

Signatura: EB 2013/109/R.17/Add.1
Tema: 7 b) ii)
Fecha: 30 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 Nepal

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

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 del FIDA acerca del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales relativo a Nepal

Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) considera que el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo a Nepal es un documento bien preparado y representa un paso adelante respecto de COSOP anteriores. Para elaborarlo se ha adoptado un enfoque participativo e integrador, y el proceso ha comportado la extracción de enseñanzas. En general, el COSOP aborda las recomendaciones formuladas en la evaluación del programa en el país (EPP) realizada en 2012-2013 y se basa en las enseñanzas derivadas de la experiencia anterior. La IOE reconoce asimismo que la elaboración conjunta de un marco estratégico con el Gobierno de Nepal es un desafío importante por la impredecible e inestable situación política del país, y que durante el período de ejecución del COSOP podría ser necesario demostrar flexibilidad y capacidad de adaptación.
2. En términos generales, las orientaciones estratégicas son coherentes con la cartera en tramitación y las actividades no crediticias. Según lo recomendado en la EPP, el COSOP se ha alineado con el ciclo de asignación de recursos basada en los resultados y la cartera en tramitación se ha delineado correctamente y se sostiene en notas conceptuales detalladas que deberían servir de base para un proceso apropiado de formulación y aprobación. De este modo se sorteará la necesidad de recurrir a la asignación de recursos basada en los resultados en los últimos meses del ciclo, algo que ha planteado problemas en el pasado.
3. Aun reconociendo la inestabilidad política y los problemas de gobernanza existentes, el COSOP hace hincapié correctamente en la mayor cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y los proveedores privados de servicios, así como en la promoción de instituciones rurales responsables y con capacidad de respuesta. Uno de los desafíos estribará en garantizar que los asociados del gobierno central que participen en la ejecución del COSOP cumplan el compromiso de subcontratar gran parte de esas actividades a organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. En cuanto a la promoción de administraciones locales con capacidad de respuesta, lo difícil será cómo lograr ese objetivo en un contexto donde esas administraciones no son el resultado de elecciones y las funciones que han de desempeñar están a cargo de funcionarios públicos sujetos a frecuente rotación y con pocos vínculos y relación con la cultura local y los desafíos que plantea el desarrollo.
4. En lo que a la gestión de los programas se refiere, el COSOP introduce una innovación interesante, consistente en una unidad de apoyo a la ejecución del programa en el país, que se crearía en el Ministerio de Finanzas con el fin de reforzar las funciones de seguimiento y evaluación y los aspectos fiduciarios en toda la cartera de proyectos. Según la EPP, había gran necesidad de un mecanismo semejante. La IOE acoge con satisfacción esta iniciativa y da por sentado que se ha llegado a un acuerdo con el Gobierno para financiar de forma duradera dicha unidad mediante contribuciones con cargo a los presupuestos de los proyectos financiados con préstamos.
5. En la EPP se constató que la sostenibilidad podía calificarse en general de "insatisfactoria"; el COSOP aborda este problema introduciendo la realización de evaluaciones institucionales de los futuros asociados, a lo que se sumará la prestación de apoyo para el desarrollo de las capacidades y la elaboración de estrategias de salida para todas las intervenciones. El COSOP también intenta abordar otro factor que contribuyó al bajo nivel de sostenibilidad según la EPP: la gran importancia atribuida a la creación de grupos de beneficiarios de los proyectos

con el objetivo principal de distribuir las prestaciones y subvenciones de los mismos. Este planteamiento llevó a una situación en la que, cuando el proyecto y las subvenciones se acababan, esos grupos a menudo se desintegraban porque no disponían por sí mismos de una corriente de ingresos ininterrumpida. En lugar de crear grupos que dependan de la ayuda, en la EPP se recomendó un cambio de paradigma para poner el acento en la promoción de empresas rurales viables, y este es, precisamente, el enfoque adoptado en el segundo programa que se está tramitando, cuyo título provisional es "fomento de las empresas rurales y las remesas".

6. Aunque no cabe duda de que estas iniciativas representarán una importante contribución a la mejora de las perspectivas de sostenibilidad, el COSOP aborda solo en parte otro factor subyacente del bajo nivel de sostenibilidad alcanzado. Según la EPP, dicho factor guarda relación con la dispersión de los recursos en muchos distritos y miles de grupos de beneficiarios. Habida cuenta de la modesta capacidad existente en el país en materia de gestión de la ejecución, esta amplia cobertura ha contribuido también a reducir la eficiencia y la eficacia. En la EPP se recomendó una mayor focalización geográfica del apoyo prestado, promoviendo, por ejemplo, empresas rurales viables y cadenas de valor sólidas a lo largo de determinados corredores viarios. Para ello sería preciso facilitar apoyo más focalizado y cuantioso, es decir, que un proyecto debería concentrarse en un menor número de distritos y de empresas o unidades de beneficiarios. No hay constancia de este planteamiento en las intervenciones en tramitación destacadas; en la nota conceptual para el programa sobre adaptación al cambio climático en ecosistemas de colinas y montañas, por ejemplo, se indica que se abarcarán cerca de 20 distritos. Si bien todo proceso de diseño puede estar sujeto a presiones del Gobierno y los distritos para garantizar una cobertura geográfica amplia, para que el nuevo paradigma tenga éxito es importante plantar cara a esa presión.

Observaciones específicas

7. **Estrategia de focalización.** LA IOE considera que la estrategia de focalización geográfica del COSOP se ajusta en líneas generales a las recomendaciones de la EPP, en particular la propuesta de hacer más hincapié en las Regiones de Desarrollo Central y Oriental. Sin embargo, parece haber una cierta contradicción entre la estrategia (párrafo 20) y los proyectos en tramitación. En la estrategia de focalización, por lo que parece, se excluyen las regiones montañosas poco pobladas porque se propone que "el FIDA continuará centrando su acción en las áreas afectadas por la pobreza, pero que muestran también una densidad demográfica alta, un potencial agroecológico o no agrícola, y un acceso razonable. Las regiones Oriental, Occidental y del Extremo Oeste del Terai y la región de las serranías del Centro combinan una gran cantidad de personas pobres con un buen potencial para las actividades agrícolas y no agrícolas". En cambio, en la nota conceptual sobre adaptación al cambio climático en los ecosistemas de colinas y montañas se incluyen las regiones montañosas.
8. Al definir los grupos destinatarios se especifican tres grupos distintos: i) hogares con suficiente cantidad de tierras; ii) hogares que disponen de pocas tierras, y jóvenes en situación de desempleo o subempleo y migrantes que han regresado al país, a quienes se proporcionará ayuda para establecer microempresas en los sectores no agrícolas y en el acceso al arriendo de superficies forestales, y iii) agricultores menos vulnerables y empresarios pequeños (población no pobre), definidos como grupo objetivo secundario que podrán ser importantes factores de cambio y de creación de cadenas de valor, y contribuir a la creación de puestos de trabajo.
9. Esta definición plantea dos tipos de cuestiones. En primer lugar, no siempre puede recurrirse a una clasificación topográfica en macrocategorías —Terai, colinas, montañas— para definir el contexto socioeconómico y las intervenciones de apoyo más pertinentes para ese contexto, y tampoco a una distinción entre personas "con poca tierra" y "con abundante tierra". Es posible que, como se subrayó en la EPP,

dos comunidades que viven en el mismo distrito de colinas, a pocos kilómetros de distancia, tengan que afrontar problemas y oportunidades completamente diferentes. Por ejemplo, una comunidad situada junto a una carretera, cerca de tierras fértiles y de un río, y dotada de acceso a los mercados y una economía predominantemente monetizada, es muy distinta de otra que vive en una zona muy aislada con suelos pobres (aunque, en algunos casos, con gran abundancia de tierras) y sin agua, poco integrada en el mercado y con una economía principalmente de subsistencia. A excepción de unos pocos productos con una elevada relación valor-peso, estas últimas comunidades tienen pocas posibilidades de desarrollar empresas y actividades monetarias, como sistemas de ahorro y crédito. Por tanto, clasificar las comunidades y los grupos objetivo en función de su nivel de integración o acceso a los mercados podría haber sido una base mejor para diseñar intervenciones de apoyo pertinentes. No obstante, en el caso de ciertas intervenciones (como las de arriendo forestal) también podría ser oportuno bajar un escalón por debajo del nivel comunitario y definir los hogares destinatarios en función de sus características socioeconómicas.

10. La segunda cuestión tiene que ver con las personas que no son pobres o "factores de cambio" en las comunidades rurales, que se definen como "grupo objetivo secundario". Podría sostenerse que los integrantes de este grupo de población deberían ser el grupo objetivo principal, como asociados dispuestos a prestar apoyo a las intervenciones destinadas a desarrollar las cadenas de valor y crear empresas rurales viables. Sin ser pobres, aunque en general tampoco ricas, estas personas necesitan ayuda en forma de acceso a financiación, en particular para inversiones, y servicios técnicos o empresariales especializados. La población pobre se beneficiará indirectamente, gracias a la creación de empleo o abasteciendo a las empresas, o en calidad de miembros de las cooperativas que esos "factores de cambio" ayudarán a crear y desarrollar. Además, la colaboración activa con grandes compradores y empresas agroindustriales (ricos y a menudo residentes en zonas urbanas) como asociados suele ser fundamental para desarrollar con éxito las cadenas de valor.
11. **Problemas de coordinación.** Las dos operaciones en tramitación se delimitan como programas de múltiples componentes y con varios asociados en la ejecución. Por ejemplo, aunque se ha previsto que la ejecución del programa sobre empresas rurales y remesas corra a cargo del Ministerio de Industria en asociación con el Ministerio de Educación, en esa intervención participarán muchos más asociados. Una de las enseñanzas del pasado es que tanto la coordinación como la cooperación entre los organismos públicos constituye un desafío importante y que los programas de múltiples componentes funcionan mejor cuando a cada asociado se le asigna la plena responsabilidad de ejecución de su propio componente, fomentando así el sentido de apropiación. La IOE aconseja tratar cuidadosamente este aspecto en el proceso de formulación y diseño.
12. **Diálogo sobre políticas y asociaciones.** En el COSOP (párrafos 23 y 24) se hace correctamente hincapié en una serie de cuestiones normativas pertinentes que se derivan de la ejecución de los proyectos, aunque ese enfoque se limita a ayudar a las organizaciones de productores y personas pobres de las zonas rurales a expresar sus preocupaciones e influir en las políticas. Es probable que este planteamiento requiera apoyo en forma de donación porque el Gobierno podría no estar dispuesto a utilizar los recursos del préstamo para apoyar una labor de promoción contra sí mismo. Sin embargo, en el COSOP nada se dice sobre planes o presupuestos relacionados con donaciones.
13. Análogamente, tampoco se menciona la participación del FIDA y del equipo de gestión del programa en el país en el diálogo sobre políticas, ni se especifican planes ni presupuestos relativos a esa participación. Por ejemplo, además de contribuir financieramente a la formulación de la estrategia de desarrollo agrícola, para el FIDA

podría ser importante realizar una aportación técnica y normativa más apreciable al proceso de formulación, encabezado por el Gobierno y el Banco Asiático de Desarrollo (BAD).

14. En relación con este tema, la IOE acoge con satisfacción el memorando de entendimiento firmado recientemente con el fin de fortalecer la asociación entre el FIDA y el BAD. A este respecto, se aconseja que en todos los COSOP futuros de la región de Asia y el Pacífico —incluido el que se está examinando relativo a Nepal— se exponga claramente de qué forma la dirección del FIDA tiene intención de poner en práctica el memorando de entendimiento en el ámbito nacional.
15. **Recursos financieros y humanos.** En la EPP se señaló que, pese a que el presupuesto y los recursos asignados a la gestión del programa en el país se situaban dentro de los límites normales para los programas de tamaño medio del FIDA, el programa relativo a Nepal exigía recursos cuantiosos debido a los problemas de gobernanza y la inestable situación política. En el COSOP no se aborda esta cuestión ni se trata de calcular los recursos financieros y de otra índole necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.
16. **Examen final del COSOP.** La IOE aconseja incluir en el COSOP las disposiciones necesarias para realizar un examen final, en consonancia con las mejores prácticas observadas por otras instituciones financieras internacionales en sus sistemas de autoevaluación. Esos exámenes finales deberían convertirse en una característica habitual de todos los COSOP.

Observaciones finales

17. Con las reservas expuestas, la IOE desea reiterar su reconocimiento general respecto del documento y los esfuerzos desplegados, en un contexto político muy complejo y difícil, para dar seguimiento a las recomendaciones de la EPP y el acuerdo en el punto de culminación. Cabe la posibilidad de que haya que revisar el COSOP durante su ejecución para adaptar la estrategia a los cambios que se produzcan en el contexto normativo e institucional, en caso de que, por ejemplo, se lleve a término el proceso de elaboración de una nueva Constitución y de una estrategia de desarrollo agrícola.