
Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo al Reino de Camboya

Signatura: EB 2022/136/R.23/Add.1

Tema: 12 b) i) b)

Fecha: 18 de agosto de 2022

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a examinar las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales para 2022–2027 relativo al Reino de Camboya.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Fumiko Nakai

Oficial Superior de Evaluación

Correo electrónico: f.nakai@ifad.org

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo al Reino de Camboya

I. Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) en el Reino de Camboya en 2017. Mediante la EEPP se examinó la estrategia y el programa en el país llevada a cabo por el Fondo cuando inició sus operaciones en 1997, y se prestó especial atención al período 2007–2016. Las conclusiones y recomendaciones de la EEPP se presentaron y se sometieron al examen conjunto del FIDA, el Gobierno y otras partes interesadas y asociados para el desarrollo en un taller nacional organizado en enero de 2018.
2. Según la EEPP, los proyectos financiados por el FIDA habían contribuido a varias esferas importantes de la transformación rural, en particular mediante el apoyo a los procesos gubernamentales de descentralización y desconcentración y a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres de medios rurales. La cartera contribuyó también a la mejora de la productividad agrícola de los hogares pobres de las zonas rurales, si bien podrían haberse obtenido mejores resultados de haberse remediado algunas deficiencias (por ejemplo, el enfoque de extensión y capacitación) y tenido en cuenta otras limitaciones, como la escasez de mano de obra.
3. A pesar de los logros, la evaluación determinó que la cartera había permanecido estática hasta cerca de 2010 en un contexto rural en rápida evolución. Los proyectos reproducían a grandes rasgos los diseños y enfoques de proyectos anteriores en cuanto a formación de grupos, capacitación agrícola y servicios de extensión combinados con apoyo a los grupos a través de un fondo rotatorio. En general, la cartera no reconocía plenamente las consecuencias para los hogares rurales del aumento de las oportunidades de ingresos no agrícolas y la escasez de mano de obra.
4. En la evaluación se formulaban las siguientes recomendaciones:
 - i) Recomendación 1: Desarrollar e instrumentar una estrategia dual para la cartera que apoye: i) la comercialización agrícola, con especial atención a los pequeños productores relativamente avanzados, y ii) las estrategias de supervivencia de los hogares pobres;
 - ii) Recomendación 2: Equilibrar, con elementos tangibles, la inversión en capital humano y organizaciones rurales apoyadas por asociados estratégicos;
 - iii) Recomendación 3: Intentar que la planificación sea más estratégica y que las donaciones y la financiación proveniente de inversiones se utilicen para profundizar las alianzas con las organizaciones y asociaciones de agricultores;
 - iv) Recomendación 4: Estudiar opciones para que la cartera futura proporcione apoyo a los servicios de regulación en la agricultura, y
 - v) Recomendación 5: El FIDA colaborará con el Gobierno para elaborar una estrategia y facilitar la movilización de otros asociados a fin de que inviertan en la agricultura en pequeña escala aprovechando los proyectos en curso como plataforma, en esferas como el fortalecimiento de los servicios de extensión agrícola y el desarrollo de cadenas de valor agrícolas favorables a la población pobre.

5. En el acuerdo en el punto de culminación para la EEPP, firmado por el FIDA y el Gobierno en marzo de 2018, se indicaba su aceptación de las recomendaciones de la evaluación. En el mismo documento se indicaba también que el FIDA y el Gobierno habían decidido prorrogar el período del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para 2013–2018 a fin de armonizar el nuevo COSOP con el por entonces siguiente Plan nacional de desarrollo estratégico del Gobierno para 2019–2023. Según el examen de los resultados del COSOP llevado a cabo en diciembre de 2021, el COSOP prorrogado debía finalizar en diciembre de 2021, pero el FIDA y el Gobierno convinieron en prorrogarlo otro año más por diversas razones, entre ellas la pandemia de COVID-19. En consecuencia, conviene señalar que la EEPP está separada de la preparación del nuevo COSOP por un intervalo de unos cuatro años.
6. En el nuevo COSOP figuran numerosos datos e información y un buen análisis del contexto del país y otras cuestiones pertinentes, sobre todo en el Apéndice III (cuestiones relativas al sector agrícola y rural) y el Apéndice V (estudio de antecedentes sobre los Procedimientos para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC)), aunque no siempre queda clara la relación entre los textos principales y los apéndices o la manera en que todos ellos sirven de base a la estrategia (véanse las observaciones específicas que figuran más adelante). En general, y con independencia del tiempo transcurrido entre la realización de la PPEE y ulteriores novedades contextuales surgidas, las recomendaciones de la PPEE siguen siendo válidas a grandes líneas y aparecen reflejadas en gran medida en el nuevo COSOP, a la vez que también se tienen en cuenta cuestiones emergentes. La IOE reconoce también que algunas recomendaciones de la PPEE ya se han incorporado en el programa en el país; por ejemplo, el FIDA ha forjado una alianza con el Banco Europeo de Inversiones y ha movilizado con él financiación conjunta en relación con el Proyecto de Creación de Activos Sostenibles para los Mercados, los Negocios y el Comercio Agrícolas, diseñado después de la PPEE y aprobado en 2019, que prevé la financiación de infraestructura de cadenas de valor. Ello guarda relación con las recomendaciones 2 y 5 de la PPEE. La descripción del grupo objetivo que figura en el mismo proyecto (Proyecto de Creación de Activos Sostenibles para los Mercados, los Negocios y el Comercio Agrícolas) también se hace eco de la recomendación 1 de la PPEE. La cuestión de los servicios de regulación (recomendación 4 de la PPEE) se ha abordado en la cartera de proyectos en curso y en el nuevo COSOP (por ejemplo, poniendo de relieve el fortalecimiento de los sistemas de certificación y rastreo del origen).
7. A continuación figuran observaciones específicas que pueden tenerse en cuenta al poner en práctica el COSOP, así como en el marco del diseño y la ejecución de proyectos.

II. Observaciones específicas

8. **Grupo objetivo y estrategia de focalización.** Parecen existir incongruencias entre la descripción del grupo objetivo que figura en el texto principal y el Apéndice V del nuevo COSOP. En el texto principal (párr. 37) se describe el grupo objetivo como integrado por camboyanos pobres y vulnerables de zonas rurales cuyos ingresos son inferiores al 150% del umbral nacional de pobreza. Al respecto se mencionan dos grupos: i) pequeños agricultores que son pobres o casi pobres y propensos a sumirse en la pobreza a raíz de conmociones climáticas, de los mercados o de otro tipo, si bien cuentan con potencial productivo y pueden aprovechar las oportunidades de mercado; y ii) hogares sin tierras o con pocas tierras que están dispuestos a aprovechar las oportunidades de empleo. Ello concuerda con la recomendación 1 de la PPEE, en la que se mencionaba una estrategia dual, aunque para los hogares sin tierras o con pocas tierras la evaluación también sugería la posibilidad de actividades productivas no basadas en la tierra que complementarían las actividades no agrícolas o fuera de la explotación, y no solo oportunidades de trabajo asalariado. Por otro lado, en el Apéndice V del

nuevo COSOP se indica que el grupo objetivo central del COSOP está constituido por las organizaciones de productores [oficiales u oficiosas] y sus miembros, enunciado que no incluye claramente a los hogares sin tierras o con pocas tierras. Dependiendo de las oportunidades de que se disponga, sería útil articular, en la fase de diseño de proyectos, posibles vías que apunten a la manera y el alcance en relación con los servicios y beneficios que podrían percibir estos hogares pobres (que tal vez no sean miembros de organizaciones de productores) a partir de actividades productivas no basadas en la tierra (agrícolas o no agrícolas) o del trabajo asalariado.

9. **Grupos vulnerables.** En el Apéndice V (estudio de antecedentes sobre los PESAC) figuran análisis e información detallados sobre cuestiones de género, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. Sin embargo, en lo que respecta a la focalización, suele agruparse indistintamente a estos subgrupos conforme a descripciones bastante amplias. Existen excepciones, como la consideración de cadenas de valor que presentan mayores probabilidades de participación de determinados grupos (por ejemplo, en el párr. 39 del texto principal) o el hincapié que se hace en la información, la comunicación y la tecnología en relación con los jóvenes. Al diseñar los proyectos será necesaria una estrategia mejor diferenciada a partir del análisis de diagnóstico y la experiencia. La PPEE calificó de satisfactorio el criterio de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, pero las experiencias que culminaron en logros y enseñanzas válidos no figuran en el COSOP.
10. **Alianzas con organizaciones y asociaciones de agricultores y organizaciones de pueblos indígenas.** La PPEE evaluó positivamente la alianza forjada con organizaciones centrales de agricultores y con organizaciones de pueblos indígenas, principalmente mediante donaciones no centradas en países específicos. Entre otras cosas, la evaluación puso de relieve la contribución del FIDA a efectos de facilitar la participación de estas organizaciones en el debate sobre políticas por conducto del grupo de trabajo técnico sobre agricultura y agua. En la evaluación se recomendaba que esas alianzas prosiguieran y se fortalecieran con una planificación y un uso más estratégicos de las donaciones y la financiación proveniente de inversiones. En el nuevo COSOP se menciona el propósito de mantener la asociación con estas organizaciones, pero en términos bastante generales. Como se observaba en la PPEE, las alianzas estructuradas podían redundar en resultados distintos, y sería importante aclarar el principal objetivo que se persigue al prestar apoyo a los asociados y colaborar con ellos, aparte de las modalidades de colaboración y las necesidades de recursos (humanos, técnicos o financieros).

III. Observaciones finales

11. La IOE valora que el programa en Camboya haya incorporado en los últimos años las recomendaciones de la PPEE y que el nuevo COSOP para Camboya siga aprovechando las conclusiones de la PPEE y aborde algunas de sus recomendaciones.