
Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2025-2030 relativo a la República de Rwanda

Signatura: EB 2025/OR/7/Add.1

Fecha: 29 de agosto de 2025

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2025-2030 relativo a la República de Rwanda.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Steven Jonckheere

Oficial Superior de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Correo electrónico: s.jonckheere@ifad.org

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2025-2030 relativo a la República de Rwanda

I. Observaciones generales

1. En marzo de 2024, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) finalizó la tercera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República de Rwanda; el mismo mes presentó el informe en el 124.^º período de sesiones del Comité de Evaluación, donde los hallazgos y las recomendaciones planteados se analizaron con los integrantes del Comité y con la Dirección. La EEPP abarcó el período 2013-2022, que incluyó los ciclos de dos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), correspondientes a 2013-2018 y 2019-2024, y consideró nueve proyectos financiados mediante préstamos con un costo total de USD 509,6 millones, de los cuales el FIDA financió USD 280,1 millones; los fondos restantes fueron aportados por el Gobierno, otros cofinanciadores y los beneficiarios. La cartera evaluada comprendió cuatro proyectos cerrados, a saber: el Proyecto de Apoyo al Plan Estratégico de Transformación del Sector Agrícola; el Proyecto de Ordenación Comunitaria de Cuencas Hidrográficas en Kirehe; el Proyecto para la Promoción de los Ingresos Rurales mediante las Exportaciones, y el Proyecto de Apoyo a los Agronegocios y las Actividades Poscosecha. También incluyó los cinco proyectos siguientes que se encontraban en curso: el Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda; el Proyecto de Gestión Integrada de las Cuencas Hidrográficas y el Riego en Kayonza – Fase I; el Programa de Asociación para Fomentar la Resiliencia y la Inclusividad de los Mercados de Ganado Menor; el Proyecto de Gestión Integrada de las Cuencas Hidrográficas y el Riego en Kayonza – Fase II, y el Proyecto para Promover la Competitividad Exportadora de los Pequeños Agricultores. La EEPP examinó además 24 donaciones y actividades no crediticias financiadas por el FIDA, que abarcaban temas tales como la colaboración en el ámbito de las políticas, las asociaciones y la gestión de los conocimientos.
2. La evaluación determinó que la cartera de actividades en Rwanda ha generado resultados satisfactorios, y subrayó las contribuciones al aumento de la productividad agrícola, con notables mejoras en la producción lechera y cultivos como el arroz, el café, la mandioca, el maíz, el sorgo, las papas, las hortalizas, los frijoles y el té. También se lograron avances en la mitigación de las pérdidas poscosecha y el fortalecimiento de los vínculos de los pequeños productores con los mercados, en particular a través del Proyecto para la Promoción de los Ingresos Rurales mediante las Exportaciones, el Proyecto de Apoyo a los Agronegocios y las Actividades Poscosecha, y el Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda, con inversiones en instalaciones de almacenamiento y elaboración y mediante la promoción de acuerdos formales con los compradores.
3. A pesar de estos logros, la cartera también se enfrentó a algunas limitaciones, entre las que cabe destacar la excesiva dependencia de las donaciones de contrapartida, un análisis insuficiente de las cadenas de valor y unos vínculos escasos con el sector privado, todo lo cual repercutió en las oportunidades de vinculación entre los pequeños productores y los mercados. Las actividades de creación de capacidad para las cooperativas y las organizaciones de productores no se tradujeron en mejores resultados, porque muchos continuaron teniendo dificultades en relación con la gobernanza, las competencias empresariales y la escasa solidez de las estructuras centrales. Aunque el uso del modelo basado en la unidad única de ejecución de proyectos contribuyó a mejorar la eficiencia, también

tuvo que hacer frente a limitaciones como la elevada rotación del personal, unas cargas de trabajo importantes y dificultades de coordinación. Los procesos de seguimiento y evaluación (SyE) siguieron concentrándose en los productos, y las actividades no crediticias no se desarrollaron suficientemente.

4. La EEPP determinó que algunas de las principales recomendaciones de la evaluación del programa en el país realizada en 2012 se habían aplicado solo parcialmente; esas recomendaciones instaban a fortalecer el apoyo institucional y las actividades no crediticias, aumentar la dependencia de los sistemas nacionales y la gestión estratégica de los programas, y reforzar el apoyo subsectorial mediante la protección de las cuencas hidrográficas y el desarrollo de las cadenas de valor favorables a las personas pobres. El apoyo institucional y las actividades no crediticias siguieron presentando debilidades, así como un escaso progreso en la ampliación de escala de las innovaciones y la armonización de los enfoques relativos a la financiación rural, aunque las iniciativas nuevas —como el Programa de Asociación para Fomentar la Resiliencia y la Inclusividad de los Mercados de Ganado Menor y el Proyecto para Promover la Competitividad Exportadora de los Pequeños Agricultores— introdujeron modelos más inclusivos y una mejor coordinación con los proveedores de servicios. El apoyo subsectorial permitió mayores avances en la gestión de las cuencas hidrográficas, la adición de valor y la participación en las cadenas de valor favorables a la población pobre, gracias a una mayor participación del sector privado y a la promoción de las asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores.
5. La EEPP formuló cinco recomendaciones para su consideración en el próximo COSOP. En primer lugar, instó a perfeccionar el enfoque temático, basándose más en los mercados y las iniciativas privadas en las esferas donde el FIDA tiene una ventaja comparativa, tales como la ganadería, los cultivos de exportación y el riego. En segundo término, exhortó a integrar de manera más clara y sistemática la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, la adaptación al cambio climático y la nutrición en toda la cartera. La tercera recomendación se centró en ajustar las estrategias de focalización para fortalecer el enfoque centrado en la pobreza y mejorar la inclusión de las personas jóvenes, con el apoyo de mejores datos desglosados. En cuarto lugar, se recomendó formular un plan de acción coherente para las actividades no crediticias, especialmente las relativas a la gestión de los conocimientos, la colaboración en el ámbito de las políticas y la ampliación de escala. Por último, se hizo hincapié en la importancia de garantizar que la unidad única de ejecución de proyectos se ajuste al propósito previsto y atienda las deficiencias en la dotación de personal, la rotación de este y los problemas generados por la carga de trabajo.
6. La meta general del COSOP para el período 2025-2030 relativo a Rwanda es reducir la pobreza y fortalecer la seguridad alimentaria y la nutrición sostenibles en los hogares rurales vulnerables. Esto se logrará por medio de dos objetivos estratégicos, a saber: i) mejorar la producción, la resiliencia al clima, el acceso a los mercados y las prácticas nutricionales en los hogares de los pequeños productores dentro de los sistemas agroalimentarios, con especial atención al empoderamiento de las mujeres, la gente joven y los grupos vulnerables, y ii) aumentar la eficiencia y la inversión en todos los sistemas agroalimentarios a través de la innovación, las tecnologías digitales y los mecanismos de financiación.
7. Las recomendaciones planteadas en la EEPP se reconocen en la sección del nuevo COSOP sobre las enseñanzas extraídas, y en varias partes del documento se hace referencia a los hallazgos de la evaluación. Si bien esto demuestra coherencia en el aspecto estratégico, hay margen para brindar orientaciones operacionales más detalladas que garanticen la consideración adecuada de las recomendaciones de la EEPP de 2024 durante la ejecución. Las siguientes observaciones específicas ponen de relieve el modo en que el COSOP aborda las recomendaciones de la EEPP y dónde podría requerirse mayor clarificación o fortalecimiento.

II. Observaciones específicas

8. **Enfoque del desarrollo de las cadenas de valor orientado al mercado.** La EEPP concluyó que se había avanzado poco en la incorporación de una perspectiva orientada al mercado en las iniciativas orientadas a desarrollar las cadenas de valor, ya que los proyectos se centraron principalmente en las actividades de las fases iniciales y no se dedicó atención suficiente a la viabilidad de las intervenciones en las fases finales, la existencia de canales de comercialización y la sostenibilidad del suministro de insumos. En este sentido, se recomendó fortalecer la participación del sector privado, profundizar en el análisis de las cadenas de valor, y hacer un seguimiento minucioso de los beneficios para los pequeños productores más pobres. En respuesta, el objetivo estratégico 1 del COSOP plantea el compromiso de posibilitar la participación del sector privado impulsada por el mercado en las cadenas de valor orientadas a la exportación (sector lechero, café, té, horticultura), abordando para ello limitaciones tales como las normas y barreras comerciales, y llevando a cabo análisis más detallados de las cadenas de valor y las asociaciones agroempresariales con el fin de armonizar las inversiones y la demanda del mercado.
9. Si bien las medidas propuestas en el COSOP en general van en la dirección de la recomendación planteada en la EEPP, el documento podría indicar más claramente cómo se apoyará a los pequeños productores pobres en la interacción con el sector privado y las microempresas y pequeñas y medianas empresas, lo que podría hacerse, por ejemplo, mediante el seguimiento de los beneficios para estos productores. Si bien en la estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular (apéndice VII) y en la nota temática sobre financiación rural (apéndice XI) hay referencias a las asociaciones entre el sector público, el sector privado y los productores, esas referencias no están claramente integradas desde el punto de vista operacional ni están vinculadas a mecanismos que garanticen los beneficios para los pequeños productores. La falta de una nota temática específica sobre los desafíos y las oportunidades en relación con el desarrollo de las cadenas de valor inclusivas reduce aún más la claridad en cuanto a los modelos que se utilizarán.
10. **Financiación rural.** La EEPP señaló la necesidad de reducir la excesiva dependencia de las donaciones de contrapartida y de fomentar la diversidad de proveedores y productos financieros. Esto implica documentar las necesidades de financiación rural de los grupos objetivo y colaborar de forma proactiva con los proveedores de servicios financieros en el diseño de productos e incentivos adecuados para atender mejor las necesidades de la agricultura y de la población rural pobre. El nuevo COSOP, en el marco del objetivo estratégico 2, tiene en cuenta esta recomendación al expresar el compromiso de ampliar la gama de proveedores de servicios financieros (bancos comerciales, instituciones de microfinanciación, cooperativas de ahorro y crédito, y asociaciones de ahorro y préstamo de las aldeas), ampliar la escala de las soluciones digitales, y promover la financiación para el clima y los instrumentos adaptados especialmente para las mujeres y las personas jóvenes, introduciendo además la financiación combinada, las garantías y los mecanismos de reducción de riesgos para atraer inversiones privadas, en consonancia con el marco de políticas de Rwanda. Si bien el COSOP establece orientaciones amplias, no especifica con claridad el enfoque que ha de adoptarse para evaluar las necesidades de financiación de los pequeños productores y las medidas para garantizar la sostenibilidad de los mecanismos de incentivo para los proveedores de servicios financieros después de finalizado el apoyo del FIDA.
11. **Soluciones digitales.** La EEPP también subrayó la necesidad de dar mayor prominencia a las soluciones digitales para atender los déficits en la financiación, el acceso a los mercados, la mecanización, la gestión de riesgos y la trazabilidad, además de la necesidad de superar los obstáculos para la adopción de esas soluciones, como los elevados costos y la falta de competencias y de alfabetización

digital. El COSOP responde de forma exhaustiva incorporando la digitalización en toda la cartera, mediante la inclusión de plataformas digitales para la toma de decisiones basadas en los datos (sistema de información de gestión y tableros), servicios de extensión por medios electrónicos para las cadenas de valor, banca móvil para la inclusión financiera (entre otras cosas, para las remesas), servicios de información meteorológica y sobre los mercados, y divulgación de las mejores prácticas de resiliencia al clima. En materia de financiación rural, el programa en el país promoverá el uso de herramientas digitales para la evaluación del crédito, el seguimiento de los clientes, la banca electrónica y el dinero móviles, estableciendo asociaciones para ampliar el alcance a través de cooperativas de ahorro y crédito, instituciones de microfinanciación y bancos comerciales. Esto constituye un enfoque más sólido y ambicioso con respecto a la digitalización, pero el COSOP no especifica cómo han de superarse los obstáculos para la adopción (asequibilidad, alfabetización digital, conectividad), ni establece indicadores para hacer un seguimiento de la adopción o del uso de las soluciones digitales a fin de fortalecer la trazabilidad de un modo que beneficie a los pequeños productores y las agroempresas.

12. **Gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.** La EEPP determinó que, si bien el programa en el país promovió prácticas sostenibles, no prestó suficiente atención a los efectos negativos, como la gestión inadecuada de los residuos y la deforestación; asimismo, se centró en los riesgos a corto plazo más que en la adaptación a largo plazo, y desaprovechó oportunidades para fomentar la resiliencia de los pequeños productores y aplicar salvaguardias. El COSOP incorpora la consideración del clima y la gestión de los recursos naturales en ambos objetivos estratégicos, con el compromiso de atender la agricultura climáticamente inteligente, la reducción de residuos, el uso de energía renovable, la restauración de los ecosistemas y la aplicación de sistemas ganaderos resilientes al clima, todo ello en consonancia con las contribuciones determinadas a nivel nacional, la Estrategia de Crecimiento Verde y Resiliencia al Clima y el Plan Estratégico para la Transformación de la Agricultura de Rwanda. Además, se insta a movilizar financiación para el clima a través del Rwanda Green Fund y el Fondo Verde para el Clima. En el marco de resultados se incorporan indicadores relativos a la adaptación y la mitigación. En el ámbito operacional, esto requerirá apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional para las salvaguardias, esfera que se reconoce como una carencia en el COSOP.
13. **Nutrición.** En el COSOP para el período 2025-2030, la nutrición se integra de forma explícita en la meta general. En el marco del objetivo estratégico 1, se propone fortalecer la integración de la nutrición por medio de cadenas de valor que tienen en cuenta la nutrición (por ejemplo, en el sector lechero, la ganadería, los cultivos bioenriquecidos y las hortalizas), utilizando herramientas digitales para el seguimiento y vinculando a los productores con los programas de alimentación escolar. También se hace hincapié en la comunicación para el cambio de comportamiento con el fin de sensibilizar y promover una alimentación saludable. Al dar prioridad a los hogares vulnerables desde el punto de vista nutricional (por ejemplo, aquellos donde haya mujeres embarazadas, madres en período de lactancia y niños menores de 2 años) y combinar esto con el empoderamiento de las mujeres y el apoyo para que puedan ocupar lugares de liderazgo, el COSOP abordará de forma implícita aspectos relacionados con las prácticas de cuidado (si bien estas podrían encuadrarse más explícitamente), la salud ambiental, y el agua y el saneamiento desde la perspectiva del cambio de comportamiento y mediante una interacción mayor con las plataformas nacionales, como el Movimiento para el Fomento de la Nutrición.
14. **Estrategia de focalización.** En consonancia con la recomendación de la EEPP de perfeccionar la focalización en la pobreza y reforzar la inclusión de las personas jóvenes, el COSOP se propone dar prioridad a los distritos con niveles elevados de

pobreza, inseguridad alimentaria y vulnerabilidad climática, utilizando el Sistema de Registro Social Imibereho para seleccionar a los beneficiarios y estableciendo metas explícitas (el 45 % mujeres y el 35 % personas jóvenes). El COSOP podría reforzarse aún más si se esclareciese cómo se recogerán los datos desglosados y de qué forma el seguimiento vinculará la reducción de la pobreza con los efectos directos en materia de inclusión social (para las mujeres, la gente joven, las personas con discapacidad y los Pueblos Indígenas). Si bien el COSOP plantea la vinculación entre los pequeños productores y los actores del sistema agroalimentario de forma clara desde el punto de vista conceptual, ofrece poca información detallada sobre los mecanismos para forjar estas conexiones y sobre las salvaguardias para garantizar que los beneficios efectivamente lleguen a los pequeños productores pobres. También falta claridad con respecto a si la adopción del sistema Imibereho implicará una transición completa del enfoque participativo Ubudehe y sobre la posibilidad de combinar Imibereho con una validación comunitaria, en consonancia con el espíritu de Ubudehe, lo que podría contribuir a fortalecer la estrategia de focalización.

15. **Actividades no crediticias.** La EEPP determinó que las actividades no crediticias constituyían una esfera deficiente de la cartera, y señaló la necesidad de un plan de acción más coherente y estratégico para fortalecer esas actividades, entre las que cabe destacar la mejora de la capacidad del Gobierno en materia de gestión de los conocimientos y SyE. El COSOP reconoce esta necesidad y sienta un importante punto de partida con el establecimiento de un marco de gestión de los conocimientos, una amplia estrategia de asociación, y la promoción de la cooperación Sur-Sur y triangular. También establece varias prioridades temáticas, a saber: agricultura climáticamente inteligente, riego y gestión del agua; ganadería y cadenas de valor de exportación; juventud e inclusión financiera, y transformación de los sistemas alimentarios; no obstante, estas prioridades aún no se han incorporado a un plan de acción coherente para las actividades no crediticias. A nivel estratégico, esas señales son adecuadas, siempre que durante la ejecución se elabore un plan de acción detallado con prioridades, indicadores y recursos.
16. **Gestión del programa.** La evaluación determinó que, si bien la unidad única de ejecución de proyectos generó mejoras en la eficiencia, también se enfrentó a problemas recurrentes de rotación de personal, cargas importantes de trabajo y capacidades técnicas limitadas. Por tanto, se recomendó realizar una evaluación y elaborar un plan de acción para resolver las cuestiones recurrentes, como la competitividad de los salarios, la contratación oportuna para cubrir puestos vacantes y el fomento de la capacidad con fines específicos en los distritos y en el ámbito nacional. Aunque el COSOP reconoce la necesidad de reforzar la unidad única de ejecución de proyectos en consonancia con los hallazgos de la EEPP, sería recomendable especificar esferas prioritarias para el fomento de la capacidad, como el género, el SyE, la formulación de políticas, el desarrollo de cadenas de valor y la gestión de salvaguardias, especialmente teniendo en cuenta la estructura organizativa y de salarios recientemente establecida para la unidad. Haciéndose eco de inquietudes expresadas en la EEPP, en el COSOP también se advierte que la fusión de puestos de gestión financiera y la reducción de salarios podrían desmotivar al personal e incrementar la rotación, y se subraya la necesidad de llevar a cabo un seguimiento operacional proactivo durante la ejecución de las actividades para mejorar la funcionalidad de la unidad única de ejecución de proyectos.

III. Observaciones finales

17. El COSOP para el período 2025-2030 relativo a la República de Rwanda se ajusta adecuadamente a las prioridades nacionales y a las recomendaciones formuladas en la EEPP. Establece una vía clara para avanzar en los siguientes aspectos: el perfeccionamiento del enfoque temático sobre el desarrollo de las cadenas de valor

inclusivas y la participación del sector privado; la ampliación de la financiación rural; la incorporación de la digitalización; la integración de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales y la adaptación al cambio climático en el programa en el país; la ampliación de las prácticas que tienen en cuenta la nutrición; el fortalecimiento de la inclusión de género y de la juventud, y el aumento de la atención a las actividades no crediticias. Al mismo tiempo, el documento podría proporcionar mayores detalles con respecto a los siguientes temas: la participación de los pequeños productores en las asociaciones con el sector privado; los desafíos y las oportunidades para la integración en las cadenas de valor inclusivas; la evaluación de las necesidades relativas a la financiación rural y la sostenibilidad de los incentivos para las instituciones financieras; el encuadre de las prácticas de cuidado; la salud ambiental, el agua y el saneamiento dentro de la estrategia en materia de nutrición, y los mecanismos para mejorar la eficacia de la focalización, incluido el desglose de los datos. Los desafíos vinculados a la unidad única de ejecución de proyectos y las actividades no crediticias son mayormente operacionales y pueden abordarse por medio de planes de seguimiento fuera del marco del COSOP.