
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 Árabe de Egipto

Signatura: EB 2025/OR/16/Add.1

Fecha: 4 de noviembre 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 Árabe de Egipto.

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 Árabe de Egipto

I. Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) finalizó su tercera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Árabe de Egipto en octubre de 2024 y presentó el informe en el 129.º período de sesiones del Comité de Evaluación celebrado en junio de 2025, donde los hallazgos y las recomendaciones planteados se analizaron con los integrantes del Comité y con la Dirección. La EEPP analizó la cartera correspondiente al período 2017-2023, que constaba de cinco proyectos financiados mediante préstamos (el Proyecto de Fomento del Riego en Explotaciones de las Tierras Viejas (OFIDO), el Proyecto de Promoción de los Ingresos Rurales mediante la Mejora del Mercado (PRIME), el Proyecto de Medios de Vida e Inversiones Agrícolas Sostenibles (SAIL), Programa de Fomento del Riego en las Zonas Rurales (PRIDE), y el Programa de Transformación Sostenible para la Resiliencia Agrícola en el Alto Egipto (STAR), con un costo total de USD 646 millones, de los cuales USD 330 millones fueron financiados por el FIDA. Además, se examinaron 22 donaciones y actividades no crediticias, entre ellas, la colaboración en el ámbito de las políticas, las asociaciones y las iniciativas relativas a los conocimientos. La EEPP constituyó la principal base de datos empíricos de evaluación para la formulación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
2. La evaluación determinó que la pertinencia de la cartera en términos generales fue moderadamente satisfactoria. Los proyectos abordaron desafíos de larga data, tales como la escasez de agua, el acceso limitado a la financiación rural y la insuficiente integración a los mercados. Se introdujeron innovaciones vinculadas al riego climáticamente inteligente, la energía solar y el biogás, en particular en marco del Proyecto de Medios de Vida e Inversiones Agrícolas Sostenibles y del Programa de Transformación Sostenible para la Resiliencia Agrícola en el Alto Egipto. Las inversiones también respaldaron la rehabilitación del riego dentro de las explotaciones, el fomento de la capacidad de las asociaciones de usuarios de agua y el uso de nuevos modelos de financiación que vincularon a los productores con los bancos rurales, lo cual benefició a los pequeños productores tanto en las “tierras viejas” como en las “tierras nuevas”.
3. A pesar de estos resultados, todos los proyectos enfrentaron cuellos de botella persistentes en las operaciones, debido, por ejemplo, a la lentitud en los desembolsos, los retrasos en las adquisiciones y contrataciones, y la insuficiencia de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). Con frecuencia se carecía de datos de referencia, o se disponía de ellos con retraso, por lo que los procesos de SyE muchas veces se centraron en los productos más que en los efectos directos. Aunque dos proyectos ahora comparten la misma unidad de gestión, la falta de un mecanismo de coordinación central a nivel de programa limitó las posibilidades de lograr sinergias en esferas tales como la gestión de los conocimientos y la integración temática.
4. La EEPP señaló la aplicación parcial de recomendaciones fundamentales de la evaluación de 2017, donde se había instado a prestar una mayor atención a la pobreza, aplicar una mayor selectividad y utilizar un enfoque programático más integrado. A pesar de focalizarse en la pobreza rural, el diseño de los proyectos careció de estrategias específicas para los grupos marginales de productores, mujeres y personas jóvenes. Además, los datos desglosados siguieron siendo

escasos. Los componentes referidos al acceso a los mercados se vieron limitados por la magra participación del sector privado y el análisis insuficiente de los eslabones finales de las cadenas de valor. Las consideraciones ambientales y climáticas cobraron cierta importancia, pero siguió haciendo falta una integración más robusta de todo el sistema y mecanismos de sostenibilidad a largo plazo, especialmente para la recuperación de costos en los sistemas de riego.

5. En la EEPP se plantearon cinco recomendaciones clave para guiar el nuevo COSOP. En primer lugar, se recomendó incorporar la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático en toda la cartera. La segunda recomendación fue continuar prestando apoyo para el riego, con estrategias de sostenibilidad y de salida más sólidas. En tercer lugar, se instó a mejorar el acceso a los mercados y el desarrollo de las cadenas de valor, con el respaldo de la financiación rural inclusiva. La cuarta recomendación hizo hincapié en la necesidad de aplicar una focalización más precisa en las mujeres, las personas jóvenes y los hogares pobres, utilizando mejores datos y diagnósticos. Por último, se recomendó realizar una mayor inversión en actividades no crediticias, como el diálogo sobre políticas y el establecimiento de asociaciones, con el apoyo de un mecanismo de coordinación específico.
6. El nuevo COSOP para Egipto (2025-2030) se orienta a reducir la pobreza rural y fortalecer la seguridad alimentaria mediante el fomento de la resiliencia de los pequeños productores y las empresas rurales a las perturbaciones climáticas y económicas. Consta de tres objetivos estratégicos, a saber: i) reforzar la resiliencia al clima y la gestión sostenible de los recursos naturales; ii) mejorar la resiliencia económica por medio de cadenas de valor inclusivas, y iii) impulsar la colaboración en el ámbito de las políticas sobre la base de datos empíricos. Estos pilares guiarán las inversiones y la labor no crediticia del FIDA en Egipto durante los próximos seis años.
7. En la sección del nuevo COSOP sobre las enseñanzas extraídas, se reconocen las recomendaciones formuladas en la EEPP y se indica que se han tenido en cuenta en la teoría del cambio y en los tres objetivos estratégicos. En términos generales, este COSOP presenta un mayor énfasis que el de 2019 en el fomento de la resiliencia al clima, las cadenas de valor inclusivas y la colaboración en el ámbito de las políticas sobre la base de datos empíricos. No obstante, como se señala a continuación, en varias esferas resultaría beneficioso contar con una orientación operacional más específica para garantizar que las recomendaciones de la EEPP puedan llevarse plenamente a la práctica durante la ejecución.

II. Observaciones específicas

8. **Estrategia de focalización.** Se aprecia un verdadero avance en el hecho de que en el COSOP se aplique una combinación de focalización geográfica, directa y mediante autofocalización, sobre la base de los datos acerca de la pobreza y los criterios del registro social. Una colaboración más estrecha con el Ministerio de Solidaridad Social permitiría un uso más preciso de estos filtros y la recopilación sistemática de datos sobre el alcance desglosados en función de la situación de pobreza. En la EEPP se advirtió que la cobertura geográfica amplia puede diluir el impacto, y el COSOP podría ser más explícito en cuanto al modo en que evitará que los recursos resulten escasos para la cobertura establecida. En el nuevo COSOP se deja de señalar explícitamente a los campesinos sin tierra como grupo objetivo, a pesar de su importancia. En materia de género, los proyectos anteriores ofrecían una financiación y una capacitación básicas que por lo general no contribuían a la incorporación de las mujeres en las cadenas de valor. La nueva estrategia debería aclarar cómo se adaptarán los servicios, cómo se ampliarán los roles y cómo se reducirán las cargas de trabajo no remuneradas para garantizar una focalización genuinamente inclusiva.

9. **Inclusión financiera.** La EEPP concluyó que las líneas de financiación rural anteriores presentaban una vinculación insuficiente con los objetivos de los proyectos, ya que con frecuencia los pequeños productores y las mujeres quedaban fuera de las oportunidades de crédito, y el FIDA prestaba escaso apoyo a los bancos asociados para desarrollar productos innovadores o mejorar el acceso a los clientes. El seguimiento del uso de los préstamos era limitado, de modo que los fondos muchas veces se utilizaban para propósitos que no respondían a los objetivos programáticos. En el proyecto del COSOP se reitera el compromiso de fomentar la financiación rural inclusiva, pero se ofrecen pocos detalles sobre las medidas que se tomarán para evitar repetir esas dificultades, concretamente, cómo se elegirán las instituciones asociadas, cómo se coordinará el crédito con otros componentes, y cómo se realizará el seguimiento de los avances. Sería fundamental clarificar estas salvaguardias operacionales (por ejemplo, mediante criterios de admisibilidad explícitos para los asociados financieros, hitos para la innovación de productos, y exámenes periódicos de la cartera en función de los valores de referencia referidos a la focalización), para garantizar que la financiación rural contribuya de una forma cuantificable a los objetivos del COSOP.
10. **Acceso a los mercados y desarrollo de las cadenas de valor.** La EEPP determinó que los proyectos anteriores pusieron en marcha de forma tardía el apoyo para la comercialización, contaban con escasos conocimientos técnicos internamente y tuvieron dificultades para forjar asociaciones duraderas con los agronegocios, de modo que los resultados en cuanto al acceso a los mercados y al desarrollo de las cadenas de valor no estuvieron a la altura de las expectativas. En el nuevo COSOP las cadenas de valor inclusivas constituyen un objetivo estratégico aparte (objetivo estratégico 2), y se establece el compromiso de incorporar un análisis de mercado exhaustivo en el diseño de los proyectos. Asimismo, se insta a ampliar el apoyo a las actividades de los eslabones finales, tales como la elaboración y la agregación, y se propone atraer inversiones privadas mediante asociaciones agrícolas público-privadas y acuerdos de agricultura por contrato. En los apéndices se plantean opciones para la colaboración con el sector privado, y se mencionan las empresas agrotecnofinacieras, de logística y compradoras (tales como Mozare3, Khodar, Mahaseel Masr) que podrían ofrecer a los pequeños productores paquetes de servicios y canales de comercialización estables. Aunque esas disposiciones concuerdan con la recomendación de la EEPP de una colaboración más temprana con los actores comerciales, en el COSOP debería clarificarse la secuenciación y el seguimiento de esas asociaciones, especialmente con los proveedores de financiación rural, para evitar el enfoque fragmentado de la ejecución que se observó en iniciativas anteriores.
11. **Actividades no crediticias.** La EEPP señaló que las actividades no crediticias del FIDA en Egipto generaron resultados desiguales, y que a pesar de que en el COSOP de 2019 se puso énfasis en el diálogo en torno a las políticas, los resultados fueron limitados. Las enseñanzas extraídas no se utilizaron eficazmente para las actividades de mayor escala o para ampliar la escala, y se establecieron pocas asociaciones estratégicas. Estos problemas surgieron porque se subestimaron las necesidades de recursos, se contó con insuficientes datos empíricos y faltó orientación estratégica. En el nuevo COSOP, el objetivo estratégico 3 se refiere al diálogo basado en los datos empíricos, con el fin de centrar la labor futura en el pilar correspondiente a la alimentación de la Plataforma de Egipto del Programa sobre el Vínculo entre el Agua, la Alimentación y la Energía; atraer donaciones como la destinada a la iniciativa Aplicación a Título Experimental de Prácticas Agrícolas Climáticamente Inteligentes que Fortalezcan las Políticas, y convertir al FIDA en un “coordinador de conocimientos” para la agricultura en pequeña escala climáticamente inteligente. Si bien estos son pasos positivos, el documento carece de un plan de

colaboración detallado y con plazos estipulados, así como de resultados previstos concretos y asignaciones de recursos. Por lo tanto, la IOE reitera su recomendación de crear una hoja de ruta clara de las actividades no crediticias antes de que comience la ejecución del COSOP.

12. **Coordinación programática.** En el COSOP se reconoce la necesidad de una mayor integración entre los proyectos, y se señala que se logrará trabajar bajo un solo marco programático mediante el uso de un marco de resultados único y exámenes anuales conjuntos del Proyecto de Medios de Vida e Inversiones Agrícolas Sostenibles, el Programa de Transformación Sostenible para la Resiliencia Agrícola en el Alto Egipto, el proyecto de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas Resilientes al Clima del Valle del Nilo y las operaciones futuras. No obstante, no se expresa con claridad cómo se fomentará la colaboración en la labor cotidiana de SyE, adquisiciones y contrataciones, gestión financiera y temas transversales. El establecimiento más explícito de estas disposiciones de coordinación, más allá de la armonización de procedimientos, serviría para clarificar cómo se prevé que el programa en el país traducirá las aspiraciones programáticas en una ejecución práctica y sinérgica.
13. **Gestión del riesgo y movilización de recursos.** En el COSOP se señala la preocupación por la deuda de Egipto y se sugiere que se utilicen opciones de financiación combinada y para el clima, pero no se mencionan los tres riesgos identificados en la EEPP. El Gobierno duda en solicitar préstamos para inversiones intangibles sin planes claros de recuperación de costos y participación del sector privado, y esta duda ya está retrasando el préstamo del Programa de Transformación Sostenible para la Resiliencia Agrícola en el Alto Egipto y complicando el diseño del proyecto de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas Resilientes al Clima del Valle del Nilo. Los sistemas de recuperación de costos, especialmente para la infraestructura hídrica agrícola, aún son insuficientes, lo cual representa un riesgo de oposición fiscal a futuros proyectos. Los esfuerzos por garantizar la cofinanciación mediante donaciones también han tenido resultados magros, ya que se generaron déficits en la financiación y retrasos en la ejecución. Por lo tanto, la matriz de riesgos debería cuantificar el posible déficit de cofinanciación, estipular los valores de referencia para el apalancamiento del sector privado, e incluir planes para imprevistos que garanticen que el retraso o la reducción de los recursos externos no detengan la ejecución ni diluyan el impacto en materia de desarrollo.

III. Observaciones finales

14. El COSOP se ajusta adecuadamente a las recomendaciones de la EEPP y a los objetivos de desarrollo nacionales, en particular en términos de incorporación sistemática de prácticas climáticamente inteligentes, fortalecimiento de cadenas de valor inclusivas y mejora de la colaboración en el ámbito de las políticas. No obstante, resultaría beneficioso clarificar varios elementos operacionales, a saber: la recopilación y el seguimiento de datos sobre el alcance desglosados en función de la situación de pobreza; la definición de las salvaguardias para las asociaciones de financiación rural; la secuenciación y supervisión de la participación del sector privado; un plan estructurado y dotado de recursos para las actividades no crediticias, y disposiciones más explícitas para la coordinación entre los proyectos. La matriz de riesgos también debería reflejar mejor los cambios relacionados con la recuperación de costos y la cofinanciación. La IOE queda a disposición para brindar el apoyo necesario. La IOE acusa recibo de la carta remitida por el Gobierno de Egipto, en la que este confirma su anuencia con las recomendaciones de la EEPP y hace notar que aún no se ha firmado oficialmente el acuerdo en el punto de culminación (APC), y consecuentemente invita a la Junta Ejecutiva a que tome nota de esa situación.