

# a

## FIDA

### FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

#### Junta Ejecutiva – 82º período de sesiones

Roma, 8 y 9 de septiembre de 2004

### **EJECUCIÓN DEL PRIMER CICLO DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS Y LA INFRAESTRUCTURA EN UMUTARA FINANCIADO CON ARREGLO AL MECANISMO FLEXIBLE DE FINANCIACIÓN**

1. La presente nota informativa se ha preparado de conformidad con el párrafo 13 de las directrices relativas al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), que dispone que "... respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto...".

#### **I. INTRODUCCIÓN**

2. El objetivo general del MFF es introducir un mayor grado de flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del FIDA con miras a: lograr una correspondencia entre el marco temporal del proyecto y la consecución de objetivos de desarrollo a largo plazo, cuando se estime que ha de requerirse un período de ejecución más prolongado para alcanzar esos objetivos; intensificar la participación de los beneficiarios en función de la demanda de éstos y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Las características específicas de los préstamos otorgados en el marco del MFF son las siguientes: i) un proceso de diseño en continua evolución a través de la ejecución de ciclos distintos de tres a cuatro años de duración, y ii) un conjunto de condiciones previas o "activadoras" claramente definidas como requisito para proceder a los ciclos subsiguientes.

3. En esta nota informativa se consignan los progresos conseguidos en el cumplimiento de las condiciones previstas para el primer ciclo del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara (préstamo n.º 537-RW). Su contenido se basa en diversas fuentes: el informe de la misión de supervisión más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (noviembre de 2003); un informe de evaluación interna preparado por el Gobierno de Rwanda (octubre de 2003) y el informe de la misión de evaluación en el intervalo entre fases, organizada conjuntamente por el FIDA y el Gobierno de Rwanda, que se llevó a cabo en octubre y noviembre de 2003 y fue validada en marzo de 2004.

## II. ANTECEDENTES

4. El Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara fue aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 2000. El préstamo (n.º 537-RW) tiene una duración de 10 años y comprende tres ciclos distintos de tres, cuatro y tres años, respectivamente. En 2001, la Junta aprobó el Proyecto Gemelo de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara (préstamo n.º 573-RW), fuera del marco del MFF, para abarcar nuevos distritos de la provincia de Umutara durante un período de cinco años. Cada uno de los préstamos del FIDA está vinculado a un préstamo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), concretamente a los préstamos n.º 791 y 873, para las necesidades de infraestructura relativas al abastecimiento de agua y los caminos, y está administrado por el FIDA.

5. El proyecto comprende cinco componentes principales: i) creación de capacidad (desarrollo comunitario y la mujer en el desarrollo); ii) desarrollo de la infraestructura (abastecimiento de agua para uso doméstico, abrevaderos para el ganado y caminos vecinales); iii) inversiones productivas a nivel de finca (servicios de asesoramiento en materia de tecnología, servicios de producción agrícola, servicios veterinarios y producción ganadera, y silvicultura); iv) servicios financieros, y v) apoyo institucional.

## III. LOGROS DEL PROYECTO DURANTE EL PRIMER CICLO

6. El proyecto adquirió efectividad el 5 de diciembre de 2000. Durante los tres primeros años de ejecución (enero de 2001 a noviembre de 2003), correspondientes al primer ciclo del MFF, se adoptaron disposiciones institucionales para llevar a cabo las actividades del proyecto a escala nacional y en los cuatro distritos seleccionados y se desarrollaron las siguientes actividades:

### 7. **Componente i): creación de capacidad**

- **Desarrollo comunitario.** En el marco de este subcomponente se ha hecho un esfuerzo importante para establecer un proceso de planificación participativa en los distritos, sectores y células (más de 500 comités comunitarios de desarrollo en total) y para crear un órgano de facilitadores (alrededor de un centenar). Uno de los productos importantes de este proceso ha sido la preparación de planes de desarrollo de distrito que representan las necesidades y prioridades expresadas por las comunidades y sientan las bases para la ejecución de los restantes componentes del proyecto.
- **La mujer en el desarrollo.** La ejecución se centró en la capacitación de grupos de mujeres en las células (se impartió capacitación a 352 grupos, frente a un objetivo de 60); capacitación en cuestiones de género de miembros de estructuras organizativas representativas (2 600 miembros capacitados, el objetivo establecido); una organización no gubernamental (ONG) llevó a cabo un programa de alfabetización funcional (recibieron capacitación 3 455 mujeres, frente a un objetivo de 2 500).

### 8. **Componente ii): desarrollo de la infraestructura**

- **Abastecimiento de agua para uso doméstico.** Ésta fue la actividad más importante del proyecto durante el primer ciclo, con un presupuesto de USD 12 millones. A mediados de 2003 se ultimó un plan general de gestión del agua para la provincia y se han sentado unas bases sólidas para planificar detalladamente la realización futura de la infraestructura hidráulica.

- **Abrevaderos para el ganado y caminos vecinales.** En el diseño del proyecto se contemplaba la construcción o rehabilitación de 300 km durante la vida útil del proyecto. En 2003 concluyeron los estudios correspondientes a 151 km y en junio de 2004 había terminado la construcción y rehabilitación.

9. **Componente iii): inversiones productivas a nivel de finca**

- **Servicios de asesoramiento en materia de tecnología.** En el diseño de este subcomponente se prevé asignar dos tercios de la financiación total al Instituto Nacional de Investigación Agrícola. La mayor parte de estos fondos se destinan a sufragar los sueldos del personal, vehículos, motocicletas y equipo para el centro de investigación.
- **Producción agrícola.** Este subcomponente da respuesta a una de las limitaciones principales de los campesinos de la provincia: la mala calidad de las semillas. Hasta la fecha se ha seleccionado, formado y contratado a 130 multiplicadores de semillas y las semillas producidas inicialmente en el marco del programa de distribución de semillas del proyecto se han distribuido a 7 400 hogares.
- **Servicios veterinarios y producción ganadera.** El programa paraveterinario no se puso en marcha hasta el tercer año, pero con la contratación de una ONG internacional —Veterinarios Sin Fronteras— se impartió capacitación a 40 agentes comunitarios de sanidad animal, a los que se facilitaron material de iniciación y manuales.
- **Silvicultura.** El objetivo era dar respuesta a la creciente demanda de productos madereros y afrontar el problema de degradación ambiental provocado por la tala indiscriminada de bosques. Se establecieron 164 viveros en los que se obtuvieron plántulas suficientes para plantar 1 227 ha de bosques y 32,5 ha de árboles frutales, con un índice de realización del 102% y el 81%, respectivamente.

10. **Componente iv): servicios financieros.** Uno de los grandes éxitos del proyecto fue el establecimiento de 169 fondos rotatorios para grupos y 654 fondos de inversión para la mujer en los cuatro distritos. Son básicamente asociaciones comunitarias de ahorro, las sumas son pequeñas y en muchos casos los fondos no se destinan a fines económicos sino sociales. De cualquier modo, prestan un servicio importante a los hogares de las zonas rurales y son una de las pocas iniciativas que han permitido a las mujeres reunir sus propios ahorros y, en algunos casos, obtener acceso al crédito. Esta iniciativa formaba parte del primer subcomponente de los servicios financieros: el desarrollo de instituciones de microfinanciación. La ejecución del resto del componente se ha retrasado debido a una serie de dificultades. Sin embargo, se ha contratado recientemente a dos instituciones financieras multilaterales —Duterimbere y Centro de Servicios para Cooperativas Ugama— con carácter experimental, cada una de las cuales desarrolla programas piloto en dos distritos.

11. **Componente v): apoyo institucional.** Este componente de inversión financia los sueldos de la unidad de coordinación del proyecto (UCP), así como sus vehículos y equipo y algunas obras civiles (oficinas y dos casas). La dotación de personal prevista inicialmente para la UCP era insuficiente y los arreglos contractuales con las ONG, especialmente ONG internacionales, organizadas en un consorcio, eran demasiado complejos para que resultaran operativos y han lastrado notablemente el ritmo de ejecución y desembolso.

12. **Administración financiera.** De la suma total del préstamo del FIDA de 11,85 millones de derechos especiales de giro (DEG), se asignaron DEG 5,65 millones para el primer ciclo (2000-2003). Al final de junio de 2004 se habían desembolsado DEG 4,20 millones, es decir, el 75% de la asignación del primer ciclo. Se estima que al concluir el ciclo se habrán desembolsado DEG 5,00 millones. Para el segundo ciclo, que debe comenzar el 1º de agosto de 2004, se ha presupuestado un desembolso global de DEG 5,35 millones.

#### IV. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

13. El examen de los logros y realizaciones del proyecto durante el primer ciclo pone de relieve una serie de enseñanzas que son esenciales para la ejecución y el diseño del segundo ciclo y para abordar mejor algunas actividades y disposiciones de ejecución esenciales.

- Es preciso integrar más adecuadamente el diseño del proyecto y la asignación de los recursos en el **proceso de descentralización**, que supone que los distritos cumplen una función cada vez más importante.
- El **enfoque participativo basado en la demanda** que se aplica en el proyecto es adecuado pero debe vincularse más directamente con las inversiones y servicios del proyecto.
- El concepto de ejecución del proyecto mediante **contratos basados en los resultados** es apropiado pero no reduce la carga de trabajo de la UCP (modifica el equilibrio de la carga de trabajo).
- La promoción e integración de las cuestiones de **género** no se pueden conseguir mediante iniciativas aisladas relativas a la mujer en el desarrollo.
- La **planificación de un programa de caminos de acceso** debe hacerse de forma más rigurosa y utilizando para ello a profesionales experimentados.
- Dada la importancia y el potencial de la **producción ganadera** en la provincia, es necesario asignar más recursos del proyecto a financiar el desarrollo y comercialización del sector.
- Es necesario adoptar una **estrategia más equilibrada para apoyar el desarrollo agrícola**, prestando mayor atención a las actividades generadoras de ingresos.
- Como han puesto de manifiesto las evaluaciones rurales participativas, el **logro de objetivos materiales** pierde valor si no se cumplen primero los requisitos para la sostenibilidad de las inversiones y no se les otorga la necesaria importancia.

#### V. CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES PARA ACTIVAR EL PRIMER CICLO

14. Como se señala en los convenios de préstamo del FIDA, en el primer informe de evaluación *ex ante* del proyecto se establecieron 64 indicadores de seguimiento de las realizaciones como elementos activadores para pasar del primer al segundo ciclo del proyecto. Es cierto que el número de indicadores es abrumador, pero muchos de ellos son sólo requisitos previos para la realización de las actividades, otros son actos institucionales intermedios que facilitan las actuaciones del proyecto en el ciclo actual y muchos de ellos están relacionados con la consecución de procesos de capacitación, orientación y participación en el primer ciclo. Algunos guardan relación específicamente con la construcción y establecimiento de infraestructura o la adquisición de equipo.

15. Para poder considerar los indicadores de forma tal que facilite la adopción de una decisión práctica respecto de la transición del primer al segundo ciclo, éstos se han agrupado en dos grandes categorías, a saber:

- **Acciones que facilitan la realización de las inversiones y el suministro de los servicios del proyecto a la población:** i) requisitos previos necesarios para la ejecución del proyecto; ii) capacitación, planificación y orientación necesarias para facilitar la realización de un componente o actividad; iii) formación de grupos o asociaciones necesarios para garantizar el funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura, y iv) preparación de estudios de viabilidad, incluyendo los planes generales. Aunque los resultados obtenidos no han sido uniformes, puede decirse que han sido satisfactorios respecto del primer grupo de indicadores. El programa de planificación participativa se ha completado en los ocho distritos, se ha impartido capacitación al personal esencial y se han realizado la mayor parte de las evaluaciones rurales participativas, preparándose los planes de desarrollo de distrito subsiguientes (en los pocos distritos en los que aún no se han preparado se están ultimando). Si bien es cierto que se han hecho menos progresos en la formación de las asociaciones y grupos necesarios para administrar las inversiones del proyecto en infraestructura y para llevar a cabo los programas agrícolas, el proceso ya se ha iniciado y se están creando grupos y asociaciones.
- **Realización de las inversiones, servicios y otros elementos cuantificables del proyecto,** por ejemplo: se ha encargado la construcción de al menos 200 km de caminos de acceso; se han iniciado 40 ensayos de tecnología en las fincas; se han equipado 200 pozos artesianos cuya perforación había sido satisfactoria; se han construido seis centros de la mujer, y se ha construido al menos un tercio de los nuevos abrevaderos.

En cuanto a la preparación de estudios de viabilidad y planes generales en particular, se ha avanzado notablemente y se han elaborado un plan general del agua, un plan general de silvicultura y un plan general de ganadería que sientan las bases para una inversión racional en esos sectores.

16. En resumen, algunos de los 64 indicadores sólo se han cumplido parcialmente, pero se han conseguido la mayoría de los necesarios para facilitar la ejecución del proyecto y la realización de las inversiones y servicios en el segundo ciclo. Además, durante los seis últimos meses se han conseguido mejoras importantes en los indicadores aún sin completar relacionados con las inversiones (silvicultura, caminos y presas en los valles).

## VI. CONCLUSIONES

17. El diseño del proyecto entrañaba una gran complejidad e innovación institucional y la necesidad de poder actuar con flexibilidad e introducir modificaciones motivó la inclusión del proyecto en el MFF. A lo largo del primer ciclo se han hecho progresos importantes para establecer el marco institucional y de planificación que permita realizar las inversiones necesarias de manera satisfactoria.

18. La administración del FIDA considera que se han construido unos cimientos sólidos para la continuación del proyecto. Durante los últimos 14 meses, el Gobierno de Rwanda se ha mostrado firmemente decidido a reformar el proyecto (la mayor parte de los resultados se consiguieron en 2003) y la propuesta reformulación de los distintos proyectos en un programa global, con el fin de racionalizar las modalidades de ejecución, permitirá conseguir mejores resultados en el segundo ciclo. La OPEP también se ha comprometido en principio a prorrogar los préstamos como parte del enfoque global del proyecto.

19. Después de haberse realizado un examen sobre el terreno y un taller de validación, y de haberse mantenido debates exhaustivos en Rwanda con la Oficina del Consejero Jurídico General y la Oficina del Contralor del FIDA, se procederá ahora a ejecutar el segundo ciclo del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara, y a este respecto se prevé: i) dar comienzo al segundo ciclo el 1º de agosto de 2004; ii) asignar los recursos del préstamo relativos al segundo ciclo a las categorías revisadas de gastos y transferir el saldo del primer ciclo al segundo; iii) ajustar las condiciones activadoras para pasar del segundo al tercer ciclo tomando en consideración las experiencias recientes en la ejecución y la necesidad de otorgar gran prioridad al seguimiento del impacto, y iv) racionalizar los componentes y subcomponentes del proyecto y adoptar disposiciones teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas durante el primer ciclo. Estas modificaciones relativas al alcance y la financiación del proyecto se someterán a la aprobación de la Junta Ejecutiva a través de un Memorando del Presidente (documento EB 2004/82/R.13).

