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

Signatura: EB 2024/OR/21/Add.1

Tema: 7 c) i)

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 Argentina.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Mónica Lomeña-Gelis

Oficial Superior de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: m.lomena-gelis@ifad.org

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

I. Observaciones generales

1. En 2024, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo su segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) para la República Argentina, que abarcó el período 2011-2023, un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), seis préstamos y una selección de siete donaciones.
2. A lo largo del período de evaluación, el país atravesó una época convulsa desde el punto de vista político, institucional y económico, durante la cual la pobreza se cuadruplicó. En ese contexto, la labor del FIDA en el país ha cobrado aún más pertinencia y se suma a las iniciativas dirigidas a dar una mayor visibilidad a la agricultura familiar en un contexto en el que la política agrícola suele estar dominada por el sector de las agroexportaciones, de mayor tamaño y más moderno. En la evaluación se constató que el programa en el país era coherente con las prioridades del Gobierno de la Argentina, y que era adecuado para un sector de la población que se había visto muy afectado por el deterioro de la situación económica nacional. Los programas alcanzaron o superaron el número de hogares previsto, además de respaldar los procesos de empoderamiento de determinados grupos de mujeres rurales.
3. Entre los desafíos encontrados, la EEPP detectó deficiencias importantes en todos los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). Se obtuvieron resultados modestos en cuanto a la mejora de las capacidades de los productores y las instituciones públicas que respaldaban el desarrollo rural en los territorios. El difícil contexto de ejecución frenó los resultados referentes al aumento de los ingresos de los productores, sobre todo en los últimos años abarcados por la evaluación. La falta de una estrategia para determinar, seleccionar y prestar servicios a la población beneficiaria hizo que una parte importante de la población objetivo no recibiera ningún tipo de apoyo. Los hallazgos indican una serie de deficiencias a la hora de adaptar los planes de actividades a las necesidades de los distintos subgrupos objetivo, habida cuenta de su situación social y organizativa. Si bien la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático mejoraron en el período examinado, persisten importantes desafíos en relación con la sostenibilidad de las inversiones realizadas en el marco del programa en el país.
4. Además, también persistían algunos de los retos señalados en la anterior EEPP (2010), incluida la limitada eficiencia de la cartera. La capacidad humana del FIDA se exprimió al máximo para hacer frente a la cartera de programas y respaldar las actividades no crediticias del Fondo. Esta situación repercutió en la ejecución del programa en el país y en la capacidad para crear asociaciones con otras organizaciones internacionales que respaldan el sector agrícola nacional y con los principales agentes del sector privado, así como en la celebración de diálogos sobre políticas (calificada de muy satisfactoria en la anterior EEPP).
5. En el acuerdo en el punto de culminación, firmado por el FIDA y el Gobierno en octubre de 2024 y que figura como apéndice del nuevo COSOP, las partes manifestaron su conformidad total o parcial con las recomendaciones de la EEPP, a saber: 1) reforzar el valor añadido que ofrece el FIDA en la Argentina (acordada); 2) diseñar las intervenciones del FIDA con miras a hacer frente a la volatilidad en el país mediante la incorporación de una flexibilidad planificada y un mayor apoyo

estratégico y operativo prestado (acordada parcialmente); 3) mejorar la contribución del FIDA a la reducción de la pobreza rural adaptando sus intervenciones a las necesidades de los distintos grupos de población objetivo (acordada), y 4) reforzar el sistema de SyE (acordada).

6. En el nuevo COSOP para el período 2025-2030 relativo a la Argentina se han incorporado algunos de los principales elementos que se mencionan en las conclusiones y recomendaciones de la EEPP. En él, se proponen tres objetivos estratégicos, a saber: i) respaldar la productividad y la resiliencia al clima de los pequeños productores familiares; ii) establecer vínculos con el sector privado a fin de facilitar el acceso de los pequeños productores familiares a los mercados y los servicios financieros, y iii) fortalecer las capacidades institucionales para impulsar un desarrollo rural inclusivo, sobre todo en el ámbito provincial. A grandes rasgos, el nuevo COSOP tiene en cuenta los hallazgos de la EEPP en lo que respecta a i) el énfasis puesto en el papel del FIDA a la hora de aumentar la pertinencia y la visibilidad de la agricultura familiar; ii) la necesidad de seguir fortaleciendo las capacidades institucionales y las políticas públicas en materia de desarrollo rural y agricultura familiar; iii) la prestación de apoyo para crear plataformas de consulta ligadas a los programas y las políticas sectoriales, y iv) la necesidad de contar con un sistema de SyE más robusto, con indicadores cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada.

II. Observaciones específicas

7. **Teoría del cambio.** Aunque a la IOE le pareció útil que se diseñara una teoría del cambio en el marco del COSOP, detectó una serie de deficiencias. En la teoría del cambio que figura en el apéndice XII no se explican con claridad las tres vías descritas en el párrafo 36. Además, tampoco se incluyen las hipótesis ni se presta la debida atención a las actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, creación de asociaciones y colaboración en el ámbito de las políticas nacionales). En el Marco de Gestión de los Resultados que figura en el apéndice I, se alude a la reducción de la pobreza de los beneficiarios como un indicador clave de los objetivos del COSOP (es uno de los impactos mencionados en la teoría del cambio). Será complicado cuantificar dicho objetivo, habida cuenta de la dificultad de aislar la contribución del programa en el país del FIDA de los demás factores. Además, otro de los principales impactos que se mencionan en la teoría del cambio (a saber, "mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición") no figura entre los objetivos del COSOP. Tan solo en la descripción del tercer objetivo estratégico (párrafo 47) se hace alusión de manera indirecta al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para garantizar, entre otras cosas, la seguridad alimentaria (que no la nutrición). Estas incoherencias menoscabarán la creación de un sistema de SyE sólido que permita medir los avances hacia la consecución de los resultados previstos.
8. **Focalización y estrategias diferenciadas.** En el COSOP se da prioridad a los territorios vulnerables que presentan un gran potencial productivo y comercial, y se hace alusión a la autoselección y la focalización directa (párrafo 58). El apartado relativo a la participación del grupo objetivo (sección VI, párrafo 85) no aporta información adicional de interés. En el apéndice II se distinguen cuatro subgrupos (a saber, pequeños productores vulnerables, mujeres de las zonas rurales, Pueblos Indígenas y jóvenes del medio rural) y se enumeran distintas actividades de carácter genérico para cada grupo. Sin embargo, en el COSOP no queda clara la manera en que se llegará a los distintos subgrupos de productores familiares y Pueblos Indígenas, ni cuáles son las estrategias diferenciadas que se les ofrecerán. Por ejemplo, de acuerdo con la recomendación 3 iii) de la EEPP, no queda clara la manera en que los distintos instrumentos se adaptarán a las necesidades de los subgrupos de pequeños productores familiares, haciendo una distinción entre los instrumentos dirigidos a los pequeños productores familiares de subsistencia que tienen un contacto escaso con los mercados formales y el uso de planes de

actividades financiados con donaciones de contrapartida no reembolsables, que podrían ser de utilidad para los subgrupos de pequeños productores familiares que presenten un mayor desarrollo socio-organizativo.

9. **Fortalecimiento de las capacidades.** En el nuevo COSOP se incluyen dos objetivos estratégicos dirigidos a fortalecer las capacidades, a saber: las capacidades de los pequeños productores (objetivo estratégico 1) y las capacidades de las instituciones provinciales (objetivo estratégico 3). Sin embargo, no se detalla la manera en que esto se llevará a cabo para evitar los escollos detectados en la EEPP¹. En el Marco de Gestión de los Resultados tan solo figuran indicadores sobre el porcentaje de pequeños productores familiares y de unidades provinciales encargadas de la ejecución que reciben apoyo con el objetivo de aumentar sus capacidades, y no se incluye ningún indicador sobre la calidad de dicha asistencia. A fin de garantizar el seguimiento estrecho de los resultados relacionados con la creación de capacidad, deberían recopilarse y analizarse datos fundamentales sobre el contenido, la duración y la valoración de la calidad de las actividades de capacitación impartidas. Asimismo, será importante recopilar indicadores clave sobre las capacidades de los pequeños productores familiares (y sus grupos o asociaciones) y de las unidades provinciales encargadas de la ejecución antes y después de la prestación de apoyo. Podría adaptarse la experiencia del Programa para el Desarrollo Rural Incluyente, en el marco del cual se elaboró un Plan de Fortalecimiento Institucional integral².
10. **Creación de vínculos entre la promoción de la agricultura familiar como bien público regional y la colaboración en el ámbito de las políticas nacionales.** La labor catalizada por el FIDA a nivel regional en el seno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) influyó en el diseño de las políticas públicas sobre agricultura familiar en la Argentina³. En el COSOP se propone promover la agricultura familiar como bien público regional con miras a aumentar su visibilidad y pertinencia, sobre todo a través de la gestión de los conocimientos y la cooperación Sur-Sur y triangular. Existe poca relación entre esta iniciativa y las propuestas de colaboración en el ámbito de las políticas (párrafos 64 a 66 y apéndice XI). Además, apenas se hace alusión a la manera en que el aumento de la visibilidad de la agricultura familiar podría favorecer la ampliación de escala de los resultados o movilizar de manera sostenible las políticas públicas en la Argentina.
11. **Aumento de la coordinación y la colaboración con otros organismos financieros.** En las secciones dedicadas a las asociaciones estratégicas y la cooperación Sur-Sur y triangular, se especifica la intención de asociarse con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otras entidades de las Naciones Unidas y, además, se describe la labor para acordar un programa en materia de cooperación Sur-Sur y triangular en el seno del MERCOSUR (párrafo 76). No obstante, apenas se menciona de manera imprecisa la intención de reforzar las asociaciones con otras instituciones financieras internacionales, y tampoco se hace alusión a las principales asociaciones con otros programas sobre agricultura familiar, como los programas financiados por el Banco Mundial que se citan en la recomendación 1 iv) de la EEPP. En la EEPP se recomendó ampliar la colaboración con miras a evitar las duplicaciones indeseadas y crear sinergias, incluso si la cofinanciación no era viable.
12. **Innovación a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo (TIC para el desarrollo).** En el Marco de Gestión de los Resultados se incluyen una serie de metas sobre la proporción de beneficiarios con acceso a las tecnologías digitales para la producción y la comercialización. No obstante, podrían haberse ampliado los dos párrafos sucintos del COSOP que hacen alusión a este tema (párrafos 70 y 71), habida cuenta de que

¹ Véanse los párrafos 107 a 110, 135, 136, 139 y 142 de la EEPP.

² Véase el párrafo 109 de la EEPP.

³ Véanse los párrafos 88 a 90 y la recomendación 1 i) de la EEPP.

se trata de una de las dimensiones propuestas para responder a los requisitos de los países que superen el umbral de ingresos per cápita establecido en la Política del FIDA relativa a la Graduación de los Países. El uso de las donaciones para promover la innovación se menciona someramente (no en el marco de las TIC para el desarrollo) y como una de las esferas en las que crear asociaciones con el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la FAO. No queda claro cuál es la propuesta formulada para garantizar que las herramientas de TIC para el desarrollo se adapten a las necesidades de la población rural objetivo a fin de facilitar su acceso a los mercados y los servicios financieros. Podría brindarse más información sobre los incentivos para desarrollar soluciones de agrotecnología, comercio electrónico y tecnofinanzas (párrafos 44 y 45).

III. Observaciones finales

13. La IOE agradece la preparación del nuevo COSOP, aunque señala una serie de deficiencias en el seguimiento de ciertas recomendaciones específicas de la EEPP que tenían por objeto mejorar la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de los resultados en materia de desarrollo. Será fundamental tener en cuenta estos factores en el diseño de las nuevas operaciones, así como planificar la atención prestada a las actividades no crediticias. Asimismo, será importante seleccionar y adaptar los instrumentos de apoyo más apropiados para cada subgrupo de pequeños productores familiares (recomendación 3) y seguir perfeccionando el sistema de SyE sustentado en la teoría del cambio y el Marco de Gestión de los Resultados del COSOP (recomendación 4). Habida cuenta de la gran extensión geográfica del país y de su complejidad institucional (como la obligación de negociar la deuda subnacional con las autoridades provinciales), la IOE reitera la necesidad de fortalecer las capacidades operacionales y estratégicas del FIDA para respaldar el programa (recomendación 2 ii), acordada parcialmente). La IOE queda a disposición para cualquier aclaración y apoyo que se precisen.