme being executed locally	1. Maintenance strategy formulated and implemented 2. SME contractors will rehabilitate 86 kms, and maintain 2000 kms of priority feeder roads 3. Locally-selected maintenance committees (CVEP) are operational in participating communities 4. Environmental mitigation plan designed	<ul style="list-style-type: none"> • Mid-term and end of project evaluation reports • Beneficiary assessment of services providers 	



Narrative Summary	Key Performance Indicators	Monitoring and Evaluation	Critical Assumptions
Project components, sub-components: 1. Local investment fund 1.1 Village investment fund 1.2 Innovation fund	Project inputs: 1. USD 9.95 million	<ul style="list-style-type: none"> • Financial reports and audits • CRD management and procurement, and financial reports • 	
2. Support to the local development process 2.1 Improvement and enforcement of regulatory framework 2.2 Formulation of a fiscal decentralization strategy and execution of reforms 2.3 Capacity-strengthening of central and deconcentrated government services involved in decentralization (DND, DNAT, Prefectures) 2.4 Capacity-strengthening of CRDs 2.5 Information and awareness programme	2. USD 10.54 million	<ul style="list-style-type: none"> • Financial reports and audits 	Support to the M&E system
3. Maintenance and rehabilitation of rural roads 3.1 Institutional support to DNGR 3.2 Elaboration and implementation of a rural roads maintenance strategy 3.3 Implementation of priority rehabilitation programme	3. USD 11.05 million	<ul style="list-style-type: none"> • Financial reports and audits • VSP coordination unit, MID and DNGR management and procurement reports 	
4. Overall programme management 4.1 Establishment of a project management unit 4.2 Implementation of a monitoring and evaluation system	4. USD 5.66 million	Financial reports and audits	

KEY PERFORMANCE INDICATORS

Indicators	Units	Benchmarks		
		Baseline	Mid-term	End of project
Development objectives indicators				
1. CRDs with functional community forums, fully utilizing FIV	No	5	25	60
2. Women and youth represent at least 20% of community forum membership	No	5	20	50
3. CRDs satisfied with relations with territorial administration and with support from deconcentrated services	No	na	20	50
4. Completed community infrastructures with functional maintenance committees	Per cent	na	50%	70%
5. CRDs having achieved 20% of local contributions to the financing of infrastructure microprojects	No	na	15	40
6. CRDs with all villages with year-round accessibility	No	0	15	40
Output indicators				
1. Revised legislation on legal and regulatory framework for decentralization	NA	-	Adopted by the National Assembly	Implemented
2. Revised legislation on fiscal decentralization and local finance	NA	-	Diagnostic and reform proposal completed	Adopted by the National Assembly
3. Restructuring DNGR, MID, and establishment of DO and APC	NA		Completed	Fully functional
4. CRDs having completed at least two infrastructure microprojects	No	5	25	60
5. Functional village committees for rural roads rehabilitation (CVEPs)	No		120	200
6. Annual maintenance of rural roads	Kms		400	500



QUANTITATIVE INPUTS, TARGETS AND KEY PROJECT FACTORS

Components	Units	PY 1	PY 2	PY 3	PY 4	Total	Instruments
A. Fonds d'Investissement Local							
Inputs: Functional community forums	No	13	17	16	24	70	Sensitization
Annual diagnostics (Infrastructure & HR)	No	13	30	46	70	169	Participation
Local development plans (PDL)	No	13	17	16	24	70	Technical support
PIA	No	13	30	46	70	169	Technical support
Annual training plans prepared & completed	No	13	30	46	70	169	Training
Infrastructure microprojects approved (i)	No	26	60	92	140	316	Matching grants
Impact: Infrastructure microprojects completed (i)	No	18	51	93	132	294	
B. Support for local development							
Inputs: Vehicles (4WD)		4				4	
Motorcycles		23	27	26	57	133	
Offices equipped and furnished		9				9	
Review of legal and regulatory texts	Pers/mo	6				6	Studies
Diagnostic of local taxation and finance	Pers/mo	8	8	10	5	31	Studies
Review of judicial recourse process	Pers/mo						Studies
Operational audit of MID	Pers/mo			8	5	13	Studies
Decentralization observatory	Pers/mo	2	2	1	1	6	Technical support
National, regional workshops	No	1	7	1	5	13	Sensitization
Dissemination of legal texts	Docs	1000				1000	Information
Training	Pers/wks	86	100	90	228	504	Training
Recruitment of ADCs	No	13	17	16	24	70	Technical Support
Impact: Adoption of legal texts		*	*		*		
Association of CRDs established							
C. Rural Roads rehabilitation and maintenance							
Inputs: Vehicles (4WD)	No	2				2	
Motorcycles	No	40				40	
Offices equipped and furnished	No	5	2	2	2	13	
Rural roads maintenance strategy	Pers/mo	7	5	3	3	18	Studies
Village rural roads maintenance committees (CVEP)	No	100	100	25	25	250	Technical support
Organizational audit of DNGR	Pers/mo	5	2			7	Studies
Impact: Critical point treatments	Km	120	50			170	
Rural roads rehabilitation	Km	48	38			86	
Mechanical maintenance	Km	500	500	500	500	2000	
D. Management, Coordination and M&E							
Inputs: Vehicles (4WD)	No	2				2	
Vehicles (Pickup)	No	4				4	
Vehicles (sedans)	No	2				2	
Motorcycles	No	4				4	
Offices equipped and furnished	No	10				10	
Mid-term evaluation	Pers/mo			6		6	GOG/Donors
End of project review	Pers/mo				2	2	GOG/Donors
M&E (ii)	Pers/mo	11	5	6	4	26	Studies
Beneficiary assessment	USD1000				18	18	Studies
Impact: FIV funding (excl contingencies)	USD1000	650	1500	2300	3500	7950	
Semi-annual financial reports	No	2	2	2	2	8	
Semi-annual progress reports	No	2	2	2	2	8	

Notes: (i) Assumptions are: two microprojects per year per CRD; CRDs complete one microproject in the first year with the FIV, three in the second year, and two a year thereafter.
(ii) M&E will conduct yearly targeted beneficiary assessments.



COST AND FINANCING TABLES

Expenditure Accounts by Components (USD '000)

	Appui au processus de développement local										Total
	FIL	Décentral. financière	Amélioration et application du cadre légal et réglementaire	Renforcement des capacités nationales et déconcentrées	Appui aux CRDs	Sensibil. et Inform.	Entretien et Réhabilitation des pistes rurales	Gestion du Programme Cellule de coordination	Suivi et évaluation	Refinancem. de l'avance PPF	
I. Coûts d'investissement											
A. Génie Civil											
1. Entretien et réhab. routes rurales	-	-	-	-	-	-	7603.1	-	-	-	7603.1
2. Réhabilitation des bureaux	-	-	-	-	-	-	531.8	-	-	-	531.8
Total partiel	-	-	-	-	-	-	8134.9	-	-	-	8134.9
B. Véhicules	-	-	-	243.1	86.6	-	197.1	153.3	46.0	-	726.2
C. Equipement et matériel	-	-	-	79.7	478.5	-	70.8	159.4	35.0	-	823.5
D. Fonds d'investissement villageois (FIV)	9265.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9265.3
E. Fonds d'innovation	685.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	685.4
F. Services de consultants et études	-	1234.1	258.8	188.6	12.8	-	608.9	1137.2	575.1	-	4015.5
G. Appui animation	-	-	-	-	202-	43.8	-	-	-	-	2063.8
H. Formations, ateliers et information	-	363.9	165.8	1026.8	1722.9	538.5	1409.2	-	289.2	-	5516.3
I. Refinancement de l'avance PPF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1482.0	1482.0
Total	9950.7	1597.9	424.6	1538.3	4320.8	582.3	10421.0	1449.9	945.3	1482.0	32712.8
II. Dépenses renouvelables											
A. Salaires et indemnités	-	-	-	67.5	1018.8	-	-	918.3	375.6	-	2380.2
B. Entretien/fonct. véhicules	-	-	-	336.4	-	-	200.3	199.3	69.9	-	805.9
C. Autres fonctionnements	-	425.4	-	29.4	201.4	-	434.1	1486.1	215.1	-	2791.4
Total	-	425.4	-	433.3	1220.1	-	634.4	2603.7	660.6	-	5977.5
COÛT TOTAL DU PROJET	9950.7	2023.4	424.6	1971.6	5540.9	582.3	11055.4	4053.5	1606.0	1482.0	38690.3
Taxes	497.5	39.5	8.3	89.8	246.9	29.1	518.9	140.1	51.0	-	1621.2
Dépenses en devises	3939.2	1432.3	291.5	923.9	1376.4	115.1	6265.0	2174.6	818.9	1482.0	18819.0



Expenditure Accounts Project Cost Summary

	(GNF Million)			(USD '000)			% Dépenses en devises	% Total Coût de base
	Monnaie locale	Devises	Total	Monnaie locale	Devises	Total		
I. Coûts d'investissement								
A. Génie Civil								
1. Entretien et réhab. routes rurales	3156	4725	7881	2630	3938	6568	60	19
2. Réhabilitation des bureaux	219	328	547	183	274	456	60	1
Total partiel	3375	5053	8428	2813	4211	7024	60	21
B. Véhicules	-	797	797	-	665	665	100	2
C. Equipement et matériel	-	885	885	-	738	738	100	2
D. Fonds d'investissement villageois (FIV)	5809	3866	9675	4841	3221	8063	40	24
E. Fonds d'innovation	424	282	706	353	235	588	40	2
F. Services de consultants et études	-	4519	4519	-	3766	3766	100	11
G. Appui animation	1817	453	2270	1514	378	1892	20	6
H. Formations, ateliers et information	4891	1220	6111	4076	1017	5092	20	15
I. Refinancement de l'avance PPF	-	1778	1778	-	1482	1482	100	4
Total	16316	18855	35171	13597	15712	29309	54	85
II. Dépenses renouvelables								
A. Salaires et indemnités	2614	-	2614	2178	-	2178	-	6
B. Entretien/fonct. véhicules	342	513	855	285	427	713	60	2
C. Autres fonctionnements	1893	1060	2953	1577	883	2461	36	7
Total	4849	1573	6422	4041	1311	5351	24	16
COÛT TOTAL DE BASE	21165	20427	41592	17638	17023	34660	49	100
Provisions pour aléas matérielles	761	875	1636	634	730	1364	53	4
Provisions pour aléas financiers	1919	1280	3200	1600	1067	2666	40	8
COÛT TOTAL DU PROJET	23846	22583	46428	19871	18819	38690	49	112





ORGANIZATION AND MANAGEMENT MECHANISMS

Overall Institutional Arrangements

1. Project oversight and orientation will be the responsibility of a PSC, composed of representatives of the implementing agencies and the key stakeholders. Project management and oversight will be the responsibility of the Ministry of Planning and Cooperation (MPC) through a project coordination unit (PCU). The PCU will also be responsible for direct oversight of the implementation of FIL and for the coordination of the other two components. Implementation of the capacity building for local development component will be the responsibility of the *Direction Nationale de la Décentralisation* of the ministry responsible for decentralization, currently MID. The execution of the component for the maintenance and rehabilitation of rural roads will be the responsibility of the *Direction Nationale du Génie Rural* within the ministry in charge of agriculture, currently MAEF. In addition, the project will maintain close links with the Ministries of Education and Health to ensure that the facilities being constructed are consistent with the plans of the two ministries and to assure that, once constructed, there will be teachers and health workers available to staff them.

Project Oversight

2. The PSC will be established to: (i) facilitate relations with ministries and other public agencies, with NGOs and other private-sector institutions, and with donors and other international development organizations; (ii) to review and approve annual consolidated work programmes and budgets and review annual progress reports; and (iii) to ensure representation of the key stakeholders in terms of overall project orientation. The PSC will meet at least twice a year. The PSC's composition will be as follows:

- a representative from the ministry responsible for decentralization, who will be the PSC's President;
- two representatives from the ministry (ies) responsible for agriculture and rural development, one of whom will be the PSC's Vice-president;
- one representative each from the ministries responsible for finances, education, health, and equipment/infrastructure;
- three representatives from civil society (NGOs and other private institutions); and
- four representatives of CRD's presidents, one from each of the four natural regions.

3. The PSC will organize at least one annual joint meeting with the Government and the donors participating in the project's financing. The meeting will: (a) review the proposed annual work project; (b) review the implementation status and progress towards achievement of projects objectives; (c) decide on necessary corrective actions relative to project implementation; and (d) coordinate the various projects and projects in the area of decentralized rural development.

Responsibilities for Implementation of Project Components

4. **Management and coordination.** The overall management and coordination of the project will be entrusted to a PCU within MPC. It will be a lightweight structure with most of the day-to-day management of project activities being the responsibility of existing line ministries. Its main focus will thus be coordination, liaison, supervision, monitoring, and longer-term planning and policy support. In addition, it will assure overall financial management and accounting. It will also have direct responsibility for overseeing the operation of FIL, whose day-to-day management will be handled by four regional offices. This will reduce time delays and bring FIL operations closer to the CRDs and communities. While the regional coordinators will monitor FIL activities and ensure the



correct use of FIL funds, they will have no power to reject or change microprojects proposed by the CRDs, unless they do not conform to the agreed criteria. The decision on which priority microprojects to submit for funding will rest completely with CRDs. The regional offices will authorize transfer of funds directly from project accounts to the bank accounts of the concerned CRDs.

5. **FIL.** Management of FIL at the national level will be the responsibility of a project coordinator who heads the project coordinating unit. Funds for FIL will be lodged in a special account at a commercial bank in Conakry, from which transfers in local currency will be made to individual accounts of qualifying CRDs. The special account will be under the responsibility of PCU. The CRDs will be responsible for the proper use of the transferred funds as well as the funds coming from CRDs' own contributions and those coming from beneficiary contributions. Individual CRD accounts will be established at branches of local commercial banks following approval by PCU and the World Bank (IDA).

6. The CRDs will be responsible for implementation of community infrastructure microprojects qualifying for FIL financing along the following principles: (i) identification, selection, operation, oversight and maintenance, by and for the benefit of village communities; (ii) contractual implementation of works by local artisans, private enterprises, or by the communities themselves; (iii) responsibility for technical supervision and monitoring of microproject implementation shared by CRDs, territorial administration and deconcentrated sectoral services.

7. In line with legal provisions, the CRD Council (*le Conseil Communautaire*), will be expanded by adding representatives of civil society - in particular women, youth, and other key persons involved in the development process - to the current elected members (two per district). It will decide annually on the microprojects to receive funding from among the priority projects proposed to CRD by the communities, and in general coordinate development initiatives. It will recruit a technical field officer (*agent polyvalent*) to assist it in providing support for the local subproject process, from animation through project execution. He will combine technical and animation skills, be a conduit for information between CRD, FIL management, and the communities, and act as an honest broker and adviser to the communities. The capacity of the communities to manage and finance the ongoing operation and maintenance of the infrastructure established will be strengthened, and the means/organizational arrangements to take on the new responsibilities created.

8. Over a one-year period commencing in January 1998, project concepts and approaches are being tested in four pilot CRD programmes through sub-contracts to local NGOs with relevant field experience in participatory techniques and community development. Based on the lessons learnt during these pilots, the project approach will be reviewed, and the details of its implementation adjusted prior to credit effectiveness to better reflect local realities; these will be reflected in an implementation manual to form part of the ongoing process of project preparation.

9. **Capacity-building for local development.** Implementation of the capacity building for local development component will be the responsibility of the *Direction Nationale de la Décentralisation* of the ministry responsible for decentralization, currently MID. Most of the planned studies, training and communication/animation activities will be contracted out to qualified national and international implementing agencies, NGOs, and/or private-sector consulting firms.

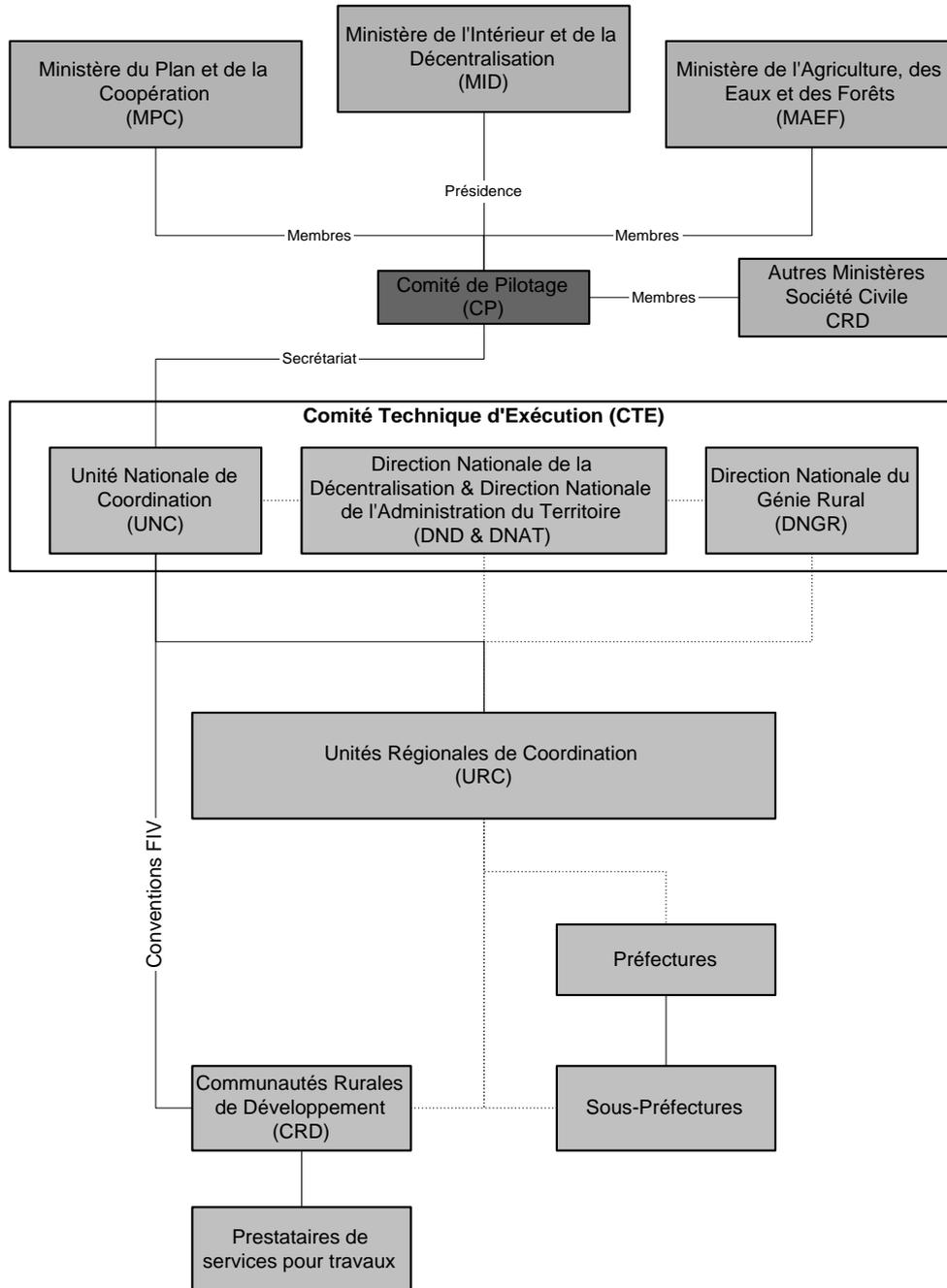
10. **Rural roads maintenance and rehabilitation.** The execution of the component for the maintenance and rehabilitation of rural roads will be the responsibility of the *Direction Nationale du Génie Rural* within the Ministry in charge of agriculture, currently MAEF/DNGR. The DNGR will be responsible for the definition and oversight of the overall strategy for component implementation to be validated at the regional and local levels. Works for rehabilitation and for critical point treatments will be contracted out to qualified small and medium enterprises (SMEs), and DNGR's



APPENDIX VI

regional services (*Bureaux des Travaux de Génie Rural (BTGR)*), which will be in charge of the contractual arrangements. Maintenance of district level roads will be the responsibility of local maintenance committees (*Comités Villageois d'Entretien des Pistes (CVEP)*), to be trained for these functions by DNGR and BTGRs.

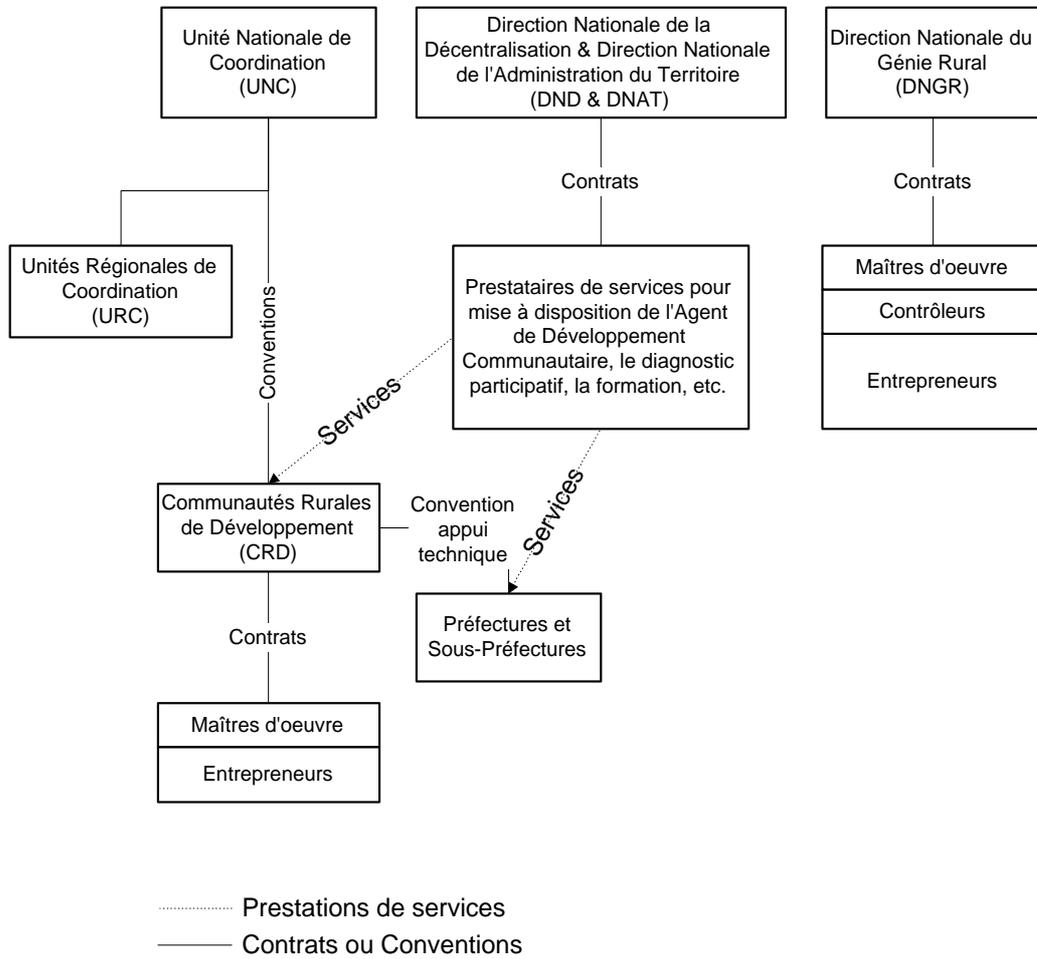
Organigramme of VSP



..... Transfert d'informations
—— Liaison contractuelle ou institutionnelle



Financial Organization of VSP





ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS OF THE PROJECT

1. **Adequacy of policy environment.** The Government is committed to the establishment of a policy environment that is favourable to sustainable and equitable growth, especially in the rural sector. In recent years, it has had some success addressing a number of the critical issues affecting rural development by: (i) allocating a higher share of scarce public resources to basic and economic infrastructure in rural areas; (ii) instituting a legal framework for decentralized development in both rural and urban areas; and (iii) promoting increased rural community participation in local development programmes, especially in education, health, and rural infrastructure. The Government has prepared, with the World Bank's and IFAD's support, the LPDRD; and the Village Support Project will be the key instrument for its implementation. The letter identifies the need to increase the economic and social efficiency of public investments in rural areas, and adopts an approach to rural development based on: (i) more effective implementation of the decentralization policy through the strengthening of elected local government (including improved election procedures, revised legal and regulatory framework, simpler decentralized fiscal and budgetary management, and capacity-building); (ii) the establishment of partnerships for local rural development (in part through transparent contractual relations) between the various actors, i.e., deconcentrated public services, local government, community and professional organizations, and non-governmental and private institutions, for the establishment, rehabilitation, maintenance, and operation of basic social and economic infrastructure; and (iii) the institution of a funding mechanism to transfer additional resources to local rural communities to help them meet the population priority needs in basic infrastructure and essential social services.

2. **Economic analysis of project sub-components.** The first phase of the project will focus largely on the following major components: (i) institutional support to local development; (ii) FIV; and (iii) the rehabilitation and maintenance of rural roads. All three components and the project management and coordination component do not lend themselves to quantitative cost-benefits analysis and rate of return calculations. The FIV will finance basic community rural infrastructure microprojects. Although the types of eligible microprojects are known (essentially health, school, drinking water, sanitation facilities, and village access infrastructure), the scope and mix of such investments can not be known in advance, since they will be determined by the beneficiary communities. Therefore, cost-benefit analysis cannot be applied to this component. Because of the scope and social nature of most of these investments, eligibility for funding under the FIV will be based on the priority ranking by recipient communities and on a cost per unit basis. The rural roads component will include a capacity-building sub-component, another sub-component for the preparation and the implementation of a rural roads strategy, and a third sub-component dedicated to alleviate severe désenclavement of some rural communities. None of these sub-components lends itself to cost-benefit/internal rate of return analysis. The rural roads to be rehabilitated and the critical point treatments to be included have been selected following a stringent prioritization process based on the severity of poverty and désenclavement indicators.

3. **Social and economic benefits accruing from local community investments.** Beneficial economic effects will be derived by project beneficiaries mostly from the community-based microprojects funded under matching grants by the local investment funds, FIV, and the innovation fund (FI). Effects derived from the first phase of the programme, the project, will be essentially indirect in nature, and will consist mainly of short and long-term effects.

4. **Cost-efficiency and sustainability.** The programme will be designed so that community-level investments are demand-driven, giving communities the power to decide on their priorities for social and economic infrastructure (type, size and timing of their project), on how they put it in place



(private contractors, community work, NGOs, or public agencies), and on how they operate, manage and maintain it. This approach will lead to lower costs for the establishment of rural infrastructure, as beneficiary communities will have a vested interest in achieving the best quality/price ratio. Transferring the responsibility for operation and maintenance to the local communities will increase the useful life of such infrastructure, and ensure a broader access to services. Costs of programme administration will be relatively low, as the project relies for implementation on existing institutions, contractual arrangements, and simplified and standardized preparation, costing, and evaluation procedures for each microproject type. Village communities will play an active role in the operation, maintenance and management of the newly-established infrastructure.

5. **Financial analysis.** The objective of the financial analysis is to assess the viability of the VSP from the perspective of the main stakeholders, especially the beneficiary communities, the CRDs, and the central Government, with a view to check whether they have the incentives and means to implement the project/programme as designed.

6. **The fiscal impact on central Government budget** is expected to be negligible. No changes during the project phase are planned with respect to transfers from the national budget to local Government, to the level of expenditures at both the national and the deconcentrated levels (prefectures), and to the level of government fiscal receipts⁵.

7. **Financial impact on beneficiary communities.** For construction of basic infrastructure under the first phase of VSP, beneficiary communities will be required to contribute at least 15 percent of total investment cost of microprojects, in kind and/or cash. Such a contribution is in line with, though somewhat higher than, current practices for construction of basic rural infrastructure under ongoing traditional projects. It is high enough to provide incentives for increased ownership and sustainability of subprojects, while being sufficiently modest to encourage participation by poor communities. The average investment is expected to be less than USD 15 000 to 20 000. Beneficiaries will assume responsibility for operation and maintenance of basic infrastructure funded under FIV, in line with current policies and practices. Corresponding recurrent costs to the beneficiaries will usually be modest, in the range of 5-10 percent annually of the subproject investment cost.

8. **Financial impact on CRDs** is expected to be positive during the project phase, because the project will provide them with to improve collection of local taxes (census, reduction of leakages, etc.). The positive effects on the CRDs' finances will be more substantial in the subsequent programme phases, as reform of local taxation is adopted and implemented.

⁵ Tax receipts related to project inputs would not have occurred without the project.