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

Signatura: EB 2024/OR/20/Add.1

Tema: 7 c) ii)

Fecha: 15 de noviembre de 2024

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 Popular China.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Director Adjunto *ad interim*

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 Popular China

I. Observaciones generales

1. En 2023, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo su segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Popular China, que abarcó el período 2014-2022, 2 programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), 14 préstamos y 20 donaciones.
2. En la década de 2010, la pobreza rural absoluta disminuyó rápidamente en el país, y en 2021 se definió que el nuevo programa de desarrollo rural se concentraría en la revitalización de las zonas rurales. En este marco, el FIDA se centró en las zonas marginales a las que se daba prioridad en estos dos programas gubernamentales sucesivos, y dirigió adecuadamente la labor hacia los pequeños productores, los hogares más pobres y los agricultores jóvenes, tanto hombres como mujeres. En la EEPP se determinó que los resultados más importantes del programa en el país eran el apoyo a una transición gradual hacia una generación nueva y más inclusiva de cooperativas y otros proyectos agroempresariales, y el desarrollo de infraestructuras en las aldeas gracias a una gran cofinanciación gubernamental. Se percibían contribuciones visibles a la mejora de los medios de vida rurales mediante el aumento de la productividad y los ingresos, a la par de la reducción general de la pobreza en las zonas de los proyectos. Habida cuenta de que el país tiene un interés cada vez mayor y desempeña un papel más amplio en el desarrollo internacional, el FIDA podría haber aplicado un enfoque más estratégico en relación con la cooperación Sur-Sur y triangular en su asociación con China.
3. En la EEPP se formularon cinco recomendaciones, las cuales se aceptaron total o parcialmente en el acuerdo en el punto de culminación que el FIDA y el Gobierno firmaron en septiembre de 2023: 1) orientar el programa en China de tal manera que se preste apoyo estratégico a las cadenas de valor inclusivas a través de diferentes medios (recomendación aceptada); 2) explicar la ventaja comparativa del FIDA en el ámbito de la sostenibilidad ambiental y la resiliencia al cambio climático, en particular en las zonas marginales y las pequeñas explotaciones agrícolas (recomendación aceptada); 3) aclarar cómo ampliará el FIDA su base de asociados estratégicos, centrándose en la innovación, la ampliación de escala y el intercambio de conocimientos en esferas temáticas claramente definidas (recomendación aceptada); 4) desarrollar una visión estratégica y aclarar el papel que el FIDA ha de desempeñar en China en el ámbito de la cooperación Sur-Sur y triangular (recomendación aceptada), y 5) facilitar el acceso de China al Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos (BRAM) (recomendación aceptada parcialmente)¹.
4. El nuevo COSOP relativo a China (2025-2030) propone tres objetivos estratégicos: i) respaldar los medios de vida rurales más innovadores, competitivos y resilientes y reforzar las instituciones y la gobernanza en el ámbito rural con miras a reducir la persistente brecha de desarrollo entre las zonas urbanas y las rurales; ii) promover prácticas inteligentes desde el punto de vista ambiental y climático que refuercen la conservación y restauración ecológicas en el medio rural, y aumentar la resiliencia al clima, y iii) aprovechar los conocimientos generales y especializados de China y las innovaciones para promover prácticas ecológicas a favor de la transformación de los sistemas agrícolas y alimentarios en el plano regional y

¹ El acuerdo en el punto de culminación firmado a raíz de la EEPP se incluye como apéndice V.

mundial. La meta estratégica consiste en “revitalizar el medio rural a través de las inversiones en sistemas alimentarios y agrícolas inclusivos y sostenibles, y mediante el desarrollo de la capacidad institucional y el diseño de un marco de políticas favorable a los pequeños productores”.

5. En el nuevo COSOP se hace referencia a las recomendaciones de la EEPP (en el texto principal) y al estudio de antecedentes efectuado en el marco de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC). Estos elementos se tienen en cuenta en el COSOP, puesto que se han definido 3 objetivos estratégicos que aplican las recomendaciones 1, 2 y 4 de la EEPP, y se ha establecido que la cooperación Sur-Sur y triangular es un pilar del programa en el país. Además, el nuevo COSOP se centra especialmente en los pequeños productores en un contexto de rápida reestructuración del sector agrícola, y describe las contribuciones que hará el programa a la labor relativa a la resiliencia al clima y la agrobiodiversidad. El COSOP confirma que ya hay dos proyectos futuros que incluyen en sus presupuestos recursos obtenidos del BRAM (recomendación 5 de la EEPP). Además, se señala que el nicho del FIDA consiste en respaldar la creación de un sector agrícola verde, rentable e inclusivo, lo que se ajusta a las conclusiones de la EEPP.

II. Observaciones específicas

6. **Pequeños productores.** El texto en el que se describe la teoría del cambio (sección III.A) así como la meta del COSOP pone de relieve la manera en la que el FIDA seguirá colaborando con los pequeños productores que se dedican a la producción de alimentos, reforzando sus organizaciones y su integración en los mercados. Esto responde en términos generales a los hallazgos de la EEPP sobre la necesidad de aclarar la definición de pequeños productores. Por consiguiente, en el cuerpo del documento del COSOP deberían mencionarse con claridad los indicadores específicos que podrían utilizarse para identificar a los pequeños productores a los que va dirigido el programa. Además, no se proporciona una representación visual de la teoría de cambio descrita en los párrafos 28 a 33.
7. **Focalización geográfica.** El COSOP señala que el programa se ejecutará en las provincias occidentales y centrales, orientando la labor hacia los condados con un ingreso nacional bruto (INB) per cápita que es inferior a la media nacional (sección III.C). La descripción de la focalización (párr. 42) solo responde en parte a la recomendación 2 a) de la EEPP de definir una estrategia geográfica. Deberían ofrecerse orientaciones estratégicas explícitas que presenten cómo habrá de proceder el programa para “mantener el énfasis en los pequeños productores y los grupos vulnerables, e incorporar de manera sistemática las cuestiones de género y las relativas a la juventud en sus proyectos”, como se menciona en el párrafo 42.
8. **Instituciones rurales y modalidades de cadenas de valor inclusivas.** En consonancia con la EEPP, se utilizan los términos “instituciones rurales” (*rural institutions*) y “organizaciones de productores” rurales (*rural producers’ organizations*) en todo el texto principal y los apéndices del COSOP, lo que aporta flexibilidad en cuanto a los tipos de organizaciones que recibirán apoyo. En el expediente principal 1, que proporciona un análisis detallado de las cuestiones y oportunidades relacionadas con la pobreza rural y el sector agrícola, se mencionan diversas modalidades para el desarrollo de las cadenas de valor, incluida la prestación de apoyo a los pequeños productores empresariales individuales y la agricultura por contrato, dos opciones que, según lo determinado en la EEPP, eran inclusivas y se adaptaban a las zonas marginales. El COSOP da prioridad a las cooperativas de agricultores y las organizaciones económicas colectivas de las aldeas, también en consonancia con los hallazgos de la EEPP. No obstante, debería reconfirmar que se considerará una gama más amplia de opciones en el programa en el país.

9. **Parques agroempresariales.** El apoyo a los parques agroempresariales es una de las principales actividades que beneficiarían a las empresas en el marco del primer objetivo estratégico y una de las cuatro esferas temáticas definidas para la cooperación Sur-Sur y triangular (apéndice VII)². En el COSOP no se explica el modo en que se determinarían los modelos de parque que verdaderamente favorecen la agricultura en pequeña escala. La inversión en la infraestructura como incentivo para los agronegocios tampoco se ajusta a los hallazgos de la EEPP; de hecho, en la evaluación se determinó que debía darse prioridad a atraer empresas que tuvieran modelos de negocio sólidos e inclusivos.
10. **PESAC.** El estudio de antecedentes efectuado en el marco de los PESAC que se ha incluido en el COSOP (apéndice IV) abarca diversas cuestiones, entre las que no figura la tenencia de la tierra. Esto no se condice con la recomendación de la EEPP de aplicar los PESAC en los contratos sobre las tierras que se celebren entre los pequeños productores y las organizaciones o empresas rurales. El estudio de los PESAC no explica de qué modo se gestionarían los derechos de uso de las tierras de los pequeños productores en los parques agroempresariales y en las operaciones de las organizaciones económicas colectivas de las aldeas.
11. **Colaboración en el ámbito de las políticas.** El COSOP presenta un programa muy ambicioso de colaboración en el ámbito de las políticas nacionales, en virtud del cual el FIDA apoyaría diversas reformas en el desarrollo rural a nivel nacional (sección IV.B). El COSOP señala que la asociación entre el Gobierno y el FIDA conduciría a la elaboración de políticas basadas en los análisis empíricos de las operaciones del FIDA y en debates más amplios sobre la política sectorial. La recomendación 3 a) de la EEPP hace hincapié en el intercambio de conocimientos por medio de investigadores nacionales y centros de estudio seleccionados, centrándose en las cadenas de valor y la adaptación al cambio climático. Los requisitos de hacer un seguimiento de las vías de transición con arreglo a la Política del FIDA relativa a la Graduación de los Países por medio de indicadores específicos determinados y acordados con el Gobierno de China (apéndice III) requerirán esfuerzos adicionales por parte del equipo del FIDA. Por lo tanto, hay cierta incertidumbre en torno a la capacidad para cumplir esta ambiciosa agenda de colaboración en el ámbito de las políticas nacionales, especialmente si se consideran los escasos resultados logrados en relación con las políticas durante el período examinado en la EEPP.
12. **Asociaciones.** Si bien, en el acuerdo en el punto de culminación, el Gobierno había acordado elaborar una estrategia de asociación para 2023 en respuesta a la recomendación 3 de la EEPP, en el COSOP no se menciona si se han realizado avances al respecto. Tampoco se describe esa estrategia ni el modo en que se actuará para desarrollar este tema. En el expediente principal 4 se proporciona una lista de posibles asociados, pero no es exhaustiva. Por ejemplo, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) —con la cual el FIDA había establecido eficazmente una asociación— no figura en la lista.
13. **Estrategia de cooperación Sur-Sur y triangular.** De conformidad con la recomendación 4 de la EEPP, el COSOP incluye una estrategia independiente de cooperación Sur-Sur y triangular (apéndice VII). Esta estrategia abarca todo tipo de actuación, como el intercambio de conocimientos, la asistencia técnica, la colaboración empresarial y la facilitación del comercio. En la estrategia no se

² El desarrollo de parques agroempresariales (农业产业园) es uno de los programas nacionales en curso del Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales. Los parques suelen adoptar la forma de grandes explotaciones dedicadas a la producción a gran escala y el procesamiento poscosecha de cultivos o ganado de alto valor, y cuentan con infraestructura pública de abastecimiento de agua, gestión de residuos y acceso por carreteras. Son muy diferentes a los parques industriales que apoya la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. En el COSOP se emplea el término "parque agroindustrial", un término que suelen usar los autores chinos, para hacer referencia a la agricultura comercial como industria.

abordan dos aspectos que se han subrayado en la EEPP: i) no se evalúa adecuadamente el valor añadido del FIDA en comparación con el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, que están relativamente avanzados en este ámbito en China, y ii) se mencionan los posibles asociados nacionales, pero no se determina un orden de prioridad al respecto.

III. Observaciones finales

14. La IOE valora el modo en que el COSOP ha abordado la evolución del marco nacional de políticas y los requisitos de la Política del FIDA relativa a la Graduación de los Países. La Oficina señala que algunos aspectos de la focalización geográfica, el desarrollo de cadenas de valor inclusivas y las prioridades para las actividades no crediticias no figuraban de manera tan explícita como se había recomendado en la EEPP.
15. Estos elementos que faltan deberían abordarse de forma clara en los documentos operacionales que se preparen para el programa en el país. Revisten una importancia fundamental para alcanzar los resultados del programa y para lograr un aprendizaje eficaz en todos los niveles, tanto interna como externamente. La IOE queda a disposición para cualquier aclaración adicional que se precise.