

Signatura: EB 2019/127/R.21/Add.1  
Tema: 8 b) iii) b.  
Fecha: 30 de julio de 2019  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República Democrática del Congo**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

##### **Oscar A. Garcia**

Director  
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA  
Tel.: (+39) 06 5459 2274  
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

##### **Kouessi Maximin Kodjo**

Oficial Principal de Evaluación  
Tel.: (+39) 06 5459 2249  
Correo electrónico: k.kodjo@ifad.org

#### Envío de documentación:

##### **Deirdre McGrenra**

Jefa  
Oficina de Gobernanza Institucional y  
Relaciones con los Estados Miembros  
Tel.: (+39) 06 5459 2374  
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 127.º período de sesiones  
Roma, 10 a 12 de septiembre de 2019

---

Para **examen**

# **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República Democrática del Congo**

## **I. Antecedentes**

1. En 2016, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Democrática del Congo, que abarcaba el período comprendido entre 2003 y 2015. El acuerdo en el punto de culminación para la EEPP se adjuntó como apéndice del nuevo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para el período 2019-2024.
2. En la EEPP se concluyó que el programa del FIDA en el país intervenía en un contexto de fragilidad posterior a un conflicto particularmente problemático, caracterizado por una situación de pobreza rural extrema, una capacidad limitada de gestión entre los equipos del proyecto, servicios públicos deficientes, una infraestructura económica y social degradada, bajos niveles de inversión privada y, en algunas zonas, episodios de violencia recurrentes. En vista de todo ello, en la evaluación se consideró que el diseño del proyecto era demasiado complejo, los objetivos cuantitativos, poco realistas, y la asistencia técnica, insuficiente. Si bien la estrategia en el país y los objetivos del proyecto se ajustaban debidamente a las políticas y estrategias nacionales, y respondían a las necesidades de la población rural pobre, la focalización de las intervenciones no era la adecuada. La cartera de proyectos del FIDA estaba muy dispersa por todo el país y algunos proyectos abarcaban extensiones de territorio demasiado vastas y diversas. La focalización social, que se basaba principalmente en la autoselección por medio de organizaciones de productores que recibían apoyo, no era adecuada y entrañaba riesgos de acaparamiento por parte de las élites y de exclusión de la población vulnerable.
3. Sin embargo, el programa en el país tuvo un impacto considerable a corto plazo en la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y los ingresos de los hogares, gracias a la decisión estratégica de centrar la atención en intervenciones que lograsen efectos rápidos, tales como la extensión agrícola combinada con la distribución de insumos y herramientas agrícolas. La rehabilitación de la infraestructura socio-económica incidió de forma inmediata en el acceso de la población a la educación y la atención sanitaria. En el marco del programa también se obtuvieron resultados prometedores por lo que respecta al fortalecimiento de las organizaciones de productores. No obstante, el impacto en la pobreza rural fue limitado debido a la falta de eficiencia y eficacia de los proyectos y las actividades no crediticias, a pesar de los notables esfuerzos del FIDA a la hora de supervisar los proyectos. Si bien se fortaleció la oficina del FIDA en el país, sus recursos operacionales y su capacidad de apoyo a la gestión fiduciaria seguían siendo limitados.
4. Los recursos que el Gobierno puso a disposición del desarrollo agrícola y rural también eran escasos, lo que limitaba la capacidad de las instituciones públicas para respaldar la ejecución de los proyectos. La promoción del FIDA en favor de un aumento de la asignación presupuestaria del Gobierno al sector agrícola no obtuvo buenos resultados. Por otro lado, las asociaciones establecidas con otros donantes a fin de cofinanciar al programa en el país, en particular, con objeto de crear sinergias y lograr un mayor impacto en las carreteras y las infraestructuras de atención sanitaria y educación, no lograron avances significativos.

5. En la EEPP se recomendó: i) ajustar y fortalecer la estructura institucional del programa en el país; ii) reforzar la pertinencia estratégica del programa en el país y su impacto; iii) aumentar la eficiencia y eficacia de la cartera de proyectos, y iv) mejorar la pertinencia y la eficacia de las actividades no crediticias.

## II. Observaciones de la IOE

6. La IOE tuvo la oportunidad de formular observaciones en mayo de 2019 sobre el primer proyecto del COSOP; agradece que la mayoría de las observaciones se hayan tenido en cuenta en la versión revisada. Por ejemplo, los objetivos estratégicos se han definido con mayor precisión, los indicadores y las metas del Marco de Gestión de los Resultados se han ajustado, y en la estrategia se integra de manera más completa el contexto de fragilidad.
7. **Gestión y eficiencia del proyecto.** Varios de los cambios estructurales que se recomendaron en la EEPP ya se habían introducido en el programa en el país con anterioridad a este nuevo COSOP. Entre ellos cabe destacar el cierre de la oficina de enlace del FIDA, el aumento de la participación del Ministerio de Finanzas en las actividades de supervisión fiduciaria y el refuerzo de la oficina del FIDA en el país, situada en Kinshasa. En el COSOP se prevén otras recomendaciones de mejora para el futuro próximo, tales como exámenes anuales conjuntos de la cartera de proyectos, una mayor participación de las autoridades provinciales en las actividades de dirección y seguimiento de la cartera de proyectos, y un diseño de proyectos más focalizado y flexible. El tercer objetivo estratégico del nuevo COSOP tiene como propósito específico mejorar la capacidad de ejecución de proyectos del Gobierno.
8. **Focalización.** En el nuevo COSOP también se describe de qué manera la focalización geográfica y social de las intervenciones se mejorará en la práctica. Las intervenciones futuras se seguirán realizando en las provincias donde los proyectos están en curso, con la posibilidad de ampliarlas a las provincias vecinas. Se propone adoptar una combinación de mecanismos complementarios de focalización social a fin de garantizar una mayor inclusión de los grupos más pobres y vulnerables en las intervenciones y los beneficios de los proyectos.
9. No obstante, la IOE advierte sobre una ampliación demasiado rápida de las zonas de intervención del proyecto, habida cuenta de la limitada capacidad de gestión local y los elevadísimos costos del transporte. Asimismo, dado que las organizaciones de productores y el apoyo a las cadenas de valor seguirán siendo los principales puntos de entrada de los proyectos, será importante incluir mecanismos adecuados para garantizar la inclusión de los hogares más pobres y vulnerables en los proyectos futuros, y para evitar el acaparamiento por parte de las élites. En este sentido, será de vital importancia aumentar la transparencia y reforzar la participación ciudadana en las actividades de planificación, seguimiento y evaluación, y establecer mecanismos para la gestión de quejas, tal como se prevé en el nuevo COSOP. Además, en el nuevo COSOP se señala que se realizarán esfuerzos especiales para atender a las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las personas desplazadas; sin embargo, será necesario que en la fase de diseño de los futuros proyectos se explique de qué manera se logrará cumplir en la práctica este compromiso tan complicado.
10. **Análisis del contexto de fragilidad.** La IOE aprecia que se haya abordado el contexto de fragilidad del país en una nota específica de la evaluación de la fragilidad, que se incluyó como apéndice del COSOP y se resumió en el documento principal. En el análisis se proporciona información sobre los factores que causan la situación de fragilidad y sus vínculos con la pobreza rural y el escaso rendimiento del sector agrícola. El análisis de la fragilidad y la pobreza debería ser más exhaustivo y especificarse por regiones durante la fase de diseño de los nuevos proyectos, como se recomendó en la EEPP.

11. **Innovación y ampliación de escala.** En el nuevo COSOP se proponen tres innovaciones que habrán de promoverse en el marco del programa en el país. La primera, que consiste en crear cadenas de valor que tengan en cuenta la nutrición por medio del establecimiento de asociaciones agroalimentarias en las que participen pequeños agricultores, organizaciones de productores y otros agentes del mercado, parece verdaderamente innovadora. Sin embargo, la estrategia de ampliación de escala que se señala en el COSOP podría haberse formulado mejor.

### **III. Observaciones finales**

12. La IOE agradece que en el nuevo COSOP para la República Democrática del Congo se tengan en cuenta las principales recomendaciones formuladas en la EEPP para mejorar la gestión y el seguimiento de la cartera de proyectos. Será necesario analizar más exhaustivamente algunas cuestiones durante la fase de diseño de los futuros proyectos, tales como el contexto particular de fragilidad de la zona de intervención y la manera de garantizar, en la práctica, la inclusión de los grupos más pobres y vulnerables en las organizaciones de productores y las cadenas de valor.