



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 73° período de sesiones

Roma, 12 y 13 de septiembre de 2001

REPÚBLICA DE MOZAMBIQUE

MEMORANDO DEL PRESIDENTE

**PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA GANADERÍA EN EL SECTOR FAMILIAR
(PRÉSTAMO N° 432-MZ)**

**PROPUESTA DE ENCAUZAR LOS RECURSOS DEL PRÉSTAMO DEL FIDA POR
CONDUCTO DEL MECANISMO COMÚN PARA EL FLUJO DE RECURSOS DEL
PROGRAMA DE INVERSIONES EN EL SECTOR AGRÍCOLA (PROAGRI)**

I. ANTECEDENTES

1. **Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar.** En su 59° período de sesiones, celebrado en diciembre de 1996, la Junta Ejecutiva aprobó un préstamo en condiciones muy favorables al Gobierno de Mozambique por la cantidad de DEG 13,45 millones, para el Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar (PDGSF). Este programa, cuyo objetivo general es contribuir al aumento de la producción pecuaria y de los ingresos derivados de la ganadería de los pequeños productores de Mozambique, persiguió desde un principio apoyar la preparación y el establecimiento del Programa de Inversiones en el Sector Agrícola (PROAGRI) que se planeaba instituir, y posteriormente coadyuvar a la consecución de sus objetivos.

2. La ejecución del PDGSF se inició a mediados de 1998 y en marzo y abril de 2000 se emprendió un primer examen de las actividades, que dio lugar a una serie de importantes modificaciones en el diseño del programa, a saber: la realineación de las prioridades estratégicas, las actividades del programa, las responsabilidades administrativas y los procedimientos de ejecución; la reorganización de los componentes para que se ajusten a los del PROAGRI; y la armonización de los planes de



trabajo y presupuestos anuales (PTPA) con los del PROAGRI en los planos provincial y central. No obstante, la financiación del FIDA sigue estando vinculada a subcomponentes, actividades y subactividades específicos del PROAGRI, más que a los componentes de mayores dimensiones a que pertenecen, y esto priva al Fondo de la capacidad de desempeñar un papel de relevancia en el diálogo más amplio de políticas con el Gobierno a los niveles sectorial y subsectorial.

3. Los desembolsos del FIDA en el marco del PDGSF ascienden a DEG 4,66 millones, mientras que el saldo disponible es de DEG 8,79 millones (65%). El cierre del préstamo está previsto actualmente para el 31 de diciembre de 2004.

4. El **PROAGRI** es el programa del Gobierno de Mozambique de reforma y apoyo de las actividades del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADER). Se prevé que el programa sufrague, en los cinco años comprendidos entre 1999 y 2003, la totalidad del gasto público administrado por el MADER en el sector agrícola del país. El PROAGRI, cuyo presupuesto total asciende a USD 202 millones, está financiado por el Gobierno y recibe apoyo financiero de unos 20 donantes y organismos internacionales. Tras una evaluación *ex ante* efectuada en mayo de 1998 por un equipo de donantes, en enero de 1999 se dio oficialmente comienzo a la ejecución del PROAGRI. A partir de entonces, se han logrado importantes y satisfactorios progresos en el desarrollo de sus sistemas de gestión, y todos los asociados (el Gobierno y los donantes) mantienen su plena adhesión al programa.

5. La finalidad general del PROAGRI consiste en contribuir a crear un entorno propicio al crecimiento sostenible y equitativo del sector agrícola, con miras a reducir la pobreza rural y aumentar la seguridad alimentaria de la familia al tiempo que se protege el medio ambiente físico y social. Con este objeto, el PROAGRI apunta a establecer dispositivos institucionales mejorados para la financiación y prestación de servicios agrícolas al sector familiar, y potenciar la capacidad de proveer de fondos a las funciones públicas básicas del MADER en forma práctica y eficaz. Otro objetivo es el consistente en introducir un vehículo más coherente y eficaz para encauzar y administrar la asistencia de los donantes al sector agrícola, reemplazando los proyectos fragmentados, dirigidos por los donantes, con un amplio programa que sea acorde con las nuevas funciones del Ministerio. La administración del PROAGRI se rige por tres principios, a saber:

- Un conjunto de *principios básicos* establecidos de común acuerdo que definen la naturaleza y el rumbo del proceso de transformación del MADER. Esos principios representan un contrato entre los donantes y el Gobierno y el éxito del MADER en su ejecución y operatividad constituye la base de los exámenes anuales y la financiación adicional.
- Un modelo estándar de *PTPA*, que orienta la totalidad de las actividades y los correspondientes gastos del PROAGRI y sienta las bases de las asignaciones anuales de fondos para el año siguiente que hacen los donantes y las instituciones financieras. El PROAGRI se compone de 18 PTPA, de los cuales ocho conciernen a los componentes subsectoriales y 10 a todas las provincias.
- Un *mecanismo común para el flujo de recursos* administrado por el Gobierno. Los donantes convinieron en delegar gradualmente la responsabilidad de la gestión financiera al MADER. En consecuencia, se ha instituido un mecanismo común para el flujo de recursos (MCFR), por cuya mediación se recibe ya el apoyo de diversos donantes¹.

¹ Se trata de los siguientes donantes: el Organismo Danés de Desarrollo Internacional, el Gobierno de los Países Bajos, la Comisión Europea, la *Irish Aid*, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El Banco Mundial se adherirá al mecanismo en el año en curso.



6. El propósito del MCFR es capacitar al Gobierno para que administre más eficientemente los recursos de diversas fuentes destinados a respaldar los servicios públicos del sector agrícola. El sistema está concebido para encauzar el apoyo financiero de los donantes al PROAGRI a través del presupuesto del sector público mediante un procedimiento común, que es el mismo con el que los fondos generados por el Gobierno se proporcionan por conducto del presupuesto. Este proceso guarda relación con la adopción de procedimientos comunes en materia de asignación de fondos, desembolsos, adquisiciones, presentación de informes, seguimiento y evaluación, y gestión y auditoría financieras. Con ello también se aspira a mejorar el intercambio de información y cooperación entre los donantes y el Gobierno respecto de la ejecución del PROAGRI.

7. **Memorando de Entendimiento.** Los principios y características del MCFR están plasmados en un Memorando de Entendimiento en el que se oficializan los procedimientos y reglamentos del suministro, por conducto del MCFR, de apoyo a la gestión financiera, adquisiciones, desembolsos, e intercambio de información y cooperación entre las partes en relación con la ejecución del PROAGRI y la consecución de sus objetivos. En mayo de 2001 firmaron el Memorando los Ministros de Planificación y Finanzas, y de Agricultura y Desarrollo Rural, así como los representantes de los ocho primeros organismos que prestan apoyo al PROAGRI por conducto del MCFR. Se ha instado a otras partes a seguir este ejemplo y firmar el Memorando.

II. JUSTIFICACIÓN

8. Actualmente el FIDA presta apoyo al PROAGRI por conducto del PDGSF (préstamo n° 432-MZ); los fondos del préstamo del FIDA se proporcionan a través de un mecanismo tradicional de flujo de recursos mediante el uso de una cuenta especial a la que el MADER tiene acceso. En el presente Memorando se pone de relieve la necesidad de introducir modificaciones en el préstamo que, se considera, alterarían de forma significativa el alcance o las características del préstamo originariamente aprobado por la Junta Ejecutiva.

9. Puesto que el MCFR ya está implantado y en gran medida ensayado, cabe sostener que el apoyo del FIDA ya no debería proporcionarse a través de la cuenta especial sino por conducto del mecanismo común. La adopción del MCFR por el FIDA es importante por diversas razones. En primer lugar, ayudará al Gobierno a utilizar sus propios mecanismos para ejecutar su programa y, al reducir las necesidades globales de gestión financiera en el Gobierno, contribuirá de hecho a fortalecer el MCFR. En segundo lugar, y lo que es aún más importante, el FIDA puede desempeñar un papel relevante en el diálogo con el Gobierno a nivel sectorial, en especial en lo relativo a la elaboración de políticas y estrategias orientadas específicamente hacia la población rural pobre, y la definición de métodos de planificación y ejecución que garanticen su plena participación, y la orientación de las actividades hacia las necesidades y prioridades de los mencionados grupos. Esta función puede desempeñarla más eficazmente como miembro del MCFR que como agente externo. En tercer lugar, el FIDA cuenta con más experiencia que la mayoría de los donantes en el apoyo a los proyectos y programas gubernamentales. En el marco del MCFR puede aprovecharse esta experiencia de modo creciente en el diálogo que el Fondo sostiene con los otros miembros del “grupo de trabajo de donantes” (que apoyan el PROAGRI), en particular, ayudando al grupo a determinar la mejor forma de prestar apoyo al MADER y a la ejecución del PROAGRI. Por último, habida cuenta de que el MCFR ya ha sido puesto a prueba, el Gobierno tiene vivo interés en que el FIDA se adhiera a él, pues ve en el Fondo un importante asociado para el desarrollo y consideraría su adhesión como una expresión de flexibilidad y sensibilidad hacia sus prioridades. Asimismo, ello realzaría la reputación del Fondo, lo que produciría importantes beneficios a largo plazo.

10. El PROAGRI comprende en total ocho componentes. Dados los objetivos generales del PDGSF (véase el párrafo 1), no se propone que los recursos de préstamo del FIDA se asignen a los gastos previstos en todos ellos, sino que se atribuyan² recursos para costear cuatro de los componentes (ganadería, extensión, investigación y fortalecimiento institucional) que contribuyen directa o indirectamente a los objetivos del PDGSF, en relación con gastos efectuados a los niveles central, provincial y subprovincial. Se considera que este sistema ofrece la suficiente flexibilidad para evitar el riesgo de que el Gobierno se vea limitado en la asignación de los recursos externos en el marco del PROAGRI, pero es lo suficientemente específico para que sobre esa base el FIDA pueda abordar con el MADER cuestiones de política, estrategia y ejecución subsectoriales. Los informes financieros del Gobierno acerca de los gastos efectuados con los fondos canalizados a través del MCFR se basarán en los componentes, los subcomponentes y las actividades y no en las categorías de gastos como se hace en la actualidad, con lo que se facilitarán la supervisión y el diálogo de políticas y programación.

11. Si bien la mayoría de los fondos remanentes del préstamo para el PDGSF se encauzarán por conducto del MCFR (en una única categoría de gastos), una parte de dichos fondos se quedará fuera, constituyendo dos categorías de gastos. La primera consiste en asistencia técnica, servicios de consultoría y capacitación. Con el préstamo relativo al PDGSF se han financiado varios contratos de asistencia técnica, y, puesto que se prevé la continuación de algunos de ellos hasta 2004, desde el punto de vista administrativo será más sencillo mantenerlos fuera del MCFR. Ello dotará al MADER y al FIDA de una flexibilidad en la utilización de estos fondos que de lo contrario no tendrían y ofrecerá al FIDA la oportunidad de entablar un diálogo bilateral más inmediato de lo que sería posible con el MCFR. En segundo lugar se retendrá una asignación para un fondo de investigación con el que se financiará la Oficina de donaciones para la investigación agrícola concedidas con criterios competitivos (CARGO)³. Habida cuenta de que una parte de los fondos del préstamo permanecerá fuera del MCFR, será preciso conservar la cuenta especial del PDGSF, aunque sustancialmente reducida, para reflejar el hecho de que se utilizará exclusivamente en la financiación de los gastos de esas dos categorías.

12. El ingreso en el MCFR afectará en cierta medida al papel desempeñado por la institución cooperante del FIDA en relación con ese préstamo (la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos –OSP–). Los procedimientos de adquisición relacionados con el MCFR estipulan el examen previo de las principales decisiones en la materia, como hacen en la actualidad las instituciones cooperantes en nombre del FIDA, y establecen que una sola entidad se encargue de ello para todas las adquisiciones financiadas con los recursos encauzados a través del MCFR. El Banco Mundial desempeña esta función en la actualidad, si bien está previsto que en breve la tarea se contrate con una empresa de consultoría del sector privado. Así pues, se espera que la OSP subcontrate con esa empresa, o delegue a ella, la realización del examen mencionado. Aun así, la organización seguirá siendo responsable del examen de los gastos de adquisiciones financiados en el marco de las categorías que permanezcan fuera del mecanismo. Además, aunque las funciones de supervisión sufrirán una leve modificación al adquirir una perspectiva más amplia y sectorial, la OSP deberá seguir brindando apoyo regular al MADER para la elaboración de las políticas y estrategias del subsector ganadero y su ordenación, y/o la prestación de servicios públicos a receptores específicos y en un orden de prioridad establecido.

² Se utiliza el término atribución, más que asignación, para reconocer el hecho de que el FIDA no podrá seguir sus desembolsos individuales a través del sistema, sino que, más bien, atribuirá sus desembolsos a los gastos correspondientes realizados en los sectores de los componentes definidos.

³ Las contribuciones destinadas a la CARGO no están incluidas en el PROAGRI, pues esa Oficina se considera más un financiador de las actividades del PROAGRI que una categoría de gastos de este programa.



13. Se propone que el FIDA ingrese en el MCFR el 1° de enero de 2002, fecha que coincide con el inicio del ejercicio financiero de Mozambique. Hasta entonces está previsto que: i) el FIDA suscriba el Memorando de Entendimiento; ii) el contrato de préstamo se enmiende y sea firmado por ambas partes; y iii) se supervise el cierre de la mayor parte de las cuentas del PDGSF existentes y se liquiden los compromisos pendientes a finales de 2001.

III. RECOMENDACIÓN

14. Habida cuenta de lo que antecede, se recomienda que la Junta Ejecutiva autorice al Presidente a: i) encauzar parte del saldo disponible de los recursos del préstamo para el PDGSF por conducto del mecanismo común para el flujo de recursos del PROAGRI; ii) ultimar y suscribir el Memorando de Entendimiento relativo al PROAGRI en nombre del FIDA; y iii) enmendar el contrato de préstamo relativo al PDGSF a fin de reflejar las modificaciones en los procedimientos de desembolso y adquisiciones y la probable ampliación de las actividades financiadas.