



Invertir en la población rural

Junta Ejecutiva

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2024-2030 relativo a la República Democrática Federal de Etiopía

Signatura: EB 2023/OR/12/Add.1

Fecha: 23 de noviembre de 2023

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 2024-2030 relativo a la República Democrática Federal de Etiopía.

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 para el período 2024-2030 relativo a la República Democrática Federal de Etiopía

I. Antecedentes y observaciones generales

1. Durante 2022 y 2023, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la tercera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EPPP) relativa a Etiopía. El estudio abarcó el período comprendido entre 2015 y 2022, durante el cual el programa contó con una importante cofinanciación aportada por el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Africano de Desarrollo.
2. **La EPPP determinó que hubo una colaboración sólida y eficaz** entre el Gobierno de Etiopía y el FIDA para el alivio de la pobreza rural en las zonas de intervención, que se veían afectadas por un alto nivel de pobreza, por su vulnerabilidad a las perturbaciones naturales (especialmente, las sequías) y por los conflictos. El programa respaldado por el FIDA logró importantes resultados en materia de políticas al contribuir a numerosos cambios en las instituciones y las políticas. También contribuyó a reforzar la resiliencia de los medios de vida de los pequeños productores mediante el fortalecimiento de las capacidades de absorción y adaptación de los ecosistemas y la economía, gracias a un aumento sostenido de la productividad agrícola y a un mayor acceso a los servicios financieros, así como a la infraestructura social y económica en las comunidades de pastores y agropastores.
3. **No obstante, la EPPP señaló desafíos que han de abordarse para poder seguir mejorando los resultados del programa en el país.** Las principales dificultades tienen relación con lo siguiente: i) la insuficiencia del aprendizaje mutuo en todo el programa y entre los actores clave del sector rural; ii) la falta de un enfoque exhaustivo basado en las cadenas de valor y favorable a la población pobre, orientado a promover el desarrollo agrícola en el país, lo cual dio lugar a prácticas posproducción inadecuadas (en el almacenamiento, la elaboración, el acceso a los mercados y las asociaciones con los actores privados), y iii) las medidas insuficientes para proteger a los usuarios de la financiación rural y un acceso insostenible a líneas de crédito para ampliar los servicios de microfinanciación.
4. Asimismo, el margen de acción para la gestión de las cuencas hidrográficas y los pastizales fue demasiado limitado para promover la protección eficaz de los recursos naturales. Por último, las organizaciones comunitarias siguieron enfrentando dificultades para el funcionamiento autónomo, lo cual socavó su eficacia y capacidad para sostener los logros de los proyectos.
5. **La EPPP formuló cinco recomendaciones:** i) incluir explícitamente en los objetivos estratégicos del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) los aspectos relativos al fomento de cadenas de valor en favor de los pobres; ii) mejorar el apoyo para el fomento de la resiliencia, especialmente en las zonas rurales remotas en situación de fragilidad, desarrollando aún más las capacidades de absorción y adaptación; iii) consolidar y mantener los resultados logrados en relación con la inclusión financiera; iv) ampliar la escala del enfoque de transformación en materia de género aplicándolo a otros proyectos, y v) facilitar el intercambio de enseñanzas para mejorar la consolidación de los resultados obtenidos en el marco del programa y en el sector agrícola.

6. **Los principales elementos de las conclusiones y las recomendaciones planteadas en la EEPP se han incorporado de forma acertada al COSOP para 2024-2030.** Tomando en cuenta las enseñanzas clave derivadas de los hallazgos de la EEPP, el nuevo COSOP ha establecido dos objetivos estratégicos, a saber: i) aumentar la resiliencia y la productividad de los ecosistemas en las tierras bajas áridas y semiáridas y las tierras altas con déficit hídrico, y ii) fortalecer las cadenas de valor agrícolas que brindan oportunidades para incrementar los ingresos, generar más empleo rural, y mejorar la disponibilidad y el consumo de alimentos nutritivos. El primer objetivo estratégico es coherente con la segunda recomendación de la EEPP y favorecerá las inversiones para promover el uso de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes y sostenibles, además de la mejora de la productividad y las tecnologías poscosecha. El segundo objetivo estratégico está en consonancia con la primera recomendación de la EEPP. El COSOP propone intervenciones concretas para el desarrollo de las cadenas de valor en favor de los pobres que tienen en cuenta la nutrición, lo cual se logrará mediante el aprovechamiento de productos básicos (tanto agrícolas como ganaderos) que tienen un alto valor y un buen contenido nutricional y que generan oportunidades comerciales. Se prevé que los enfoques orientados a los mercados y la intermediación financiera rural contribuyan a alcanzar ambos objetivos.

II. Observaciones específicas

7. **A diferencia de los objetivos estratégicos, que están bien formulados, la meta general del COSOP es menos clara.** La meta se plantea del siguiente modo: "contribuir a la transformación de la agricultura etíope para que esta aumente su productividad y amplíe sus vínculos con el resto de la economía, mejore su resiliencia a las perturbaciones y dé más cabida a los hogares pobres y vulnerables [de las zonas rurales] que sufren malnutrición e inseguridad alimentaria, lo que favorecerá también la transformación de los sistemas alimentarios". Puede observarse que la meta engloba numerosos conceptos y objetivos que deben tratarse por separado. Es preciso aplicar un enfoque firme y explícito con respecto a la meta de transformación, incorporando solamente los aspectos concretos fundamentales, como, por ejemplo, los vínculos entre la productividad y la economía, la resiliencia y la inclusión. De esa forma se contribuirá a la claridad y se facilitará la evaluación de los avances hacia el logro de la meta en una etapa posterior.
8. **El COSOP incluye un análisis de la fragilidad que resulta pertinente y útil como guía para las operaciones.** En la nota de la evaluación de la fragilidad (véase el apéndice V) se analizan los principales factores causantes de la fragilidad contextual, a saber: i) las tensiones políticas y los conflictos; ii) el cambio climático y la degradación ambiental que ocasionan una mayor vulnerabilidad y una menor resiliencia; iii) las deficiencias de las instituciones y los sistemas de gobernanza; iv) las controversias fronterizas entre Estados, y v) el bajo nivel de desarrollo humano. El COSOP reconoce que los desastres y los conflictos pueden minar los esfuerzos de desarrollo, y, por lo tanto, los hogares afectados deben restablecer sus sistemas de medios de vida antes de poder retomar una senda de crecimiento efectivo. El COSOP pretende aplicar un enfoque basado en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz para fomentar la resiliencia de las comunidades y los sistemas ante las perturbaciones y los desastres. Este objetivo se logrará mediante la asociación con actores que tienen una ventaja comparativa en esta esfera, a saber, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

9. **La IOE determinó que la teoría del cambio formulada en el COSOP resulta de utilidad, aunque subestima la importancia y la función de las actividades no crediticias.** El documento del COSOP incluye una teoría del cambio detallada en el apéndice I.b) donde se presentan dos vías de impacto principales, que corresponden a los dos objetivos estratégicos y pueden alcanzarse por medio de seis efectos directos. Los principales supuestos comprenden un entorno de políticas y empresarial favorable para el desarrollo de las pequeñas empresas que participan en las actividades de las cadenas de valor y una respuesta positiva de los actores del sector privado en materia de asociaciones. No obstante, el COSOP presta escasa atención a las actividades no crediticias (asociaciones en el ámbito de las operaciones, diálogo sobre políticas y gestión de los conocimientos). En la teoría del cambio se tratan como insumos (actividades de apoyo), sin determinar productos concretos ni los recursos que se requerirían para dar lugar a esos productos.
10. **El COSOP prevé mejorar los mecanismos de aprendizaje, como se recomienda en la EEPP, que tienen que ponerse en práctica.** Asimismo, entre las actividades de gestión de los conocimientos, prevé la realización de exámenes anuales para generar enseñanzas en el ámbito de los proyectos y de la cartera, ya que esto contribuirá a la ampliación de escala de las buenas prácticas, las innovaciones y la tecnología. Dado que el COSOP no es lo suficientemente explícito en este punto, es esencial que en una etapa posterior se formule un marco operacional sobre la gestión de los conocimientos con objeto de especificar las principales actividades (por ejemplo, los exámenes anuales previstos, las comunidades de práctica y las modalidades para su implementación). De este modo se impulsará la generación de conocimientos y de enseñanzas, así como su utilización efectiva en los procesos de toma de decisiones y cambios en las políticas.
11. **En lo que respecta a reforzar las instituciones comunitarias y las organizaciones de productores, el COSOP ofrece una orientación general al referirse al fortalecimiento de las instituciones.** La EEPP subrayó que las instituciones comunitarias desempeñan funciones fundamentales, pero que su escasa capacidad obstaculiza su eficacia y la posibilidad de sostener los logros de los proyectos. Sin embargo, no hay ningún producto específico en la teoría del cambio ni en el marco de gestión de los resultados que refleje la función y la importancia de las instituciones comunitarias en los contextos de intervención, en particular en las situaciones de fragilidad. El diseño de los proyectos en el marco de este COSOP deberá tener en cuenta esta carencia.

III. Observaciones finales

12. La IOE valora la mejora de la calidad de este COSOP y la incorporación exhaustiva de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la EEPP. No obstante, algunos puntos merecen una consideración más explícita y otras medidas que permitan poner en práctica aspectos clave de la estrategia. En particular, será importante que:
- se preste la debida atención a las actividades no crediticias tratándolas como objetivos institucionales con productos asociados, y que se destine los recursos financieros necesarios para su ejecución, y
 - se formulen marcos específicos para llevar a la práctica temas y orientaciones esenciales contemplados en el COSOP, como, por ejemplo, la gestión de los conocimientos y el fortalecimiento de las instituciones comunitarias.