

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 82º período de sesiones

Roma, 8 y 9 de septiembre de 2004

REPÚBLICA DE UGANDA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iv
PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	v
RESUMEN OPERATIVO	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola	5
C. La pobreza rural	7
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	9
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	10
III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN UGANDA	10
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	12
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	12
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	14
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	15
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	16
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	17
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	18
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	19

APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	4
IV. IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO EN EL PAÍS)	8
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	9

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Chelín ugandés (UGX)
USD 1,00	=	UGX 1850,00
UGX 1,00	=	USD 0,0005405

PESOS Y MEDIDAS

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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BAfD	Banco Africano de Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DCI	Development Cooperation Ireland
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FBS	Fondo Belga de Supervivencia
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IDH	Índice de desarrollo humano
MGMP	Marco del gasto a medio plazo
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
ONG	Organización no gubernamental
PAEP	Plan de Acción para Erradicar la Pobreza
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PMA	Plan de Modernización de la Agricultura
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UWESO	Organización de Mujeres de Uganda en favor de los Huérfanos
VAN	Valor actual neto

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE UGANDA

Ejercicio fiscal

Del 1° de julio al 30 de junio

PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Proyecto o programa	Condiciones del préstamo	Financiación aprobada por el FIDA (en millones de USD)	Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva	Fecha de firma del préstamo	Fecha de efectividad del préstamo	Fecha de finalización del proyecto	Fecha de cierre actual	Institución cooperante	Situación del proyecto o programa	
A. Proyectos y programas de inversión										
80	Programa de Rehabilitación Agrícola en Uganda Septentrional y Oriental	MF	20 033	17 dic. 81	26 mar. 82	18 abr. 82	31 mar. 86	30 jun. 86	AIF	Cerrado
159	Proyecto de Desarrollo Agrícola	MF	14 500	12 dic. 84	26 feb. 85	14 mayo 86	31 dic. 92	30 sep. 93	AIF	Cerrado
510	Proyecto de Rehabilitación Agrícola de la Región Suroccidental	MF	12 000	3 dic. 87	23 feb. 88	17 ago. 88	30 ago. 95	28 feb. 96	AIF	Cerrado
316	Proyecto de Rehabilitación del Cultivo del Algodón en Pequeñas Explotaciones	MF	10 035	2 dic. 92	22 ene. 93	28 abr. 93	31 dic. 96	31 ene. 98	AIF	Cerrado
360	Proyecto de Fomento del Subsector Algodonero	MF	12 500	20 abr. 94	26 jul. 94	18 nov. 94	30 jun. 01	31 dic. 01	AIF	Cerrado
442	Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales	MF	19 900	29 abr. 97	26 mayo 98	10 jul. 98	31 dic. 05	30 jun. 06	AIF	En curso, será ampliado
482	Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito	MF	12 588	10 sep. 98	11 feb. 00	24 mayo 00	31 dic. 04	30 jun. 05	FIDA	En curso, ampliado
516	Programa de Modernización Agrícola de un Área Específica	MF	13 220	8 dic. 99	15 feb. 02	20 mayo 02	30 jun. 08	31 dic. 08	UNOPS	En curso
549	Programa de Servicios Nacionales de Asesoramiento Agrícola	MF	17 500	7 dic. 00	17 ago. 01	27 nov. 01	31 dic. 08	30 jun. 09	AIF	En curso
591	Programa de Servicios Financieros Rurales	MF	18 429	5 sep. 02	27 feb. 03	18 feb. 04	31 sep. 11	30 sep. 11	AIF	En curso
Total de proyectos y programas de inversión		10	132 276							
B. Proyectos y programas financiados mediante donaciones			(en millones de BEF)							
BG05	Proyecto Comunitario Integrado en el Distrito de Hoima	FBS	330	20 sep. 90	20 sep. 90	11 oct. 91	31 dic. 98	Cerrado	UNOPS	Cerrado
BG09	Proyecto de Fortalecimiento de la UWESO con fines de Desarrollo	FBS	50	17 jun. 94	17 jun. 94	06 feb. 95	30 jun. 99	Cerrado	UNOPS	Cerrado
BG15	Proyecto Comunitario Integrado en el Distrito de Masindi	FBS	150	19 oct. 95	19 oct. 95	28 mar. 96	30 jun. 00	Cerrado	UNOPS	Cerrado
BG30	Proyecto de Fortalecimiento de la UWESO con fines de Desarrollo	FBS	123	6 jun. 00	3 jul. 00	31 ago. 00	31 sep. 04	31 mar. 05	UNOPS	En curso
Total de proyectos de donaciones		4	892	(incluidos BEF 239 millones para la cofinanciación del Programa de apoyo al desarrollo rural a nivel de distrito)						

NOTA: La asistencia del FIDA a Uganda puede dividirse en cuatro fases: i) tres proyectos aprobados por la Junta Ejecutiva durante el período comprendido entre 1981 y 1987, esencialmente en apoyo del esfuerzo de reconstrucción y rehabilitación del Gobierno tras la guerra civil; ii) el período 1987-1991, en el que no se realizaron nuevas operaciones de préstamo, y que sirvió para iniciar, conjuntamente con el Gobierno de Bélgica, una serie de intervenciones integradas de desarrollo para apoyar la institución comunitaria de base y la creación de capacidad para las asociaciones de productores y comunitarias; iii) cuatro proyectos innovadores aprobados entre 1992 y 1998 para explorar la generación de ingresos de los agricultores minifundistas y la mejora de los vínculos con el sector privado organizado, y iv) tres proyectos igualmente innovadores aprobados entre 1999 y 2002 para mejorar el acceso de los agricultores minifundistas a los mercados, las tecnologías y los servicios de financiación rural en el marco de la nueva estrategia para la región del África meridional y oriental en su conjunto.

AIF: Asociación Internacional de Fomento

BEF: Franco belga

FBS: Fondo Belga de Supervivencia

MF: Muy favorables

UNOPS – Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

RESUMEN OPERATIVO

1. A lo largo de los más de 22 años de asociación entre el FIDA y Uganda, ambas partes se han mantenido constantemente firmes, abiertas y receptivas en su compromiso para con el objetivo de reducción de la pobreza e incremento de las rentas rurales. El eje estratégico de la colaboración para la reducción de la pobreza impulsada por la agricultura y la potenciación de la capacidad de acción de los ugandeses de las zonas rurales está justificado en gran medida por la riqueza relativa de los suelos y las condiciones climáticas del país; el hecho de que la población es predominantemente rural (más del 85%); los resultados macro y microeconómicos constantemente creíbles; la devolución de importantes competencias y responsabilidades políticas, de planificación, de aplicación y financieras a los consejos locales electos; y un entorno favorable para la planificación y las políticas, incluidos, en particular, el Plan de Acción para Erradicar la Pobreza (PAEP) y el Plan de Modernización de la Agricultura (PMA) del Gobierno.

2. Desde 1990, el apoyo del FIDA a Uganda se ha centrado en dos ejes: la mejora de la producción de los cultivos de exportación tradicionales (por ejemplo, café y algodón) y de productos no tradicionales de sustitución de las importaciones (cereales/granos y oleaginosas), y la creación de asociaciones de productores y comunitarias, con especial atención a las agrupaciones de mujeres. La mayor parte de las operaciones del FIDA, realizadas principalmente por conducto de las estructuras administrativas descentralizadas, se han basado en los proyectos y se han focalizado en las distintas zonas, para permitir al Fondo familiarizarse con los lugares y los beneficiarios, en particular por lo que hace a los problemas fundamentales que afrontan las comunidades y los pobres rurales. En el marco del PMA y de los enfoques emergentes respecto de la coordinación y armonización de la asistencia para el desarrollo, las prioridades estratégicas del FIDA son: mejorar la capacidad nacional permanente, en particular fomentar unas organizaciones de la sociedad civil fuertes y el desarrollo comunitario; mejorar la capacidad de los sistemas descentralizados de gestión y los servicios públicos con objeto de identificar y contrarrestar las limitaciones para reducir la pobreza rural; mejorar el acceso de los pequeños productores al capital y la tecnología a fin de lograr aumentos sustanciales de la producción en la propia explotación, e integrar los problemas de género y la prevención y mitigación del VIH/SIDA en los procesos y actividades de desarrollo rural.

3. Reconociendo la importante contribución de la asistencia externa (45%-50%) al presupuesto nacional anual y la necesidad de vincular eficazmente esa ayuda a las prioridades del PAEP y el PMA, en 2003 el Gobierno optó por abandonar el enfoque de la ayuda de los donantes basada en los proyectos y las zonas, decantándose por un enfoque de alcance sectorial y basado en la programación nacional y por un mecanismo de financiación con cargo al presupuesto general o sectorial. Si bien ese conjunto expreso de preferencias representa una oportunidad para lograr los objetivos del PMA, también plantea algunos problemas, por ejemplo, la necesidad de lograr: a) un “espacio” presupuestario suficiente para apoyar la agricultura y el desarrollo rural, teniendo en cuenta especialmente los límites máximos impuestos normalmente al presupuesto en el marco general de gastos del país, y b) un compromiso firme y adecuado con los problemas básicos y fundamentales de pobreza rural apoyado en mecanismos amplios (y a menudo descentralizados) de programas de alcance sectorial. Si bien el FIDA ha apoyado explícitamente el paso a un enfoque sectorial, la asistencia para el desarrollo prestada por el Fondo implicaría forzosamente el apoyo a amplios programas sectoriales e intervenciones innovadoras que requieren enfoques principalmente basados en las características de cada sitio o para los que hay un déficit de bases concretas y de experiencias satisfactorias para su ampliación a distintos sectores a nivel nacional.

4. Basado en el primer documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) de 1998, y compatible con el Marco Estratégico y la estrategia regional del FIDA, el presente COSOP actualizado proporciona la base para traducir y poner en práctica las estrategias, planes y enfoques del FIDA para la reducción de la pobreza en Uganda y contribuir a los objetivos de desarrollo del Milenio. El documento define la prioridad del desarrollo y orienta la participación y contribución del Fondo al desarrollo de un marco coherente y propicio de planificación nacional, normativo, institucional y material para la comercialización agrícola minifundista que sea compatible con el PAEP y el PMA, y

que determine los límites del marco del gasto a medio plazo. En consecuencia, el COSOP esboza un programa de apoyo provisional que abarca el período de cuatro años comprendido entre 2005 y 2008 y que consta de: a) una intervención nacional de varios donantes en materia de comercialización y elaboración de productos agrícolas, b) una intervención integrada de desarrollo comunitaria e impulsada por la demanda que abarca las zonas septentrional y oriental que están saliendo de una situación de conflicto, y c) la consolidación del Programa de Fortalecimiento de la Organización de Mujeres de Uganda en favor de los Huérfanos (UWESO) con fines de Desarrollo, posiblemente financiado con donaciones del Fondo Belga de Supervivencia (FBS). Con el fin de potenciar la eficacia del Fondo en el país y sobre todo su contribución al diálogo sobre políticas, el desarrollo de alianzas, la gestión de conocimientos y el desarrollo institucional en las esferas relacionadas con el PMA, el FIDA movilizará a un representante local a tiempo completo en Kampala en el marco del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2003.

REPÚBLICA DE UGANDA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP)¹ articula los planes e intenciones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) encaminados a potenciar la capacidad de acción de los pobres rurales de Uganda para reducir su pobreza. Como objetivo inmediato, proporciona la base para la participación y la contribución del FIDA al desarrollo de un marco coherente y propicio de estrategia y planificación nacional, normativo, institucional y material para la comercialización agrícola minifundista. En efecto, el COSOP representa el elemento fundamental para traducir y poner en práctica las estrategias, enfoques y planes del FIDA para la reducción de la pobreza en el país y contribuir a la consecución de los objetivos globales de desarrollo del Milenio. Define la prioridad de desarrollo del FIDA en el país y constituye la base para la evaluación de la cartera de proyectos y la revisión de la dirección y organización del programa. Está basado en el COSOP de 1998 y, en sustancia, sigue siendo compatible con el Plan de Acción para Erradicar la Pobreza (PAEP)², revisado en 2004, y con el Plan de Modernización de la Agricultura (PMA), ambos del Gobierno, así como con el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* y la estrategia regional para el África oriental y meridional.

2. Elaborado en estrecha colaboración con el Gobierno y compartido con un amplio espectro de otras partes interesadas importantes y asociados en el desarrollo que operan y viven en el país, el COSOP proporciona una perspectiva histórica de la situación macro y microeconómica y profundiza el entendimiento del estado de pobreza en Uganda. Articula el marco de la asistencia para el desarrollo teniendo en cuenta el hecho de que la gran mayoría de los pobres viven en zonas rurales y dependen mucho de la agricultura y las actividades agrarias. El COSOP tiene en cuenta las constataciones de la Encuesta Nacional de Hogares de 2002-2003 (Oficina de Estadística de Uganda). También se basa en las conclusiones de la discusión de mesa redonda celebrada en febrero de 2004 por el Consejo de Gobernadores del FIDA sobre los “Desafíos y oportunidades para el desarrollo rural derivados de la adopción de enfoques sectoriales”.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

A. Antecedentes de la economía del país

3. Uganda es un país sin litoral con una superficie de 142 000 km², de los cuales aproximadamente 44 000 m² están cubiertos por lagos y ríos de agua dulce (véase el mapa). La altitud del país oscila normalmente entre 1000 y 3000 m sobre el nivel del mar, y al este y el oeste hay zonas

¹ El presente COSOP de 2004 correspondiente a Uganda es una versión actualizada del primer COSOP realizado en 1998. Los datos e informaciones básicas fueron suministrados por un experimentado consultor ugandés; el borrador inicial fue preparado por el gerente del programa en el país, con aportaciones del director y el economista regional de la división, y de miembros del equipo de elaboración del programa. El borrador fue objeto de amplia distribución dentro y fuera de Uganda. En un borrador definitivo que fue aceptado por el Departamento de Administración de Programas del FIDA el 4 de junio de 2004 y aprobado por el Comité de Estrategia Operacional el 8 de julio de 2004 (OSC 2004/22/PF) se incorporaron los comentarios y observaciones de funcionarios del Gobierno, el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociados en el desarrollo. El COSOP será examinado por el 82º período de sesiones de la Junta Ejecutiva en septiembre de 2004.

² La adopción de un enfoque coordinado para la reducción de la pobreza en Uganda precede en el tiempo a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El proyecto del PAEP, elaborado originalmente en 1997, fue revisado y aceptado posteriormente por la comunidad de donantes en mayo de 2000 como el equivalente ugandés de un DELP.

montañosas de altitud superior a 5 000 m. Según el censo de 2002, la población estimada era de 24,7 millones, con una tasa de crecimiento anual del 3,4%. La población es predominantemente rural (más del 85 %), y sólo un 11% vive en zonas urbanas —el 45% de esa proporción (aproximadamente 1,2 millones de personas) vive en Kampala y su periferia—. El 51,6% de la población son mujeres, y el 53% de los hombres y el 51% de las mujeres son menores de 15 años. Uganda ocupó la 147 posición en la lista de 175 países del índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaborada en 2001. Se estima que la proporción de ugandeses que actualmente viven con menos de un dólar de los Estados Unidos por día es del 38%, frente al 56% de hace 10 años. El PAEP tiene por objeto seguir reduciendo esa cifra hasta alrededor del 10% para 2017. El producto interno bruto (PIB) por habitante es de USD 239, lo que coloca a Uganda entre los países más pobres del mundo.

4. Los suelos y la base de recursos naturales relativamente ricos de Uganda hacen posible el desarrollo de varias actividades económicas, que van desde la agricultura (cultivos agrícolas, ganadería y pesca), la silvicultura y el turismo, a la prospección y producción de petróleo. En particular, el país tiene unos suelos y unas condiciones climáticas favorables para una amplia gama de cultivos durante casi todo el año. Alrededor del 8% de la superficie se califica como sumamente fértil y productiva, sobre todo la zona circundante a la creciente del lago Victoria; el 57% es de fertilidad o productividad entre media y buena, principalmente al sur del lago Kyoga, y el 35% restante de superficie cultivable, al norte del lago Kyoga es de baja productividad, salvo la zona de Soroti-Kumi-Palisa, cuya productividad es entre media y buena. La mayor parte del suelo es de evolución geomórfica y propenso a una baja fertilidad como consecuencia del cultivo continuado, sin la adecuada reposición periódica de nutrientes, y la mala gestión. Sigue habiendo una baja utilización de abonos, sólo entre 16 000 y 20 000 t de producto al año, que se destinan principalmente a los cultivos estatales —azúcar de caña y té— y de tabaco. Aunque el potencial de riego se estima en 202 000 ha, al año 2000 sólo se había preparado para la agricultura de regadío alrededor del 29% (58 000 ha) de esa superficie. El agua para el ganado sigue escaseando en muchas partes, ya que la capacidad efectiva actual de las presas de los valles para el almacenamiento de agua sólo sirve para abastecer el 15%, aproximadamente, de la demanda de agua para el ganado.

5. El país está gobernado por un “Movimiento” de masas sin partidos políticos que originalmente era el Movimiento de Resistencia Nacional, el grupo militar que tomó el poder en 1986 después de un prolongado período de conflictos civiles. La promulgación de la Ley de administraciones locales en 1997 devolvió competencias y responsabilidades políticas, financieras y de planificación importantes a los consejos locales electos³ para fines administrativos y actividades de desarrollo. Guiado por el principio según el cual la rendición de cuentas es la base de la buena gestión pública, el Gobierno estableció en 1991 la Oficina del Inspector General del Gobierno con la misión de combatir los problemas de prevaricación y mala gestión de los asuntos públicos. El Inspector General del Gobierno, que rinde cuentas directamente al Presidente, tiene la misión general de proteger los derechos humanos y defender el estado de derecho, entre otras cosas persiguiendo los casos de corrupción. Otras iniciativas para luchar contra la corrupción incluyen la consolidación del Comité de Cuentas Públicas, la ampliación de las competencias del Auditor General, la aplicación del código nacional de liderazgo y la creación del Ministerio de Ética e Integridad.

³ El sistema de administraciones locales de Uganda comprende una serie de consejos locales, clasificados de CL-1 a 5 y sus comités de representantes electos. Los CL-3 (subcondado) y CL-5 (distrito) son los órganos de aplicación más importantes, con dotación importante de personal y presupuesto; el CL-5 es el principal órgano de planificación, revisión de políticas y aprobación. Los demás niveles, CL-1 (aldea), CL-2 (parroquia) y CL-4 (condado) son, fundamentalmente, agrupaciones políticas. Actualmente hay 56 distritos, incluida la municipalidad de Kampala.

6. Desde 1986, Uganda se ha ido consolidando como uno de los países del África subsahariana más fuertes y más regulares desde el punto de vista de sus buenos resultados económicos. Mediante iniciativas de recuperación económica y la aplicación de reformas económicas y de rigurosas medidas macroeconómicas, la inflación de tres dígitos registrada en 1986 se ha reducido desde 1992 a un solo dígito, en torno al 5% o menos en promedio desde 1990. El tipo de cambio del chelín ugandés pasó a liberalizarse plenamente en 1993; las restricciones a la importación se han eliminado progresivamente, así como el sesgo antiexportador de la política fiscal; los mercados de productos básicos se han liberalizado, y se ha procedido a la privatización de empresas públicas. Uganda ha atraído a la mayor parte de las inversiones extranjeras directas en la región del África oriental, que aumentaron del 2% del PIB en 1995 al 4% más recientemente.

7. **Balanza comercial y deuda pública.** La balanza del comercio de mercancías de Uganda sigue registrando un déficit, ya que el valor de las importaciones excede al de las exportaciones en uno o dos factores. Por ejemplo, en 2002 las importaciones ascendieron a USD 1 143 millones, mientras que las exportaciones totalizaron USD 476 millones. Si bien la cuota de ingresos generados por las exportaciones agrícolas ha seguido siendo la parte dominante de los ingresos, recientemente la contribución de las exportaciones de café se ha reducido, pasando del 60%-80% (alrededor de USD 433 millones) entre 1994 y 1995 a cerca del 20% (USD 84 millones) en 2002, a pesar de que el volumen de las exportaciones de café se ha mantenido bastante estable. Habida cuenta del precio mundial relativamente bajo del café, a los productores ugandeses les resulta difícil sustituir el 44% de los árboles de la variedad *Robusta* infectados con una enfermedad fúngica de marchitez de las raíces (*Tracheomyces* sp.) con cultivares clonales de variedades nuevas y mejores de café. Además, debido a la combinación de la expansión de la producción de café en Viet Nam, el espectacular aumento de la producción de té en la vecina Kenya y los efectos de las subvenciones otorgadas por la Unión Europea y los Estados Unidos al algodón, los precios de los cultivos comerciales o de exportación tradicionales de Uganda (café, algodón, té y tabaco) se han situado al nivel más bajo registrado en muchos años. Para contrarrestar las dificultades de la balanza de pagos, el Gobierno está aplicando una política de diversificación de las exportaciones, que incluye las exportaciones de pescado, maíz, habas, aceites vegetales, cacao, vainilla y flores cortadas. En 2002 las exportaciones de pescado aumentaron a USD 90 millones, aproximadamente. Entre 1997 y 2001, las exportaciones de cultivos de exportación no tradicionales representaron en promedio el 26% de las exportaciones agrícolas totales en volumen y el 22% en valor⁴. Los principales interlocutores comerciales de Uganda son Kenya (41%), Alemania (12%), los Países Bajos (10,2%), los Estados Unidos (8,7%), el Reino Unido (7%) y la India (6%).

8. A pesar del alivio de la deuda con arreglo a la primera Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la subsiguiente Iniciativa mejorada, la deuda de Uganda, estimada en USD 3 300 millones en 2001 (menos de los USD 3 600 millones registrados en 1996) se considera insostenible. En junio de 2001 la relación entre el valor actual neto (VAN) de la deuda y las exportaciones era del 204,7%, mientras que el valor previsto era del 127,9% y el umbral sostenible del 150%. El empeoramiento de la relación entre el VAN de la deuda y las exportaciones es imputable al deterioro de la relación de intercambio, provocado por la brusca disminución del valor de las exportaciones.

9. **Sector financiero.** Actualmente el sector financiero de Uganda comprende el Banco de Uganda, 17 bancos comerciales, seis instituciones de crédito, un banco postal, dos bancos de desarrollo, el Fondo Nacional de Seguridad Social, la Bolsa de Valores de Uganda, aproximadamente

⁴ No obstante, y a pesar del considerable potencial de los cultivos de exportación no tradicionales (en particular cultivos “nuevos” como las flores cortadas, la vainilla y las especias), actualmente no se producen en cantidades suficientes para paliar a largo plazo la reducción de los ingresos en divisas procedentes del café. A título de ejemplo, pese a la gran publicidad que se dio a la exportación de maíz ugandés al África meridional a finales de 2001, los ingresos en divisas devengados por las 31 000 t del grano comercializado sólo ascendieron a UGX 3,61 millones.

76 oficinas cambiarias autorizadas y un sector microfinanciero bastante diversificado. Los bancos comerciales y las instituciones formales de crédito operan principalmente a nivel urbano, mientras que el subsector financiero informal lo hace en todas las zonas urbanas, periféricas y rurales, y generalmente se concentra en las capas sociales de bajos ingresos. Reconociendo la importancia del sector microfinanciero y de la prestación de servicios financieros rurales sostenibles, especialmente en el marco de los esfuerzos de reducción de la pobreza, el Gobierno ha emprendido iniciativas para ampliar la proyección exterior de esos servicios en las zonas rurales. La promulgación de la Ley de instituciones microfinancieras captadoras de depósitos de 2003 tiene por objeto apoyar la promoción, la supervisión y la reglamentación de las instituciones microfinancieras.

10. **Base de ingresos, presupuestación y principios de asociación.** La administración del presupuesto nacional sigue estando limitada por una base impositiva relativamente estrecha. A pesar de la aplicación de una reforma fiscal de vasto alcance, la relación entre ingresos fiscales y PIB se ha mantenido en general estancada desde 1996/97.⁵ El creciente déficit fiscal, que ascendió al 10,5% del PIB en promedio durante el período 1999-2002, pone de manifiesto la necesidad de mejorar sustancialmente la recaudación fiscal a través de la mejora de la administración tributaria. La reducción del nivel de los ingresos por exportaciones, la capacidad de absorción relativamente baja de los flujos de ayuda asistencial, el subempleo y el desempleo generalizado también son indicadores de la limitada capacidad de incremento de los ingresos de Uganda. De los ingresos recaudados por los distritos (entre el 90% y el 95% son impuestos progresivos), el subcondado retiene el 65%, mientras que el resto se transfiere al consejo del distrito. Del 65% de los ingresos retenidos inicialmente por la administración del subcondado, el 5% va a parar a la parroquia, el 25% a la aldea y el 35% restante lo utiliza el consejo del subcondado a discreción. La reducción en 2000 del impuesto progresivo mínimo pagadero al año por persona, de UGX 15 000 a UGX 3 000, ha socavado la capacidad de generación de ingresos de las administraciones locales a nivel de distrito en particular. La situación ha pasado a ser todavía más preocupante a raíz de una propuesta de mayo de 2004 relativa a la suspensión temporal de los impuestos progresivos por un período de 10 años, con efecto a partir de 2005/06.

11. El mecanismo de planificación del Gobierno es un marco del gasto a medio plazo (MGMP) eslabonado, por un período trienal, para cada ministerio, que establece las prioridades y límites máximos en materia de gastos. El proceso tiene por objeto identificar las principales actividades que han de ser plenamente financiadas y protegidas de reducciones presupuestarias, pero en la práctica los límites del marco del gasto son generalmente bajos y proporcionan bastantes menos recursos de los que son necesarios para financiar eficazmente las actividades de desarrollo que son prioridades del PAEP y “pilares” fundamentales del PMA.

12. La parte más importante del presupuesto de los distritos (más del 90%) procede del Gobierno central y adopta la forma de donaciones “condicionales”, “incondicionales” y “de nivelación”. Estas últimas permiten a los distritos que reúnen las condiciones necesarias mejorar su capacidad para prestar servicios de importancia nacional. Una amplia porción del gasto público total (entre el 45% y el 50%) se financia con ayuda externa. Para relacionar eficazmente la asistencia internacional para el desarrollo con las prioridades del PAEP y el PMA, el Gobierno estableció en 2003 una serie de “principios de asociación” operacionales, con inclusión de: a) sus modalidades preferidas de apoyo de los donantes de manera que se garantice la eficacia de la planificación y administración del presupuesto, y el control del presupuesto; b) la necesidad de reflejar la asistencia para el desarrollo en el presupuesto nacional y el MGMP; c) preferentemente revisiones o misiones conjuntas de alcance

⁵ No obstante, resulta irónico que a pesar del impuesto progresivo sobre la renta, los ugandeses tengan que pagar una cantidad abrumadora de impuestos relacionados con los negocios, el comercio y las mercancías: licencias comerciales para tiendas, restaurantes, bares, alojamientos, buques de pesca; actividades de ahumado y venta de pescado; producción de *waragi* (bebida alcohólica a base de plátano); y comercialización de cultivos; así como impuestos sobre el pastoreo de ganado, transporte hasta el mercado y comercialización, y actividades de captura, cría (en el lugar de captura) y comercialización de pescado.

sectorial en lugar de consultas bilaterales, y d) la necesidad de vincular el Grupo consultivo (de organismos multilaterales y bilaterales de financiación) al proceso del PAEP y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)⁶.

13. Las modalidades de financiación preferidas por el Gobierno para la asistencia de los donantes para el desarrollo son, en orden decreciente: apoyo al presupuesto general, apoyo al presupuesto destinado al Fondo de Acción contra la Pobreza⁷; apoyo al presupuesto por sectores, y ayuda a proyectos y programas. Toda la asistencia de los donantes debe integrarse al MGMP y al volumen de sus recursos globales y sectoriales prescriptivos. Este conjunto de preferencias plantea los dos problemas siguientes: a) hay que velar por que el “espacio” presupuestario para la ayuda a la agricultura y el desarrollo rural sea adecuado teniendo en cuenta la altísima incidencia de pobreza rural, y b) hay que velar por que los mecanismos amplios (y a menudo descentralizados) se ajusten al compromiso necesario con respecto a los problemas fundamentales de pobreza rural, incluidos los aspectos innovadores de la búsqueda de nuevas respuestas que todavía no están suficientemente maduras para ser incorporadas a los sistemas normativos nacionales.

B. El sector agrícola

14. La economía de Uganda está dominada por el sector agrícola, que es la principal fuente de ingresos para la población, y necesariamente debe formar parte prioritaria de toda intervención realista encaminada a reducir la pobreza. El sector agrícola representa el 43% del PIB, el 85% de los ingresos por exportaciones y el 80% del empleo, y proporciona la mayoría de materias primas al sector industrial, principalmente basado en la agroindustria. Predomina la producción de cultivos alimentarios, que representó las dos terceras partes del PIB agrícola en 2001/02, mientras que en ese período el subsector de la ganadería contribuyó un 16%, los cultivos de exportación/comerciales un 7%, la pesca un 9% y la silvicultura un 6%. Con la excepción del azúcar y el té producidos en cantidad limitada en grandes explotaciones, la práctica totalidad de la producción agrícola proviene de los 2,5 millones estimados de familias minifundistas.⁸ El valor de la producción en granja de la agricultura en Uganda destinada al mercado nacional se estima en UGX 1 067 000 millones, mientras que el valor estimado de las exportaciones es de UGX 558 000 millones.

15. En los últimos años, el PIB agrícola ha crecido de manera continuada a una tasa anual de entre el 3,5% y el 5,5%, debido principalmente a la expansión de la superficie cultivada y no tanto al aumento de la productividad por unidad de superficie. Durante el decenio de 1980, el gasto público en la agricultura disminuyó progresivamente, registrando un promedio anual de sólo USD 3,40 por habitante, que se ha mantenido prácticamente invariable, mientras que el promedio de los otros 10 países del África subsahariana se situó en USD 21,00⁹. Teniendo en cuenta su definición estricta, que incluye la investigación agrícola, los servicios de asesoramiento, la elaboración de políticas y la

⁶ Adoptada por los jefes de Estado africanos en julio de 2001, la NEPAD tiene por misión contribuir a la erradicación de la pobreza extrema en el continente africano y abrir el camino del continente al crecimiento económico y el desarrollo sostenibles (Uganda aborda esos objetivos a través de su PAEP).

⁷ El Fondo de Acción contra la Pobreza se creó durante el ejercicio fiscal 1997/98 mediante ahorros procedentes de las contribuciones para la reducción de la deuda concedidas por algunos organismos de financiación, incluido el FIDA, en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda. Los asociados en el desarrollo interesados aportan contribuciones al fondo para intervenciones encaminadas a reducir la pobreza.

⁸ Definida como un grupo de personas que normalmente viven y comen juntas, la “familia media” constaba, según las estimaciones del censo nacional de 2002, de 4,7 personas, cifra ligeramente inferior a las 4,8 personas por familia según el censo de 1991; no obstante, se observaron algunas variaciones con respecto a los distritos y las regiones. La Encuesta Nacional de Hogares de 2002/03 estimó la familia media en 5 personas.

⁹ Las prioridades del gasto relativo del Gobierno han cambiado poco desde fines del decenio de 1980: los sectores más prioritarios han sido la defensa, las administraciones públicas y la educación, mientras que la agricultura ha figurado entre los menos prioritarios.

planificación, supervisión y gestión, actualmente el sector agrícola recibe únicamente alrededor del 1,4% del presupuesto nacional total. Cerca del 75% del presupuesto total destinado a la agricultura proviene de los asociados en el desarrollo, principalmente para apoyar intervenciones específicas. Dado el amplio alcance y la intensidad de la pobreza rural, esta asignación presupuestaria no puede considerarse generosa¹⁰.

16. **Entorno normativo.** Elaborado en 1997, revisado entre 1999 y 2000 y actualizado en 2004 para reflejar las circunstancias cambiantes y las prioridades emergentes, el PAEP es el marco general nacional de políticas que sirve de base para la planificación del desarrollo en el país. Como se ha indicado anteriormente, se adoptó en mayo de 2000 como el DELP de Uganda. Comprometido con el objetivo de reducir la pobreza a menos del 10% para 2017, el PAEP se basa en cuatro pilares: a) la creación de un marco para acelerar el crecimiento económico y la transformación estructural; b) la buena gestión y la seguridad; c) el refuerzo de la capacidad de los pobres para aumentar sus ingresos, y d) la mejora de la calidad de vida de la población rural pobre. El desarrollo de la agricultura apoya en particular el tercer pilar.

17. El PMA, lanzado en diciembre de 2001, es un marco holístico de estrategias y políticas que apuntan a la erradicación de la pobreza a través de la transformación de la agricultura, ayudando a los ugandeses a mejorar sus medios de subsistencia en forma sostenible. El PMA se enmarca en la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno, más amplia y articulada en el PAEP, y es compatible con éste. Prevé la transformación de la agricultura de subsistencia en agricultura comercial con objeto de: incrementar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los agricultores de subsistencia; mejorar la seguridad alimentaria de las familias; proporcionar empleo remunerado, y promover el uso y la gestión sostenibles de los recursos naturales. Las estrategias generales para alcanzar los objetivos del PMA incluyen las siguientes: a) convertir la reducción de la pobreza en el objetivo primordial del desarrollo agrícola del país; b) reforzar el proceso de descentralización transfiriendo competencias a los niveles más bajos de las administraciones locales con el fin de mejorar la prestación y la eficacia de los servicios; c) promover la participación del sector privado, suprimiendo la participación directa de la administración pública en los aspectos comerciales de la agricultura, y d) garantizar que todas las intervenciones se centren en cuestiones de género y aborden esas cuestiones. El PMA se articula en torno a siete esferas principales de intervenciones de gasto público: investigación agrícola y desarrollo de la tecnología; servicios de asesoramiento agrícola; financiación rural; elaboración y comercialización de productos agrícolas; educación agrícola; gestión sostenible de los recursos naturales, y apoyo a las infraestructuras físicas¹¹.

18. En 2003, por conducto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Gobierno elaboró una estrategia de desarrollo y un plan de inversiones para traducir los objetivos y prioridades nacionales articulados en el PAEP y el PMA en actividades del sector público en el sector agrícola. El plan pretende aclarar los objetivos y resultados del sector agrícola, identificar las esferas prioritarias de las ayudas y las actividades para el futuro, y vincular esas esferas a las necesidades en materia de recursos financieros.

¹⁰ Sin embargo, el nivel de la financiación destinada al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y sus distintos organismos semi-autónomos no incluye los desembolsos en el marco del Fondo de Acción contra la Pobreza. La creación del fondo ha hecho aumentar la confianza de los asociados en el desarrollo, como lo pone en evidencia la cuantía de la ayuda, que pasó de UGX 34 000 millones en 1998 a UGX 141 000 millones en 2001, y a la que contribuyeron ocho donantes en 2001 frente a sólo tres en 1997.

¹¹ De las esferas prioritarias del PMA, sólo se han elaborado y están plenamente operativas la investigación y el desarrollo de la tecnología (Proyecto de investigación agrícola y capacitación) y el Programa de servicios nacionales de asesoramiento agrícola. El marco de la financiación rural se ha establecido (Plan de ampliación del ámbito de la microfinanciación), pero las actividades de apoyo y los componentes todavía no son plenamente operativos, incluido el Programa de Servicios Financieros Rurales, apoyado por el FIDA. Han comenzado a prepararse marcos estratégicos para la comercialización y la elaboración de productos agrícolas y la educación agrícola, pero todavía no están en aplicación.

C. La pobreza rural

19. La mejora sustancial que ha experimentado la economía ugandesa desde finales del decenio de 1980 se ha logrado a partir de una situación extremadamente precaria. El país y su población siguen siendo muy pobres a pesar de la notable tasa de crecimiento anual de los ingresos por habitante, del 4% al 5% en promedio desde 1990. Los incrementos reales de los ingresos han sido mayores en las zonas urbanas, y algunos beneficios económicos han recaído en las explotaciones minifundistas, en especial las dedicadas a cultivos comerciales de exportación. Los beneficios económicos conseguidos todavía no se han traducido en mejoras sociales y en términos del bienestar de la población (apéndice I).

20. **Estado de pobreza.** La pobreza sigue extendida en toda Uganda, aunque el país sea uno de los pocos del África subsahariana en el cual ha disminuido en términos de ingresos, pues la población por debajo de la línea de pobreza se ha reducido del 56% en 1992 y el 44% en 1997 al 34% en 2000. No obstante, como resultado de la reciente caída de los precios del café, la Encuesta Nacional de Hogares de 2002-2003 estimó que el porcentaje de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza había aumentado de forma considerable, pasando del 34% en 2000 al 38% en 2003. En 2001, los ingresos de los agricultores derivados del café ascendían sólo al 20% de la cifra correspondiente a 1997. La desigualdad en los ingresos parece estar creciendo, como demuestra el aumento del coeficiente de Gini, que ha pasado de 0,34 en 1998 y 0,39 en 2000 a 0,42 en 2003¹². Esta observación respalda una evaluación participativa sobre la pobreza realizada por el PNUD en 1999, que sugiere que los beneficios de los impresionantes resultados económicos del país no han sido compartidos por todos para mejorar el nivel de vida general¹³.

21. Algunos de los principales factores relacionados con la pobreza son la ubicación, el género y los medios de subsistencia. Mientras que en 1999-2000 sólo el 10% de la población urbana vivía por debajo de la línea de pobreza, dicha cifra era del 39% en las zonas rurales, y poco más del 20% vivía por debajo de la línea de pobreza *absoluta*¹⁴. Sin embargo, la tasa de disminución de la pobreza en términos de ingresos desde 1992 ha sido mucho más elevada en las zonas urbanas (43%) que en las rurales (18%). También existen considerables diferencias regionales: en algunos distritos rurales del norte, la cifra estimada de población que vivía por debajo de la línea de pobreza en 2000 era del 65%, cuando la media nacional era del 35%. La disminución es más lenta en los hogares encabezados por mujeres que en los hogares encabezados por hombres, si bien los primeros son cada vez más comunes. Así, los ugandeses más pobres viven principalmente en las zonas rurales, siendo las regiones más pobres las del norte y el noreste¹⁵.

¹² El coeficiente de Gini expresa la igualdad en términos de ingresos en la sociedad al medir en qué grado los ingresos reales se corresponden con una distribución completamente equitativa de la renta. En la práctica, los coeficientes oscilan entre el 0,20 de las sociedades relativamente igualitarias y el 0,45 de las sociedades muy poco equitativas.

¹³ Además de los ingresos, los pobres definen la pobreza como una sensación de impotencia para influir sobre las cosas que les rodean. Un taller celebrado recientemente en Kampala sugiere que la medición de los niveles de pobreza debe incluir indicadores como la deficiencia alimentaria, la escasez de tierras disponibles para las familias u hogares, el acceso deficiente a los servicios (incluyendo la atención sanitaria), el aislamiento social y físico y la inseguridad.

¹⁴ La "línea de pobreza absoluta" (o línea de pobreza alimentaria) se define como el nivel de ingresos necesario para comprar productos alimenticios en la cantidad prescrita suficiente para aportar el equivalente de 3 000 calorías diarias por adulto. La "línea de pobreza" se basa en línea de pobreza absoluta o línea de pobreza alimentaria, pero también incluye los ingresos adicionales gastados en necesidades no alimentarias como vivienda, transporte y atención sanitaria (Oficina de Estadística de Uganda: *Poverty in Uganda, 1999/2000: Preliminary Estimates from the National Household Survey*).

¹⁵ En general, los niveles de pobreza son más elevados en las regiones del norte (66% de la población), del este (37%), del oeste (28%) y centrales (20%). Según las estimaciones, el 37% de la población del país clasificada como pobre vive en las regiones del norte, el 25% en las del este, el 21% en las del oeste, y el 17% en la región central.

22. Si bien Uganda es el país abanderado de la lucha contra el VIH/SIDA, la amenaza de esta epidemia sigue teniendo gran incidencia en todo el país. Aunque la tasa de prevalencia entre los adultos ha disminuido considerablemente, pasando del 30% en 1986 al 8,4 % en 2002 y al 5%-6% en 2003, esta epidemia sigue causando muchos problemas: ocasiona la importante pérdida de tiempo y recursos, al obligar a muchas familias a cuidar de los enfermos y los niños que han quedado huérfanos a causa de esta enfermedad; reduce la oferta de mano de obra y los recursos de inversión, y ocasiona un número creciente de niños huérfanos. A finales de 2001, en Uganda había según las estimaciones 880 000 niños menores de 15 años que habían perdido uno o ambos padres a causa de los conflictos civiles o el VIH/SIDA, mientras que la cifra de enfermos de VIH/SIDA ascendía a 1,1 millones.

23. **Indicadores socioeconómicos.** A finales de 2001, la esperanza de vida al nacimiento para el ugandés medio se estimaba en 44,7 años, frente a 40 años en 1996 y 49 años en 1988. También se registró una mejora en el IDH: en 2001 fue del 0,489, frente a 0,412 en 1995, 0,403 en 1990 y 0,402 en 1985, por ejemplo, en comparación con 0,887 en 1985 y 0,944 en 2001 en Noruega. Cabe imputar las leves mejoras en la esperanza de vida y el IDH a la reducción de la tasa de infección por el VIH y al uso creciente de terapias retrovirales. El porcentaje de niños matriculados en las escuelas primarias ha aumentado de forma espectacular, de 2,3 millones de alumnos en 1996 a 5,3 millones en 1997 (año en que se introdujo la enseñanza primaria universal) y a 7,2 millones a finales de 2002. Esa cifra representa el 70% de los niños en edad escolar y es un logro impresionante. No obstante, también implica la existencia de un número significativo de niños especialmente pobres que no pueden acceder a la educación gratuita. El PAEP se fijó como objetivo que el 98% de los niños estuvieran matriculados en escuelas primarias para 2003, pero los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares de 2002-2003 estiman el logro por debajo del 86% (7,5 millones de niños de entre 6 y 12 años según las estimaciones). La tasa de adultos alfabetizados se estimó en el 62% en 1997, el 63% en 2000 y el 69% en 2003 (el 80% para los hombres y el 59% para las mujeres).

24. **Género.** Las mujeres de Uganda tienen mucho en común con las mujeres del continente africano en general: trabajan más horas que los hombres, tienen un acceso mucho más limitado a los recursos, y ejercen menos control (o ninguno) sobre lo que producen. Sin embargo, en consonancia con las medidas positivas iniciadas por el Gobierno en 1987, cada vez se ha hecho más por integrar a la mujer en el proceso de desarrollo, como demuestra su creciente participación en los sectores público y privado. En el sector informal y especialmente en las zonas rurales, Uganda tiene algunos grupos y asociaciones de mujeres sumamente sólidos, funcionales e informados, en los que se toma bastante conciencia de los conceptos de género, aunque no siempre se lleven a la práctica.

25. Aunque los datos no estén claramente desglosados, parece ser que hay más mujeres que hombres pobres. El principal catalizador para la reducción de la pobreza en las zonas rurales ha sido la liberalización del mercado del café, una esfera en que los hombres son actores principales en términos de producción y exportación. Además, el complejo procedimiento de adopción de decisiones en muchos hogares rurales suele privar a las mujeres del control de sus recursos o ingresos propios o familiares. Además, las mujeres soportan la carga más pesada del cuidado de enfermos y niños huérfanos a causa del VIH/SIDA y de otras epidemias, así como de los conflictos civiles, y generalmente disponen de menos tiempo que los hombres para aprovechar las oportunidades de generación de ingresos.

D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural

26. **Oportunidades.** A nivel general, el sector agrícola de Uganda da prueba de dinamismo, diversificación y crecimiento, especialmente a medida que los productores van aprovechando los cambios y las mejoras del entorno normativo, y el período de relativa seguridad y estabilidad económica. Además, la combinación de las condiciones climáticas favorables y los buenos suelos propician un entorno agroecológico sumamente atractivo para la expansión de la producción agrícola. Estas circunstancias brindan una oportunidad excelente para aprovechar los beneficios ya generados en un sector cuya actuación se reconoce como crítica para el estado de la economía nacional y fundamental para la reducción de la pobreza.

27. El PMA prevé: a) una agricultura competitiva, con costos unitarios de producción y comercialización más bajos, para paliar los inconvenientes de una economía sin litoral y los elevados costos de transporte que de esa circunstancia se derivan; b) una agricultura basada en la tecnología, y la adopción de prácticas agrícolas y ganaderas adecuadas y mejoradas; c) una agricultura diversificada, con productos de mayor valor añadido y mayores ingresos-elasticidad de la demanda, especialmente en lo que respecta a las frutas, las verduras y hortalizas y los productos de la ganadería; d) un sector agrícola que fortalezca la industria de elaboración de productos agrícolas para añadir valor a las materias primas; e) una agricultura exportadora, que fomente el comercio de cereales tradicionales en los mercados regionales y los contratos de ayuda alimentaria, el aumento de las exportaciones tradicionales y las nuevas exportaciones (cultivos hortícolas y especias), con arreglo a los criterios de calidad, fiabilidad de la oferta y normativos que se requieren para la exportación, y f) una agricultura en la que aumente la productividad total, tanto por unidad de tierra como de trabajo. Existen oportunidades para lograr cada uno de esos aspectos, a condición de que se realicen las inversiones adecuadas a nivel de cada unidad de producción (principalmente explotaciones minifundistas); a nivel de los participantes en las cadenas de suministro, elaboración y comercialización de insumos, y a nivel institucional, en las instituciones de los sectores público y privado. La existencia del Mercado Común del África Meridional y Oriental, la resurrección de la Comisión para la Cooperación de África Oriental, la reciente Ley de crecimiento y oportunidades para África, el establecimiento de la NEPAD, y la consolidación de la Unión Africana y de otros tratados representan oportunidades comerciales regionales para Uganda.

28. **Limitaciones.** Los períodos sucesivos de transformación política por los que ha atravesado Uganda en los últimos 30 años han hecho mucha mella en la sociedad, en los mercados y, en consecuencia, en el comportamiento de los mismos. La inseguridad persiste, especialmente en el norte, y sus efectos siguen oprimiendo el desarrollo en esa región¹⁶. Pero incluso en las restantes áreas que se han visto relativamente libres de esas influencias desestabilizadoras para la economía, la mayoría de agricultores minifundistas ha sido reacia a correr riesgos y ha seguido un enfoque orientado a satisfacer las necesidades del consumo interno y a vender sólo después el excedente. Entre las principales limitaciones que afronta la agricultura ugandesa cabe citar las siguientes: a) en general, los conocimientos tecnológicos y aptitudes de los agricultores en cuanto a las técnicas de producción, gestión, cosecha y poscosecha, entre otras, son bastante rudimentarios y se traducen en pérdidas agrícolas en la explotación y poscosecha, baja productividad y degradación ambiental creciente, especialmente del agua, los suelos y los bosques; b) millones de productores minifundistas están dispersos por zonas rurales remotas, lo que hace difícil hacerles llegar la tecnología y los servicios de asesoramiento, así como el suministro de insumos y la comercialización de la producción, y la

¹⁶ La singularidad de la región septentrional de Uganda se debe a la inseguridad reinante, los desplazamientos internos de población (en mayo de 2002 había 187 683 refugiados, el 87% de ellos sudaneses), la masa terrestre ampliamente infrutilizada, la elevada tasa de crecimiento demográfico, el mayor nivel de pobreza, la amenaza del VIH/SIDA vinculada a la migración de población, el pastoreo, la modesta base de diversificación y de activos, y la historia de marginación de la región.

prestación de servicios de apoyo para aumentar la producción agrícola; c) los caminos en mal estado, y el transporte y la infraestructura deficientes que se utilizan en la producción y la comercialización, especialmente en las zonas rurales, impiden el pleno desarrollo del mercado interno; d) la prevalencia de numerosas y variadas plagas y enfermedades de cultivos y de ganado contribuye considerablemente a las pérdidas previas y posteriores a la cosecha y a la disminución de la productividad agrícola; e) una financiación insuficiente a medio plazo, especialmente para los pequeños productores, limita la capitalización en las explotaciones agrícolas, el desarrollo de cultivos comerciales y la comercialización de la agricultura minifundista (al tiempo que la caída de los precios de los cultivos de exportación frena el ahorro interno y la capacidad de inversión); f) la escasez y lejanía de las fuentes de agua y energía combustible obligan a las mujeres y los niños, en particular, a perder mucho tiempo buscando agua y leña en lugar de dedicarse a labores agrícolas productivas, y g) los problemas relacionados con el acceso rural a los servicios de atención sanitaria, ya que los habitantes de las zonas rurales tienen que recorrer largas distancias para llegar a los centros de salud más cercanos; esta limitación se ve agravada por la pandemia del VIH/SIDA, que ha afectado al grupo de la población rural en edad productiva. En el apéndice III se resume un análisis de las fortalezas y las debilidades de las principales instituciones relacionadas con el sector agrícola de Uganda.

E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

29. La estrategia de reducción de la pobreza que se desprende del PAEP y el Fondo de Acción contra la Pobreza (que forman conjuntamente el marco de planificación nacional) aconseja la adopción de las siguientes medidas para mejorar la situación del país en términos de pobreza: a) potenciar la capacidad de acción de los pobres incrementando su acceso a los activos productivos; b) mejorar la infraestructura física y social; c) fomentar una buena gestión pública y hacer que las instituciones gubernamentales colaboren más eficazmente con la población rural; d) fomentar un crecimiento ampliamente compartido, y e) facilitar la participación de los interesados en la planificación y ejecución de las intervenciones de desarrollo. Los recursos financieros disponibles en el marco del Fondo de Acción contra la Pobreza se han triplicado con creces, pasando del 17% del presupuesto nacional en 1997 al 31% en 2000 según las estimaciones. El fondo canaliza los recursos financieros directamente a esferas que contribuyen a reducir la pobreza, como la educación básica, el abastecimiento de agua y la sanidad. El examen nacional más reciente del PAEP (2004) sugiere que es necesario aumentar el nivel de la ayuda para mejorar las condiciones de la producción agrícola, que influye de forma determinante en la situación de los hogares más pobres.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN UGANDA

30. **Asistencia y cartera de proyectos del FIDA.** La asistencia financiera prestada por el FIDA a Uganda desde 1981 totaliza más de USD 132 millones en forma de préstamos en condiciones muy favorables para 10 proyectos y programas de inversión. Las donaciones concedidas en el marco del acuerdo de cooperación conjunta del FIDA y el FBS ascienden a 892 millones de francos belgas (BEF) destinados a cuatro intervenciones adicionales en favor del desarrollo. Además, con efecto a partir de octubre de 1998, el Fondo también proporciona a Uganda alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda por valor de 12,733 millones de derechos especiales de giro (DEG) en valor actual neto. Esta contribución ha permitido al Gobierno aumentar sus inversiones en esferas prioritarias centradas en la pobreza en el marco del Fondo de Acción contra la Pobreza. El FIDA también apoya diversas intervenciones mediante la concesión de donaciones de asistencia técnica, que se aplican total o parcialmente en Uganda para mejorar y complementar los programas de inversión (o para beneficiarse de los mismos).

31. **Enseñanzas y principios operativos.** En toda la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas a lo largo de más de 22 años de colaboración entre el FIDA y Uganda está implícito el hecho de que el Gobierno se ha mantenido siempre firme en su compromiso de reducir la pobreza y aumentar los ingresos rurales. Además, el Gobierno también ha permanecido abierto y receptivo a la innovación y a las ideas innovadoras, incluidas las iniciativas comunitarias y del sector privado, la comercialización de la producción minifundista y los vínculos con el mercado. Por su parte, los agricultores y los pequeños empresarios se han mostrado generalmente interesados en aprovechar las oportunidades de desarrollo nuevas y emergentes. En particular, el entusiasmo que demostraron el Gobierno, los inversores del sector privado y los productores minifundistas por el innovador Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales (cuya finalidad es aumentar los ingresos monetarios de los pequeños agricultores en asociación con el sector privado organizado) indica que la estrategia del FIDA tendiente a fomentar el crecimiento impulsado por la inversión del sector privado está encontrando cada vez más adeptos.

32. Algunas de las enseñanzas específicas y fundamentales extraídas de las operaciones del FIDA relativas a programas en Uganda son: a) teniendo en cuenta la flexibilidad de la dotación de personal y el apoyo financiero, la ejecución de los programas de inversión a través del marco establecido de planificación y administración descentralizado a nivel de distrito es factible, practicable y comparable, en cuanto a resultados, a utilizar una estructura separada para la gestión del programa. La difusión de autoridad y responsabilidad hasta el nivel administrativo de distrito es cada vez más frecuente y convincente, sobre todo porque las autoridades a nivel de subcondado y parroquia adoptan el enfoque participativo, asumen mayores responsabilidades financieras, son más viables y rinden cuentas de los asuntos que les competen; b) se necesita considerable tiempo, recursos, flexibilidad, paciencia y comprensión para organizar de manera satisfactoria y operacionalizar la colaboración entre los donantes, así como para catalizar y forjar relaciones comerciales significativas y duraderas y alianzas entre el gobierno y el sector privado organizado destinadas a apoyar la comercialización de los agricultores minifundistas y los pequeños empresarios; c) el diseño de la colaboración futura debe seguir siendo suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias cambiantes antes de o durante la ejecución, incluidas las decisiones de naturaleza política; d) es preciso adoptar un enfoque realista y flexible en la evaluación del costo de las actividades, especialmente en lo que respecta a las contribuciones del Gobierno y los beneficiarios, habida cuenta de las constantes y severas limitaciones presupuestarias a la aportación de fondos de contraparte, al nombramiento o la contratación del personal esencial para el proyecto y a los incentivos para el personal; e) a fin de mejorar las perspectivas de mantenimiento y uso regular y sostenido de la infraestructura física, las instalaciones y los servicios establecidos, el proceso de determinación de las ubicaciones debería ser participativo y comportar la movilización, concienciación, conformidad y compromiso previos de las comunidades beneficiarias de cara al mantenimiento de las instalaciones y los servicios, y f) dado el entorno propicio para la inversión que atrae a una considerable proporción de organismos multilaterales y bilaterales, el apoyo futuro del FIDA a Uganda debería continuar con la práctica de colaborar con esos organismos y hacerles participar, especialmente en la concepción y, posiblemente, en la financiación de las carteras de programas.

33. El enfoque programático respecto del desarrollo y la asistencia para el desarrollo ha conseguido notables logros. Sin embargo, y además del problema potencialmente crucial del reducido gasto público en la agricultura, algunos hechos y experiencias han despertado preocupación, por ejemplo: a) la elaboración relativamente lenta del material adecuado y el apoyo operacional para la comercialización agrícola, las industrias de elaboración de productos agrícolas y la educación

agrícola¹⁷; b) las decisiones sobre políticas adoptadas *ad hoc* por el Gobierno que pueden repercutir negativamente en las comunidades rurales y la población pobre, especialmente a largo plazo; c) el bajo nivel constante de mantenimiento de las instalaciones y los servicios establecidos, y d) la dudosa interfaz en materia de políticas y mecanismos institucionales entre las iniciativas nacionales relativas a políticas o programas y el proceso de descentralización pública.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

34. **Orientación estratégica.** Tras una misión especial de programación llevada a cabo en 1990, las operaciones del FIDA en Uganda se han centrado en dos esferas: a) la asistencia para mejorar la producción de cultivos de exportación tradicionales (en particular café y algodón) y de productos no tradicionales de sustitución de las importaciones (cereales/granos y oleaginosas), y b) el apoyo a la creación de asociaciones de productores y comunitarias, con especial atención a los grupos de mujeres. Al dotar de medios a los agricultores, las comunidades rurales y especialmente las mujeres para que puedan aumentar la cantidad y calidad de sus productos comercializables, el FIDA ha tratado de hacer posible el incremento duradero de sus ingresos. Este enfoque de dos ejes también promueve y consolida la tendencia ya bien establecida de abandonar la producción de subsistencia para dar paso a la integración de la producción minifundista en la economía de mercado.

35. El apoyo estratégico del FIDA a un enfoque impulsado por la agricultura para reducir la pobreza se ve justificado principalmente por la existencia en el país de tierras agrícolas productivas y condiciones climáticas favorables, así como por el hecho de que la vasta mayoría de la población pobre vive en zonas rurales y gana su sustento de la tierra. El gran repunte de la economía y los resultados relativamente buenos del sector agrícola confirman la idoneidad de este enfoque. Las exportaciones, en gran medida no registradas, de cultivos alimentarios a los países vecinos y los resultados alentadores de los cultivos de exportación no tradicionales y el sector de la pesca confirman, asimismo, el importante papel que podrían desempeñar los mercados y la integración a los mismos para incentivar a los agricultores minifundistas. Se puede sostener que el compromiso del FIDA en Uganda ha sido el precursor del apoyo del Fondo a la transformación y comercialización estratégicas de la agricultura minifundista. El establecimiento del PMA indica claramente que las partes interesadas nacionales y los asociados externos coinciden en esa prioridad. Ello plantea una oportunidad y al mismo tiempo un desafío: la oportunidad de proporcionar una base más amplia para la consecución de un objetivo nacional que durante mucho tiempo el Fondo ha considerado fundamental para el crecimiento y la reducción de la pobreza; y el desafío de lograr que un amplio compromiso normativo con la comercialización agrícola pueda satisfacer las necesidades específicas de los pobres rurales y proporcionar un marco para el desarrollo y la aplicación de las políticas y las estrategias que se vea constante y críticamente enriquecido por las opiniones de las comunidades rurales y las realidades y experiencias de los lugares. Ello implicaría inevitablemente combinar distintas modalidades de asistencia para el desarrollo, lo que haría necesario apoyar amplios programas sectoriales y crear una base para su renovación y mejora.

36. **Prioridad estratégica.** En el marco de los objetivos y mecanismos del PMA y del enfoque emergente de alcance sectorial para coordinar y armonizar la asistencia para el desarrollo, el FIDA pretende mejorar las capacidades nacionales permanentes mediante: a) el fomento de unas

¹⁷ La alfabetización es parte integrante de la educación agrícola. Esta cuestión obstaculiza de forma crítica el acceso a la información y el aprovechamiento de las oportunidades de subsistencia, especialmente para las comunidades rurales y las mujeres. Por ello, el retraso en la articulación de una intervención adecuada en materia de educación agrícola se considera la causa de la descoordinación entre las actividades de alfabetización y las actividades para el fomento de una cultura empresarial que actualmente se llevan a cabo en el marco de numerosos proyectos y programas.

organizaciones de la sociedad civil fuertes y el desarrollo comunitario, con objeto de integrar a los productores rurales y minifundistas en la economía nacional y permitirles operar como interlocutores del sector privado organizado; b) la creación de capacidad de los sistemas descentralizados de gestión y servicios públicos para identificar y contrarrestar las limitaciones a la reducción de la pobreza rural; c) la facilitación del acceso al capital y la tecnología para los agricultores minifundistas con el fin lograr un incremento sostenible de la producción en la propia explotación; d) la integración de las cuestiones de género y las prácticas de prevención y lucha contra el VIH/SIDA en la corriente general de procesos y actividades de desarrollo; e) la resolución de los problemas que enfrentan a los agricultores minifundistas en relación con las tierras, especialmente cuando influyen en las inversiones y la producción al nivel de la explotación para la modernización y la comercialización, y f) el fomento de la capacidad de los hogares y las comunidades para resolver los problemas relacionados con la poscosecha y la elaboración de productos agrícolas a fin de mejorar la integración en los mercados. Las cuatro primeras cuestiones ya se están abordando en el marco del programa de asistencia del FIDA en curso. A medida que se adquiera mayor experiencia (especialmente en la adopción de enfoques de alcance sectorial y a nivel de programas nacionales) se diseñarán concretamente los compromisos y apoyos futuros, en un proceso que profundice las estrategias. Las dos últimas cuestiones transversales implicarán procesos relativamente nuevos, si bien forman parte integrante del Marco Estratégico y la estrategia regional del FIDA. Esas cuestiones deben desarrollarse, desde el principio, conjuntamente con los marcos legislativo, reglamentario, y estratégico nacionales¹⁸. En particular, el tratamiento futuro de las cuestiones relacionadas con el acceso de los agricultores minifundistas a las tierras y los derechos territoriales deberán abordarse necesariamente en estrecha colaboración con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, albergada por el FIDA.

37. **Grupo-objetivo y género.** Las mujeres siguen teniendo un rango inferior al de los hombres en la sociedad. En el marco del apoyo a los objetivos generales de desarrollo de Uganda, uno de los objetivos específicos del FIDA será contribuir al desarrollo de capacidades nacionales y a nivel local para responder a las necesidades concretas de los hombres y las mujeres pobres de la población activa. Focalizar el apoyo deliberadamente en las zonas rurales en general y en las comunidades más remotas en particular es una condición previa indispensable para garantizar el éxito de las intervenciones para reducir la pobreza. Además, el Fondo promoverá la capacidad para focalizar las acciones en las mujeres y abordar sus problemas fundamentales: comercialización del producto rural, servicios financieros rurales, agua potable, sanidad, nutrición, y mayor productividad agrícola. Dada la incidencia del VIH/SIDA, el apoyo futuro incluirá necesariamente medidas apropiadas de lucha contra los efectos de la pandemia. Aunque las cuestiones en juego se inscriben claramente dentro de las estrategias nacionales para reducir la pobreza, el reto reside en desarrollar mecanismos concretos para su proyección exterior e incluirlos en el marco de la planificación de políticas y de medidas que respondan a las preocupaciones comunes y prioritarias de los pobres rurales.

38. **Modo de participación en la asistencia para el desarrollo.** Reconociendo las prioridades y las preferencias del Gobierno, el FIDA prestará asistencia en el marco de enfoques de alcance sectorial y de los mecanismos nacionales establecidos para la elaboración y la coordinación de programas. En particular, la asistencia del Fondo dependerá del PMA, y se garantizará su conformidad y compatibilidad con el PAEP, el MGMP y los principios de asociación. Cumpliendo su

¹⁸ Algunas de las prioridades específicas relativas a las zonas sensibles de pobreza rural, que abordan esferas o cuestiones poco tratadas que plantean el interrogante de cómo integrar las necesidades especiales en los enfoques metodológicos, organizativos y presupuestarios nacionales, son las siguientes: desarrollo de capacidades nacionales y locales para abordar con mayor eficacia los problemas derivados de la gestión de recursos naturales (tierra, suelo y agua) para una producción agrícola sostenible, especialmente en las zonas menos dotadas que han recibido bastante poca prioridad desde el punto de vista de la inversión en el desarrollo agrícola y rural; y la integración de las zonas marginales y zonas de pastoreo en el proceso de desarrollo agrícola y rural dentro de un marco de gestión comunitaria o de resolución de conflictos.

compromiso de participación en los mecanismos de coordinación y apoyo a los mismos —y al objeto de aumentar la aportación del FIDA a los planes de desarrollo normativo e institucional en esferas relacionadas con el PMA— el Fondo movilizará a un representante local en Kampala que trabajará a tiempo completo, y que será uno de los 15 representantes locales del Programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno de alcance mundial, aprobado por la Junta Ejecutiva en el 80º período de sesiones en diciembre de 2003. Además, y valorando el eje central que representa el PMA como marco estratégico para la reducción de la pobreza, el Fondo aportará una contribución importante para mejorar la capacidad de coordinación y facilitación de la secretaría del PMA, especialmente en el marco del proceso conducente a la consecución de los objetivos del PMA, incluidos la planificación sectorial general, la elaboración de programas, el seguimiento de los progresos y la valoración del impacto.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

39. El FIDA se enfrenta a una situación paradójica en lo que respecta a su apoyo de corto a medio plazo a Uganda. Aunque la necesidad de reducir la pobreza rural sea considerable y el Gobierno haya sido un excelente asociado en el desarrollo, las opciones inmediatas de ampliación de la asistencia para el desarrollo se ven limitadas por la combinación de: a) la imposición de un tope presupuestario para la inversión pública en el sector agrícola; b) el deseo de que todas las nuevas inversiones se enmarquen en intervenciones nacionales o sectoriales (lo que exige un gran esfuerzo de coordinación con otros asociados para quienes la transformación de la agricultura no es la mayor prioridad institucional de desarrollo, y consume mucho tiempo), y c) las preocupaciones relativas a la seguridad. Esos factores constituyen limitaciones a la innovación y la ampliación del apoyo, especialmente a corto plazo.

40. Si bien el FIDA se ha mostrado expresamente partidario del paso a un enfoque de alcance sectorial, hay algunas esferas y cuestiones que requieren enfoques basados en las características de cada lugar o para las cuales hay pocas bases concretas de experiencia satisfactoria que permitan su ampliación. Y en este caso los conceptos de ampliación y repetibilidad implican no sólo grandes inversiones materiales, sino también un compromiso importante con el desarrollo institucional y normativo. Las esferas en las que el FIDA tiene una ventaja comparativa en la elaboración de programas específicos e innovadores, y eventualmente de ámbito nacional, comprenden cuestiones transversales y aspectos muy específicos que afectan al marco general del desarrollo agrícola minifundista y rural. Algunas de las oportunidades relativamente claras y de prioridad inmediata para potenciar la capacidad de acción de las comunidades y los pobres de las zonas rurales son: a) el apoyo a la comercialización rural y la elaboración de productos agrícolas/adición de valor; b) la movilización para atender a las necesidades excepcionales de las zonas marginales desde el punto de vista agrícola y las partes del país afectadas por los conflictos que hasta la fecha han recibido relativamente poca asistencia para el desarrollo, y c) seguimiento de las iniciativas relacionadas con el VIH/SIDA. El incremento de capacidad resultante se traducirá a su vez en el aumento de los ingresos y la seguridad alimentaria y en la menor desigualdad de los ingresos.

41. **Apoyo a la comercialización y la elaboración de productos agrícolas.** Un análisis de la comercialización de productos agrícolas en Uganda indica que este sector está casi enteramente en manos del sector privado, con escaso control central de comercialización. El sistema funciona relativamente bien y cuenta con varias intervenciones en curso encaminadas a mejorar su capacidad y sus salidas de comercialización. Sin embargo, el análisis también identifica aspectos y cuestiones problemáticos —relacionados en particular con la comercialización y la adición de valor a los productos agrícolas— que, si se enfocan escrupulosamente y adecuadamente como objetivo del apoyo del sector público, complementarán y se sumarán a las intervenciones actuales. En el contexto del apoyo de múltiples donantes al desarrollo de una intervención amplia en materia de comercialización y elaboración agrícola que sea compatible con la estrategia del país en esas dos esferas, el FIDA se centrará en: apoyar la capacidad nacional para mejorar el acceso a los mercados para los productores

rurales; mejorar la eficacia y eficiencia de las operaciones agrícolas y de comercialización; reducir los costos directos a los intermediarios del mercado, y apoyar el acceso a la información sobre los mercados. Uno de los principales objetivos será mejorar el margen del precio del producto final pagado por los consumidores que va a parar al agricultor. Para asegurar la compatibilidad con las aspiraciones, la dirección, la orientación y el control nacionales, el proceso de preparación de una intervención en materia de comercialización y elaboración de productos agrícolas estará liderado directamente por el Gobierno (y los órganos de coordinación competentes del PMA), y el FIDA y otros asociados en el desarrollo prestarán el apoyo técnico y financiero necesario.

42. **Intervención en las regiones del norte y el este.** A condición de que mejore la seguridad, el FIDA también podría apoyar las actividades pertinentes en las regiones del norte y del noreste, que registran, con creces, el mayor índice de pobreza del país. Esas actividades se focalizarán en zonas de subsistencia marginal y otorgarán gran prioridad a fortalecer la comunidad, dado el nivel generalmente bajo de desarrollo. Además, el apoyo productivo a las regiones incluirá ganado, así como medidas encaminadas a integrar a los agricultores minifundistas, especialmente las mujeres, en la economía global de mercado. En particular, el apoyo al desarrollo se focalizará en las comunidades de la zona de Karamoja que comprende los tres distritos más pobres del país (Kotido, Moroto y Nakapiripirit), en los que el medio de subsistencia absolutamente predominante es el pastoreo.

43. **Consolidación del Programa de Fortalecimiento de la UWESO con fines de Desarrollo.** A pesar de la acusada reducción de la tasa de prevalencia, el VIH/SIDA y sus consecuencias tienen el potencial de invertir los resultados positivos conseguidos en Uganda en materia de desarrollo. El apoyo prestado en el marco del Programa de Fortalecimiento de la UWESO con fines de Desarrollo (2000-2005) ha servido de ayuda a los niños huérfanos y las familias que los acogen, en especial las mujeres (mediante el instrumento de ahorro y crédito). Para permitir que la UWESO consolide los logros alcanzados hasta la fecha y ayudar a la ONG a ser más sostenible, especialmente en el ejercicio de su función de defensora en la crisis de los niños huérfanos, el programa podría recibir apoyo adicional financiado por el FBS mediante donaciones.

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

44. Al diseñar las intervenciones futuras apoyadas por el FIDA se recurrirá en forma creciente a los servicios y conocimientos especializados del sector privado organizado, las instituciones de la sociedad civil y otras ONG para la ejecución de proyectos y, lo que es más importante, dentro del proceso nacional de transformación económica de amplio alcance. Una esfera clave de posible colaboración con el sector privado y la comunidad de ONG será la comercialización de la agricultura minifundista. En particular, el Fondo seguirá catalizando, promoviendo y acelerando la formación de alianzas comerciales importantes y de vínculos entre los pequeños productores o empresarios y los inversores del sector privado, especialmente en las áreas de la manipulación poscosecha, y la elaboración y comercialización de los productos. Cuando ello resulte necesario para reforzar las colaboraciones, el FIDA apoyará el papel de mediador del Gobierno entre el sector privado organizado y los productores o empresarios, especialmente para crear un entorno propicio que atraiga las inversiones del sector privado y aumente la confianza de los asociados. Entre otras esferas de posible colaboración con las ONG y los organismos del sector privado cabe citar el suministro de material de siembra y otros servicios de insumos, servicios de asesoramiento en materia de extensión, mantenimiento de las instalaciones existentes e intermediación financiera rural. En particular, se fomentará expresamente el recurso a las ONG con sede en Uganda a fin de contribuir a reforzar sus capacidades.

D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones

45. **Apoyo prestado por otros organismos donantes.** El apoyo prestado por el FIDA al desarrollo agrícola de Uganda es significativo en comparación con el que proporcionan otros donantes y asociados en el desarrollo. Si bien el Banco Mundial sigue siendo el principal donante del Gobierno, el apoyo que presta al sector agrícola se limita básicamente a la investigación y la extensión, y la mayor parte de la asistencia se destina a los servicios sociales y el sector de servicios, y en forma creciente procede del presupuesto general y sectorial. La asistencia que proporciona el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) se destina principalmente al ganado, el desarrollo de infraestructura pesquera, el mantenimiento de caminos de acceso rurales, y el desarrollo de semillas y mercados para los agricultores minifundistas. Entre los principales organismos donantes que actualmente proporcionan asistencia bilateral mediante intervenciones a nivel de distrito en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural figuran los siguientes: Austria, Bélgica, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), la Unión Europea, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, Development Cooperation Ireland (DCI), los Países Bajos, el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (véase el apéndice V). En consonancia con las preferencias expresas del Gobierno en cuanto a las modalidades de la asistencia, los asociados en el desarrollo se esfuerzan a conciencia por canalizar la asistencia hacia la agricultura (que normalmente no es un componente principal de su asistencia global) en el marco del PMA y dentro de un proceso coordinado de diálogo sobre políticas con el Gobierno.

46. **Refuerzo de la presencia del FIDA en el país y de su participación en los mecanismos generales de coordinación de los donantes.** El problema crítico que afronta el FIDA en Uganda se refiere a su participación en los procesos nacionales clave de fijación de prioridades, planificación operativa y coordinación de la ayuda externa y a su adición de valor a los mismos. La movilización de un representante local a tiempo completo en el país tiene por objeto: aumentar el alcance y las oportunidades para abordar las necesidades de los pobres rurales mediante estrategias y programas para reducir la pobreza rural a nivel nacional y sectorial; fomentar y reforzar la asociación y colaboración con el Gobierno y con varios asociados en el desarrollo; tratar de reducir los obstáculos normativos e institucionales en áreas temáticas de importancia estratégica para el FIDA y los pobres rurales; mejorar la coordinación con los grupos de la sociedad civil y apoyar la celebración de foros nacionales de ONG que representen los intereses de los pobres y las comunidades rurales, y mejorar en general el acopio de información obtenida de los procesos de seguimiento de la pobreza y evaluación del impacto más importantes a nivel nacional y de proyecto. No se presume que la presencia sobre el terreno proporcionará *per se* la respuesta global al problema de integración y coordinación. Más bien, a través de esta iniciativa se facilitará la ejecución de decisiones ya adoptadas sobre políticas a fin de contribuir a una iniciativa coordinada para la reducción de la pobreza y a la integración de la misma en los marcos del PAEP, el PMA y el MGMP del Gobierno, así como del Marco Estratégico y la estrategia regional del FIDA.

47. **Colaboración con otras instituciones donantes.** El FIDA mantiene una relación de estrecha colaboración con el Banco Mundial en Uganda desde hace 22 años. Aunque se admite que el Banco ha dejado de ser el organismo que lidera el apoyo a la agricultura minifundista de Uganda y su comercialización, sigue siendo la institución financiera internacional que más influye en la evolución del entorno macro y microeconómico del país, así como la que destina mayores recursos financieros a iniciativas para el desarrollo socioeconómico del país. En consecuencia, el FIDA seguirá solicitando la participación del Banco en todas las principales intervenciones futuras iniciadas y dirigidas por el Fondo, inclusive en la fase de concepción de los proyectos, los acuerdos de cofinanciación o la

supervisión de la aplicación^{19, 20}. La experiencia del FIDA con el BAfD se limita al Programa de Modernización Agrícola de un Área Específica actualmente en curso, en el que el Banco financia el componente de caminos rurales de acceso con arreglo a un acuerdo paralelo. Hasta el momento, la experiencia en la financiación paralela y el mecanismo separado de supervisión está resultando difícil y problemática. No obstante, teniendo en cuenta las iniciativas recientes para descentralizar sus operaciones y, en especial, la inauguración de una oficina regional en Kampala, el FIDA seguirá explorando la potenciación de una relación de trabajo más estrecha con el BAfD. Entre otras instituciones financieras con las que el FIDA ha iniciado un diálogo para establecer vínculos estratégicos en el futuro cabe citar: el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África, el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y el Banco Europeo de Inversiones. También hay buenas oportunidades para estrechar la colaboración con algunos de los organismos de las Naciones Unidas que operan en el país, especialmente en temas relacionados con el incremento de los ingresos monetarios de los pobres rurales, la salud, el abastecimiento de agua y temas conexos de índole social.

48. La estrategia del FIDA en Uganda se ha visto eficazmente complementada con los recursos aportados por el Gobierno de Bélgica a través del FBS, que se han centrado en el desarrollo comunitario, la creación de instituciones locales y la profundización y mejora de las iniciativas de descentralización del país. La colaboración se ha visto enriquecida por la reciente cofinanciación conjunta FIDA/FBS/DCI del Programa de Apoyo al Desarrollo a Nivel de Distrito; esas asociaciones deberían continuar y ampliarse. De hecho, habida cuenta de su fuerte implicación en Uganda, el FIDA seguirá explorando las posibilidades de acuerdos de cofinanciación (cuando no estén abarcados por acuerdos generales o sectoriales de financiación conjunta) con otros organismos bilaterales importantes: el DANIDA, el DDI, la Unión Europea, el GTZ, los Países Bajos, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la USAID.

E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

49. Es evidente que el Gobierno está firmemente comprometido a mantener un marco macroeconómico liberal y generalmente propicio de políticas e incentivos para el desarrollo rural, aunque dispone de un presupuesto muy limitado para el componente agrícola de la transformación rural. Por lo tanto, basándose en un enfoque de alcance sectorial, uno de los objetivos específicos del compromiso mejorado del FIDA en Uganda debe ser velar y abogar por que los programas nacionales de amplio alcance no se desvíen de los problemas fundamentales que aquejan a los pobres, aprovechando la experiencia del FIDA basada en proyectos sobre el terreno y, en la medida de lo posible, recurriendo al financiamiento a título de donación.

50. Durante la ejecución de varias intervenciones apoyadas por el FIDA, se han planteado algunas cuestiones relacionadas con las políticas. Si éstas no se abordan y se resuelven, podrían retrasar los progresos y socavar los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza. Entre esas cuestiones cabe destacar las siguientes: a) la supresión, en 2001, de la obligación de reparto/recuperación de costos

¹⁹ El aumento de la armonización y colaboración de los donantes en amplios programas nacionales podría relegar a un segundo plano las relaciones especiales entre donantes externos. Sin embargo, la experiencia indica que la elaboración de programas sigue dependiendo con frecuencia de compromisos concretos de una pequeña coalición de colaboradores externos importantes, en cuyo caso las colaboraciones en la elaboración de programas seguirían desempeñando un papel esencial, aunque en el marco de un proceso en que el liderazgo nacional es una realidad presente, y la continua coordinación con otros donantes, una necesidad imperativa.

²⁰ Sin embargo, entre los aspectos susceptibles de influir sustancialmente en la capacidad del FIDA y el Banco Mundial para forjar entre sí vínculos estratégicos y operativos significativos y sostenibles cabe citar: los costos de supervisión, la ausencia de normativa o salvaguardias ambientales concretas del FIDA, la creciente preferencia del Gobierno por la ayuda presupuestaria general y sectorial, y la disminución de las inversiones del Banco en el sector agrícola (especialmente, en la comercialización de la producción agrícola minifundista).

para los servicios nacionales básicos de salud, una decisión que sigue repercutiendo negativamente en el nivel de compromiso, participación y contribución material de las comunidades (y provocando su reducción) para apoyar las actividades de desarrollo y la sostenibilidad física de las instalaciones y servicios establecidos, especialmente a la luz de las asignaciones presupuestarias insuficientes decididas por el Gobierno; b) la reducción, también en 2001, del impuesto mínimo progresivo (de UGX 15 000 a UGX 3 000), una decisión que ha hecho disminuir considerablemente los ingresos de los distritos. Más recientemente, en mayo de 2004 aumentó el grado de ansiedad, sobre todo entre los funcionarios de distrito, por la propuesta de suspender todos los impuestos progresivos por un período de 10 años, a partir de 2005/06, una decisión que minaría los esfuerzos en pro de reducir la desigualdad de los ingresos y lograr la sostenibilidad de las instalaciones físicas y los servicios establecidos, y c) la reparación aparente, en el marco de la denominada Iniciativa para el desarrollo de cultivos estratégicos del Gobierno, del suministro gratuito de materiales, en función de la oferta y esporádico, para las actividades de siembra y la mejora del ganado, una iniciativa que no sólo está en clara contradicción con los objetivos y los enfoques del PAEP y el PMA, sino que también socava los esfuerzos de comercialización de la agricultura minifundista.

51. Hasta la negociación reciente y exitosa de un acuerdo de cooperación con un inversor del sector privado en la elaboración de aceite de palma (en el marco del Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales), las disposiciones del código de inversiones de Uganda se han aplicado a modo general, independientemente del tipo, la naturaleza y el sector de la inversión. Por ello es crucial que el principio de esos cambios positivos introducidos en los incentivos nacionales a la inversión se mantenga y se aplique a las inversiones que por naturaleza fomentan el desarrollo, se hacen relativamente a largo plazo y tienen un período de maduración prolongado.

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

52. Los resultados de la cartera general de proyectos de Uganda se consideran satisfactorios, en parte como resultado del compromiso firme y genuino del Gobierno y de sus esfuerzos por reducir la pobreza y, en parte, como resultado de la gestión concertada y proactiva que realiza el FIDA de la cartera de proyectos del país. Sin embargo, es necesario seguir examinando algunas esferas para continuar mejorando los resultados de la cartera de proyectos: la necesidad de reducir considerablemente el tiempo que lleva la ratificación de un préstamo para un programa a través del sistema ugandés, y nuevas mejoras en las disposiciones de seguimiento y evaluación encaminadas a mejorar los resultados y el impacto^{21,22}.

53. Uganda fue el primer país que se acogió a la asistencia del FIDA en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME: el monto del alivio de la deuda ascendió inicialmente a DEG 4,16 millones aprobados en 1997, a los que se sumó una cuantía adicional aprobada en septiembre de 2000, llegando a totalizar DEG 12,73 millones en VAN. Con efecto desde octubre de 1998, y hasta 2008, cuando se habrá agotado la cuantía del alivio de la deuda, Uganda se ha visto aliviada del servicio de la deuda de los préstamos aprobados desde el 30 de junio de 1999.

²¹ Utilizando los recursos asignados al FIDA, el Fondo ha emprendido una iniciativa encaminada a mejorar el impacto de los proyectos de inversión en la región del África oriental y meridional, usando como marco el manual recientemente actualizado titulado *Gestión orientada al impacto en el desarrollo rural – Guía para el S & E de proyectos* (2002) y el sistema de gestión de los resultados y el impacto aprobado a finales de 2003.

²² Aunque la selección de personal para proyectos y distritos específicos puede contribuir a mejorar los resultados de la cartera de proyectos y la capacidad de seguimiento y evaluación de los distritos beneficiarios, es improbable que la medida resuelva el problema generalizado, especialmente si se tiene en cuenta la multitud de intervenciones y el gran número de distritos. Tal vez sea una solución más ideal y sostenible invertir tiempo, esfuerzo y recursos en crear y mejorar la capacidad y los conocimientos especializados de las unidades de planificación del Ministerio de Administraciones Locales (responsable de la coordinación de todas las administraciones locales de distrito) para que el personal pueda trabajar, en forma continua, en la capacitación de los distritos en técnicas de seguimiento y evaluación.

G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

54. Dados los resultados generalmente satisfactorios obtenidos por Uganda, especialmente desde 1992, está previsto seguir aumentando el nivel del compromiso del FIDA con el país durante el período 2005-2008 en el marco del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). Por consiguiente, y en el contexto de los principios inherentes al enfoque de alcance sectorial, la focalización en el PMA y sus subcomités, y las limitaciones del MGMP: a) la *hipótesis básica* e inmediata del FIDA favorecerá la ampliación de la ayuda al desarrollo y la financiación de una intervención de múltiples donantes en materia de comercialización y elaboración agrícola de alcance nacional (suponiendo que sigan obteniéndose buenos resultados previa evaluación, por ejemplo, del PBAS, lo que conduciría al apoyo al programa amplio); b) como *hipótesis de proyecciones bajas*, el FIDA apoyará asimismo la consolidación del Programa de Fortalecimiento de la UWESO con fines de Desarrollo, dependiendo de la disponibilidad de las donaciones del FBS (suponiendo que los resultados con arreglo al PBAS sean menos buenos, lo que conduciría a poner mayor énfasis en el apoyo en función del proyecto), y c) suponiendo que los resultados con arreglo al PBAS sean excelentes y mejore sensiblemente la situación en materia de conflictos civiles y los problemas de seguridad y amenazas a la vida y la propiedad, el FIDA aumentará su compromiso, como *hipótesis de proyecciones altas*, de apoyar además una intervención integrada, comunitaria y basada en la demanda que abarque partes de las regiones del norte y el este de Uganda.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

Factor	Data	Factor	Data
Land		Education	
Total Surface Area (km ²)	241 000	Pry School Enrolment (% of age group total)	83.7
Total Land Area (km ²)	197 000	Adult Literacy Rate (% of age 18yrs+)	69
Total Inland Waters (km ²)	44 000	• Male	80
Total Arable Land (million ha)	17	• Female	59
Total Cultivated Land (% of arable)	30	• Urban	87
Agric. Land (% of total)	43	• Rural	65
Forest/Woodland (km ²)	63 000	• Central Region	82
Forest/Woodland (% of total)	32	• Eastern Region	60
Irrigated Land (% of arable)	0.1	• Northern Region	58
Type of Land Tenure (%):		• Western Region	71
• Customary	54	Health, Nutrition and Sanitation	
• Free Hold	35	Population per Physician (No.)	18 700
• Mailo Land	4	People per Nurse/Health Unit (No.)	12 500
• Lease Hold	4	Access to Health Services (%)	52
• Other	3	Daily Calorie per Capita (kcal)	2 283
Population		Stunted Children (%)	38
Total Population (million)	24.7	Wasting/Underweight children (%)	25
Male (% of total)	48.4	Access to Safe Water (%)	55
Female (% of total)	51.6	Safe Latrine Coverage (%)	48
Population density (per km. ²)	126	Economic and Financial Indicators	
Rural Population (% of total)	86	Gross Domestic Product (USD million)	5.675
Total Households (million)	4.9	GDP Growth Rate (% annual, 1981-2001)	3.4
Rural Households (% of total)	83	GDP Growth Rate (% Annual, 1991-2001)	6.9
Average Households size (no.)	5.1	GDP Sector Distribution (%):	
Rural Households size (no.)	5.3	• Agriculture	36
Urban Household size (no)	4.1	• Industry	21
Female-Headed Household (% total)	26.1	• Manufacturing	10
Social Indicators		• Services	43
Population Growth (% annual, 1992-2000)	3.4	GDP per capital (USD)	239
Crude Birth Rate (No. /1 000 people)	47.3	Gross Domestic Savings including grants (% of GDP)	6
Crude Death (No./1000)	52.2	GOU Deficit (% of GDP,2001)	-2
Infant Mortality (No./1 000)	97	Foreign Exchange Reserves (USD Million)	970
Maternal Mortality (No./100 000)	506	Reserves (months of imports)	6.5
Under-5 Mortality (No./1 000)	147	Total External Debt (USD million,2001)	3.733
Life Expectancy at Birth (years, 2001)	44.7	External Debt (% of GNP)	33
Rural Poor People (million)	7.7	Lending Interest Rate (%.2001)	23
Poor as % of Rural Population	39	Deposit Interest Rate (%. 2001)	8
Total Labour Force (million)	12	GOU Consumption Expenditure (% of GDP)	13
Female Labour Force (% of total)	55	Household Consumption Expenditure (% of GDP)	81
Human Development Index (2001)	0.489	Total Expenditure (% of GDP, 2001)	21
Human Development Index Ranking	147	Total Debt Service (% of Exports)	42.7
Population Below National Poverty Line (%. 1999-2000)	35	Merchandise Exports (USD million, 2001)	457
Rural Population Below Poverty Line (%)	39	Merchandise Imports (USD million)	1594
Urban Population Below Poverty Line (%)	10	Balance of Merchandise Trade	-1137

N.B. Reference year for all data is 2002, unless otherwise specified.

Source:Updated from Uganda Bureau of Statistics National Household Survey 2002/03, and World Bank, International Monetary Fund and UNDP Human Development reports.

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p>Strategic Goal of COSOP</p> <p>Uganda's rural poor empowered to enhance their income and food security and reduce their poverty, consistent with the Government's PEAP and PMA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement in household food security (reduction in length of lean/hungry period, or increased number of meals per day or week). • Improvement in household assets. • Reduction in child malnutrition. • Reduction in rate of illiteracy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conduct of periodic field case studies, surveys and evaluations. • Use of Uganda Bureau of Statistics agricultural and rural development data/information. • Regular monitoring data from district-level management and information system. • Country portfolio reviews/evaluations. • Progress report of programme interventions. • Benchmark and completion evaluations/assessments. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continued government focus on rural areas and poverty reduction as priorities. • Adequacy of budget allocation under the medium-term expenditure framework for public investment in the agricultural sector. • Effective coordination and monitoring within the framework of national and/or sectoral interventions. • Stability and security to life and property prevails.
<p>COSOP Objective</p> <p>Coherent, supportive national policy/strategy; institutional and material frameworks for smallholders provided.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Collaborating donor agencies and amount contributed in support of programmes. • Increase in budgetary allocation by the Government in support of smallholder sector. • Legislation/regulations/policy decisions approved and effective. 	<ul style="list-style-type: none"> • As above. 	<ul style="list-style-type: none"> • As above.
<p>Results/Outputs</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sector-wide programmes successfully implemented, uniting government and donor efforts in providing a basis for smallholder development, especially relating to: <ol style="list-style-type: none"> (a) access to improved technologies; (b) access to land; (c) access to finance; (d) access to markets. 2. Marginal areas and regions emerging from conflict rehabilitated. 3. Orphan crisis (brought about by effects of civil disorder and HIV/AIDS pandemic) mitigated. 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiaries adopting new agricultural technologies. • Farmers reporting yield/production increases. • Storage/processing facilities established. • Households provided with long-term security of tenure over land resources. • Rural organizations/groups established/strengthened and functioning. • Community groups with women leaders. • Men and women attending functional literacy classes. • Outreach of functioning microfinance institutions servicing rural areas/communities. • Increase in local, national, regional and international sales of and trade in farm produce/products. 	<ul style="list-style-type: none"> • As above. 	<ul style="list-style-type: none"> • As above. • Gender issues and HIV/AIDS mitigation measures mainstreamed in rural development interventions.

LOGICAL FRAMEWORK (CONTINUED)

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p>4. Policy dialogue, partnership development and knowledge management enhanced.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in value-addition of agricultural produce/products. • Increase in the number of small and medium-scale enterprises. • Increase in farmers' share of market price of agricultural commodities. • Achievements against specific targets for restoring public strategy and the rule of law in conflict areas. • Conducive and supportive legislative frameworks for sustainable pro-poor development. • Linkages with strategic partners in the Government, among donors and with the organized private sector and civil society. 		
<p>Activities</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Monitoring and guiding implementation of ongoing interventions (National Agricultural Advisory Services Programme, 2001-09; Rural Financial Services Programme, 2004-12; Area-Based Agricultural Modernization Programme, 2002-08; District Development Support Programme). 2. Participating in the development/design of a national marketing and agroprocessing programme. 3. Preparing a special area-based intervention covering districts of the north and north-east emerging from conflicts. 4. Consolidating UWESO Development Programme. 5. Enhancing in-country capacity and developing special gender strategies for gender monitoring. 6. Promoting the scope and opportunities for addressing and advocating the interests and needs of smallholders and rural communities in national and sectoral rural poverty-reduction policy/strategy and programme arena. 	<p>Inputs</p> <p>A total investment of USD 50 million spread over four years and comprised of:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marketing and agroprocessing – USD 18 million. • Integrated community development – USD 25 million. • Consolidation phase of UWESO Development Programme – USD 3 million. • Grant financing in support of country presence and for advocacy on core issues confronting the poor – USD 4 million. • Resources currently committed for ongoing programmes – USD 82 million plus BEF 892 million. 		<ul style="list-style-type: none"> • As above. • Availability of BSF financing. • Availability of other IFAD grant financing. • In-country representation.

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries				
<ul style="list-style-type: none"> Restructured, rationalized and focused Good political leadership Trained, skilled and experienced staff Project implementation experience Focused on policy and not interventions 	<ul style="list-style-type: none"> Limited operating budget (poorly funded) Distant from capital (isolated) Staff poorly paid Low staff morale Lack of marketing expertise 	<ul style="list-style-type: none"> Much donor goodwill Government reform programme for function analysis, downsizing, liberalization and privatization Key ministry and lead sector 	<ul style="list-style-type: none"> Staff turn over Shifts in political climate Limited field presence due to decentralization 	Ministry is seeking funds to build new headquarters and to relocate from Entebbe to Kampala
Ministry of Trade, Tourism and Industry				
<ul style="list-style-type: none"> Focused on helping private sector Based in the commercial capital of the country Already involved with various marketing interventions, i.e. warehouse receipt, support to cooperatives and participation in international trade conferences Capable and constructive senior civil servants 	<ul style="list-style-type: none"> Lack of marketing expertise – indeed, considerable naivety in the understanding of support to private-sector marketing interventions Ministry has a very wide agenda and is lacking in focus Probably finds it difficult to give sufficient resources to rural marketing Staff poorly paid and lacking motivation at middle and lower levels 	<ul style="list-style-type: none"> Size and remit offer opportunity to become the lead ministry for support to small-scale farmer marketing Opportunity to become the lead ministry and catalyst to the private sector by supporting existing entrepreneurs and the private sector's involvement with marketing 	<ul style="list-style-type: none"> Lack of sympathy and understanding of the private sector will seriously disadvantage its identification of interventions Unsure of its status to assist with rural marketing vis-a-vis other lead ministries (i.e., MAAIF and MFPED) – therefore vulnerable to shifts in political climate Seen as a promoter of cooperatives – a concept derided by private sector 	
PMA Secretariat Steering Committee				
<ul style="list-style-type: none"> Draws on the support and assistance of a wide range of some of the best individuals within the Government and projects Small, competent and clearly focused management and staff 	<ul style="list-style-type: none"> Dominated by a small number of lead donors Lacking in true representation of private sector Much of its output is devoid of real marketing clarity, but focused on academic or theoretical solutions 	<ul style="list-style-type: none"> This committee has the potential to make a cross-cutting impact in rural marketing – if it develops and implements a meaningful strategy 	<ul style="list-style-type: none"> If it fails to improve rural marketing, it will undermine its other thrusts Political pressure for real and visible results could lead to poor decision-making 	There is need to enable PMA Secretariat to function effectively as the driving force in the planning, preparation/design, implementation, progress monitoring and impact assessment of development activities under the PMA framework
<ul style="list-style-type: none"> National resource base capable of increased production and output Well-trained research scientists capable of quality work 	<ul style="list-style-type: none"> Low salaries for scientists Salaries paid late Secretariat financed under the MAAIF's MTEF ceiling which is relatively low, affecting capacity 	<ul style="list-style-type: none"> Strategic plan focuses on key sector challenges Donor goodwill Secretariat and its various committees/sub-committees are expected to serve as the engine of poverty reduction under the PMA framework 	<ul style="list-style-type: none"> Inadequate capacity and weakness of PMA Secretariat would result in serious threats to achieving PMA objectives and poverty reduction 	

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
National Agricultural Research Organization				
<ul style="list-style-type: none"> • A tradition of excellence to fall back on • Plenty of land for research stations • Laboratories that could be brought back into full working order with appropriate renovation • Ten-year strategic plan (2000-2010) • Donor support • Makerere University is major source of strength to complement research and training efforts 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipment outdated, broken, and inadequate for current research needs • Lukewarm dynamism • Limited operating funds • Limited networking and international exposure • Research laboratories and farms require refurbishing and updating • Poor understanding of the commercial aspects of agricultural research 	<ul style="list-style-type: none"> • PMA policy focus and commitment • Strategic plan focuses on key sector challenges • Donor goodwill • NAADS provides scope for farmer demanded and led adaptive research, demonstration and advisory work • PMA and NAADS generate opportunities for networking • Need to work more closely with economists 	<ul style="list-style-type: none"> • Climatic shifts and weather changes • Staff morale and turnover • Donor dependence • Low accounting standards and often delayed accountability returns to Government and donors • Operating on government vote system 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential contractor to NAADS at district and subcounty levels
National Agricultural Advisory Services				
<ul style="list-style-type: none"> • Based on well-researched and tested principles of: • Farmers empowerment • Poverty targeting • Gender mainstreaming • Deepening decentralization • Progressive shift toward mix of public funding but private delivery of extension • Fostering natural resource productivity • Increasing institutional efficiency • Privatization and market linkage • Donor good will • Strong government commitment to better and well-funded programmes and activities 	<ul style="list-style-type: none"> • Too new, and just beginning to implement • Shortage of private-sector service providers • NAADS unfamiliar to local governments (much promotion needed) • Slow start-up and limited coverage in terms of districts and subcounties • Very costly to run; could become large overhead for Government to carry • Poor understanding of rural marketing • Poor internal communications 	<ul style="list-style-type: none"> • Direct flow of funds to subcounties (local government) • Basket funding arrangements for donors • Broader funding base, including donors, government and private sector • Improved planning, monitoring and evaluation • High salaries paid to staff, which might not be sustainable 	<ul style="list-style-type: none"> • Political pressure for rapid expansion to achieve early national coverage • Donor dependence • Retrenchment and costly staff severance packages • Quality assurance (private-sector service providers) 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring, evolution and prompt remedial action will be necessary for NAADS success
Central Bank, Commercial and Development Banks, Credit and Microfinance Institutions, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Insurance Companies and Corporations, Provident Fund and Social Security Agency				
<ul style="list-style-type: none"> • Strong, supportive line ministry (MFPED) • Restructured and strengthened central bank • Privatized and liberalized commercial bank sector • Competition among insurance companies • Strengthened regulatory and supervisory arrangements 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited rural outreach • Sector inefficiency with high intermediation costs and rates (high operational inefficiency) 	<ul style="list-style-type: none"> • Few banks and most areas are not served • Strengthened policy, legal and regulatory framework 	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption • Default and large portfolio of non-performing assets 	<ul style="list-style-type: none"> • Government has yet to provide for competition

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
	<ul style="list-style-type: none"> • Low public credibility (big public confidence gap) • Limited small-saver-borrower empathy • Frauds and forgeries • Corruption (even in commercial courts) • Networking limited • Limited use of cheque system (principal mode of payment is cash) • Weak money transfer system and legal framework • Large foreign presence in ownership • Inadequate core capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthened policy, legal and regulatory framework • Privatization • Liberalization (market-determined interest and foreign-exchange rates) • Positive foreign-investor response • Donor interest • Willingness to test/adopt new modalities for provision of rural financial services 	<ul style="list-style-type: none"> • Default and large portfolio of non-performing assets • Illiterate clients • Power shortages and failures • Poor infrastructure (roads/telecoms) • Theft and robberies • Insecurity • Competition and conflict • Bank closures • Monopoly and dominant presence of Government in provident fund/social security agency 	in the social security fund arrangements
District Local Government				
<ul style="list-style-type: none"> • Close to the rural community with a good understanding of their marketing issues • Enthusiastic staff 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack commercial marketing expertise • Inability to understand the importance of private-sector marketing chain (as opposed to government-controlled marketing structures) • Lack of appropriate support from centrally based organizations and markets for identifying appropriate targets 	<ul style="list-style-type: none"> • Good opportunity to identify issues along the rural marketing chain and to stimulate competition among traders 	<ul style="list-style-type: none"> • Local government may become simply a conduit for the control of rural marketing by Kampala-based organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Local government is making a commendable effort to help small-scale farmers with marketing, but unless they are given appropriate training and guidance, they will have little influence

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
Other Local Institutions (Uganda Bankers Association (UBA), Association of Microfinance Institutions, Uganda Cooperative Alliance (UCA), Uganda Cooperative Savings and Credit Union)				
<ul style="list-style-type: none"> • Member-controlled and home grown • Donor and government support and promotion • Considerable political support to the cooperative movement • Establishment of the Agricultural Commodity Exchange should help with marketing – providing it is managed efficiently 	<ul style="list-style-type: none"> • Members' failure to pay dues • Limited budgets and logistics • Limited internal/core capital • Lack of skilled and experienced staff • Role of cooperatives in rural marketing has been very mixed • Narrow success base to use to expand the movement • Insufficient competent (and honest) management to run all levels of the cooperative movement • Lack of commercial marketing expertise in the UCA • Lack essential forward strategic-planning data • Lingering poor public image of and confidence in the cooperative movement (although improving) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eminent growth of financial sector • Government commitment to the rapid expansion of the microfinance industry • Donor interest and concern in rural poverty reduction • Good support from donors – especially those in Scandinavia 	<ul style="list-style-type: none"> • Membership • Insecurity • Short-term perspective of donor support • Unless the cooperative unions are able to recruit good management, farmers will be disillusioned and return to traditional marketing channels • Narrow base of external support • It is important that UCA's role and remit is distinct from other interventions (e.g. NAADS) – creating competition is good and sensible, but it may lead to unfair competition 	<ul style="list-style-type: none"> • There is a need to orchestrate donor support to build a strong microfinance subsector in the country • Considerable political support, but lukewarm response from many donors
NGOs: Foreign (F), National (N), Local (L)				
<ul style="list-style-type: none"> • Resource rich, with 'deep pockets' (F) • International best-practice experience (F) • Networking (F) • Local presence and knowledge (N, L) • Good social solidarity (N, L) 	<ul style="list-style-type: none"> • Weak resource base (N, L) • Religious ties (F, N, L) • Competition and conflict (N, L) • Inexperience (L) • Unskilled and inadequate staff with poor understanding of economics and marketing (F, N, L) • Non-profit (F, N, L) • Low sustainability (L) 	<ul style="list-style-type: none"> • Donor support • Legislation • Community training and support (L) • Presence of the Uganda Microfinance Forum (MFF) and its Apex/PMA Subcommittee on Rural Finance 	<ul style="list-style-type: none"> • Restrictive legal framework • Competition and conflict • Diversity in methods and approaches to grants and credit 	<ul style="list-style-type: none"> • There is a need to achieve uniformity of approaches among NGOs
Organized Private Sector (e.g. Uganda Grain Traders, Private Processors, Exporters)				
<ul style="list-style-type: none"> • Profit motive • Experience • Venture and risk-taking capacity • Size and numbers 	<ul style="list-style-type: none"> • Uncoordinated • Conservative • Low interest in rural areas • Little empathy for the poor • Low accounting standards 	<ul style="list-style-type: none"> • Declared government policy in support of privatization and liberalization • Investment code and tax holidays 	<ul style="list-style-type: none"> • Insecurity • Inflation • Corruption • Tax policies 	<ul style="list-style-type: none"> • Future engine of growth for Uganda
Unorganized/Informal Private Sector (Traditional Marketing Chains)				
<ul style="list-style-type: none"> • Has very competitive risk takers • Profit-motivated • Many players • Responsible for the marketing of a very large proportion of Uganda's horticultural production 	<ul style="list-style-type: none"> • A few bad apples give the many rural traders a bad reputation of being 'exploiters' • Has received very little help 	<ul style="list-style-type: none"> • Been successful despite receiving very little donor-support – thus, with carefully targeted interventions, it could be even more successful 	<ul style="list-style-type: none"> • Does not have a voice to represent it – and is consequently misunderstood • Too often used as an excuse for failings of others 	

APPENDIX IV

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

Consistent with the *Strategic Framework for IFAD 2002-2006* and the *Regional Strategy for Eastern and Southern Africa*, future interventions assisted by the Fund will continue with the present highly participatory, community/beneficiary-driven and market-based approaches that characterize the ongoing Uganda portfolio. To enable beneficiaries to overcome their poverty, the design of future programmes will be based on extensive and intensive stakeholder and community consultation – as will the mobilization/sensitization of beneficiaries and grass-roots groups, committees and associations for the planning and implementation of approved activities. Training, retraining, reorientation and other capacity-building measures will be central to the development and emergence of an informed and sensitized clientele, who are well aware of available opportunities for the generation of income and empowerment. Training and retraining of programme/district management and staff will be provided, particularly relating to the concept and use of logical frameworks for annual work planning, activity implementation and progress monitoring. Women will continue to be the overwhelming target group for programme activities, in recognition of their crucial role in the smallholder economy.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential	
World Bank				
<ul style="list-style-type: none"> • Macroeconomic reforms centred on civil-service reform, privatization and infrastructure • PMA • National Agricultural Research Organizations (NARO) • NAADS • National Environment Management Authority (NEMA) • Northern Uganda Social Action Fund • Basic education for all, including adult literacy functions • Support to local governments 	Country-wide	Ongoing	Very strong	
	Country wide	Ongoing	Very strong	
	NARO	Ongoing	Very strong	
	Country-wide	Pilot districts	Ongoing	Very strong
	NEMA	ongoing	Ongoing	Possible
	Northern Uganda	Ongoing	Ongoing	Possible
	Country-wide	Ongoing	Possible	
	Nationwide	Ongoing	Very strong	
African Development Bank				
<ul style="list-style-type: none"> • Microfinance Support Centre Ltd (MSCL) and line of credit for microfinance Institutions (MFIs) and financial community-based organizations (FCBOs) 	Country-wide	Ongoing	Possible	
<ul style="list-style-type: none"> • Area-Based Agricultural Modernization Programme (AAMP) 	13 selected districts in southern western region	Ongoing	Cofinanced with IFAD	
DANIDA				
<ul style="list-style-type: none"> • PMA and NAADS • Household Agriculture Support Project • Agricultural sector support • New financial products development (products innovation) in Commercial Microfinance Ltd • Strengthen apex structures • Formulation of the national agricultural education and training strategy • Food-security programme 	Country-wide	Ongoing	Very strong	
	Seven districts	1998-04	Possible	
	48 farmer organizations in 41 districts, focused on capacity-building	To end 2004	Ongoing	Possible
	Commercial Microfinance Ltd	Ongoing	Ongoing	Possible
	MFPED/Private Sector Development/Micro and Small Enterprise Policy Unit (MSEPU) and Microfinance Forum	Ongoing	Ongoing	Possible
	Ministry of Education and Sports	Draft policy in circulation May 2004	Ongoing	Possible
	Country-wide	Ongoing	Possible	
USAID				
<ul style="list-style-type: none"> • Production of non-traditional exports • HIV/AIDS • Uganda Savings and Credit Union • USAID-SPEED support for: financial-sector deepening (support to Bank of Uganda) to strengthen regulation and inspection of MFIs • Agriculture and Small and Medium Enterprises (SME) business-development services support within the Uganda Manufacturers Association (UMA) 	NARO	Under review	Possible	
	Ministry of Health and Uganda AIDS Commission	Ongoing	Possible	
	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible	
	BOU	Ongoing	Possible	
	Selected districts	Ongoing	Terminated and under review	Possible
		Selected districts	Terminated and under review	Possible

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
<ul style="list-style-type: none"> • MFI outreach expansion and guarantee (linkage banking support) • Investment in developing export agriculture • Support to importers, stockists, traders and farmers, producers 	Uganda Bankers Association (UBA) and Uganda Institute of Bankers (UIB)	Ongoing End 2004	Possible
GTZ (Germany)			
<ul style="list-style-type: none"> • Technical assistance to strengthen the Bank of Uganda in cooperation with GTZ 	BOU	Ongoing	Possible
<ul style="list-style-type: none"> • Financial-sector deepening (focus on payment system and money transfer) • Road infrastructure 	Postbank and BOU Selected districts	Ongoing	Strong
DFID (UK)			
<ul style="list-style-type: none"> • New product development • MFI performance monitoring • Financial-sector deepening • Rural outreach expansion and franchise arrangement through Afrisave (U) and Uganda Capacity Building Programme framework (UCAP) • Integrated lake management • Support to PMA and NAADS 	MFPED BOU UIB 13 districts Country-wide	Ongoing Ongoing	Possible Very strong
European Union (EU)			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to PMA and NAADS • EU-Suffice microfinance institutional support: • Support to Acholiland • Trade opportunities and policy • Support to Karamoja 	Country-wide MSEPU; Micro Finance Forum (MFF)-PMA Sub-Committee and Association of Micro Enterprise Institutions of Uganda (AMFIU) Three districts (Gulu, Kitgum, Padier) Nationwide three districts (Kotido, Moroto, Nakapiripirit)	Ongoing 2002-05	Very strong
UNDP			
<ul style="list-style-type: none"> • HIV/AIDS, support programme • Support to privatization • Strengthening civil capacity for peace-building • Private-sector business culture promotion centres in 11 districts 	Selected districts Uganda Manufacturers Association	Ongoing	Strong
World Health Organization (WHO)			
<ul style="list-style-type: none"> • HIV/AIDS • Water and sanitation • Health Sector Reform Programme 	Country-wide Country-wide Country-wide	Ongoing Ongoing Ongoing	Possible

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)			
<ul style="list-style-type: none"> • Communication support to Government for peace building • Basic education for all • Strengthening civil society for development 		Ongoing	Possible
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)/International Trade Centre (ITC)			
<ul style="list-style-type: none"> • Support lobby to Government for negotiation of better world trade arrangements under WTO • Trade access and opportunities with support to Uganda Export Promotion Board (UEPB) on matters of export market penetration 	Ministry of Trade, Tourism and Industry and Uganda Export Promotion Board (UEPB)	Ongoing	Possible
United Nations Population Fund (UNFPA)			
<ul style="list-style-type: none"> • Family planning and population control • Population and household census 2002 • Health-sector reform 	Uganda Bureau of Statistics and MFPED	Ongoing	Possible
Japan International Cooperation Agency			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to PMA (consultancy study support) on marketing • Post-harvest processing and marketing 	PMA 13 districts	Ongoing 2003-06	Possible
Netherlands Development Organization			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to AMFIU 	AMFIU	Ongoing	Possible
Canadian Cooperative Centre			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to Uganda Cooperative Alliance (UCA) Village Bank Programme 	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible
Swedish Cooperative Centre			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to UCA – farmer empowerment, management training and marketing 	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible
Royal Norwegian Society for Development			
<ul style="list-style-type: none"> • Support to UCA/expansion of savings and credit cooperatives 	Kapchorwa district	Ongoing	Possible
Stromme (Norwegian)			
<ul style="list-style-type: none"> • Line of credit and equity support to AMFIU members 	AMFIU	Ongoing	Possible
Development Cooperation Ireland			

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)			
<ul style="list-style-type: none"> • Communication support to Government for peace building • Basic education for all • Strengthening civil society for development 		Ongoing	Possible
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)/International Trade Centre (ITC)			
<ul style="list-style-type: none"> • Support lobby to Government for negotiation of better world trade arrangements under WTO • Trade access and opportunities with support to Uganda Export Promotion Board (UEPB) on matters of export market penetration 	Ministry of Trade, Tourism and Industry and Uganda Export Promotion Board (UEPB)	Ongoing	Possible
<ul style="list-style-type: none"> • Support for PMA and NAADS • Institutional strengthening and poverty reduction through labour-intensive approaches • District Development Support Programme 	Country-wide Five districts Five districts	Ongoing	Very strong Cofinanced with IFAD

