

Signatura: EB 2013/109/R.15/Add.1
Tema: 7 a) ii)
Fecha: 26 de agosto de 2013
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales relativo a Rwanda

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ashwani Muthoo

Director en funciones
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2053
Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

Fabrizio Felloni

Oficial Superior de Evaluación
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2361
Correo electrónico: f.felloni@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 109º período de sesiones
Roma, 17 a 19 de septiembre de 2013

Para **examen**

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente relativa al programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados relativo a Rwanda

Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acoge con satisfacción el nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales basado en los resultados (COSOP-BR) relativo a Rwanda, que es una estrategia en el país bien preparada. El COSOP ha sido elaborado por el FIDA y el Gobierno de Rwanda a partir de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del programa en el país (EPP) que en 2012 realizó la IOE, incluido el acuerdo en el punto de culminación correspondiente firmado en enero de 2012. La IOE está de acuerdo con las orientaciones estratégicas generales que figuran en el COSOP-BR para Rwanda.
2. El COSOP, que se elaboró en un período relativamente corto, es un documento claro y bien escrito. Contiene una sección de antecedentes concisa pero bien estructurada que tiene en cuenta tanto los buenos resultados del anterior programa de cooperación entre el Gobierno de Rwanda y el FIDA como los desafíos que presentan el país y el contexto político. La IOE está de acuerdo en que el entorno institucional de Rwanda ha mejorado considerablemente durante los pasados diez años y que actualmente es más propicio para las inversiones del FIDA.
3. No obstante, en el COSOP podrían haberse tratado más ampliamente los posibles riesgos de algunas estrategias del país, como: i) el gran impulso dado a la rápida formalización de la economía informal (en el que, por ejemplo, se ha obligado a las entidades informales a registrarse como cooperativas o empresas), sin que se previera un período de transición, y ii) la creación de cooperativas de ahorro y crédito con arreglo a principios administrativos más que económicos (como el principio de establecer una cooperativa de ahorro y crédito en cada una de las 416 secciones administrativas del país). En la EPP de 2012 se exponen los riesgos asociados con estas estrategias, que, en los programas financiados por el FIDA, han hecho que se abandonaran intervenciones piloto innovadoras en materia de financiación rural.
4. En el COSOP se proponen tres objetivos estratégicos en buena armonía con las tres prioridades temáticas recomendadas en la EPP de 2012: i) el desarrollo sostenible de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas y la financiación mediante el comercio de los derechos de emisión de carbono; ii) el apoyo al desarrollo de cadenas de valor de cultivos alimentarios en asociación con el sector privado, y iii) el apoyo al desarrollo de cadenas de valor de cultivos comerciales mediante asociaciones entre el sector público y el privado. Con todo, la descripción de las medidas que se adoptarán es algo breve y habría sido útil disponer de opciones más claras y concretas para hacer el seguimiento de las recomendaciones de la EPP en el COSOP.

Observaciones específicas

5. **La gestión del COSOP debería estar más armonizada con los sistemas nacionales y utilizar estos en mayor medida.** En el COSOP se propone correctamente que habría que utilizar en mayor medida los sistemas nacionales para la gestión de los proyectos y el programa en el país. Se propone, por ejemplo, prestar apoyo a la Unidad única de ejecución de proyectos en consonancia con las políticas nacionales. Esta unidad se ha establecido en el Ministerio de Agricultura y se encarga de supervisar la ejecución de todos los proyectos financiados por la comunidad internacional dedicada al desarrollo. Esta novedad supone un cambio importante respecto de la práctica anterior de crear unidades de gestión *ad hoc* para cada proyecto. Teniendo en cuenta que en Rwanda ha mejorado la capacidad de ejecución de programas y se han reducido los riesgos fiduciarios, ese proceder parece ser una

opción correcta, alineada con las recomendaciones de la EPP de 2012 y, lo que todavía es más importante, con el espíritu de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al desarrollo y la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

6. En el documento se propone mantener la práctica de efectuar exámenes anuales conjuntos del COSOP con la participación del Gobierno, el equipo de gestión del programa en el país y el FIDA, y una revisión a mitad de período en 2015-2016. Como se puso de relieve en la EPP de 2012, se trata de un ejemplo de buenas prácticas que el FIDA podría pensar en aplicar en otros países. Por lo que se refiere a las conclusiones de la EPP, la IOE recomienda que esos exámenes anuales y la revisión a mitad de período no deberían limitarse a los resultados de la cartera de proyectos, sino que también deberían realizarse respecto de las actividades no crediticias (como la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y el diálogo sobre políticas). Además, con arreglo a las directrices para la elaboración de COSOP-BR aprobadas por la Junta Ejecutiva en 2006, la IOE recomienda tomar disposiciones para que se realice un examen final del COSOP cuando finalice su ciclo, con lo que se armonizaría más aún el sistema de autoevaluación del FIDA con el de otras instituciones financieras internacionales. La IOE considera que deberían llevarse a cabo exámenes finales en todos los países al término de cada COSOP.
7. Otro aspecto de la ejecución del COSOP que merece atención es la división del trabajo entre la sede del FIDA, la oficina del FIDA en Rwanda y la oficina regional del FIDA en Kenya. Actualmente, la responsabilidad por la gestión del programa en el país corresponde al gerente del programa en el país, que trabaja en Roma, mientras que la oficina en el país tiene tres empleados. El FIDA tal vez desee aclarar si tiene previsto mantener este modo de proceder o si está considerando la posibilidad a medio plazo de destacar al gerente del programa en el país a Kigali.
8. El marco de gestión de los resultados del COSOP está claramente formulado. Ofrecer más información sobre los indicadores de referencia habría ayudado a aclarar las metas. Por ejemplo, si se presenta el valor de referencia es más fácil verificar la previsión de un aumento medio del 20 % de los ingresos per cápita en las zonas rurales. Aunque quizá no pueda hacerse para todos los indicadores, sí podría hacerse para los más importantes.
9. **Determinación de los costos del COSOP.** Como ocurre con la mayoría de los otros COSOP-BR, en el documento no se presentan estimaciones de los costos de gestión del COSOP. Una estimación de los costos de gestión del programa —como los costos de funcionamiento de la oficina en el país, las misiones de supervisión y las misiones periódicas de apoyo procedentes de Roma, los recursos administrativos para la ejecución de las actividades no crediticias, los sueldos del personal en la Sede y los costos de apoyo imputados de la oficina regional— podría haber ayudado a prever con más precisión las necesidades de recursos para asegurar el logro de los principales objetivos del COSOP.
10. **Importancia del diálogo sobre políticas.** Según la EPP de 2012, el diálogo sobre políticas era una esfera que requería más atención. En el COSOP se determina correctamente que la financiación rural y el desarrollo de las cooperativas son dos esferas prioritarias. En el caso de la financiación rural, en el COSOP se propone una vinculación más estrecha del programa con otras iniciativas de donantes y la adopción de un enfoque de tipo más programático en lugar del de "proyecto por proyecto". En el caso del desarrollo de las cooperativas, aprovechando el apoyo que el FIDA presta a las cooperativas del café y del té, en el COSOP se prevé seguir apoyando los debates y las políticas nacionales relativos a las cooperativas, incluida la legislación al respecto.
11. Este es un importante paso adelante. En consonancia con la observación anterior relativa a determinar más claramente los costos de gestión del COSOP, será importante definir con más precisión los instrumentos y recursos (incluidos los recursos humanos y financieros) para esas actividades de diálogo sobre políticas. De hecho se trata de esferas políticamente delicadas: el FIDA y sus asociados tendrán

que asegurarse de que las actividades de diálogo sobre políticas se lleven a cabo a un nivel institucional apropiado. El intercambio de experiencias con otros países de la región, tanto sobre el desarrollo de cooperativas como sobre las cooperativas de ahorro y crédito, ayudará al FIDA a desempeñar una función crucial en el intercambio de buenas prácticas y la detección de casos de bajo rendimiento.

12. **Condiciones de financiación.** En el apéndice VI del COSOP se mencionan las condiciones de financiación del FIDA para un proyecto futuro. Habría sido útil presentar también las condiciones de financiación del FIDA en el documento principal de la estrategia en el país. Actualmente el FIDA clasifica a Rwanda como país con "semáforo amarillo" por lo que se refiere a la sostenibilidad de la deuda, de modo que la mitad de la financiación del FIDA se proporcionará mediante préstamos y la otra mitad mediante donaciones concedidas con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda.
13. **Función de las donaciones a nivel regional.** En el COSOP no se tratan específicamente las actividades que se financiarán mediante donaciones. Esta es una laguna grave porque las donaciones desempeñan una función importante (junto con los préstamos) para asegurar que el programa en el país esté integrado. Como país con "semáforo amarillo", de conformidad con la Política revisada del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones de 2009, actualmente Rwanda no puede optar a la modalidad de donaciones por países con cargo a la modalidad de donaciones ordinarias del FIDA. Con todo, en la División de África Oriental y Meridional se están ejecutando donaciones a nivel regional que abarcan actividades destinadas a Rwanda. En el COSOP podría haberse hecho una relación de estas actividades con miras a aumentar la coherencia y las sinergias entre los proyectos de inversión y otras actividades financiadas mediante donaciones a nivel regional, como sería el caso de las relacionadas con el acceso a los mercados, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas.

Observaciones finales

14. Con las reservas expuestas, la IOE desea reiterar su reconocimiento respecto del documento y del esfuerzo realizado para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas en la EPP y el acuerdo en el punto de culminación de 2012.