

Signatura: EB 2010/110/R.10/Add.1
Tema: 6 c)
Fecha: 9 diciembre 2010
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2009

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Shyam Khadka
Gerente Superior de la Cartera
Tel.: +39 06 5459 2388
Correo electrónico: s.khadka@ifad.org

Envío de documentación:

Liam F. Chicca
Oficial encargado de los Órganos Rectores
Tel.: +39 06 5459 2462
Correo electrónico: l.chicca@ifad.org

Junta Ejecutiva — 101º período de sesiones
Roma, 14 a 16 de diciembre de 2010

Para **examen**

Índice

Abreviaturas y siglas	i
I. Introducción	1
II. Diferencias entre los resultados notificados por los sistemas independientes y por el sistema de autoevaluación del FIDA	2
III. Resultados generales y ámbitos que requieren más atención	3

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación del FIDA
PRISMA	informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección
RIDE	informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2009

I. Introducción

1. En los últimos años, la dirección del FIDA ha puesto especial énfasis en la mejora de sus sistemas de autoevaluación de proyectos al establecer: i) un sistema autónomo de evaluación de la calidad de los proyectos y de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) antes de presentarlos a la Junta Ejecutiva; ii) un apoyo a la ejecución de los proyectos más riguroso gracias a que el FIDA ha asumido la función de supervisión de los proyectos, y iii) un examen de los resultados de **todos** los proyectos terminados durante el período de examen. Con estos instrumentos, la dirección del FIDA puede realizar un examen exhaustivo de los resultados de su cartera de proyectos e informar sobre estos resultados a la Junta Ejecutiva por medio del informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). El RIDE se rige por el marco de medición de los resultados que la Junta Ejecutiva aprobó en septiembre de 2009. El RIDE también es el vehículo principal con el que la dirección del FIDA expone su respuesta al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI).
2. En vista de lo anterior, la presente nota se centra en comparar las constataciones del ARRI con los resultados obtenidos de los informes de autoevaluación (informes finales de proyectos o IFP), y aborda también algunas de las cuestiones más amplias relacionadas con los resultados que se mencionan en el ARRI de 2010.
3. En el ARRI de este año hay varias novedades. En primer lugar, basa sus conclusiones y recomendaciones en el conjunto de datos obtenidos combinando las muestras de evaluaciones realizadas en un período de tres años y calculando medias móviles trienales para determinar las tendencias de los resultados. Este avance metodológico aborda, en gran medida, la cuestión que planteó la dirección del FIDA en el pasado sobre el tamaño insuficiente de las muestras de evaluaciones consideradas en un año dado cualquiera.¹ En segundo lugar, en el ARRI de este año se han analizado las evaluaciones de los programas en los países por separado y se ha evaluado el desempeño del FIDA con respecto a las actividades no crediticias: el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el fomento de las relaciones de asociación. En tercer lugar, pese a la dificultad para encontrar publicaciones pertinentes sobre evaluación (párrafo 206) y las limitaciones para obtener información relevante (párrafo 204), en la sección sobre el tema de aprendizaje de este año (es decir, la eficiencia) se hacen algunas observaciones oportunas relativas al desempeño del FIDA y el de las entidades con las que se compara, acerca de la eficiencia económica de los proyectos que reciben apoyo del FIDA y de la eficiencia de la propia institución.
4. La dirección del FIDA acoge favorablemente las novedades introducidas en el ARRI y refrenda en gran medida las constataciones y recomendaciones que figuran en el informe. La dirección del FIDA desea también informar a la Junta Ejecutiva de que la relación entre la dirección y la Oficina de Evaluación (IOE) del Fondo ha mejorado notablemente en los últimos años. En consecuencia, el intercambio de conocimientos entre ambas ha aumentado. Como se informó a la Junta Ejecutiva en septiembre a través del informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las

¹ Véase la "Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2006" (EB 2007/92/R.7/Add.1), párrafos 2 y 3. Incluso con un conjunto de muestras mucho más amplio, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial afirma que "[hay] imprecisiones en los datos anuales; la variación de año a año no [es] representativa de ninguna tendencia en particular (...) y las medias trienales [proporcionan] una imagen más completa" (Banco Mundial, Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2009).

recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA), la dirección hace un seguimiento y aplica rigurosamente las recomendaciones de la IOE.

5. No obstante, se sugiere a la Junta Ejecutiva que al interpretar estos resultados tome en consideración lo siguiente:
 - a) Según se muestra en el cuadro 1 del ARRI, los 17 proyectos evaluados en 2009 fueron aprobados por la Junta Ejecutiva del FIDA entre abril de 1995 y diciembre de 2001, con una fecha "media" de aprobación de mediados de 1999.² Más de la mitad de estos proyectos se completaron entre 2004 y 2008. En consecuencia, no se beneficiaron del nuevo modelo operativo del FIDA, que consta de un nuevo proceso de diseño, un sistema de garantía de la calidad autónomo, supervisión directa y presencia en el país.
 - b) La IOE evalúa los proyectos en función de un conjunto de criterios establecidos, independientemente de los objetivos específicos de los proyectos. Si bien algunos de estos criterios, como el diálogo sobre políticas, el fomento de las relaciones de asociación y la gestión de los conocimientos, pueden ser relevantes desde el punto de vista de los valores actuales relativos al desarrollo, no necesariamente se conocían cuando se diseñaron los proyectos. Este es el caso, en particular, de los proyectos diseñados a mediados y finales de la década de 1990, cuando el impacto normativo y el fomento de las relaciones de asociación se mencionaban rara vez o nunca como efectos directos previstos de los proyectos. De forma similar, pocos proyectos se plantearon como objetivo lograr cambios en **las cinco** esferas de impacto. La introducción de estos criterios de evaluación de los proyectos es pertinente en el caso de los proyectos diseñados más recientemente, pero conlleva aplicar normas establecidas hace poco a proyectos diseñados hace más de un decenio. En tales circunstancias, es muy difícil que los proyectos obtengan calificaciones altas, y muy improbable que lleguen a ser calificados como muy satisfactorios.³

II. Diferencias entre los resultados notificados por los sistemas independientes y por el sistema de autoevaluación del FIDA

6. Como parte del examen de los resultados de la cartera, la dirección del FIDA ha realizado revisiones finales de los resultados y del impacto de los proyectos del FIDA empleando medias móviles bienales. En estas revisiones se han analizado todos los proyectos terminados, unos 50 a 52 en un período de dos años. Dado que los criterios y calificaciones de evaluación que se emplean en esta evaluación son los mismos que utiliza la IOE, estos resultados, con ciertas salvedades,⁴ se pueden comparar directamente con los obtenidos en las evaluaciones independientes que realiza la IOE.
7. Como se puede observar en el gráfico que figura a continuación, la autoevaluación de la dirección del FIDA de 50 proyectos terminados que se examinaron en 2009 y 2010 muestra unos resultados muy similares a los del ARRI, en particular con respecto a la pertinencia y el impacto en la pobreza rural. Por lo que se refiere al

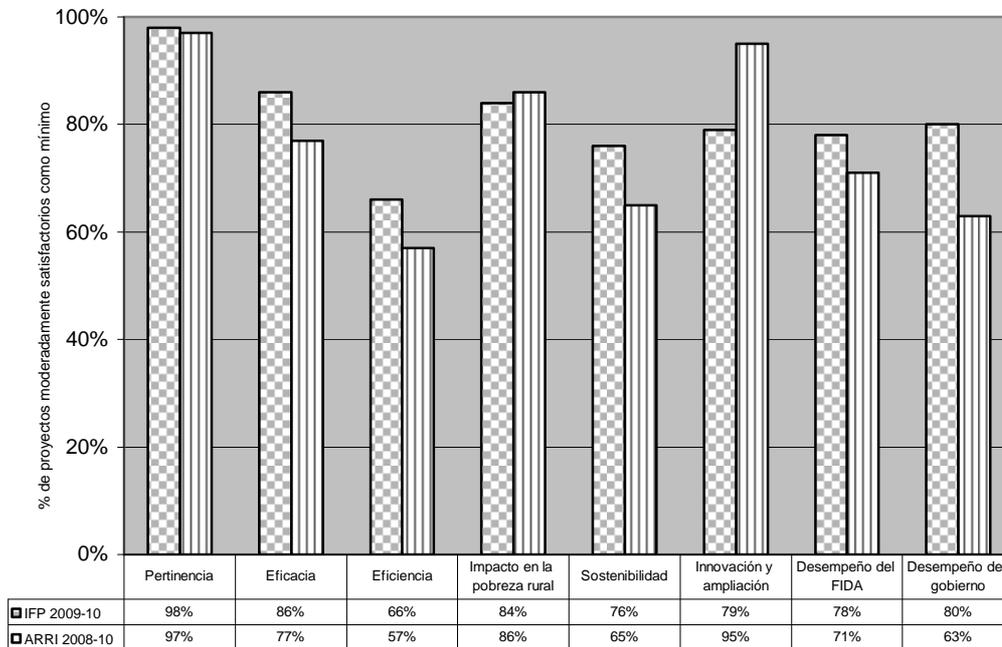
² Las fechas media y mediana de aprobación por la Junta Ejecutiva de esta muestra de proyectos son mayo de 1999 y diciembre de 1999, respectivamente. Las respectivas fechas de terminación son agosto y junio de 2008.

³ Cabe señalar que ni un solo proyecto ha obtenido la calificación de muy satisfactorio por parte de la IOE en los últimos tres años (ARRI de 2010, párrafo 23). Esto se debe en gran medida a que los proyectos no pueden satisfacer todos los criterios que la **IOE emplea actualmente para evaluar los proyectos**.

⁴ Para interpretar los resultados, se deben tener en cuenta dos factores. En primer lugar, el examen de los informes finales de proyectos (IFP) se basa únicamente en los resultados de la cartera de proyectos finalizados, mientras que en el ARRI se incluyen también los proyectos en curso. En segundo lugar, los ARRI se basan en una muestra de proyectos, mientras que el examen de los IFP analiza todos los proyectos terminados; por tanto, el ARRI y el examen de los IFP no analizan el mismo conjunto de proyectos.

desempeño de los gobiernos, la eficacia y la sostenibilidad, la autoevaluación de la dirección arroja resultados más positivos mientras que, en materia de innovación, los resultados obtenidos por la evaluación independiente son mucho mejores.

Gráfico 1: Resultados de los programas y los proyectos: realizaciones con respecto a la meta de 2012



8. Algunas de las diferencias en los indicadores de evaluación seleccionados son de carácter técnico: los proyectos evaluados por la dirección son de un período posterior; la mayor parte se aprobaron en 1999 y 2000. En consecuencia, aproximadamente el 28% de los proyectos se benefició de la supervisión directa del FIDA, al menos en los últimos años de su ciclo de vida. Puesto que su fecha de terminación es más reciente, estos proyectos también han contado con una mayor presencia del FIDA en los países. Pero incluso en la autoevaluación de la dirección, algunos de los objetivos con respecto a los cuales se evalúan los proyectos terminados se desconocían cuando se diseñaron los proyectos.

III. Resultados generales y ámbitos que requieren más atención

9. En lo que respecta a las tendencias, los datos de la autoevaluación confirman la constatación del ARRI de que "los resultados han mejorado con el tiempo en algunas esferas". También respaldan la explicación que figura en el ARRI de que la mejora de los resultados "refleja las iniciativas concertadas aplicadas por el Fondo recientemente dirigidas a fortalecer su eficacia en materia de desarrollo" (párrafo 213). La dirección del FIDA ha tomado nota de la conclusión de la IOE de que "los resultados de las actividades financiadas por el FIDA en el pasado (...) se califican, en su conjunto, tan solo como moderadamente satisfactorios" (párrafo 212) y reconoce que los resultados que figuran en los IFP tienden a confirmar esta constatación. No obstante, desea señalar también que los criterios y las calificaciones de evaluación que han adoptado la IOE y la dirección del FIDA son ahora muy similares a las que emplean otras instituciones financieras internacionales, tanto en lo que respecta a la fijación de objetivos como a la medición de los indicadores.

10. La dirección del FIDA también hace suya la constatación de que “los resultados de los proyectos financiados por el FIDA son algo mejores que los de las actividades del sector agrícola de otras organizaciones multilaterales de desarrollo” (párrafo 214). Aunque la comparación con datos externos debe interpretarse con cautela, proporciona apreciaciones de interés. El siguiente cuadro puede contribuir a aclarar la comparación entre los resultados de los proyectos del sector de la agricultura financiados por el Banco Mundial y los financiados por el FIDA.

Resultados de los proyectos calificados como satisfactorios, 2002-2008
(valores porcentuales)

<i>Institución</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Resultados generales de los proyectos</i>	<i>Sostenibilidad</i>	<i>Desempeño de los prestatarios</i>	<i>Calidad en las etapas iniciales</i>
Banco Mundial	26	65	56	64	71
FIDA	99	80	49	63	88*

*/ El sistema de garantía de la calidad del FIDA no comenzó a aplicarse hasta 2008, y la cifra indicada corresponde a 78 proyectos evaluados hasta junio de 2010. Es una media de cuatro indicadores compuestos: eficacia, sostenibilidad, grado de innovación e impacto en la pobreza rural.

Fuente: FIDA: ARRI, diversos años; Banco Mundial: Grupo de Evaluación Independiente, *Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness*, edición de la conferencia, 2010.

11. La dirección del FIDA también toma nota de las constataciones del ARRI sobre el desempeño relativamente deficiente de los gobiernos prestatarios. Con respecto al desempeño del FIDA, aunque reconoce la necesidad de seguir mejorando, la dirección del FIDA desea aclarar que, según el ARRI, se ha producido una mejora constante en lo que respecta a este indicador a lo largo de los años y, más recientemente, el desempeño del FIDA ha sido mejor que el de los gobiernos y el de las instituciones cooperantes. A medida que avance la aplicación del nuevo modelo operativo, la dirección del FIDA espera que el desempeño del Fondo siga mejorando.
12. En lo relativo a la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA, la dirección del Fondo está de acuerdo con la constatación del ARRI de que los resultados siguen siendo deficientes. La dirección también ha tomado nota de las constataciones siguientes del ARRI: i) todas las principales instituciones financieras internacionales, así como el FIDA, utilizan cada vez menos los análisis (económicos) de costos y beneficios; ii) sigue habiendo deficiencias en la forma en la que los diversos organismos donantes evalúan la eficiencia, y iii) en las publicaciones sobre evaluación se presta muy escasa atención a la eficiencia. La dirección del FIDA reconoce la necesidad de mejorar la eficiencia institucional del Fondo. Ha designado indicadores para medir el desempeño y ha fijado objetivos (véase el marco de medición de los resultados).
13. También es importante reconocer que, tal como se señala en el ARRI, el FIDA no solo se enfrenta a deseconomías de escala, sino también a un difícil compromiso entre factores contrapuestos. Por ejemplo, el interés del FIDA por prestar servicio a las zonas más remotas y con más dificultades y de llegar a grupos-objetivo a los que hasta ahora no llegaba, contribuye a que el costo de sus actividades sea más elevado de lo que sería si solo financiase proyectos en zonas con mayor potencial. Esto también afecta a los costos financieros que el FIDA asume en el diseño y la supervisión de estos proyectos. De forma similar, aunque la importancia que el FIDA otorga a la innovación puede producir un mayor impacto a largo plazo, a corto plazo introduce más riesgos, lo que podría reducir los beneficios. En vista de ello, es fundamental que la IOE incorpore estas variables en la evaluación a nivel institucional de la eficiencia que completará el próximo año.
14. La sostenibilidad de los beneficios de los proyectos financiados por el FIDA ha mejorado, desde una base baja del 44% de los proyectos calificados como moderadamente satisfactorios como mínimo en 2004-2006 al 65% en el período 2007-2009. Si bien los resultados de la autoevaluación mejoran, la dirección del

FIDA está comprometida a mejorar sus resultados aún más. Esto se puede lograr, en parte, reforzando los resultados en materia de sostenibilidad medioambiental, otra esfera en la que el ARRI señala que se requieren mejoras. La adopción y aplicación de una política sobre la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente ayudaría a mejorar el desempeño del FIDA en este ámbito. Esta política se está elaborando actualmente y se presentará a la Junta Ejecutiva en su debido momento. En lo que respecta a la innovación, puesto que el 95% de los proyectos evaluados por la IOE han recibido la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo, la dirección del FIDA considera que los resultados en materia de innovación son satisfactorios. En el ámbito de la ampliación de la escala, como se señala en el ARRI de 2010, la dirección está trabajando para desarrollar enfoques y vías sistemáticos para ello, y espera que los resultados se empiecen a apreciar en los próximos años, a medida que el FIDA ponga en marcha la ampliación de sus proyectos exitosos.

15. Con respecto a la recomendación relativa al marco de medición de los resultados vigente del FIDA, es importante señalar que aunque en el marco no se fijan específicamente metas para los ámbitos temáticos o elementos constitutivos del impacto en la pobreza rural, la dirección del FIDA mide sus resultados e informa sobre ellos a la Junta Ejecutiva por medio del informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). De un modo similar, el desempeño con respecto a todos los indicadores se mide empleando una escala de seis puntos, como es el caso del ARRI. Este fue, de hecho, el enfoque que se aplicó en el RIDE del año pasado. En lo que respecta al desempeño de los gobiernos, el FIDA realiza el seguimiento de este indicador como parte del proceso de finalización de los proyectos, igual que se hace en el ARRI. Sin embargo, la dirección del FIDA no considera pertinente fijar una meta con respecto a este indicador.
16. La dirección del FIDA ha tomado nota de los modestos resultados que se indican en el ARRI de este año en materia de diálogo sobre políticas y fomento de las relaciones de asociación, y de los resultados moderadamente insatisfactorios en cuanto a la gestión de los conocimientos. La dirección agradece el esfuerzo que ha hecho la IOE al incluir estas esferas en la evaluación. No obstante, al interpretar estas constataciones es importante tomar en consideración que se basan en una muestra de únicamente 11 evaluaciones de programas en los países, seis de las cuales se completaron entre 2006 y 2008, y que en ellas se incluyó un número significativo de proyectos diseñados en la década de 1990. En consecuencia, es poco probable que las calificaciones indicadas sean representativas de la cartera actual de proyectos. Todos los proyectos y las estrategias en los países se diseñaron antes de que se aprobase la Estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos. Además, como se señala en el ARRI (párrafo 118), en los COSOP evaluados se prestó poca atención, o ninguna, a las actividades no crediticias (y no se fijaron objetivos específicos). Sin embargo, la dirección considera que una parte importante de las recomendaciones son pertinentes y procurará aplicarlas para mejorar las actividades no crediticias del FIDA.
17. La dirección del FIDA coincide con la recomendación de que ella misma organice un taller de aprendizaje para desarrollar la estrategia de fomento de la capacidad del Fondo y de que el FIDA apoye a los gobiernos y los organismos gubernamentales para garantizar una contribución más amplia y eficaz en el diseño y la ejecución de las actividades financiadas por el FIDA. Desearía también manifestar, no obstante, que las evaluaciones aún no han abordado este aspecto suficientemente y, por tanto, que las conclusiones y recomendaciones tan solo se pueden considerar provisionales. Además, a la vista de los recursos disponibles, el FIDA debe necesariamente limitar sus expectativas en cuanto al número de instituciones que puede apoyar o al grado de apoyo que puede ofrecer a dichas instituciones.

18. Con las salvedades que se mencionan en el anterior párrafo 15, la dirección del FIDA considera pertinentes las recomendaciones relativas al marco de medición de los resultados y las abordará en el momento de la elaboración de un marco nuevo para el período de la Novena Reposición. La dirección revisará la estructura del RIDE tras la aprobación de un nuevo marco por parte de la Junta Ejecutiva. La dirección también considera que la recomendación relativa al África Subsahariana es pertinente y relevante, y la tendrá presente durante la elaboración del PRISMA de 2011 para su presentación a la Junta Ejecutiva. Por último, la recomendación de seleccionar la supervisión y el apoyo a la ejecución como tema de aprendizaje de 2011 es oportuna, y la dirección la suscribe.