



Invertir en la población rural

Junta Ejecutiva

137.º período de sesiones

Roma, 13 a 15 de diciembre de 2022

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República Islámica del Pakistán

Signatura: EB 2022/137/R.21/Add.1

Tema: 12 a) i) b)

Fecha: 22 de noviembre de 2022

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 relativo a la República Islámica del Pakistán (2023-2027).

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Fumiko Nakai

Oficial Superior de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: f.nakai@ifad.org

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República Islámica del Pakistán

I. Observaciones generales

1. En 2020, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Islámica del Pakistán, que abarcó el período comprendido entre 2009 y 2020.
2. En la EEPP se determinó que, en general, al complementar los programas gubernamentales de protección social y reducción de la pobreza, la cartera del FIDA había tenido un impacto positivo en las condiciones y los medios de vida de la población rural pobre (por ejemplo, mediante la labor relativa a la infraestructura rural, la provisión de activos productivos y la impartición de formación profesional). El apoyo a las instituciones comunitarias había contribuido a la eficacia y la sostenibilidad de la infraestructura de las comunidades. La cartera también había permitido lograr importantes avances en el empoderamiento social y económico de las mujeres, en particular teniendo en cuenta el difícil contexto de género del Pakistán.
3. Al mismo tiempo, en la EEPP se llegó a la conclusión de que, durante el período evaluado, la cartera crediticia se había orientado hacia la transferencia de activos y la formación profesional dirigidas a hogares particulares determinados según el sistema de puntuación de la pobreza, sin prestar mucha atención a subsanar las limitaciones estructurales. Los proyectos no se centraban lo suficiente en mejorar las instituciones, las políticas y los sistemas, ni en influir en ellos a fin de crear condiciones propicias para la adopción de soluciones favorables para la población pobre que pudieran mantenerse una vez finalizados. Además, la cartera podría haber integrado la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático de una manera más sistemática. Puesto que la dotación de recursos del FIDA es relativamente pequeña frente a la de muchos otros organismos de desarrollo presentes en el Pakistán, en la EEPP se subrayó la importancia de promover la innovación y la ampliación de escala, junto con asociaciones más sólidas y estratégicas a fin de generar un mayor valor añadido e impacto.
4. Dichas conclusiones y recomendaciones se presentaron al FIDA, el Gobierno y otros asociados para su examen en un taller virtual organizado en junio de 2021. En el acuerdo en el punto de culminación para la EEPP, firmado por el FIDA y el Gobierno en julio de 2021, se indicaba la aceptación de las siguientes recomendaciones de la EEPP:
 - **Recomendación 1:** Hacer más hincapié en el desarrollo de sistemas de mercado inclusivos prestando la debida atención a la resiliencia al cambio climático y la gestión de los recursos naturales.
 - **Recomendación 2:** Elaborar una estrategia de promoción de la innovación y la ampliación de escala para lograr un mayor impacto en la pobreza rural.
 - **Recomendación 3:** Hacer más hincapié en el fortalecimiento y el establecimiento de vínculos con instituciones, políticas y sistemas para aumentar las probabilidades de lograr resultados sostenibles.
 - **Recomendación 4:** Adoptar un enfoque más flexible y diferenciado de focalización y programación.

- **Recomendación 5:** Ampliar y fortalecer las asociaciones con otros organismos asociados para el desarrollo y agentes no gubernamentales y efectuar mejoras en la oficina del FIDA en el país y sus sistemas de apoyo.
5. El nuevo Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales (COSOP) relativo al Pakistán abarca el período 2023-2027 y en él se proponen dos objetivos estratégicos: i) mejorar la productividad y la rentabilidad de los agricultores en pequeña escala mediante una diversificación resiliente al cambio climático y un enfoque centrado en el agronegocio, y ii) promover la inclusión de los hogares formados por familias sin tierra y familias que viven en condiciones de pobreza extrema mediante un enfoque orientado a que salgan de esa situación económica. El COSOP prevé vincular estos dos objetivos estratégicos en la medida en que los resultados del primero (orientado principalmente a los agricultores en pequeña escala) ofrecerán oportunidades económicas para los hogares formados por familias sin tierra y familias que viven en condiciones de pobreza extrema. De esta forma, la recomendación 1 de la EEPP (relativa al desarrollo de sistemas de mercado inclusivos) se refleja en el primer objetivo estratégico y, en cierto modo, también en el segundo.
 6. Al mismo tiempo, la estrategia en el país que se propone se ha formulado de una manera más bien general. La mayoría de los elementos se basan en la cartera en curso, y el documento no menciona específicamente los posibles lugares o la cobertura geográfica ni los posibles sectores o subsectores a los que se podría destinar el apoyo en el futuro, o cómo se determinarían estos. En general, en el texto principal no se reconoce explícitamente la gran diversidad que presentan los entornos del país, las zonas rurales y la pobreza —incluidas las cuestiones agroecológicas, socioeconómicas y culturales, la desigualdad y las relaciones de poder— ni la manera en que esa diversidad incide en la estrategia en el país. En los apéndices III y IV se ofrecen análisis más detallados (por ejemplo, las diferencias entre las provincias y las zonas agroecológicas), pero estos no se reflejan debidamente en la estrategia.

II. Observaciones específicas

7. **Análisis estratégico para determinar las prioridades sectoriales o temáticas y geográficas en cuanto a la programación en favor de la población pobre.** En el COSOP no se mencionan las prioridades en cuanto a las zonas geográficas o los sectores o subsectores, y los planes sobre las futuras intervenciones del FIDA no se expresan con claridad. El texto principal no incluye ninguna indicación sobre posibles proyectos (solo se señala “por determinar” en el cuadro 1). En los apéndices I y XII se mencionan tres proyectos indicativos (uno en Sindh y dos en el Punjab), pero no se indica cómo se seleccionaron esas propuestas ni cómo se ajustarían a las prioridades estratégicas del programa del FIDA en el país.
8. De hecho, en el COSOP se podrían haber descrito con mayor claridad las prioridades geográficas y las principales consideraciones, como el nivel o la magnitud de la pobreza rural y la desigualdad, la inseguridad alimentaria y nutricional, la vulnerabilidad, las causas de la pobreza y la marginación, las oportunidades de desarrollo económico inclusivo, y la estrategia y capacidad de los gobiernos subnacionales, así como las iniciativas de otros asociados frente a los puntos fuertes del FIDA.
9. En la EEPP se sugirió determinar cuáles eran los posibles subsectores o focos temáticos más relevantes para la población rural pobre sobre la base de análisis diagnósticos. Aunque no de manera explícita, en diferentes secciones del COSOP se indica que el primer objetivo estratégico se relaciona principalmente con cultivos de alto valor. Se menciona la ganadería como una actividad productiva que favorece a la población pobre y es importante para los medios de vida de las mujeres (apéndice III), pero no se hace referencia a la ganadería como posible esfera de inversión. En cuanto al subsector agrícola, no está claro si se prestaría apoyo a la

agricultura de regadío (infraestructura nueva o rehabilitada) o de secano, o a ambos tipos. En el caso de la de regadío, ¿cómo se abordarían los posibles problemas de la desigualdad en el acceso a las tierras de regadío o de la escasez de agua y la eficiencia en el uso del agua?

10. **Grupo objetivo y estrategia de focalización.** En el documento se señala que “el COSOP buscará beneficiar a 1,5 millones de hogares rurales pobres (cerca de 10 millones de personas pobres del medio rural), que comprenden: i) hogares rurales en situación de pobreza crónica, y ii) agricultores en pequeña escala”. La descripción de la estrategia de focalización (párr. 35) es muy general, y el uso continuo de los sistemas de puntuación de la pobreza (que se complementará con otras medidas) es el único elemento concreto. Como ya se ha señalado, apenas se analiza la focalización geográfica y no se examinan en gran medida las prioridades en cuanto a los subsectores y las esferas temáticas, las cadenas de valor y las oportunidades económicas que son relevantes para las personas pobres de las zonas rurales.
11. **Innovación y ampliación de escala.** En la EEPP se recomendó elaborar una estrategia de promoción de las innovaciones y ampliación de escala para lograr un mayor impacto en la pobreza rural (recomendación 2), poniendo de relieve la necesidad de hacer más hincapié en introducir innovaciones en lugar de financiar la ampliación de escala de las iniciativas o reproducir enfoques similares en proyectos consecutivos.
12. Algunas de las “innovaciones” en curso o previstas que se mencionan en el nuevo COSOP (párr. 49) son bastante imprecisas en cuanto a lo que las hace innovadoras para afrontar desafíos concretos del desarrollo rural (por ejemplo, “el fomento de las cadenas de valor como parte de un enfoque de diversificación agrícola y agronegocios basado en grupos”). En el párrafo 50 (relativo a la ampliación de escala) se relata principalmente lo que se ha hecho o se está haciendo, y no se describe el modo en que el FIDA busca promover la ampliación de escala por el Gobierno y otros asociados.
13. **Asociaciones estratégicas.** En la EEPP se recomendó ampliar y fortalecer las asociaciones con otros organismos asociados para el desarrollo y agentes no gubernamentales. En cuanto a los organismos internacionales de desarrollo, el COSOP se centra en las posibilidades de cofinanciación, pero también se podrían haber examinado otras formas de asociación estratégica, por ejemplo para la labor analítica y la actuación en materia de políticas.

III. Observaciones finales

14. La IOE valora positivamente la preparación del nuevo COSOP, pero también observa deficiencias con respecto al seguimiento de varias recomendaciones de la EEPP. Si bien pueden presentarse dificultades con la gestión de la cartera de proyectos en tramitación (por ejemplo, en la relación con los gobiernos federales y provinciales), el COSOP podría haber proporcionado orientaciones más claras en cuanto a la reflexión estratégica sobre las prioridades y los enfoques geográficos y de los subsectores o las esferas temáticas (opciones y consideraciones), así como sobre la focalización.