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

Signatura: EB 2024/OR/10/Add.1

Fecha: 28 de agosto 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 Kirguisa .

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 relativo a la República Kirguisa

I. Observaciones generales

1. En 2022, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo una evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Kirguisa, que abarcó el período comprendido entre 2009 y mediados de 2022. El alcance de la EEPP incluyó una nota sobre la estrategia en el país (2016), un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para el período 2018-2022, 5 proyectos financiados mediante préstamos, 4 donaciones por países y 14 donaciones de escala regional y mundial que incluían a Kirguistán como país receptor.
2. El país ha avanzado considerablemente en la reducción de la pobreza, aunque la COVID-19 y la guerra de Ucrania han hecho retroceder algunos de los avances debido al regreso de muchos migrantes económicos de la Federación de Rusia (y la consiguiente reducción de las remesas). Persiste una brecha de pobreza entre las zonas rurales y urbanas, así como una importante desigualdad de género, y Kirguistán es muy vulnerable a los peligros relacionados con el clima. Desde el proceso de privatización que tuvo lugar al final del período soviético, los medios de vida rurales han dependido de los pequeños ganaderos y agricultores. Sin embargo, los productores se enfrentan a la degradación de los recursos de pasto debido al sobrepastoreo y a una gestión deficiente. El FIDA ha desempeñado un papel fundamental en la prestación de apoyo a los hogares rurales, a través de intervenciones de apoyo a la gestión de los pastizales, la mejora de la ganadería y las infraestructuras conexas y la prestación de servicios veterinarios. Con el desarrollo de un programa a largo plazo focalizado en el sector ganadero, el trabajo en los ámbitos comunitario y político, y el fomento de asociaciones con otros asociados para el desarrollo, el FIDA ha asumido un satisfactorio papel de liderazgo.
3. En el acuerdo en el punto de culminación, firmado por el FIDA y el Gobierno en mayo de 2023 (apéndice VI del nuevo COSOP), se indicaba su conformidad con las recomendaciones de la EEPP, a saber: 1) revisar los ejes estratégicos, sobre la base de un análisis más detallado de la pobreza rural y los medios de vida (acordado); 2) adoptar un enfoque centrado en las cadenas de valor y el desarrollo de agrupaciones en favor de los pobres, y explorar oportunidades para facilitar un mejor uso de las entradas de remesas (acordado); 3) consolidar los logros en materia de gestión de pastizales y servicios veterinarios, y las medidas para lograr la sostenibilidad (acordado), y 4) reforzar el apoyo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (acordado).
4. En el nuevo COSOP 2025-2030 relativo a Kirguistán se proponen tres objetivos estratégicos: i) aumentar la productividad y los ingresos de los pequeños productores procedentes de la agricultura, con especial atención a la ganadería; ii) apoyar la gestión sostenible de los recursos naturales y mejorar la resiliencia de los pequeños productores al cambio climático, y iii) mejorar los medios de vida rurales mediante la adición de valor, la formación y el acceso a financiación.
5. El nuevo COSOP tiene en cuenta los hallazgos de la EEPP, en particular con respecto a i) la continuación del enfoque programático a largo plazo y con buenos resultados sobre la gestión del ganado y los pastizales; ii) la ampliación de las actividades veterinarias para reducir la morbilidad y motivar a los veterinarios jóvenes; iii) la continuación de la labor de empoderamiento y creación de capacidad de los comités sobre pastizales y los grupos de ganaderos, con especial atención a la sostenibilidad

social, económica y ambiental (incluida una mayor inclusión de las mujeres y la gente joven, y la mejora de los mercados). En el COSOP también se señala la necesidad de hacer hincapié en las medidas ambientales y climáticas; y de asignar presupuestos específicos para iniciativas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.

6. Todas estas propuestas son lógicas y pertinentes. A continuación se formulan algunas observaciones específicas relativas a una mayor armonización con las recomendaciones de la EEPP.

II. Observaciones específicas

7. **Focalización a favor de los pobres.** Como se señala en la recomendación 1 de la EEPP, debe garantizarse un enfoque en favor de la población pobre. Las intervenciones anteriores del proyecto no fueron acompañadas de medidas adecuadamente focalizadas en las personas pobres y los grupos vulnerables. En la sección III.C del COSOP se describen las diferentes estrategias de focalización y, si bien se señala la importancia de focalizarse en las mujeres y la gente joven, se centra principalmente en los ganaderos (que no suelen ser los más pobres de la comunidad). En la EEPP se propuso un enfoque mixto, con un mayor esfuerzo por encontrar formas de beneficiar a los miembros más pobres de la comunidad, por ejemplo a través de puestos de trabajo u oportunidades no agrícolas dentro de las cadenas de valor.
8. **Acceso a los mercados.** En la teoría del cambio (sección III.A y marco de resultados, apéndice I) y en el objetivo 3 del COSOP (sección III.B) se hace referencia a facilitar a los pequeños agricultores (incluidas las mujeres y la gente joven) el fortalecimiento de su capacidad empresarial para acceder a los mercados. El COSOP prevé aprovechar los buenos resultados obtenidos en el del pasado, como la experiencia del Proyecto de Acceso a los Mercados (sección III.B, párrafo 27). Sin embargo, aunque algunos aspectos de este proyecto obtuvieron buenos resultados, se produjeron importantes retrasos y dificultades en los desembolsos, y el establecimiento de la plataforma de alianza público-privada de productores en el marco del proyecto y la financiación de la cadena de valor fue deficiente. En la recomendación 2, la EEPP hacía hincapié en la adopción de un enfoque estratégico para el desarrollo de cadenas de valor en favor de la población pobre. Por consiguiente, si bien el trabajo en la cadena de valor y la vinculación con los mercados son elementos vitales para la sostenibilidad, será necesario realizar un esfuerzo considerable para vincular realmente a los pequeños agricultores con el sector privado e impulsar nuevas actividades, en lugar de subvencionar operaciones que se habrían producido en cualquier caso. En el diseño de los proyectos se necesitará un enfoque operacional bien definido, en consonancia con el objetivo 3 del COSOP.
9. **Sostenibilidad del sector veterinario.** El FIDA ha prestado un apoyo considerable a la educación, así como al sector veterinario público y privado, y tiene previsto, con razón, seguir haciéndolo para controlar las enfermedades animales. No obstante, existen dificultades con la oferta y la demanda. Los ganaderos se están moviendo a un sistema privatizado y se espera que paguen por los servicios veterinarios, la inseminación artificial y las vacunas. Sin embargo, tras décadas recibiendo prestaciones estatales, su disposición a pagar es limitada (y disponen de recursos escasos). En la recomendación 3 de la EEPP se señalaba la importancia de asegurar una financiación constante para los programas de vacunación y el tratamiento de las principales enfermedades animales, a fin de limitar el riesgo de brotes de enfermedades animales (y humanas) y mantener los buenos resultados obtenidos hasta la fecha. En el COSOP se declara la intención de animar a los ganaderos a pagar por los servicios veterinarios (sección III.B, párrafo 29); sin embargo, es necesario dar más detalles sobre cómo se logrará esto.

10. Además, en Kirguistán, como en muchos otros países, el cuadro de veterinarios está envejeciendo. La gente joven tiene cada vez menos interés en trabajar como veterinarios privados en zonas rurales, con largas jornadas, trabajo duro y escasos ingresos. Los proyectos financiados por el FIDA han apoyado en el pasado becas para la gente joven de las zonas rurales y han concedido donaciones para equipar a los veterinarios en general. Se trata de buenas iniciativas que está previsto que continúen en el COSOP (sección III.B, párrafo 31). En la EEPP también se señaló que podría ser necesario encontrar aún más incentivos para los veterinarios ganaderos a fin de garantizar la disponibilidad del servicio para los productores en el futuro.
11. La EEPP señaló como motivo de grave preocupación la sostenibilidad financiera de la Cámara Veterinaria. Si el Gobierno no garantiza la observancia del registro de veterinarios, es poco probable que disponga de financiación adecuada para continuar con su función reguladora y educativa. En el COSOP se menciona (sección III.B, párrafo 28) que es una institución fundamental para la sostenibilidad del programa en el país, pero no se refleja ningún medio para mantenerla.
12. **Mejora del uso de los pastizales gestionados por la comunidad.** Tanto en la EEPP como en el COSOP se señalan las graves limitaciones de la gestión sostenible de los pastizales. Aunque los ganaderos y los comités sobre pastizales reconocen la importancia de una buena gestión de los pastizales, en la EEPP se halló que siguen centrándose en la cantidad y no en la calidad del ganado. Las remesas suelen utilizarse para comprar más ganado, lo que conduce al sobrepastoreo. No se aplican suficientes instrumentos para limitar el tamaño de los rebaños. Las actividades de restauración de pastizales han surtido efecto, pero solo a pequeña escala. No se invierte lo suficiente en la mejora de la calidad del ganado, como los servicios de inseminación artificial, junto con la mejora del acceso al mercado. En el COSOP (sección III.B y apéndice I) se señala acertadamente la importancia del fortalecimiento institucional y financiero y del desarrollo de capacidades de las asociaciones de usuarios de los pastizales y de los comités sobre pastizales para que puedan gestionar mejor la producción de pastizales y la gestión de los rebaños. Las propuestas técnicas de actividades relacionadas con la rotación de pastos, la resiembra y demás son acertadas; sin embargo, es necesario fortalecer el mandato de las asociaciones de usuarios de los pastizales y de los comités sobre pastizales para hacer cumplir las medidas relativas a la gestión de los pastizales y la sanidad animal. Esto se menciona como un objetivo de política en el COSOP (sección IV.B., párrafo 42), pero tendrá que ser operacionalizado en términos de enfoques para empoderar a los comités sobre pastizales para lograr una gestión sostenible de los pastos y estudiar la posibilidad de establecer medidas disuasivas para la tenencia de grandes rebaños. En la recomendación 3 se hacía hincapié en la necesidad de aplicar, cumplir y hacer cumplir las políticas y la legislación vigentes.
13. La idea de encontrar posibles formas de pago de los créditos de carbono tiene interés, especialmente porque podría proporcionar un flujo financiero más estable a los comités sobre pastizales, lo que permitiría mejorar la supervisión y la calidad de los pastizales. En el COSOP se hace referencia a la posibilidad de utilizar el Fondo de Financiación para Remesas del FIDA y la Plataforma para Remesas, Inversiones y Emprendimiento de los Migrantes (PRIME) en Asia Central, financiada por la Unión Europea, para transferir las remesas de forma segura y apoyar las actividades generadoras de ingresos. Como se recomienda en la EEPP (recomendación 2), sería importante que el FIDA perfilara actividades claras para ayudar a reorientar el uso de las remesas, en un esfuerzo por evitar el sobrepastoreo.
14. **Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.** Aunque en la EEPP se elogió la labor realizada con el Sistema de Aprendizaje Activo de Género (GALS) y el Aprendizaje Práctico Empresarial en favor de la Innovación (BALI), su escala ha sido bastante reducida hasta la fecha. En el COSOP (sección III.B) se describe el plan para ampliar el uso de estas herramientas en los proyectos. Las metodologías basadas en los hogares tienen la desventaja de requerir un apoyo intensivo, y llevará tiempo ampliarlas a gran escala. Por consiguiente, como se señala en la

sección sobre género de la EEPP (y, por ejemplo, en el párrafo 23 del resumen de la EEPP), es importante integrar las consideraciones de género en todas las actividades, así como trabajar con las normas sociales. Dadas las funciones relativamente limitadas de las mujeres en la producción ganadera en la actualidad, será necesario estudiar formas de cambiar las actitudes, aumentar su voz y participación genuina en los comités sobre pastizales o diversificar a nuevas actividades. Esto requerirá la facilitación y un mayor apoyo de personal, así como la creación de vínculos con otras organizaciones. Es encomiable que el COSOP recomiende metas y presupuestos en materia de género para todas las actividades.

15. **Teoría del cambio.** Los efectos directos estratégicos que se señalan en la teoría del cambio son lógicos a tenor de la labor que ha realizado anteriormente el FIDA en el país y de los resultados de la EEPP. Sin embargo, actualmente no se hace suficiente hincapié en las interrelaciones entre los resultados y las vías de impacto, y los obstáculos, riesgos e hipótesis se enumeran simplemente sin explicar cómo se afrontarán o mitigarán. Por ejemplo, las intervenciones dirigidas a promover la producción ganadera sostenible y la producción forrajera sostenible están intrínsecamente interrelacionadas, mientras que en la teoría del cambio se presentan a lo largo de diferentes vías sin ningún vínculo. Del mismo modo, la mejora de las capacidades empresariales y el acceso a la financiación pueden conducir a mayores oportunidades de empleo, pero se encuentran dentro de dos vías distintas no vinculadas. Esta falta de consideración de la interconexión en la teoría del cambio debilita la lógica que sustenta los cambios decisivos previstos. Como fuente potencial de deficiencias operacionales, esto debería corregirse.

III. Observaciones finales

16. La IOE agradece la preparación del nuevo COSOP, que continúa la valiosa labor realizada por el FIDA en Kirguistán. Algunos de los puntos mencionados anteriormente, derivados de la EEPP, ayudarán a diseñar nuevas operaciones para hacer frente a los problemas de Kirguistán. La IOE queda a disposición para cualquier aclaración y apoyo que se precisen.