



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 de Uzbekistán

Signatura: EB 2022/137/R.22/Add.1

Tema: 12 a) ii) a)

Fecha: 24 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 de Uzbekistán (2023-2027).

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Oficial Principal de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: k.kodjo@ifad.org

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

I. Antecedentes y observaciones generales

1. **En 2021, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EPPP) relativa a Uzbekistán, que abarcaba el período comprendido entre 2011 —cuando Uzbekistán se incorporó al FIDA— y 2020.** De manera simultánea, la IOE llevó a cabo una evaluación de los resultados del Proyecto de Apoyo Hortícola financiado por el FIDA. La cartera para ese período incluía tres proyectos financiados mediante préstamos y donaciones, dos donaciones regionales y diversas actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, asociaciones y colaboración en el ámbito de las políticas).
2. En la EPPP se consideró moderadamente satisfactorio el logro general de la estrategia y el programa del FIDA en el país. También se señaló que el contexto político y económico era difícil en 2011, y que desde entonces se habían logrado avances significativos. El FIDA es conocido por su enfoque centrado en trabajar con los agricultores en pequeña escala (*dekhans*) y por poner en marcha actividades hortícolas y lácteas. No obstante, debido a las deficiencias en el seguimiento, no resultó sencillo verificar si su labor benefició a los *dekhans* más pobres. También fue difícil involucrar a las mujeres y a los jóvenes en las actividades de los proyectos.
3. **Desafíos.** Un problema persistente al que se enfrentaron todos los asociados en el desarrollo fue la desconexión entre los documentos de diseño del FIDA y los estudios de viabilidad elaborados por el Gobierno, lo que provocó importantes retrasos y un cambio de enfoque. En la fase de diseño de los proyectos posteriores se planificó la elaboración de un enfoque basado en la cadena de valor, pero ese enfoque no quedó claro en la fase de ejecución, que siguió centrada en la producción. Pese a la importancia de las actividades de creación de capacidad, el Gobierno se mostró reacio a utilizar fondos del préstamo con ese fin. El cambio de enfoque geográfico y sectorial entre los proyectos limitó la consolidación de los resultados. La coherencia interna entre las actividades crediticias y no crediticias del programa fue inadecuada, y no se prestó suficiente atención a la gestión del conocimiento y al diálogo en materia de políticas.
4. **En la EPPP se formularon cuatro recomendaciones,** que fueron aceptadas en el acuerdo en el punto de culminación firmado entre el Gobierno y el FIDA. Esas recomendaciones eran las siguientes: 1) elaborar estrategias de focalización más eficaces para beneficiar a las personas más pobres a través de cadenas de valor y evitar el acaparamiento de los beneficios por las elites; 2) incluir un plan de acción coherente y viable para las actividades no crediticias, que ofrezca oportunidades de colaboración con el sector privado, con un enfoque y una teoría del cambio mejor definidas; 3) elaborar sistemas sólidos de seguimiento y evaluación (SyE) en el marco de los proyectos para informar a los encargados de su gestión y a los beneficiarios, para facilitar una gestión adaptativa, y 4) mejorar la presencia en el país, lo que permitirá reforzar la elaboración de programas y el apoyo en favor de su ejecución práctica.
5. **El COSOP para el período 2023-2027 incorpora los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la EPPP.** Los tres objetivos estratégicos se centran en los problemas más significativos confrontados por los productores en pequeña escala: Objetivo estratégico 1: aumento de la resiliencia y

la productividad de los productores en pequeña escala mediante intervenciones sostenibles sobre los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua; objetivo estratégico 2: mejora del acceso de los productores en pequeña escala a sistemas alimentarios y mercados agrícolas viables a través del aumento de la competitividad de las cadenas de valor, la innovación y la mejora de los vínculos comerciales, y objetivo estratégico 3: fomento de un entorno favorable para la transformación rural inclusiva. El COSOP también incorpora los cuatro temas transversales del FIDA: medio ambiente y cambio climático (que constituía el enfoque central de uno de los objetivos estratégicos en el COSOP anterior); igualdad de género y empoderamiento de la mujer; juventud, y nutrición.

II. Observaciones específicas

6. **El COSOP es un documento bien elaborado**, que muestra mejoras con respecto a su homónimo de 2017-2021 y refleja muchas de las conclusiones y recomendaciones de la EEPP. Un exhaustivo proceso de consulta y diseño del COSOP en 2022, así como cierta consideración de las enseñanzas extraídas de los proyectos, ha dado lugar a una estrategia y un conjunto de actividades de carácter amplio. El marco de gestión de resultados está estrechamente relacionado con las estrategias pertinentes del Gobierno y del FIDA, y también con los compromisos internacionales.
7. **La IOE reconoce el fortalecimiento de la estrategia de focalización en el COSOP**, con cuotas claras para los grupos desfavorecidos, así como mejoras en la focalización geográfica. Además de la producción, se han destacado correctamente las actividades de la cadena de valor, pero aún no está claro de qué forma intentará el FIDA superar algunos de los problemas detectados. Por ejemplo, la imposibilidad de utilizar la tierra como garantía subsidiaria, que impide especialmente a los *dekhans* y las mujeres obtener préstamos, y la preferencia de los bancos por conceder menos préstamos pero de mayor valor —medida que favorece a las elites— son difíciles de resolver a menos que el FIDA aplique condiciones más estrictas en relación con los grupos objetivo de los préstamos (por ejemplo, estableciendo cuotas para las mujeres o los grupos de menores ingresos). Habrá que llevar a cabo una labor considerable para mejorar la comprensión local de los conceptos de plataforma de partes interesadas y de asociación entre el sector público, el sector privado y los productores, así como para posibilitar que las cadenas de valor impulsadas por la demanda sean suficientemente flexibles.
8. **La EEPP señaló un problema importante en las actividades del sector lácteo** del Proyecto de Desarrollo de las Cadenas de Valor Lácteas y del Proyecto de Diversificación y Modernización Agrícolas; a saber, que se centraban en la compra de terneras importadas, y la mayor parte de los fondos prestados por los beneficiarios se destinaban a esa actividad. No obstante, debido a la nutrición deficiente y a la precariedad en la estabulación del ganado, así como al limitado apoyo a los servicios de extensión, la mejora genética no se ha traducido en un aumento significativo de la producción de leche ni en la mejora de los medios de vida de los ganaderos. Esto se reconoce brevemente en el apéndice III del COSOP, pero no en el texto principal. Durante la futura implementación será importante hacer hincapié en las mejoras de la nutrición y la cría, así como supervisar estrechamente esta cuestión para evitar que el apoyo se centre en este tipo de régimen de compras.
9. **El COSOP no ha abordado las importantes dificultades causadas por el proceso de aprobación en Uzbekistán**, a saber, la necesidad de pasar por un estudio de viabilidad totalmente independiente, lo que ha provocado retrasos y cambios significativos en los planes de los proyectos. Otros asociados en el desarrollo consideran que se trata de un problema importante. Convendría proporcionar una actualización sobre cómo se ha resuelto la cuestión.

10. Aunque la guerra en Ucrania se aborda en los apéndices y se menciona brevemente en el cuadro de riesgos, parece que se han subestimado los riesgos probables para la economía y los proyectos previstos. Por ejemplo, el Fondo de Financiación para Remesas sugerido es una propuesta innovadora para la inversión productiva de las remesas. No obstante, debido a la recesión económica de la Federación de Rusia, es probable que, al menos a mediano plazo, tengan lugar un aumento de los migrantes que regresan y una disminución de las remesas, así como restricciones en los mercados.
11. En el COSOP se indica que la cartera de inversiones estará compuesta por el Proyecto de Desarrollo de las Cadenas de Valor Lácteas y el Proyecto de Diversificación y Modernización Agrícolas. El primero contempla entre sus previsiones la colaboración del Programa del FIDA de Participación del Sector Privado en la Financiación. No se ha precisado si será algo aislado o si esa colaboración se incluirá como parte del Proyecto de Desarrollo de las Cadenas de Valor Lácteas.
12. **En la teoría del cambio del COSOP** debería mejorarse la definición de algunos productos resultantes. Por ejemplo: la formación es un insumo, y el producto resultante sería la consecuencia de la formación. Los supuestos son elementos importantes en una teoría del cambio, ya que explican las condiciones básicas necesarias para que se produzca el cambio y pueden evaluarse durante la implementación. La IOE recomienda que se añadan más supuestos y se definan con mayor nitidez los actuales. La teoría del cambio debería considerar si las normas culturales apoyan a las mujeres y los jóvenes para obtener préstamos o acceder a la formación. También deben tenerse en cuenta los supuestos relativos a las posibles repercusiones del cambio climático o de la guerra en Ucrania.

III. Observaciones finales

13. La IOE aprecia la mejora de la calidad del COSOP y la referencia exhaustiva a los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la EEPP. Las cuestiones relativas al bajo desempeño y escaso impacto deberían recibir la atención constante de la Dirección, y deberían adoptarse medidas correctivas en el marco del programa en el país. Una vez establecida la oficina del FIDA en Tashkent se afrontarán tareas importantes como supervisar de manera más estrecha los proyectos (incluida la utilización de datos de seguimiento para la gestión adaptativa) y prestar apoyo a las operaciones no crediticias.