

Signatura: EB 2009/96/INF.2  
Fecha: 1 abril 2009  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza

## **República de Rwanda**

### **Ejecución del segundo ciclo del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación**

Junta Ejecutiva — 96º período de sesiones  
Roma, 29 y 30 de abril de 2009

---

Para **información**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Claus Reiner**

Gerente del Programa en el País

Tel.: +39 06 5459 2797

Correo electrónico: [c.reiner@ifad.org](mailto:c.reiner@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

## **Abreviaturas y siglas**

MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
SyE	seguimiento y evaluación
UCP	unidad de coordinación del proyecto



# **Ejecución del segundo ciclo del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara, financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación**

## **I. Introducción**

1. La Junta Ejecutiva aprobó la creación del Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) en su 64º período de sesiones, celebrado en septiembre de 1998. Los préstamos con arreglo al MFF se distinguen por: i) un proceso de diseño en continua evolución a través de la ejecución de ciclos independientes de tres a cuatro años de duración, y ii) un conjunto de condiciones previas o “activadoras” claramente definidas como requisito para proceder a los ciclos subsiguientes.
2. En el párrafo 13 del informe relativo a la creación del MFF (EB 98/64/R.9/Rev.1) se estipula que “respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto”.
3. En septiembre de 2004, durante su 82º período de sesiones, se presentó ante la Junta Ejecutiva una nota informativa (EB 2004/82/INF.4) con objeto de informar sobre la marcha del Proyecto de Desarrollo de los Recursos Comunitarios y la Infraestructura en Umutara en cuanto al logro de los elementos activadores correspondientes al primer ciclo. Se estableció que se habían alcanzado todas las condiciones para pasar al segundo ciclo. En el mismo período de sesiones, la Junta Ejecutiva aprobó las revisiones realizadas en cuanto al alcance del proyecto y las disposiciones para la ejecución. Para el segundo ciclo, el número de componentes que conforman la estructura del proyecto se redujo de cinco a tres; la zona del proyecto se amplió de cuatro a ocho distritos; se revisaron las categorías de los préstamos y se reasignaron los fondos en consecuencia; y los elementos activadores para pasar del segundo al tercer ciclo se redujeron de 32 a 7 (EB 2004/82/R.13).
4. La presente nota informativa describe los logros alcanzados en relación con los elementos activadores correspondientes al segundo ciclo. Su contenido procede de varias fuentes: los informes de la unidad de coordinación del proyecto (UCP) sobre la marcha de los trabajos; los informes de supervisión preparados internamente y por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, como institución cooperante; el informe de la misión de examen entre fases realizada conjuntamente por el FIDA y el Gobierno de Rwanda en junio de 2008; y la evaluación del programa en el país realizada en 2006 por la Oficina de Evaluación del FIDA.

## **II. Antecedentes**

5. El proyecto fue aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 2000 y financiado mediante un préstamo otorgado en el marco del MFF (n.º 537-RW) por valor de DEG 11,85 millones (equivalente a USD 16,0 millones, aproximadamente). El proyecto debía tener una duración de 10 años y ejecutarse en tres ciclos de tres, cuatro y tres años, respectivamente. Con la finalidad de incluir nuevos distritos de la entonces provincia de Umutara, en diciembre de 2001 la Junta Ejecutiva aprobó un préstamo complementario (n.º 573-RW) de DEG 9,40 millones (equivalente a USD 12,0 millones, aproximadamente) al margen del MFF, para un período de ejecución de cinco años. Cada uno de los dos préstamos del FIDA estará cofinanciado con préstamos del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional (n.º 791 P y n.º 873 P) destinados al abastecimiento de agua y a la infraestructura

viaria. El proyecto consta de los tres componentes que se explican a continuación. El componente 1, relativo al apoyo a la descentralización y el desarrollo de la infraestructura, representa una inversión de aproximadamente USD 23,7 millones (sin tener en cuenta los imprevistos), y comprende cuatro subcomponentes: i) inversiones en infraestructura; ii) acceso equitativo y sostenible a los beneficios del desarrollo; iii) fortalecimiento de las instituciones a nivel de los distritos, y iv) fortalecimiento de las instituciones a nivel provincial. El componente 2, que se refiere al apoyo a la transformación de la economía rural, representa una inversión de USD 15 millones, aproximadamente, y comprende tres subcomponentes: i) apoyo al desarrollo de la agricultura, la ganadería y la silvicultura; ii) desarrollo de las empresas rurales, y iii) servicios financieros rurales. Estos dos componentes están respaldados por un tercero, que guarda relación con la gestión del proyecto y comprende la prestación de apoyo a los asesores técnicos y administrativos que trabajan con los gobiernos provinciales y de distrito.

### III. Logros del proyecto durante el segundo ciclo

6. El segundo ciclo del proyecto comenzó el 1 de agosto de 2004. A continuación se describen los principales logros alcanzados.

#### **Componente 1. Apoyo a la descentralización y el desarrollo de la infraestructura**

7. **Inversiones en infraestructura.** Se realizarán considerables obras de infraestructura de alta calidad, por ejemplo: se construyó el 80% de la infraestructura planificada para el abastecimiento de agua, gracias a lo cual al menos 93 000 habitantes de las zonas rurales cuentan con agua de mejor calidad para utilizar en los hogares y la ganadería; 326 kilómetros de caminos de acceso (55% del objetivo planificado); y alrededor del 70% de otro tipo de infraestructura comunitaria (principalmente, oficinas administrativas y centros para mujeres). La comparación de los costos unitarios en materia de construcción indica que los costos unitarios para la construcción de carreteras son inferiores a los de otras actividades viarias financiadas por el Gobierno. La calidad de la construcción, en especial en el caso de las carreteras, es superior a la lograda en otros proyectos de desarrollo examinados. No obstante, los sistemas de funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura no se encuentran plenamente desarrollados, en gran parte debido a la limitada capacidad de las instituciones y los proveedores de servicios locales.
8. **Acceso equitativo y sostenible a los beneficios del desarrollo.** El proyecto ha sido altamente eficaz en cuanto al empoderamiento de la mujer y la incorporación de las cuestiones de género en todos los niveles. También se ha integrado plenamente en la planificación. Asimismo, se han logrado importantes avances en materia de cartografía de la pobreza y en la formulación y empleo de metodologías de focalización. Se ha elaborado una excelente estrategia de unidad y reconciliación para su aplicación durante el tercer ciclo, y los elementos que la componen se han integrado en las actividades de planificación en todos los niveles. Por otra parte, también se está avanzando en la movilización y capacitación de los líderes locales, y en el apoyo a actividades comunitarias, escolares y dirigidas a los jóvenes.
9. **Fortalecimiento de las instituciones locales y empoderamiento de las comunidades.** La ejecución de actividades de fortalecimiento de las instituciones locales ha arrojado resultados muy positivos, como lo demuestran los importantes logros alcanzados en materia de planificación y presupuestación a nivel de los distintos distritos y sectores, aunque ha requerido un considerable apoyo por parte de los consultores.
10. Gracias a las actividades de empoderamiento de las comunidades, se está llevando a cabo una planificación fundada en un enfoque participativo desde la base que es funcional y coherente con el diseño del proyecto y los objetivos del Gobierno. El proceso participativo de adopción de decisiones a través de campañas de

sensibilización entre los líderes locales y las comunidades se ha fortalecido mediante la política gubernamental paralela denominada *ubudehe*.<sup>1</sup> Además, las actividades de alfabetización funcional y sensibilización comunitaria se están ejecutando según lo previsto, y se ha constatado el fortalecimiento de la capacidad a nivel provincial. En consecuencia, se ha completado el programa de trabajo.

### **Componente 2. Transformación de la economía rural**

11. **Agricultura.** La flexibilidad incorporada en el diseño del segundo ciclo permitió la racionalización de las actividades y la elaboración de una estrategia en materia agrícola con un número de actividades significativamente menor. Se encontraron variedades de cultivos de alto rendimiento y gran resistencia a las enfermedades que se adaptan a la Provincia Este y contribuyen al aumento de la producción que han constatado los agricultores. La producción de semillas (de maíz y frijoles) se fomentó eficazmente mediante la construcción de ocho centros dedicados a esta actividad.
12. La capacidad de los servicios de extensión a nivel de los distritos y provincial para brindar a los agricultores un asesoramiento adecuado sigue presentando deficiencias debido a la falta de conocimientos en algunas áreas técnicas, tales como las enfermedades y las plagas.
13. **Ganadería.** A pesar de haberse realizado desembolsos adecuados, el apoyo técnico prestado en relación con este subcomponente fue inferior al promedio. Se prestó el apoyo previsto a la Unión de cooperativas de productores de leche. La rehabilitación y el equipamiento de la planta de productos lácteos de Nyagatare ya casi ha finalizado y ya se está trabajando en la puesta en marcha. En la importante esfera del forraje y la alimentación del ganado lechero, la distribución de pasto Napier por parte del Instituto Nacional de Investigación Agrícola (ISAR) se desarrolló de manera satisfactoria.
14. En Nyagatare se crearon dos fondos rotatorios —uno para la adquisición de medicamentos veterinarios y el otro para las situaciones de emergencia ante brotes de enfermedades— que, con mejores estructuras de gestión, se utilizarán también en los distritos de Gatsibo y Kayonza. Las obras de infraestructura para la comercialización del ganado y las actividades conexas ya casi se han completado.
15. **Silvicultura.** Este subcomponente se cerró a fines de 2005, de conformidad con la recomendación de la institución cooperante respecto a que las actividades en este sector, cuyos resultados habían superado la meta establecida, estaban duplicando las de otro proyecto que se llevaba a cabo en la zona.
16. **Desarrollo de las empresas rurales.** Las actividades realizadas en esta esfera fueron satisfactorias: se benefició a 1 686 pequeños empresarios y microempresarios rurales (55% de ellos, mujeres). Se entregaron fondos mediante préstamos por un valor equivalente a USD 255 000 a 246 empresarios, de los cuales el 23% son mujeres.
17. **Servicios financieros rurales.** Se brindó capacitación a 736 miembros y se crearon 23 cooperativas financieras. Se movilaron ahorros equivalentes a USD 325 000 y se desembolsaron préstamos por un valor equivalente a USD 500 000, con lo cual se benefició a unos 22 000 clientes (63% de ellos, mujeres). La calidad de la cartera de créditos es buena.
18. El desempeño de los tres proveedores de servicios financieros ha sido satisfactorio. Las instituciones han mejorado la gestión de sus carteras, por ejemplo, mediante el intercambio de información sobre clientes morosos con objeto de reducir la incidencia de los casos de incumplimiento. Este aspecto se mejorará aun más con la instalación de un sistema de información para la gestión de la cartera. Los

<sup>1</sup> *Ubedehe* es una política gubernamental que se funda en la tradición de la ayuda mutua. Funciona a nivel de la unidad administrativa más pequeña (la célula) y reúne a todos los miembros de la comunidad con el fin de evaluar las condiciones socioeconómicas en que viven y determinar sus prioridades.

proveedores de servicios financieros necesitan un asesoramiento técnico que les permita ofrecer préstamos adecuados para la producción agrícola y la elaboración de productos agrícolas. Mediante el proyecto se ha respaldado el crédito a grupos solidarios, que fomenta la sostenibilidad al ofrecer a las asociaciones un incentivo para gestionar los reembolsos.

### **Componente 3. Gestión del proyecto**

19. Con objeto de favorecer la ejecución del proyecto, el diseño del segundo ciclo contempló la asignación de importantes fondos tanto a la UCP como a las actividades realizadas a nivel de los distritos. Estos fondos han sido fundamentales para incrementar la capacidad y los escasos recursos a nivel de los distritos, lo que a su vez posibilita una mejor gestión por parte de los gobiernos locales. La asignación de fondos adicionales a este nivel se debe a que la descentralización constituye una meta de gran importancia para el Gobierno de Rwanda. La contribución del asesor del proyecto ha permitido alcanzar los objetivos de éste y ahora puede irse reduciendo gradualmente.
20. Luego de la reciente renuncia del coordinador del proyecto, se designó a un coordinador con experiencia a fin de garantizar que la ejecución siga su debido curso y atender las cuestiones pendientes de resolución en relación con la gestión del proyecto antes del inicio del tercer ciclo. Se preparó un manual de seguimiento y evaluación (SyE) del proyecto que actualmente se está aplicando en la práctica. Asimismo, se están aplicando las recomendaciones de supervisión orientadas a mejorar la gestión financiera y contable, y ya se están apreciando los resultados.

### **Resultados generales del segundo ciclo**

21. Teniendo en cuenta los resultados del proyecto, se puede apreciar el logro de todos los elementos activadores para pasar del segundo al tercer ciclo. En el cuadro siguiente se presenta la información detallada al respecto.



## Cumplimiento de los objetivos previstos en el segundo ciclo de ejecución del proyecto

<i>Elementos activadores para el segundo ciclo</i>	<i>Resultado</i>
<p>1. Al menos dos de los tres distritos han asumido la responsabilidad de la planificación y ejecución de las actividades del proyecto, dentro de los respectivos distritos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tres distritos están en condiciones de incluir fondos para la inversión en sus presupuestos y dar cuenta de su utilización.</li> <li>Las 224 células y los 40 sectores son capaces de preparar planes de acción comunitaria.</li> <li>Tres distritos han elaborado planes de desarrollo de cinco años de duración mediante un enfoque participativo (desde la base), con un apoyo mínimo por parte de la UCP y la provincia.</li> <li>El plan operativo anual del proyecto para 2008 se ha incorporado plenamente en los planes de desarrollo y en los marcos de gastos a mediano plazo de los distritos.</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>2. Los grupos más pobres tienen acceso a los beneficios generados a través del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Un total de 3 043 personas, mujeres en el 78% de los casos, integradas en 130 asociaciones de grupos vulnerables, tuvieron acceso a apoyo por valor de USD 88 000 a través de los grupos.</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>3. Las cuestiones de género se han incorporado en todas las actividades realizadas en el marco del proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se crearon siete de los ocho centros para mujeres previstos, cinco de los cuales se encuentran totalmente equipados; 570 mujeres están utilizando con regularidad los centros ya organizados.</li> <li>Se está preparando un plan estratégico para la incorporación de las cuestiones de género.</li> <li>Los congresos anuales del Consejo Nacional de Mujeres elaborarán planes de trabajo anuales (con participación desde las células a los distritos).</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>4. La provincia es plenamente capaz de respaldar las actividades que se realicen durante el tercer ciclo del proyecto, con un apoyo de la UCP sólo de tiempo parcial.</p> <p>La provincia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>es plenamente capaz de orientar y coordinar las actividades en los distritos y presentar informes al respecto.</li> <li>es responsable y capaz de orientar la ejecución y el seguimiento de las actividades en los tres distritos que se ubican dentro de su jurisdicción.</li> <li>ha creado foros de acción conjunta en los distritos, que son responsables de manera conjunta de la planificación y la ejecución, así como de la movilización de recursos para el desarrollo.</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>5. Existe un sistema de información para el seguimiento y la evaluación que funciona eficazmente, y la ejecución y el impacto del proyecto son objeto de seguimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema de SyE se está poniendo en práctica de conformidad con el manual de SyE del proyecto y con la asistencia de los asesores en la materia a nivel de los distritos. Se está preparando un sistema de información para la gestión del proyecto con el apoyo de la Oficina Central de Proyectos y Financiación Externa (CEPEX). El marco lógico para el segundo ciclo no resultó adecuado, por lo cual la estructura de componentes y subcomponentes fue poco clara y comprendió demasiados productos previstos y muy pocos activadores en relación con los propósitos.</li> <li>Dado que los datos básicos y relativos al seguimiento resultan incompletos, aún debe mejorarse la disponibilidad de datos de SyE fiables, oportunos y precisos más allá de los niveles de las actividades y los productos.</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>6. En las actividades agrícolas y no agrícolas se aplica un enfoque orientado al mercado y basado en las cadenas de productos básicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Agricultura y silvicultura:</b> Se prestó apoyo a tres de las cuatro cadenas de productos básicos seleccionadas (maíz, piñas y bananas) y se lograron resultados positivos en algunos casos puntuales. Los agricultores comercializan con éxito maíz para la obtención de grano y semillas, piñas, frijoles y verduras. Se construyeron y equiparon ocho centros de producción de semillas, aunque deben aclararse y aplicarse las disposiciones de gestión, funcionamiento y mantenimiento correspondientes.</li> <li><b>Ganadería:</b> La planta de productos lácteos de Nyagatare se rehabilitó, está parcialmente equipada y se está poniendo en marcha. Se designó un equipo de gestión de la producción.</li> <li>Se organizaron y equiparon ocho farmacias veterinarias que ya están en pleno funcionamiento.</li> </ul>	Objetivo alcanzado
<p>7. Al menos el 80% de la infraestructura se está utilizando y es objeto de tareas de mantenimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Abastecimiento de agua para uso doméstico:</b> Se rehabilitaron nueve de 10 sistemas de abastecimiento por gravedad y mediante el uso de bombas, que permiten el suministro de agua a través de 208 km de cañerías rehabilitadas. Se protegen, mantienen y utilizan los 41 manantiales previstos; hay 77 cisternas individuales públicas en uso en las comunidades; se construyeron o rehabilitaron 58 presas en los valles (de un total previsto de 69), y el 80% está funcionando; se rehabilitaron 65 pozos entubados, el 50% de los cuales está funcionando; se perforaron y se están utilizando 222 pozos, equipados con bombas manuales.</li> <li><b>Carreteras:</b> Se construyeron, rehabilitaron o están en construcción 326 km de caminos de acceso (de un total previsto de 477 km); se formaron las ocho brigadas sectoriales previstas; se capacitó y equipó a 53 comités de mantenimiento de caminos que mensualmente llevan a cabo actividades de mantenimiento por medio de la <i>umuganda</i> (contribución comunitaria).</li> </ul>	Objetivo alcanzado

#### **IV. Enseñanzas extraídas y principales esferas de atención para el tercer ciclo**

22. La integración del diseño del proyecto y la asignación de fondos dentro del proceso de descentralización del país contribuyeron considerablemente al sentido de apropiación y, de esa forma, a la ejecución sin complicaciones y la sostenibilidad del proyecto.
23. El enfoque participativo basado en la demanda (por ejemplo, la participación de los agricultores en la planificación de las actividades) demostró ser adecuado. Lo que es aun más importante, se constató que las vinculaciones directas con la planificación y entrega de bienes y servicios en el marco del proyecto son fundamentales.
24. Se necesita lograr un equilibrio entre los conocimientos técnicos y los relativos a la gestión de la contratación a fin de administrar eficazmente las actividades de ejecución a través de los proveedores de servicios.
25. La contratación eficaz de estudios y actividades requiere una clara descripción de los productos previstos y debería respaldarse mediante asignaciones presupuestarias realistas.
26. La supervisión de actividades por medio de contratos externos con proveedores de servicios ha permitido respaldar adecuadamente la ejecución y fortalecer la capacidad de las empresas privadas.
27. Cuando la gestión estuvo a cargo de organizaciones establecidas externas al proyecto (como las ONG o las instituciones de microfinanciación establecidas que trabajan en la zona del proyecto), los fondos rotatorios basados en activos físicos (por ejemplo, cabezas de ganado y semillas) o los micropréstamos funcionaron de manera eficaz, dada la importancia de la tarea de realizar un estrecho seguimiento de los reembolsos y asegurar que los recursos se orienten a los grupos-objetivo del proyecto.
28. La armonización de las actividades realizadas en el marco del proyecto y las llevadas a cabo por agentes nuevos y ya existentes en la zona del proyecto reviste una importancia decisiva y requiere una mayor atención a fin de garantizar la eficacia.
29. El empleo de voluntarios para la evaluación de propuestas de microfinanciación o microempresas rurales que tengan salida comercial no resulta sostenible. Por lo tanto, es necesario establecer procesos para remunerar a los miembros de los comités de evaluación.

#### **V. Conclusiones**

30. Se ha proporcionado una infraestructura y servicios de apoyo valiosos a más de 100 000 personas en la zona del proyecto.
31. Las actividades relativas a las microempresas y la microfinanciación han beneficiado a un gran número de clientes pobres (1 686 microempresarios y 22 000 clientes de servicios de microfinanciación), de los cuales más de la mitad son mujeres, y han fomentado el crecimiento de pequeñas empresas y microempresas nuevas y ya existentes.
32. A fin de asegurar que los beneficios se mantengan, es necesario incrementar la conciencia de la importancia del saneamiento y el sentido de apropiación comunitario en relación con un mejor abastecimiento de agua.

33. Ya se ha completado gran parte (el 80% de la meta establecida) de la construcción de infraestructura prevista, que constituyó el principal objetivo de los primeros dos ciclos, y se han realizado importantes avances en cuanto al fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel de los distritos y los sectores. Se recomienda que en el tercer ciclo se consoliden e institucionalicen dichos logros. De este modo, se aumentará el alcance y el impacto y, por ende, se asegurará la sostenibilidad de las actividades antes del final de la ejecución en diciembre de 2010.
34. El Presidente del FIDA aprobó la transición al tercer ciclo el 1 de febrero de 2009.