

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 82º período de sesiones

Roma, 8 y 9 de septiembre de 2004

REPÚBLICA DE RWANDA

MEMORANDO DEL PRESIDENTE

RELATIVO A LA

REVISIÓN DEL ALCANCE Y LOS MECANISMOS DE EJECUCIÓN

DEL

PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS Y LA INFRAESTRUCTURA EN UMATARA (PRÉSTAMO n.º 537-RW)

I. ANTECEDENTES

1. El Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara (préstamo n.º 537-RW), en Rwanda, fue aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 2000 y se incluyó en el régimen del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF). El período de ejecución del proyecto es de 10 años, para que haya tiempo suficiente de consolidar los objetivos de desarrollo institucional en el entorno imperante después de un conflicto. La ejecución del proyecto se llevará a cabo a lo largo de tres ciclos, y el FIDA y el Gobierno de Rwanda realizarán exámenes conjuntos para evaluar y modificar la orientación del proyecto al final del primer y el segundo ciclo. En 2001, la Junta Ejecutiva aprobó un proyecto complementario, denominado Proyecto Gemelo de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara (préstamo n.º 573-RW) al margen del MFF, con una duración de cinco años. Estos dos préstamos del FIDA se centran en actividades económicas y de desarrollo comunitario y están completados por un préstamo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que administra el FIDA, destinado a las inversiones en infraestructura. Las propuestas contenidas en el presente memorando se refieren al préstamo n.º 537-RW.

2. Durante sus tres primeros años de ejecución (enero de 2001 a noviembre de 2003), el proyecto se centró en la instauración de mecanismos institucionales, el aumento de la capacidad local y la elaboración de planes de desarrollo local participativo. Al final del primer ciclo, se llevó a cabo una misión de evaluación en el intervalo entre fases para valorar los resultados del proyecto y preparar el segundo ciclo, en un proceso en el que participaron los interesados. La misión de evaluación tuvo lugar en octubre de 2003 y el taller de confirmación de la validez, en marzo de 2004.

3. En el convenio de préstamo del FIDA se enumeran los indicadores para el seguimiento del desempeño que se consideran condiciones de activación para pasar del primero al segundo ciclo del proyecto. Aunque la visión de conjunto del proyecto no es del todo uniforme, o puede afirmarse que se han alcanzado los indicadores relativos al desarrollo comunitario, lo que constituía el requisito para la realización de nuevas inversiones. El programa de planificación participativa se ha ultimado en todos los distritos, se ha capacitado al personal esencial, se ha llevado a cabo la mayoría de las evaluaciones rurales participativas (ERP) y se han elaborado los planes de desarrollo subsiguientes en la práctica totalidad de los distritos.

4. Se han cumplido la mayoría de las condiciones necesarias para facilitar la ejecución del proyecto, la realización de las inversiones del proyecto y la prestación de los servicios durante el segundo ciclo. Bajo esta premisa y en consonancia con las directrices del MFF, la administración del FIDA ha acordado pasar del primero al segundo ciclo y así lo informa a la Junta Ejecutiva (véase el documento EB 2004/82/INF.4).

II. EXAMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL SEGUNDO CICLO

5. **Enseñanzas extraídas.** En el ejercicio de evaluación realizado entre las fases se pusieron de relieve varias enseñanzas que deben tenerse en cuenta al formular las actividades del segundo ciclo: i) el enfoque del proyecto, de carácter participativo e impulsado por la demanda, es apropiado, pero debe estar más directamente relacionado con la realización de inversiones y la prestación de servicios en el marco del proyecto; ii) como se ha demostrado con las ERP, la consecución de los objetivos materiales pierde valor si antes no se han cumplido las condiciones previas para garantizar la sostenibilidad de las inversiones realizadas; iii) el diseño del proyecto y la asignación de sus recursos deben integrarse mejor en el proceso de descentralización del país, dando a los distritos y los sectores una función capital, y iv) la flexibilidad que otorga el enfoque del MFF es útil en el clima de transformación del país y permite la integración de recursos financieros adicionales del FIDA y la OPEP.

6. Tomando como base las conclusiones de la evaluación, y atendiendo la petición del Gobierno, al formular el segundo ciclo el FIDA ha tenido en cuenta la necesidad de: i) adaptar el proyecto al contexto nacional y racionalizar sus componentes para facilitar la ejecución; ii) armonizar los recursos financieros del FIDA y la OPEP en un proyecto que englobe a ambos y se aplique a los ocho nuevos distritos de la provincia, y iii) mejorar la identificación con el proyecto y la responsabilización de los comités de desarrollo elegidos a escala local. Se ha mantenido el objetivo general de desarrollo del proyecto, pero se han simplificado las modalidades de ejecución y la zona del proyecto se ha ampliado al conjunto de la provincia.

7. **Contexto nacional.** Desde que se concibió el proyecto en 1999/2000, en Rwanda ha habido considerables cambios económicos, sociales e institucionales como: i) una transición de las actividades de emergencia y orientadas al socorro después del conflicto a la asistencia al desarrollo; ii) la ultimación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) del país en junio de 2002, que brinda al proyecto un marco regulador aprobado, y iii) el cumplimiento cabal del compromiso del Gobierno con respecto a la descentralización, encarnado en una nueva política (incluida la reforma fiscal), tras las elecciones locales de 2002. Ahora el reto consiste en garantizar que las autoridades elegidas a escala local cumplan con sus responsabilidades, participen activamente en la planificación, programación y presupuestación, y participen en la ejecución del proyecto para garantizar la identificación con el mismo. En el segundo ciclo el proyecto se integrará más estrechamente con el proceso de descentralización y su ejecución se hará de forma acorde con las políticas y la legislación nacionales.

8. **Racionalización de los componentes, reduciendo su número de cinco a tres.** En los nuevos componentes se realizará una distinción entre las inversiones municipales y en infraestructuras (agua, caminos y otras infraestructuras) que son públicas y dan lugar a un bien público, y las inversiones de apoyo a las actividades generadoras de ingresos (relacionadas, por ejemplo, con el desarrollo agrícola y de las microempresas), que son esencialmente privadas. Por conducto de sus actividades destinadas al aumento de la capacidad, el proyecto potenciará la capacidad de acción de los agentes locales: de los distritos en tanto que propietarios de las inversiones financiadas con cargo al proyecto; de las comunidades, para que guíen el proceso y participen en todas las fases, y de la provincia, para que ofrezca un apoyo estratégico global y orientaciones técnicas y realice labores de coordinación.

9. **Programa provincial unificado.** Los fundamentos estratégicos del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara son sólidos. El Gobierno ha dado claras muestras de su compromiso de reformar el proyecto durante los últimos 14 meses (la mayor parte de los resultados se alcanzaron en 2003). La armonización propuesta de los dos proyectos (el proyecto que nos ocupa y el proyecto gemelo) en un solo proyecto global debería hacer que los resultados mejoren en el segundo ciclo y facilitar que las inversiones lleguen sin trabas y de manera equitativa a los habitantes de la provincia de Umutara (en el anexo I se presentan las asignaciones propuestas). Las categorías de gastos del préstamo n.º 537-RW se armonizarán con las del préstamo n.º 573-RW para facilitar la contabilidad.

10. **Ampliación de la zona del proyecto.** Umutara es una provincia creada recientemente en el noroeste de Rwanda que comprende ocho distritos, cuatro de los cuales son nuevas unidades administrativas establecidas para atender a la numerosa población de repatriados que se ha instalado en la zona tras el fin de la guerra en 1994. Esta provincia, un antiguo parque natural, está conociendo enormes cambios, consistentes en la urbanización, la apropiación progresiva de las tierras y la adaptación de los sistemas agrícolas y ganaderos por parte de los nuevos colonos. La ampliación de la zona del proyecto del préstamo n.º 537-RW, que pasará de abarcar cuatro distritos de la provincia al conjunto de sus ocho distritos, facilitará la gestión del proyecto y promoverá la identificación con éste tanto de los distritos como de las comunidades, merced al proceso de planificación e inversión.

11. **Indicadores de activación para pasar del segundo ciclo al tercero.** La transferencia progresiva de responsabilidades de la unidad de coordinación del proyecto a los distritos y las comunidades será esencial para medir los resultados del segundo ciclo. Se propone que los indicadores de activación especificados actualmente en el convenio de préstamo se reduzcan de 32 a 7 y que se asigne una gran prioridad al seguimiento del impacto (véase el anexo II).

III. RECOMENDACIONES

12. Para pasar a la ejecución del segundo ciclo del proyecto de una manera coherente tanto con la experiencia obtenida en el primer ciclo como con la situación cambiante del país, recomiendo que la Junta Ejecutiva apruebe las nuevas disposiciones de ejecución para el segundo ciclo sin superar el volumen de los recursos asignados actualmente, realizando las modificaciones siguientes al préstamo n.º 537-RW, concebido de conformidad con el Mecanismo Flexible de Financiación:

- i) racionalizar los componentes del proyecto reduciendo su número de cinco a tres:
 - a) apoyo a la descentralización y al desarrollo de la infraestructura;
 - b) transformación de la economía rural, y
 - c) gestión del proyecto;

- ii) ampliar la zona del proyecto pasando de los cuatro distritos iniciales a los ocho distritos que integran la provincia de Umutara;

- iii) revisar las categorías del préstamo y los porcentajes de gastos que se ajustan a las condiciones para recibir financiación del FIDA en relación con el préstamo n.º 537-RW, a fin de armonizarlos con las categorías del préstamo n.º 573-RW y reasignar los fondos en consecuencia, como se indica en el anexo I, y
- iv) poner a punto las condiciones activadoras para pasar del segundo al tercer ciclo, teniendo en cuenta la reciente experiencia de ejecución (anexo II).

COSTOS Y FINANCIACIÓN

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

Componentes	Moneda nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje del costo básico
A. Apoyo a la descentralización y el desarrollo de las infraestructuras					
Inversiones en infraestructura	12 597,7	3 508,6	16 106,3	22	43
Acceso equitativo y sostenible a los beneficios del desarrollo	2 584,4	82,8	2 667,2	3	7
Fortalecimiento de las instituciones locales y potenciación de la capacidad de acción de las comunidades	1 316,0	522,8	1 838,8	28	5
Total parcial	16 498,0	4 114,2	20 612,3	20	55
B. Transformación de la economía rural					
1. Apoyo a la agricultura, la ganadería y la silvicultura					
Servicios de apoyo técnico a la agricultura orientados al mercado	2 184,5	403,0	2 587,5	16	7
Apoyo agrícola a empresas colectivas e iniciativas basadas en el mercado	1 137,1	219,8	1 356,9	16	4
Desarrollo de la ganadería	2 571,9	347,8	2 919,7	12	8
Ordenación forestal	873,2	648,4	1 521,6	43	4
<i>Total parcial (1)</i>	<i>6 766,6</i>	<i>1 619,1</i>	<i>8 385,7</i>	<i>19</i>	<i>22</i>
2. Desarrollo de las empresas y las finanzas rurales					
Desarrollo de las empresas rurales	1 659,4	55,4	1 714,8	3	5
Servicios financieros rurales	3 074,2	-	3 074,2	-	8
<i>Total parcial (2)</i>	<i>4 733,6</i>	<i>55,4</i>	<i>4 789,0</i>	<i>1</i>	<i>13</i>
Totales parciales (1) y (2)	11 500,2	1 674,5	13 174,7	13	35
C. Gestión del proyecto	3 350,3	249,1	3 599,4	7	10
Costo básico total	31 348,5	6 037,9	37 386,4	16	100
Imprevistos de orden físico	1 447,0	423,6	1 870,5	23	5
Imprevistos por alza de precios	302,5	308,0	610,5	50	2
Costos totales del proyecto	33 097,9	6 769,4	39 867,4	17	107

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

CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN^a
(en miles de USD)

Componentes	FIDA (537)		FIDA (573)		OPEP (791)		OPEP (873)		Gobierno		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excl. impuestos)	Derechos e impuestos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
A. Apoyo a la descentralización y el desarrollo de la infraestructura																	
Inversiones en infraestructura	-	-	-	-	7 012,2	39,1	6 463,6	36,1	2 469,7	13,8	1 977,8	11,0	17 923,3	45,0	4 053,7	11 399,9	2 469,7
Acceso equitativo y sostenible a los beneficios del desarrollo	1 158,8	42,3	1 439,6	52,6	-	-	-	-	141,0	5,1	-	-	2 739,4	6,9	88,8	2 509,6	141,0
Fortalecimiento de las instituciones locales y potenciación de la capacidad de acción de las comunidades	438,6	22,1	461,9	23,2	383,8	19,3	383,8	19,3	319,9	16,1	-	-	1 988,0	5,0	566,6	1 101,6	319,9
Total parcial	1 597,4	7,1	1 901,5	8,4	7 396,1	32,7	6 847,5	30,2	2 930,6	12,9	1 977,8	8,7	22 650,8	56,8	4 709,1	15 011,1	2 930,6
B. Transformación de la economía rural																	
1. Apoyo a la agricultura, la ganadería y la silvicultura																	
Servicios de apoyo técnico a la agricultura orientados al mercado	1 155,0	42,9	1 259,1	46,8	-	-	-	-	276,3	10,3	-	-	2 690,4	6,7	428,0	1 986,1	276,3
Apoyo agrícola a empresas colectivas e iniciativas basadas en el mercado	566,8	39,8	710,1	49,9	-	-	-	-	146,2	10,3	-	-	1 423,1	3,6	229,0	1 047,8	146,2
Desarrollo de la ganadería	1 127,2	35,4	1 693,9	53,2	-	-	-	-	248,0	7,8	112,6	3,5	3 181,7	8,0	393,8	2 540,0	248,0
Ordenación forestal	562,7	35,3	699,3	43,9	-	-	-	-	330,3	20,7	-	-	1 592,2	4,0	683,5	578,4	330,3
<i>Total parcial (1)</i>	<i>3 411,7</i>	<i>38,4</i>	<i>4 362,4</i>	<i>49,1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 000,8</i>	<i>11,3</i>	<i>112,6</i>	<i>1,3</i>	<i>8 887,4</i>	<i>22,3</i>	<i>1 734,4</i>	<i>6 152,2</i>	<i>1 000,8</i>
2. Desarrollo de las empresas y las finanzas rurales																	
Desarrollo de las empresas rurales	839,9	47,4	839,9	47,4	-	-	-	-	93,1	5,3	-	-	1 772,9	4,4	59,7	1 620,1	93,1
Servicios financieros rurales	729,2	25,6	1 787,7	62,7	-	-	-	-	61,5	2,2	272,0	9,5	2 850,3	7,1	-	2 788,8	61,5
<i>Total parcial (2)</i>	<i>1 569,1</i>	<i>33,9</i>	<i>2 627,6</i>	<i>56,8</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>154,6</i>	<i>3,3</i>	<i>272,0</i>	<i>5,9</i>	<i>4 623,2</i>	<i>11,6</i>	<i>59,7</i>	<i>4 408,9</i>	<i>154,6</i>
Totales parciales (1) y (2)	4 980,8	36,9	6 989,9	51,7	-	-	-	-	1 155,3	8,6	384,6	2,8	13 510,6	33,9	1 794,1	10 561,2	1 155,3
C. Gestión del proyecto	1 503,5	40,6	1 932,9	52,2	-	-	-	-	269,6	7,3	-	-	3 706,0	9,3	266,2	3 170,2	269,6
Costos totales del proyecto	8 081,7	20,3	10 824,3	27,2	7 396,1	18,6	6 847,5	17,2	4 355,5	10,9	2 362,4	5,9	39 867,4	100,0	6 769,4	28 742,5	4 355,5

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

INDICADORES DE ACTIVACIÓN

Se propone que los indicadores que deberán alcanzarse para pasar del segundo al tercer ciclo sean los siguientes:

- i) al menos cinco de los ocho distritos habrán asumido la responsabilidad de la planificación y ejecución de las actividades del proyecto junto con sus comunidades, lo que comportará: evaluar la demanda de inversiones del proyecto y las prioridades de la comunidad en ese sentido; celebrar licitaciones y seleccionar a los proveedores de servicios que se encargarán de la ejecución del proyecto en nombre de los distritos; llevar a cabo las actividades de seguimiento, supervisión y presentación de informes, y hacer una gestión eficaz de los recursos del proyecto otorgados a los distritos;
- ii) el personal del proyecto habrá capacitado y apoyado de forma suficiente al personal técnico provincial, con el cual habrá colaborado durante el segundo ciclo, de modo que durante el tercer ciclo la provincia pueda respaldar plenamente las actividades del proyecto y sólo necesite la ayuda del proyecto a tiempo parcial;
- iii) el sistema de información de gestión o de seguimiento y evaluación deberá funcionar realmente; se habrá elaborado un conjunto práctico y manejable de indicadores de seguimiento como parte de un marco lógico revisado y el equipo de gestión habrá recopilado, procesado y utilizado la información necesaria; se habrá ultimado el estudio (estudios) de referencia, y se estará realizando el seguimiento del impacto del proyecto y de sus diferentes componentes y actividades;
- iv) los distritos habrán demostrado que han cumplido los criterios del proyecto en relación con la pobreza, consistentes en hacer participar a los estratos más pobres y menos favorecidos de sus comunidades, y que se están integrando las cuestiones de género en las actividades generales (lo que se comprobará mediante una evaluación de la reducción de la pobreza y de la integración de las cuestiones de género, que se efectuará antes de la segunda evaluación en el intervalo entre fases);
- v) se habrá llevado a cabo e integrado efectivamente en la estrategia del proyecto la reorientación de las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas financiadas por el proyecto, para adoptar un enfoque más orientado al mercado y, cuando proceda, a la cadena de productos básicos;
- vi) se habrán formado y capacitado grupos de regantes, que estarán operativos al menos para el 80% de las instalaciones de abastecimiento de agua construidas con cargo al proyecto, de forma que dichas instalaciones estén en funcionamiento y que sean los grupos de regantes los que sufragan sus costos de explotación y mantenimiento, y
- vii) en el caso del programa de caminos de acceso, se habrán creado los equipos de mantenimiento de caminos y la brigadas sectoriales que los apoyan por lo que respecta a todos los caminos financiados con cargo al proyecto y se les habrá impartido capacitación y dotado del material necesario; por lo menos el 80% de estos equipos estarán funcionando debidamente y se estarán realizando las labores de mantenimiento de caminos (antes de la segunda evaluación en el intervalo entre fases se efectuará un estudio para comprobar si se ha cumplido esta condición).