



Invertir en la población rural

Junta Ejecutiva

136.º período de sesiones

Roma, 13 a 15 de septiembre de 2022

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

Signatura: EB 2022/136/R.24/Add.1

Tema: 12 b) ii) a)

Fecha: 18 de agosto de 2022

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 de Malawi.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Johanna Pennarz

Oficial Principal de Evaluación

Correo electrónico: j.pennarz@ifad.org

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

I. Observaciones generales

1. En 2021, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo la primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a Malawi, que abarcaba el período comprendido entre 2011 y 2021. La cartera para este período constaba de 7 préstamos por un total de USD 437,3 millones, 65 donaciones (a nivel mundial, regional y nacional) por valor de USD 160,2 millones, y diversas actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, asociaciones y actuación en materia de políticas).
2. En la EEPP se consideró moderadamente satisfactorio el logro general de la estrategia y el programa del FIDA en el país. Uno de los puntos fuertes del programa en el país era su focalización en las comunidades pobres y marginadas y en la prestación descentralizada de servicios. En la EEPP se señalaban logros positivos, en particular con respecto a la pertinencia y la coherencia del programa en el país, la mayor atención del programa de préstamos a los temas prioritarios del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), como la adaptación al cambio climático y el género, y la mayor atención a las actividades no crediticias. Se habían producido problemas persistentes, debido a la escasa capacidad de los asociados en la ejecución, que habían provocado grandes retrasos y socavado los resultados del programa. El carácter ambicioso y complejo de los diseños recientes de los programas y proyectos sigue siendo un problema de cara a la ejecución, dadas las capacidades que existen a nivel nacional y local.
3. En la EEPP se formulaban tres recomendaciones, que fueron aceptadas en el acuerdo en el punto de culminación firmado entre el Gobierno y el FIDA. Estas eran las siguientes: 1) adoptar un enfoque explícito para abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición crónicas mediante sistemas de producción diversificados y sostenibles como uno de los objetivos del COSOP.; 2) elaborar un enfoque estratégico para ampliar el impacto y la escala de las prácticas y las iniciativas exitosas, y 3) resolver los cuellos de botella mediante la atención de las limitaciones de capacidad concretas en los distintos niveles.
4. El COSOP para el período 2023-2030 incorpora las constataciones, conclusiones y recomendaciones de la EEPP. Sus dos objetivos estratégicos son: mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, que se logrará mediante el aumento de la productividad agrícola y la resiliencia al cambio climático de los agricultores en pequeña escala (objetivo estratégico 1); y mejorar el acceso a mercados y servicios agrícolas remuneradores, especialmente para las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales (objetivo estratégico 2).

II. Observaciones específicas

5. El COSOP es un documento bien presentado que se basa en amplios análisis y datos (incluidos en los apéndices), además de las constataciones de la EEPP. La IOE aprecia el hecho de que el COSOP haga amplias referencias a la EEPP en el texto principal y en los apéndices. El COSOP incorpora las principales conclusiones y recomendaciones de la EEPP, en particular en lo que respecta a la lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición persistentes (objetivo estratégico 1), a la mejora de la atención prestada al cambio climático y a la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente (párr. 22), a la ampliación de escala de las prácticas con buenos resultados de los proyectos en curso (párr. 21) y a la mayor focalización en favor de los pobres, las cuestiones de género y los jóvenes (párr. 26). Si bien la

continuidad del enfoque temático de la cartera y la profundización en los logros y el impacto son aspectos positivos del COSOP, sigue siendo impreciso en lo que respecta a algunos de los principales problemas que se destacan en la EEPP.

6. **Estructura imperfecta de la cadena de valor.** En anteriores evaluaciones de la IOE y el Banco Mundial de los proyectos apoyados por el FIDA en Malawi se han señalado sistemáticamente los escasos logros en cuanto al acceso de los productores en pequeña escala a los mercados, conclusión que se confirma en una evaluación realizada recientemente por la División de Investigación y Evaluación del Impacto del FIDA (véase el apéndice V). En la evaluación de los resultados del proyecto del Programa de Mejora de los Medios de Vida y la Economía Rural, realizada por la IOE en 2020, se señalaron como razones principales una legislación desfavorable, un sector privado débil y un empoderamiento insuficiente de las organizaciones de agricultores. El COSOP incluye inversiones en instalaciones de cadena de valor y apoyo a las plataformas de cadena de valor, pero no explica cómo se abordarán las deficiencias fundamentales de la estructura de la cadena de valor. El COSOP también se compromete a empoderar a las organizaciones de agricultores en pequeña escala, y aunque el Marco de Gestión de los Resultados (MGR) incluye indicadores conexos en el objetivo estratégico 2 (véase el apéndice I), no explica con detalle cómo se superarán las limitaciones anteriores. En la EEPP se señalaba que la mayoría de las organizaciones de agricultores apoyadas por el programa en el país todavía carecían de reconocimiento legal y de poder de negociación en el mercado, y esa constatación se reitera en el apéndice VIII del COSOP. En el COSOP se reconoce el importante papel que desempeña el sector privado (párr. 21); sin embargo, no se especifican los riesgos relacionados con las deficiencias del sector privado. En la evaluación de los resultados del proyecto del Programa de Mejora de los Medios de Vida y la Economía Rural se recomendaba reforzar la atención al empoderamiento de los agricultores mediante la mejora de la creación de capacidades, el acceso a la financiación, el acceso a información y la creación de vínculos institucionales. También se recomendaba la integración sistemática de la responsabilidad social y la diligencia debida en el apoyo a las asociaciones y cooperativas. Aunque la Dirección estuvo de acuerdo con la recomendación, no se ha hecho un seguimiento de ella en el COSOP.
7. **Capacidad de ejecución y coordinación limitada.** En la EEPP se ponía de relieve la insuficiencia de las capacidades del Gobierno para la ejecución y la coordinación a nivel central y local. Asimismo, se recomendaba dotar a las unidades de coordinación de los proyectos de tiempo y apoyo técnico adicionales y adoptar un enfoque coordinado por los donantes para fortalecer las funciones de supervisión y gestión de los consejos de distrito. En el COSOP se afirma que “se abordará de forma holística la necesidad de una ejecución eficiente y eficaz del programa a tres niveles diferentes, y se garantizará la sostenibilidad de los productos y efectos directos”, principalmente a través de la formación, el intercambio y el aprendizaje. La financiación mediante donaciones adicionales de la Iniciativa de Transformación Agrícola Africana (AATI) puede ayudar a mitigar las carencias técnicas de las capacidades del personal a corto plazo, pero será insuficiente para resolver los problemas pertinentes de la falta de personal gubernamental y la escasa descentralización funcional, que han afectado negativamente a los resultados del programa durante mucho tiempo. Así pues, en la EEPP se recomendaba que se definieran en el COSOP mecanismos para apoyar al Gobierno en la aplicación de la descentralización.
8. **Sistemas de seguimiento y evaluación endebles.** En la EEPP se reconocía que el programa había invertido ampliamente en el seguimiento y evaluación (SyE). Sin embargo, se señalaban deficiencias persistentes en el SyE, como la insuficiente atención prestada a los efectos directos del programa y a los indicadores de impacto; la insuficiente retroinformación sobre la calidad de la ejecución y el desempeño de los proveedores de servicios, y el uso insuficiente de herramientas

innovadoras de SyE financiadas con donaciones. Los sistemas de SyE también deben hacer un seguimiento de la medida en que los agricultores adoptan o abandonan las buenas prácticas agrícolas promovidas por los proyectos. En la EEPP se afirmaba que el FIDA debía intensificar su asistencia técnica y mejorar el rendimiento de los sistemas de SyE (incluida la calidad de los datos) y la extracción de enseñanzas de los éxitos y los fracasos. También se recomendaba que la presentación de informes y la medición del impacto de las intervenciones relacionadas con el clima siguieran las normas internacionales, como las adoptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, o se centraran en la cobertura por zonas, lo que permitiría un análisis más preciso del impacto de los proyectos en la adaptación al cambio climático. La IOE observa que, a pesar de la importancia de la adaptación al cambio climático, no se ha incluido ningún indicador de ese tipo en el MGR. En consonancia con las observaciones anteriores, la IOE observa que el MGR no proporciona valores de referencia a pesar de que cuatro de las cinco operaciones que incluye ya han superado la mitad de período y tres operaciones finalizarán en 2023. La ausencia de valores de referencia limita la pertinencia del MGR como instrumento de seguimiento.

III. Observaciones finales

9. La IOE aprecia la calidad del COSOP y su amplia referencia a las constataciones, conclusiones y recomendaciones de la EEPP. Las cuestiones relativas al inferior desempeño e impacto deberían recibir la atención constante de la Dirección, y deberían adoptarse medidas correctivas en el marco del programa en el país. La IOE recomienda que en el programa en el país se aborden los importantes problemas señalados anteriormente mediante estrategias y acciones específicas a lo largo del próximo ciclo de programación.