

Signatura: EB 2010/101/R.10
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

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:

Luciano Lavizzari
Director de la Oficina de Evaluación
Tel.: +39 06 5459 2274
Correo electrónico: l.lavizzari@ifad.org

Envío de documentación:

Liam 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	ii
Resumen	iii
I. Introducción	1
II. Metodología y actividades evaluadas	2
A. Cuestiones relativas a la metodología	3
B. Proyectos y programas evaluados	3
III. Evaluaciones de proyectos	6
A. Resultados de los proyectos	6
B. Impacto en la pobreza rural	12
C. Impacto general en la pobreza rural	21
D. Otros criterios de desempeño: la sostenibilidad y la innovación	23
E. Desempeño de los asociados	29
F. Realizaciones generales de los proyectos	35
G. Puntos de referencia internos y externos	37
IV. Evaluaciones de los programas en los países	40
A. Actividades no crediticias	41
B. Pertinencia, eficacia y resultados generales de las estrategias en los países	50
C. Asociación del FIDA y el gobierno	54
V. Evaluaciones a nivel institucional	56
VI. Tema de aprendizaje de 2010: la eficiencia	58
VII. Conclusiones y recomendaciones	65
A. Conclusiones	65
B. Recomendaciones	70
Anexos	
I. Metodología para la evaluación de proyectos y de programas en los países	72
II. Definición de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación	74
III. Objetivos de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados	75
IV. Explicación de las puntuaciones agregadas	78
V. Datos de las evaluaciones de 2009	79
VI. Preguntas clave para evaluar los distintos criterios de evaluación	81

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD/OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
CPIA	evaluación de las políticas e instituciones nacionales
DFID	Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
EPP	evaluación del programa en el país
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GPP	gerente del programa en el país
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación del FIDA
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
PMD	Departamento de Administración de Programas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
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
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
SyE	seguimiento y evaluación
UGP	unidad de gestión del proyecto

Resumen

1. **Antecedentes.** El presente es el octavo informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (IOE). En él se presenta una síntesis de los resultados y el impacto de las actividades financiadas por el FIDA, y se plantean los problemas sistémicos y las enseñanzas extraídas que pueden contribuir a mejorar el desempeño en el futuro.
2. En el ARRI de este año se ha puesto especial empeño en resumir los motivos de los mejores o peores resultados (el "factor causal") que se derivan de las evaluaciones recientes y de las anteriores. Contiene una sección nueva, basada en las evaluaciones de los programas en los países (EPP), sobre los resultados de las actividades no crediticias, y un análisis más pormenorizado de los resultados con datos de las seis posibles calificaciones, en lugar de emplear únicamente las dos categorías generales de satisfactorio e insatisfactorio.
3. No obstante, se sigue haciendo hincapié en las tendencias de las medias móviles trienales más que en los datos de las evaluaciones correspondientes a un solo año. Es decir, es preciso tener precaución al extraer conclusiones sobre resultados basados en datos de evaluación de un solo año, así como al comparar las calificaciones de evaluación de un año a otro. Esto se debe a que la muestra de proyectos evaluados por la IOE en un año determinado es relativamente pequeña y no se selecciona de forma aleatoria. Ahora bien, el uso de medias móviles trienales permite determinar las tendencias de los resultados a largo plazo y ayuda a suavizar los posibles sesgos que pudiera ocasionar una selección no aleatoria de la muestra de evaluaciones de proyectos.
4. Como ha venido siendo norma hasta la fecha, el ARRI se ha basado principalmente en la evaluación de proyectos anteriores. Por tanto, es justo señalar que es posible que la evaluación incluida en el ARRI de este año no refleje necesariamente los resultados y el tipo de proyectos diseñados más recientemente. Muy probablemente así ocurre en el caso de los proyectos que se analizaron para calcular las medias móviles correspondientes a todos los datos de las evaluaciones realizadas desde 2002 hasta aproximadamente 2006. Sin embargo, en el ARRI también se valoran los resultados de actividades más recientes, basados en el análisis de 44 proyectos evaluados en el período 2007-2009, que es el dato más reciente de las medias móviles trienales del conjunto completo de datos en el que se basa el ARRI. Por último, con el propósito de proporcionar una perspectiva más "instantánea" en su análisis, en el ARRI del presente año se ha evaluado la pertinencia de algunos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y diseños de proyectos seleccionados recientes. El análisis muestra que el FIDA está aprendiendo de las experiencias anteriores, puesto que los COSOP y proyectos más recientes tienen objetivos más realistas y están más orientados a los resultados que las actividades más antiguas.
5. **Resultados de los proyectos.** Los resultados de los proyectos han mejorado desde 2002 en una serie de esferas, como el impacto en la pobreza rural, la sostenibilidad, la innovación, y el desempeño del propio FIDA como asociado en el contexto de los proyectos que financia. En términos de las realizaciones generales de los proyectos (que son una combinación de su pertinencia, su eficacia y su eficiencia y, por tanto, un criterio de evaluación clave), los resultados han mejorado desde un 41% de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios y un 17% como satisfactorios en el período 2002-2004 a un 55% y 31%, respectivamente, en 2007-2009.
6. No obstante, en general, en las evaluaciones se constató que la mayoría de los proyectos anteriores muestran resultados considerados solo moderadamente satisfactorios con respecto a la mayoría de los criterios de evaluación, incluso en

las esferas en las que se han apreciado mejoras en el tiempo. Hay pocos casos de proyectos calificados como satisfactorios y menos aún de proyectos muy satisfactorios. Esto supone un reto para la organización.

7. Además, los resultados de los proyectos anteriores siguen siendo especialmente deficientes en el ámbito de los recursos naturales y el medio ambiente, la eficiencia y la ampliación de la escala. Se han adoptado recientemente iniciativas para corregir estos resultados deficientes en el ámbito de los recursos naturales y el medio ambiente, así como en la ampliación de la escala, pero se deberá prestar una especial dedicación a mejorar la eficiencia de los proyectos. El cambio a la supervisión directa y el apoyo a la ejecución ha sido muy importante, aunque hay margen para otras mejoras, como aumentar los conocimientos del personal para prestar apoyo a la ejecución y una mayor puntualidad en la tramitación de las solicitudes de retiro de fondos, lo que también influye en la eficiencia.
8. El desempeño de los gobiernos como asociados en el contexto de los proyectos financiados por el FIDA (que constituye uno de los factores más importantes para obtener resultados sobre el terreno) no ha mejorado desde 2002. Por su parte, el FIDA no ha hecho lo suficiente en el pasado para fomentar la capacidad en las instituciones clave de los gobiernos prestatarios que participan en el diseño y la ejecución de proyectos financiados por el Fondo.
9. **Actividades no crediticias.** El ARRI de este año contiene un capítulo dedicado a las actividades no crediticias, es decir, el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y la creación de asociaciones. Es importante subrayar que las actividades no crediticias son componentes integrales de los programas en los países financiados por el FIDA, y que, junto a los proyectos financiados con préstamos y las actividades financiadas con donaciones, contribuyen a conseguir los objetivos estratégicos de los COSOP.
10. El 55% de los 11 programas en los países evaluados desde 2006 fueron calificados como moderadamente satisfactorios, el 9% como satisfactorios y ninguno como muy satisfactorio en lo que respecta a las actividades no crediticias. El diálogo sobre políticas se ha limitado principalmente al ámbito de los proyectos. En la mayoría de los países, el FIDA no ha participado de forma sistemática y satisfactoria en el plano de las políticas nacionales ni en las plataformas de coordinación de donantes. La gestión de los conocimientos se consideró deficiente en general. Casi dos tercios de las EPP realizadas en 2006-2009 valoraron la gestión de los conocimientos como moderadamente insatisfactoria. Las principales razones fueron la falta de iniciativas, mecanismos y recursos específicos dedicados a la gestión de los conocimientos a escala de los países. Ha habido asociaciones positivas con organizaciones comunitarias, ONG y los gobiernos, pero las establecidas con organizaciones donantes y el sector privado han sido deficientes.
11. **Evaluaciones a nivel institucional.** En 2010 se completaron dos evaluaciones de este tipo, una sobre la innovación y otra sobre cuestiones de género. En la primera se constató que los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en lo que respecta al fomento de la innovación han mejorado a lo largo del tiempo, pero que la ampliación de la escala de los proyectos sigue siendo insuficiente. Las iniciativas anteriores para fomentar la innovación han sido demasiado generales y no suficientemente selectivas ni adaptadas a contextos específicos. La evaluación recomendó que el Fondo elaborase un programa institucional para fomentar las innovaciones. Los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en materia de fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son moderadamente satisfactorios, aunque existe variabilidad entre proyectos y países. En la evaluación se subraya la necesidad de una internalización más profunda del contexto del país a la hora de establecer objetivos y actividades relacionados con la igualdad de género. En la evaluación de la cuestión de género se recomienda al FIDA que elabore una política institucional sobre este tema en 2011. En ambas

evaluaciones a nivel institucional se puso de manifiesto que los resultados de los proyectos más recientes (en lo que respecta a la innovación y las cuestiones de género, respectivamente) eran mejores que los de las actividades anteriores.

12. **La eficiencia como tema de aprendizaje de 2010.** La eficiencia se ha seleccionado como tema de aprendizaje para este año porque ha sido, y sigue siendo, una esfera en la que los resultados han sido claramente deficientes. También hay margen para mejorar la definición y la medición de la eficiencia en el FIDA.
13. Hay varios factores que influyen en la eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA, por ejemplo: los diseños complejos con objetivos demasiado ambiciosos que requieren múltiples componentes y actividades, unos asociados institucionales inadecuados con escasa capacidad para prestar servicios a la población pobre, una gestión ineficaz de los proyectos, y un seguimiento y evaluación (SyE) deficiente.
14. Algunos procesos operativos institucionales seleccionados (como la gestión de los recursos humanos y la administración de los préstamos) tienen importantes repercusiones tanto en la eficiencia de los proyectos como en la eficiencia institucional del FIDA. Esta última supone un importante desafío al que el Fondo deberá enfrentarse en el futuro próximo. A este respecto, es posible racionalizar una serie de procesos operativos institucionales (como la gestión de los recursos humanos) que pueden contribuir a mejorar la eficiencia institucional en general. La evaluación a nivel institucional prevista para 2011 brindará una oportunidad para profundizar en el análisis de todos estos aspectos, y es, por tanto, una iniciativa oportuna.
15. **Conclusión.** En todo el mundo hay alrededor de 1 400 millones de personas que viven con menos de USD 1,25 al día.¹ Alrededor del 70% de los pobres viven en zonas rurales. Mil millones de personas, es decir, el 15% de la población mundial, están malnutridas. Uno de los motivos de esta situación alarmante es el escaso nivel de inversión en los últimos tres decenios en la agricultura, que es el medio de subsistencia principal para la mayoría de la población rural pobre de los países en desarrollo.
16. El FIDA, por medio del fomento de proyectos y programas de agricultura y desarrollo rural en los países en desarrollo, desempeña una función importante en la mejora del bienestar de los pequeños agricultores, las mujeres, los pescadores, los pastores y los pequeños empresarios que viven en las zonas rurales. Su ventaja comparativa y su especialización —en particular, la atención que presta a la agricultura en pequeña escala— sitúan al Fondo entre las organizaciones multilaterales de desarrollo como agente internacional fundamental para combatir la pobreza rural.
17. Los resultados de las actividades financiadas por el FIDA en el pasado, medidas con arreglo a varios criterios de evaluación reconocidos internacionalmente, se califican, en su conjunto, tan solo como moderadamente satisfactorios. Sin embargo, los resultados de estas actividades han mejorado con el tiempo en varias esferas (como la sostenibilidad y la innovación), pero en otras (como la eficiencia y los recursos naturales y el medio ambiente) siguen siendo insuficientes. Los proyectos recientes que se han analizado tienden a mostrar mejores resultados que las actividades más antiguas, entre otras cosas, porque su diseño y objetivos son más realistas. También se presta más atención a la consecución de resultados. No obstante, se concluye, en términos generales, que el impulso que se ha conseguido en la mejora de los resultados de los proyectos financiados por el FIDA se debe mantener y fortalecer en el futuro.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2010.

18. En el ARRI de 2010 se comparan los resultados de las actividades financiadas por el FIDA con respecto a las metas fijadas para 2012 que figuran en el marco de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición. También se examina en el informe el marco como instrumento para la gestión institucional basada en los resultados. La comparación revela que los resultados relativos a la pertinencia y la innovación ya han superado las metas fijadas para 2012, y que el Fondo está cerca de alcanzar la meta relativa al impacto en la pobreza rural. No obstante, todavía no se han alcanzado las otras tres metas acordadas, es decir, las relativas a la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad.
19. Con respecto al uso del marco de medición de los resultados como instrumento, en el ARRI se constató que:
- en el marco de medición de los resultados no hay un indicador compuesto específico ni una meta para cuantificar el desempeño de los gobiernos;
 - el impacto en la pobreza rural no se desglosa en función de las esferas consideradas en las evaluaciones de la IOE (como la seguridad alimentaria y la productividad agrícola), lo que permitiría apreciar de forma más exacta el impacto en ámbitos clave que son prioritarios para el Fondo, y
 - las mediciones adoptadas para indicadores clave relacionados con los resultados de los proyectos y programas en los países no permiten distinguir de forma más precisa entre resultados moderadamente satisfactorios, satisfactorios y muy satisfactorios.
20. Los resultados en el África Subsahariana siguen siendo peores que en otras regiones, lo que se puede atribuir en parte a las situaciones difíciles e impredecibles que se dan en muchos países del continente. La otra explicación es que la dificultad derivada del contexto no se ha analizado adecuadamente ni se ha tenido en cuenta en el momento del diseño, lo que frecuentemente se traduce en unos objetivos excesivamente optimistas de los proyectos. Esta constatación no es nueva, ya que en ARRI anteriores se formuló la misma conclusión. Sin embargo, se plantea la cuestión de si se están adoptando medidas específicas para mejorar los resultados en el África Subsahariana, como también se aconsejaba en el ARRI del año pasado y en la evaluación conjunta con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) sobre agricultura y desarrollo rural en África concluida recientemente.
21. En el análisis de comparación externo se constata 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. Sin embargo, cabe señalar que las organizaciones compararon la labor realizada en diversos sectores, mientras que el FIDA se centra exclusivamente en la agricultura y el desarrollo rural.
22. Por lo tanto, en el ARRI de este año se plantea la pregunta de si unos resultados generales calificados como moderadamente satisfactorios pueden considerarse suficientes para una organización como el FIDA, que aspira ser un líder mundial en materia de agricultura y desarrollo rural.
23. **Recomendaciones.** Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las recomendaciones siguientes:
- i) La dirección del FIDA debe celebrar una consulta específica (por ejemplo, en forma de taller de aprendizaje con los interesados pertinentes) que contribuya a desarrollar la estrategia de fomento de la capacidad del Fondo. En el taller habrán de definirse asimismo métodos para apoyar a los gobiernos y a los organismos gubernamentales. Estos métodos garantizarían una contribución más amplia y eficaz al diseño y la ejecución de actividades financiadas por el FIDA. Esta consulta debería tener lugar en 2011, y el Fondo proporcionaría un resumen de las principales constataciones y propuestas

para fortalecer el sentido de apropiación de los gobiernos y mejorar su desempeño en el contexto del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) del próximo año.

- ii) El FIDA debe renovar su empeño por alcanzar las metas que figuran en el marco de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición, especialmente las relacionadas con la eficacia, la eficiencia, el impacto en la pobreza rural y la sostenibilidad, que son las menos adelantadas actualmente.
- iii) En el ARRI se aconseja considerar la inclusión de las siguientes recomendaciones en el nuevo marco de evaluación de los resultados que se elaborará más adelante para el próximo marco estratégico institucional de 2011-2015 y para el período de la Novena Reposición: a) introducir un indicador compuesto específico y fijar una meta para realizar un seguimiento del desempeño de los gobiernos e informar sobre este; b) con el fin de facilitar las comparaciones de las realizaciones recogidas en el ARRI, desglosar el indicador del impacto en la pobreza rural en el marco de medición de los resultados en las esferas contempladas en el ARRI y fijar las metas correspondientes; c) elaborar indicadores y fijar metas para realizar un seguimiento del desempeño del Fondo e informar sobre este en el RIDE relativo a las tres actividades no crediticias (a saber, el diálogo sobre políticas, el fomento de las relaciones de asociación y la gestión de los conocimientos), y d) ajustar los indicadores en cuestión y analizar los resultados consiguientes de los proyectos y programas en los países distinguiendo, según corresponda, las categorías de resultados diferenciadas siguientes: moderadamente satisfactorios, satisfactorios y muy satisfactorios. Estas recomendaciones también afectarán a algunos de los demás componentes del sistema de autoevaluación del FIDA (por ejemplo, el marco de resultados de los COSOP).
- iv) En vista de que los resultados son relativamente peores en el África Subsahariana, se aconseja que la próxima edición del "Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA)" incluya un capítulo dedicado específicamente al seguimiento de las recomendaciones recogidas en la evaluación conjunta del FIDA y el BAFD en materia de agricultura y desarrollo rural en África (también mencionado en el ARRI del año pasado), que hizo hincapié en la necesidad de mejorar los resultados en el África Subsahariana.
- v) En ediciones anteriores del ARRI se ha destacado la importancia de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución en las actividades del FIDA encaminadas a la reducción de la pobreza rural, y se han mencionado las oportunidades de mejora en este ámbito. Por consiguiente, en vista de su importancia para la eficacia del FIDA en términos de desarrollo, la supervisión y el apoyo a la ejecución debe ser el tema de aprendizaje que habrá de tratarse en el ARRI de 2011. La propuesta de este tema de aprendizaje en el momento actual también permitiría a la IOE determinar hipótesis y preguntas clave para la evaluación a nivel institucional prevista sobre el mismo tema que se llevará a cabo en 2012.

Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2009

I. Introducción

1. Este es el octavo informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) elaborado por la Oficina de Evaluación (IOE) del FIDA.¹ En el ARRI se compendian y sintetizan los resultados y el impacto de las actividades financiadas por el FIDA tomando como base un conjunto de evaluaciones de proyectos, evaluaciones de programas en los países (EPP) y evaluaciones a nivel institucional realizadas el año anterior.
2. Como ha venido siendo norma hasta la fecha, el objetivo del ARRI es doble: i) presentar una síntesis de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA sobre la base de una metodología de evaluación común, y ii) poner de relieve las cuestiones clave relacionadas con el aprendizaje y los problemas de desarrollo que el FIDA y los países prestatarios han de abordar para mejorar la eficacia de sus actividades en el ámbito del desarrollo. Aunque el informe está destinado principalmente a la dirección del FIDA, a su personal y a su Comité de Evaluación y Junta Ejecutiva, también resulta de interés para los países prestatarios y para el conjunto de la comunidad dedicada al desarrollo.
3. Desde su elaboración por primera vez en 2003, el ARRI ha evolucionado. Los primeros informes se limitaron a proporcionar un resumen de los resultados y constataciones de las evaluaciones de proyectos concretos. Sin embargo, en el informe de 2007 y en los de los años posteriores se ha prestado una mayor atención al aprendizaje, con el fin de propiciar el debate acerca de temas clave² con vistas a mejorar los resultados de las actividades financiadas por el FIDA en determinados ámbitos.
4. Según lo acordado con la Junta Ejecutiva en diciembre de 2009, en el ARRI del presente año se centra la atención en la eficiencia como tema de aprendizaje principal, y la totalidad del capítulo VI se dedica a este asunto. Tanto los órganos rectores como la dirección del FIDA consideran la eficiencia un asunto importante. Se seleccionó como tema de aprendizaje para 2010 porque en años anteriores se han obtenido, reiteradamente, resultados deficientes en este ámbito y continúa siendo objeto de preocupación. El tratamiento de la eficiencia como tema de aprendizaje en el informe de este año ha permitido asimismo determinar cuestiones e hipótesis clave para la evaluación a nivel institucional que se prevé realizar sobre este asunto en 2011.
5. La Junta decidió también el año pasado que la IOE debería prestar "especial atención a realizar el seguimiento de los progresos que se registren en los resultados de las dos esferas del impacto relativas a las instituciones y las políticas, y al capital humano y social y el empoderamiento", dado que los resultados en estos ámbitos han sido relativamente deficientes en el pasado. Por este motivo, en el análisis del impacto en la pobreza rural del capítulo III del ARRI del presente año se ha prestado mayor atención a estos dos asuntos.
6. La IOE ha reconocido la importancia de analizar las causas (en adelante, el "factor causal") como medio para generar enseñanzas e ideas que puedan servir para mejorar los resultados de las políticas y actividades financiadas por el FIDA. A lo largo del presente documento se ha procurado abordar el factor causal, con vistas a discernir las causas inmediatas de los mejores o peores resultados con respecto a todos los criterios aplicados para evaluar los resultados y el impacto.

¹ La IOE ha de elaborar el ARRI anualmente, de conformidad con lo estipulado en la Política de evaluación del FIDA (párrafo 20, EB 2003/78/R.17/Rev.1).

² Los ARRI anteriores han tratado hasta la fecha los temas de aprendizaje siguientes: la sostenibilidad y la innovación (2007), el contexto nacional y el seguimiento y evaluación a nivel de proyecto (2008) y el acceso a los mercados y la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente (2009).

7. Anteriormente, en el ARRI se clasificaban los proyectos, en función de sus resultados, en dos categorías generales: satisfactorios e insatisfactorios. Es decir, con independencia de si los resultados de un proyecto habían sido moderadamente satisfactorios, satisfactorios o muy satisfactorios, este se clasificaba en la categoría general de satisfactorio.³ Mediante este sistema no era fácil, por consiguiente, distinguir entre proyectos moderadamente satisfactorios, satisfactorios o muy satisfactorios. Lo mismo ocurría con los proyectos clasificados en la categoría general de insatisfactorio. Ahora bien, el ARRI del presente año ha ido un paso más allá y, en lugar de agrupar los resultados de los proyectos evaluados en las categorías generales de satisfactorio o insatisfactorio, los clasifica en función de sus calificaciones reales. Se proporcionará de este modo una perspectiva más reveladora y exacta de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA.
8. En anticipación de algunas de las recomendaciones del "Examen *inter pares* de la Oficina de Evaluación del FIDA y de la función de evaluación en el FIDA",⁴ en los últimos años la IOE ha realizado cada vez más evaluaciones de más alto nivel (es decir, evaluaciones a nivel institucional y EPP). En consonancia con esta tendencia, la IOE ha incluido en el ARRI de este año, por vez primera, un capítulo independiente (el capítulo IV) dedicado exclusivamente a describir los resultados de los programas financiados por el FIDA en los países, basándose en las EPP realizadas por la IOE desde 2006. En este capítulo, entre otras cuestiones, se describen resumidamente los resultados logrados y se formulan apreciaciones sobre la labor del FIDA en actividades no crediticias, como son el diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el fomento de las relaciones de asociación, que son componentes importantes de las estrategias financiadas por el FIDA en los países.
9. Se dedica un capítulo independiente a la evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover la innovación y la ampliación de la escala (capítulo V), un asunto que trataron el Comité de Evaluación y la Junta en sus respectivos períodos de sesiones de abril de 2010. En el mismo capítulo se incluye también una sinopsis de las principales constataciones de la evaluación a nivel institucional sobre el desempeño del FIDA en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, que se tratarán con el Comité de Evaluación y con la Junta Ejecutiva antes del final de 2010.
10. La estructura del ARRI de este año es la siguiente: en el capítulo II se describe la metodología y los informes de evaluación utilizados en la redacción de la edición del informe del presente año; de los capítulos III al V se resumen las principales constataciones de las evaluaciones de proyectos y en los países y evaluaciones a nivel institucional realizadas en 2009; en el capítulo VI se expone la contribución de este año al aprendizaje sobre la cuestión de la eficiencia, y en el capítulo VII se formulan conclusiones y recomendaciones, además de proponerse un tema de aprendizaje para el informe de 2011.

II. Metodología y actividades evaluadas

11. El ARRI es una síntesis de las calificaciones y las constataciones que contienen los informes de evaluación elaborados por la IOE en el año anterior, en este caso en 2009. El informe analiza también las tendencias en los resultados, sobre la base del conjunto completo de evaluaciones realizadas desde 2002, aplicando una metodología de evaluación común. El presente capítulo describe resumidamente la metodología y los informes de evaluación utilizados.

³ En los ARRI anteriores los resultados de un proyecto se describían a menudo como "moderadamente satisfactorios como mínimo".

⁴ El informe final (de febrero de 2010) del examen *inter pares*, redactado por el Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo, puede descargarse del sitio web del FIDA en la dirección: www.ifad.org/gbdocs/eb/99/s/EB-2010-99-R-6.pdf.

A. Cuestiones relativas a la metodología

12. La metodología y los procedimientos utilizados en las evaluaciones de proyectos y EPP de la IOE se describen en el manual de evaluación publicado en 2009.⁵ En el anexo I del presente informe se proporcionan esquemas visuales de las metodologías empleadas en las evaluaciones de proyectos y EPP.
13. Los diversos criterios de evaluación reconocidos internacionalmente y las definiciones correspondientes utilizadas por la IOE figuran en el anexo II. En aplicación de las normas de buenas prácticas, cada criterio de evaluación se califica en una escala de seis puntos, de muy satisfactorio (6) a muy insatisfactorio (1).⁶
14. En ediciones anteriores del ARRI se comparaban las calificaciones de evaluación de cada año con las del año anterior, o bien con el conjunto completo de datos de calificaciones de evaluación disponibles desde 2002. En el informe de 2009 se introdujeron por vez primera las medias móviles trienales, con el fin de suavizar las variaciones a corto plazo (de año a año) que pueden aparecer debido a una selección no aleatoria de la muestra de proyectos. Las medias móviles trienales⁷ aumentan la fiabilidad de las conclusiones extraídas y también facilitan la detección de tendencias a largo plazo, por lo que se han utilizado de nuevo este año en la representación de los datos de evaluación correspondientes al período 2002-2009.

B. Proyectos y programas evaluados

15. Según se muestra en el cuadro 1, el ARRI de este año sintetiza los resultados de los 17 proyectos evaluados por la IOE en 2009, un número mayor que los utilizados para las tres ediciones anteriores del informe.⁸ De los 17 proyectos, 11 se evaluaron como parte de las cuatro EPP,⁹ mientras que los seis restantes fueron evaluaciones de proyecto independientes (tres evaluaciones finales de proyectos y tres evaluaciones intermedias). El costo total general de las actividades evaluadas ascendió a USD 779 millones, de los que el FIDA aportó USD 339 millones (el 44%) en préstamos. Los objetivos de estos proyectos y programas se resumen en el anexo III. Por último, el ARRI de 2010 tiene también en cuenta las constataciones enunciadas en dos evaluaciones a nivel institucional y las cuatro EPP terminadas en 2010.
16. Las 111 evaluaciones de proyectos realizadas desde 2002, entre las que se cuentan 17 evaluaciones realizadas en 2009 y analizadas como parte del ARRI de 2010, se aprobaron entre 1990 y 2001. En consecuencia, el ARRI se basa principalmente en evaluaciones de proyectos antiguos. Esto no es sorprendente, ya que tanto en el FIDA como en otras organizaciones de ayuda multilaterales y bilaterales se requiere que las evaluaciones valoren los resultados de proyectos anteriores. Es

⁵ La publicación *Manual de evaluación: metodología y procedimientos* puede descargarse del sitio web del FIDA en la dirección: http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/doc/manual_s.pdf.

⁶ Escala: 6 = muy satisfactorio; 5 = satisfactorio; 4 = moderadamente satisfactorio; 3 = moderadamente insatisfactorio; 2 = insatisfactorio, y 1 = muy insatisfactorio.

⁷ En estadística, la "media móvil" (también llamada media o promedio "rodante"; en inglés *moving average*, *rolling average*, *rolling mean* o *running average*) se utiliza para analizar un conjunto de datos por medio de la creación de una serie de medias de diferentes subconjuntos del conjunto completo de los datos. Dada una serie de números y un tamaño fijo del subconjunto (en este caso de tres años), para obtener la media móvil se calcula en primer lugar la media del primer subconjunto de datos; a continuación, se toma un nuevo subconjunto de números, de tamaño fijo, desplazado una posición, y se calcula su media. El procedimiento se repite hasta abarcar la serie completa de datos. En la representación gráfica de los datos, la línea que conecta todas las medias (fijas) es la media móvil. Es decir, una media móvil no es un solo número, sino un conjunto de números, cada uno de los cuales es la media del subconjunto correspondiente de un conjunto de datos mayor. La media móvil suele aplicarse a series temporales de datos para suavizar las fluctuaciones en el corto plazo y destacar las tendencias o ciclos a más largo plazo.

⁸ Para el ARRI de 2009 se tuvieron en cuenta 11 evaluaciones de proyectos, 12 para la edición de 2008 y 15 para la de 2007.

⁹ Comprende una evaluación de proyecto que forma parte de la EPP de la Argentina, seis de la EPP de la India, tres de la de Mozambique y una de la del Níger. En estas cuatro EPP había 38 evaluaciones de proyectos en total. Sin embargo, ciertos proyectos no se incluyeron por dos motivos principales: i) para evitar sesgar el análisis y el informe hacia estos cuatro países, y ii) porque algunos proyectos eran muy antiguos o demasiado nuevos. La IOE ha introducido una regla de decisión este año para determinar qué evaluaciones de proyectos de las EPP se seleccionan para su inclusión en el presente ARRI y en los ARRI futuros; su aplicación garantiza que solo se habrán de considerar en el informe proyectos cerrados hasta seis años antes del año de evaluación o cuyo cierre esté previsto en los tres años siguientes.

oportuno señalar, no obstante, que la evaluación comprendida en el ARRI puede no reflejar necesariamente el tipo de proyectos diseñados más recientemente, por ejemplo en los últimos tres o cuatro años, ni sus resultados. Así ocurre, muy probablemente, en el caso de los proyectos que se analizaron en las medias móviles de todos los datos de evaluación desde 2002 hasta alrededor de 2006 (gráfico 2).

17. Ahora bien, el ARRI sí permite apreciar los resultados de las actividades más recientes. Esta apreciación se basa en el análisis de 44 proyectos que se evaluaron en 2007-2009, el período más reciente para el que se ha calculado la media móvil trienal del conjunto completo de datos en los que se basa el informe. Esto se debe a que la mayoría de los proyectos evaluados en 2007-2009 fueron aprobados alrededor del año 2000, y habrían sido objeto de una revisión a mitad de período alrededor de 2005-2006. Dicha revisión, así como las subsiguientes misiones de supervisión, habrían proporcionado oportunidades para rediseñar los proyectos del modo necesario para su adecuación al tipo de proyectos diseñados actualmente. Además, aunque estos proyectos se aprobaron hace unos 10 años, han estado en fase de ejecución y desembolsando fondos del FIDA para préstamos hasta fechas bastante recientes. De hecho, tres de los proyectos que se analizaron para el ARRI del presente año están en curso.
18. Con el propósito de proporcionar una perspectiva más "instantánea" en su análisis, en el informe del presente año se ha evaluado la pertinencia de algunos programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y diseños de proyectos seleccionados recientes. Este análisis se realizó en el marco de las evaluaciones a nivel institucional relativas a la innovación y a la cuestión de género, y de todas las EPP en las que se ha basado el presente ARRI. En un sentido amplio, el análisis revela que el FIDA está aprendiendo de las experiencias del pasado, ya que los COSOP y proyectos recientes tienen objetivos más realistas y una mayor orientación a los resultados que las actividades anteriores. El ARRI no puede, sin embargo, proporcionar una evaluación completa de los resultados y el impacto de los COSOP y proyectos recientes, ya que han estado en ejecución durante relativamente poco tiempo.
19. Otra limitación de la muestra de proyectos evaluados incluidos en el ARRI que la IOE viene reconociendo desde hace largo tiempo es que los proyectos evaluados no se seleccionan de forma aleatoria, lo cual podría, en teoría, producir resultados no representativos del conjunto de la cartera de proyectos. En la práctica, no es probable que sea así. La información sobre los resultados de la cartera de proyectos financiados por el FIDA presentada por la dirección del Fondo en el "Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo" (RIDE) revela un panorama similar en términos generales.¹⁰ Además, es importante subrayar que el ARRI abarca ahora un número de proyectos relativamente alto como proporción de los proyectos finalizados. Estos hechos permiten confiar en que los resultados presentados en el informe son una medida confiable de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA.
20. En cualquier caso, la limitación metodológica señalada en el párrafo anterior no será motivo de preocupación en ARRI futuros, dado que, siguiendo la recomendación del examen *inter pares*, en la elaboración del informe del año próximo la IOE utilizará también calificaciones obtenidas de la validación de todos los informes finales de proyectos (IFP) disponibles. Así, el ARRI, como el RIDE, se basará a partir de 2011 en las calificaciones de evaluaciones realizadas por la IOE y también en las calificaciones validadas de todos los proyectos cerrados.

¹⁰ Las calificaciones correspondientes a los informes finales de proyectos (IFP) de 2008-2009 son ligeramente más altas que las de la evaluación de la IOE en lo que respecta a la eficacia y la sostenibilidad, y ligeramente menores en el caso del impacto en la pobreza rural y la innovación, reproducción y ampliación de la escala. RIDE de 2009.

Cuadro 1
Evaluaciones realizadas en 2009

Tipo	País/región	Título	Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva	Fecha de terminación del proyecto	Préstamo del FIDA ^a (en millones de USD)	Costo total del proyecto ^a (en millones de USD)
Evaluaciones a nivel institucional	Todos	Capacidad del FIDA para promover innovaciones favorables a la población pobre y ampliar la escala de las mismas				
		Desempeño del FIDA en lo que respecta a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Evaluaciones de programas en los países	Argentina ^b	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA)	septiembre de 1999	junio de 2010	17,5	25,0
	India ^b	Proyecto de Desarrollo de la Zona de Mewat	abril de 1995	diciembre de 2004	15,0	22,3
		Proyecto de Promoción y Empoderamiento de las Mujeres Rurales	diciembre de 1996	junio de 2005	19,2	53,5
		Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nordoriental	abril de 1997	marzo de 2008	42,9	53,2
		Programa de Desarrollo Tribal en Jharkhand-Chattisgarh	abril de 1999	junio de 2011	23,0	41,7
		Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación	mayo de 2000	junio de 2009	22,0	134,0
		Proyecto para Asegurar los Medios de Vida de las Familias Rurales Afectadas por el Terremoto en Gujarat	septiembre de 2001	octubre de 2006	15,0	24,0
	Mozambique ^b	Programa de Desarrollo de la Ganadería en el Sector Familiar	diciembre de 1996	junio de 2006	19,4	25,7
		Proyecto de Respaldo del PAMA	diciembre de 1999	junio de 2008	22,8	26,6
		Proyecto de Pesca Artesanal en el Banco de Sofala	septiembre de 2001	marzo de 2011	18,0	30,6
Níger ^b	Programa de Desarrollo de los Servicios Financieros Rurales	mayo de 2000	diciembre de 2006	11,8	27,3	
Evaluaciones intermedias de proyectos	Etiopía	Programa de Intermediación Financiera Rural	diciembre de 2001	marzo de 2010	25,7	88,7
	Uganda	Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales	abril de 1997	diciembre de 2011	19,9	60,0
	Mauritania	Proyecto de Reducción de la Pobreza en Aftout Sur y Karakoro	septiembre de 2001	diciembre de 2009	11,3	22,9
Evaluaciones finales de proyectos	Benin	Programa de Fomento del Cultivo de Raíces y Tubérculos	mayo de 2000	septiembre de 2008	13,1	19,3
	China	Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Oeste de Guangxi	diciembre de 2000	marzo de 2008	30,4	107,3
	Yemen	Proyecto de Desarrollo de la Zona de Raymah	diciembre de 1997	diciembre de 2007	12,1	17,0
Total					339,1	779,1

^a El préstamo del FIDA y los costos indicados para las cuatro EPP se refieren a la cuantía total del préstamo y al costo total únicamente de los proyectos evaluados y calificados en el marco de la EPP correspondiente. Eso significa que las cifras no corresponden a los préstamos totales del FIDA al país ni a los costos totales de todos los proyectos financiados por el Fondo en ese país.

^b Los proyectos enumerados en la siguiente columna se evaluaron en el marco de las EPP de la Argentina, la India, Mozambique y el Níger, respectivamente, de modo que no constituyen una lista exhaustiva de los proyectos financiados por el FIDA o evaluados por la IOE en los cuatro países.

III. Evaluaciones de proyectos

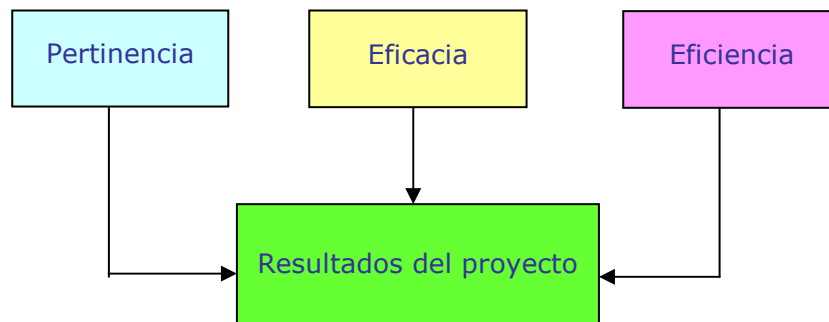
21. Como en los últimos años, además de presentar una reseña de los resultados alcanzados sobre la base de las evaluaciones realizadas en 2009, la IOE ha analizado las medias móviles trienales de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA a partir de 2002. Es preciso tener precaución al extraer conclusiones sobre resultados basados en datos de evaluación de un solo año, así como al comparar las calificaciones de evaluación de un año a otro. Como se explica en el párrafo 14, la muestra de proyectos evaluados por la IOE en un año determinado es relativamente pequeña y no se selecciona de forma aleatoria. Ahora bien, el uso de medias móviles trienales permite determinar las tendencias de los resultados a largo plazo y ayuda a suavizar los posibles sesgos que pudiera ocasionar una selección no aleatoria de la muestra de proyectos evaluados.

A. Resultados de los proyectos

22. En esta subsección se describe la importancia, la eficacia y la eficiencia de los proyectos, así como los resultados generales,¹¹ que son una combinación de estos tres criterios de evaluación (gráfico 1).

Gráfico 1

Determinación de los resultados de los proyectos



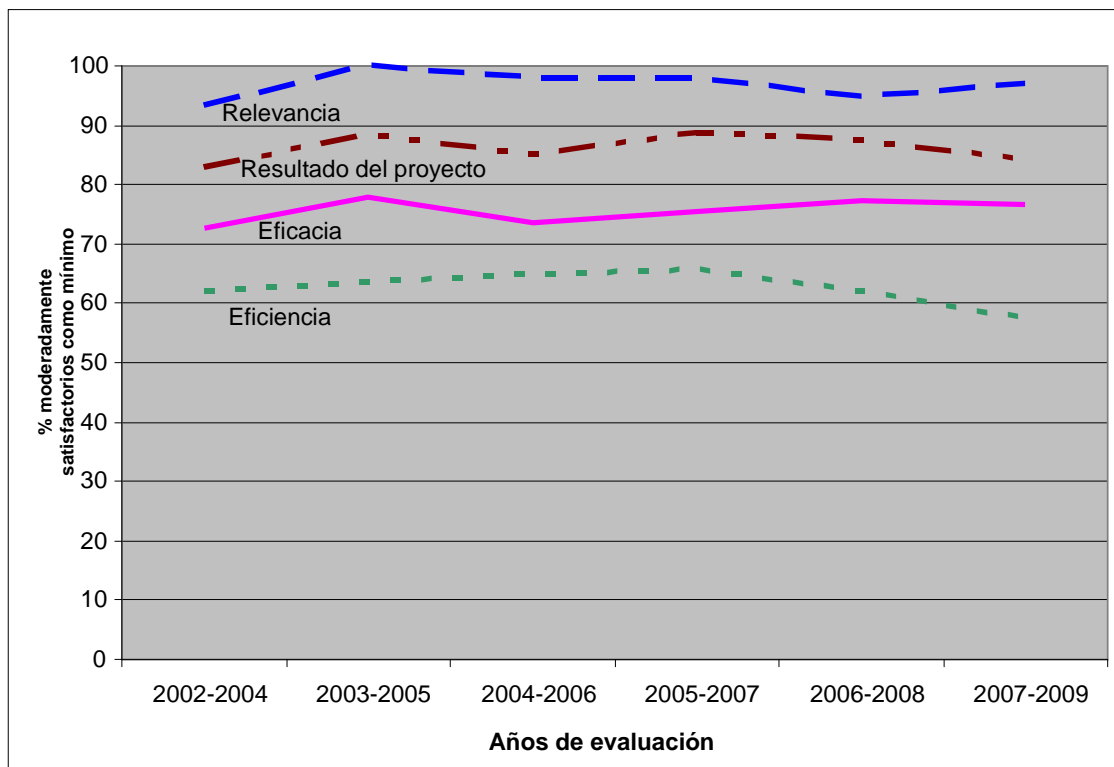
23. En el gráfico 2 se representan las medias móviles trienales que muestran los niveles y las tendencias en los resultados desde 2002. Durante el período 2007-2009 los resultados del 60% de los proyectos se han calificado como moderadamente satisfactorios y los del 24% como satisfactorios, pero en ningún proyecto se han calificado como muy satisfactorios. Los resultados generales relativamente altos de los proyectos se deben a las calificaciones generalmente altas asignadas a la pertinencia, a pesar de que las de la eficacia y la eficiencia son comparativamente más bajas.
24. El panorama general representado en el gráfico 2 es de unos resultados uniformes, en líneas generales, durante el período 2002-2004 a 2007-2009, sin ninguna indicación significativa de mejora con el tiempo. Ninguna de las medias móviles correspondientes a cada uno de los cuatro criterios varía más de unos pocos puntos porcentuales en todo el período considerado. Sin embargo, la reducción en las calificaciones de la eficiencia en 2007-2009 puede ser en parte reflejo de una valoración más rigurosa en las evaluaciones independientes tras comenzar a aplicarse el manual de evaluación,¹² así como de la capacitación especializada en materia de análisis de la eficiencia ofrecida al personal de la IOE en 2007.
25. Otra constatación importante es que, en general, la evolución desde 2002 muestra que los resultados de los proyectos, en términos de pertinencia, eficacia y eficiencia, son, en su inmensa mayoría, moderadamente satisfactorios. Los

¹¹ En el anexo II figura una relación de preguntas clave para evaluar este criterio.

¹² Aunque el manual se publicó formalmente en 2009, ya se aplicaba en 2008.

resultados de muy pocos proyectos se califican como muy satisfactorios y solo unos pocos como satisfactorios, sobre todo en términos de eficacia y eficiencia y en cuanto a resultados generales.

Gráfico 2

Pertinencia, eficacia, eficiencia y resultados de los proyectos, 2002-2009

26. La **pertinencia** se evalúa tanto en lo que concierne a la alineación de los objetivos del proyecto con las políticas y prioridades del gobierno, el FIDA y la población rural pobre, como a la idoneidad del diseño. Las medias móviles trienales revelan que en el período 2007-2009 el 33% de los proyectos financiados por el FIDA se calificaron, en términos de su pertinencia, como moderadamente satisfactorios, el 48% como satisfactorios y el 15% como muy satisfactorios.
27. La pertinencia siempre se ha calificado de forma favorable en las evaluaciones realizadas por la IOE. Generalmente, los proyectos han sido pertinentes y han estado bien alineados con las políticas y las prioridades de la población rural pobre, el gobierno y el FIDA. Por ejemplo, en la evaluación de Mauritania se señaló que el Proyecto de Reducción de la Pobreza en Aftout Sur y Karakoro era pertinente en el contexto específico de una zona en la que hay numerosos hogares encabezados por mujeres vulnerables. De forma similar, en China, la estrategia y el enfoque explícito sobre cuestiones de género del Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Oeste de Guangxi hicieron que fuese muy pertinente para las necesidades de las mujeres pobres de las zonas rurales.
28. En evaluaciones anteriores la crítica más habitual estaba relacionada con la focalización y, específicamente, con deficiencias en la identificación de los grupos más pobres y su cobertura. Esta crítica no se realizó en las evaluaciones de 2009, salvo en el caso de Benin, cuya estrategia de focalización era en gran parte inadecuada. La mayoría de las deficiencias detectadas concernían a la idoneidad del diseño en relación con el contexto del proyecto y, concretamente, a la tendencia a que los diseños fueran excesivamente ambiciosos. En la mitad de los informes de evaluación se hizo esta observación. Por ejemplo, en la EPP de Mozambique se concluyó que los diseños de los proyectos eran muy pertinentes para las necesidades de la población rural pobre, pero sus expectativas se alejaban en

muchos casos de los logros que era realista alcanzar sobre el terreno. Cuatro informes señalaron aspectos indicativos de falta de análisis durante el diseño: la extensión y el aislamiento de la zona del proyecto en Mauritania, las dificultades relativas a la incorporación de pequeños agricultores a bancos comerciales en la Argentina, las características y limitaciones de los sistemas agrícolas de los pequeños agricultores de Uganda, y los factores contextuales y las restricciones del país y de la zona del proyecto en el Yemen. En el último caso, debido a un conocimiento limitado de lo que era probable y factible en cuanto a la focalización sensible a la perspectiva de género, el proyecto se planteó objetivos excesivamente ambiciosos. Aunque quizá resulte sorprendente para el FIDA, en tres informes se concluyó también que el respaldo insuficiente a algún aspecto agropecuario redujo la pertinencia del proyecto: el agropastoralismo en Mauritania, la agricultura de regadío y la ganadería en el Níger, y la agricultura en pequeña escala en la India.¹³ En la EPP de la India se concluyó que no se habían realizado inversiones suficientes en desarrollo ganadero, en gestión de las tierras y en investigación de tecnologías agrícolas de bajo costo favorables a los pobres y servicios de extensión.

29. El recuadro 1 resume algunas causas principales de la mayor o menor pertinencia de las actividades que reciben apoyo del FIDA, descritas en los párrafos anteriores y en ARRI pasados. Se trata de una característica nueva de la presente edición y proporciona una breve descripción de algunos temas de aprendizaje principales (es decir, el factor causal) recogidos en este ARRI y en otros anteriores. Debido a las limitaciones de espacio, en el recuadro no se pueden reflejar de forma exhaustiva todos los temas de aprendizaje incluidos en los informes. Además, algunos temas de aprendizaje incluidos en este recuadro pueden ser válidos para otros criterios de evaluación del ARRI.
30. Se ha incluido un recuadro parecido para cada criterio de evaluación tratado en este ARRI. Se incluirán estos recuadros en el ARRI de 2011 y en los posteriores, actualizados según corresponda con las enseñanzas extraídas de evaluaciones futuras.

¹³ En las EPP de Nigeria y del Sudán examinadas en el ARRI del año pasado figuraban observaciones parecidas.

Recuadro 1

El factor causal en relación con la pertinencia**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Los enfoques participativos e impulsados por la demanda han aumentado el sentido de apropiación y han contribuido a mejorar el diseño.
- El diseño flexible, que se puede ajustar durante la ejecución, por ejemplo para adaptarse a los cambios de los contextos políticos y socioeconómicos de los países, ha mejorado la pertinencia.
- La crítica más frecuente fue la focalización deficiente, sobre todo de los grupos más pobres.
- Un análisis deficiente condujo al establecimiento de objetivos y metas excesivamente ambiciosos.
- Las estrategias inadecuadas de los proyectos (por ejemplo, en lo relativo a las opciones institucionales) han limitado la pertinencia.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- La focalización no fue un problema en los proyectos evaluados en 2009.
- Una estrategia y enfoque explícitos en materia de género son fundamentales para garantizar que los proyectos sean muy pertinentes para las necesidades de las mujeres pobres de las zonas rurales.
- La pertinencia de algunos proyectos fue reducida debido a que prestaron un apoyo insuficiente a algunos aspectos de la agricultura (por ejemplo, el desarrollo ganadero, la producción lechera, la agricultura de secano), que es el principal medio de vida de la población rural pobre.

31. La **eficacia** es una medida del logro efectivo o probable de los objetivos de un proyecto. Las medias móviles trienales revelan que el 42% de los proyectos financiados por el FIDA evaluados en el período 2007-2009 son moderadamente satisfactorios desde el punto de vista de la eficacia, el 33% son satisfactorios y solo el 2% son muy satisfactorios. Estos datos suponen una mejora con respecto a los del período 2002-2004, en el que el 48% de los proyectos evaluados se consideraron moderadamente satisfactorios, el 24% satisfactorios y ninguno recibió la calificación de muy satisfactorio.
32. En ARRI anteriores se señalaron diversos factores asociados a una mayor o menor eficacia. Los dos factores positivos más influyentes fueron un contexto político, económico e institucional favorable y diseños adecuados para el contexto. Otros factores importantes fueron la participación eficaz de la comunidad, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, la buena coordinación, el seguimiento y evaluación (SyE) y la presencia en los países. Los factores negativos fueron los opuestos a los positivos, en particular los diseños excesivamente optimistas y geográficamente dispersos, las sinergias escasas entre componentes y actividades, y el uso de tecnología inadecuada.
33. Las evaluaciones realizadas en 2009 confirman estas enseñanzas, aunque no aportan ninguna nueva. Hubo grandes diferencias de eficacia en función del proyecto, el componente y el proveedor de servicios, y hubo pocos temas comunes. La eficacia de los proyectos se vio favorecida por el contexto normativo y económico favorable en China y por una mejora general de la capacidad de los proveedores de los sectores público y privado en Mozambique. Las deficiencias del diseño contribuyeron a una falta de organización comunitaria satisfactoria en el Yemen y a que no se redujera eficazmente la pobreza en los hogares vulnerables (en particular de mujeres pobres de las zonas rurales) en Benin. De nuevo se constataron resultados desiguales en términos de eficacia de los servicios financieros rurales: la eficacia fue baja en la Argentina, Mozambique, el Níger y el Yemen, pero alta en la India.

Recuadro 2

El factor causal en relación con la eficacia**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Se señalan como factores positivos los siguientes: un contexto político, económico e institucional favorable; la participación eficaz de la comunidad en, por ejemplo, la construcción de infraestructuras de pequeña escala y en su operación y mantenimiento; el acceso fiable a los mercados; el diseño esmerado y realista; las revisiones puntuales a mitad de período y la supervisión directa y el apoyo a la ejecución; la buena coordinación entre los organismos de ejecución; la presencia en el país, y un SyE correcto con un marco de resultados coherente.
- Los factores negativos fueron los contrarios a los anteriores: hubo un número apreciable de proyectos excesivamente optimistas y dispersos geográficamente.
- Los siguientes factores limitaron la eficacia: múltiples componentes, con sinergias limitadas entre componentes y actividades, tecnologías inadecuadas, disposiciones institucionales poco claras y capacidades institucionales deficientes.
- También limitan la eficacia los retrasos en la aportación de fondos de contrapartida y los casos frecuentes de cofinanciación convenida que no se materializa tras la aprobación de los préstamos.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Ninguna: se confirmaron las enseñanzas anteriores. Los contextos normativo, económico e institucional favorables contribuyeron a la eficacia de los proyectos; el diseño deficiente de los proyectos no.

34. La **eficiencia** es una medida del modo en que los recursos e insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se convierten en resultados. Este es el primer tema de aprendizaje del presente ARRI y se trata de forma detallada en el capítulo VI. De los cuatro criterios de evaluación incluidos en el gráfico 2, la eficiencia es el que muestra los peores resultados y no se perciben mejoras desde 2002. En el período 2007-2009, el 42% de los proyectos evaluados se consideró moderadamente satisfactorio en cuanto a su eficiencia, el 15% satisfactorio y ninguno recibió la calificación de muy satisfactorio.
35. La valoración de la eficiencia en las evaluaciones ha mejorado con el tiempo, pero sigue estando condicionada por la escasez de datos —una consecuencia de los sistemas deficientes de SyE a nivel del proyecto— y por la dificultad que plantea la cuantificación de los resultados no tangibles (como la participación, el capital social, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, etc.). Los ARRI anteriores han señalado, entre otros aspectos, la calidad del diseño, la gestión de los proyectos y la participación de las comunidades como factores clave en la eficiencia. En ARRI anteriores se señalaron varios factores más que limitaron la eficiencia, como son las demoras entre la aprobación y la efectividad de los préstamos, las prórrogas de la fecha de cierre original de los proyectos, los mecanismos complejos de flujo de fondos en los países prestatarios, las demoras en el nombramiento del director de proyecto y los altos costos generales de gestión de los proyectos.
36. Las evaluaciones de 2009 determinaron otros factores que afectaban a la eficiencia. En la Argentina, afectaron a la eficiencia los retrasos en la ejecución como consecuencia de la complejidad de los mecanismos de ejecución, la inestabilidad política y el escaso sentido de identificación en algunas de las provincias participantes, debido a que los procesos de consulta fueron inadecuados. Gracias a las contribuciones de la comunidad, los costos unitarios de la infraestructura social fueron menores.¹⁴ Unos mecanismos eficaces de gestión de los proyectos tuvieron el mismo efecto en China y Uganda, así como en los

¹⁴ Como se comprobó en las evaluaciones del Proyecto de Desarrollo Rural Comunitario en Burkina Faso (ARRI de 2008) y del programa en Nigeria (ARRI de 2009).

proyectos con unidades de gestión del proyecto (UGP) independientes en Mozambique. Sin embargo, los proyectos de Mozambique sin unidades de ejecución independientes, sino plenamente integradas en instituciones nacionales, fueron menos eficientes. Por último, el tema de la eficiencia se trata de forma más pormenorizada en el capítulo VI. En este capítulo se explica, entre otras cuestiones, que los problemas que plantea la medición de la eficiencia, así como los resultados de las actividades en lo que respecta a su eficiencia, es una preocupación que también comparten otras organizaciones de desarrollo.

Recuadro 3

El factor causal en relación con la eficiencia

Principales enseñanzas de ARRI anteriores

- La calidad del diseño, la gestión de los proyectos y la participación de las comunidades son factores fundamentales en lo que respecta a la eficiencia.
- Otros factores clave asociados con una eficiencia favorable son el uso de procedimientos de licitación competitivos para contratar a proveedores de servicios (en lugar de comités interministeriales), la participación de ONG y del sector privado en la prestación de servicios a la población rural pobre (teniendo en cuenta sus respectivas ventajas comparativas), el sentido de apropiación del gobierno, la ejecución por organismos cualificados, así como el planteamiento de objetivos claros.
- Algunos aspectos clave que limitan la eficiencia son las demoras entre la aprobación y la efectividad de los préstamos, que suelen deberse a un diseño poco claro, las prórrogas de la fecha de cierre original de los proyectos, los mecanismos complejos de flujo de fondos, las demoras en el nombramiento del director del proyecto, el deficiente SyE a nivel de los proyectos, así como los elevados costos generales de gestión de los proyectos.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Se confirmaron las enseñanzas anteriores. Afectaron positivamente a la eficiencia el buen diseño, las contribuciones de las comunidades y los mecanismos eficaces de gestión de los proyectos. Las contribuciones de las comunidades (en especie o mediante sistemas de reparto de los costos) potenciaron el sentido de apropiación y mejoraron la eficiencia.
- Algunas de las principales razones que contribuyeron a disminuir la eficiencia son la amplia cobertura geográfica, la participación de múltiples regiones o provincias dentro de los países, el exceso de componentes y de organismos de ejecución de los proyectos (lo que planteaba dificultades de coordinación), el exceso de optimismo sobre la capacidad y la preocupación por la pobreza de los organismos de ejecución, los mecanismos de seguimiento y ejecución deficientes, la rápida rotación del personal de los proyectos, así como la escasa flexibilidad del diseño para aplicar medidas correctivas durante la ejecución.

Recuadro 4

Puntos clave de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y los resultados de los proyectos

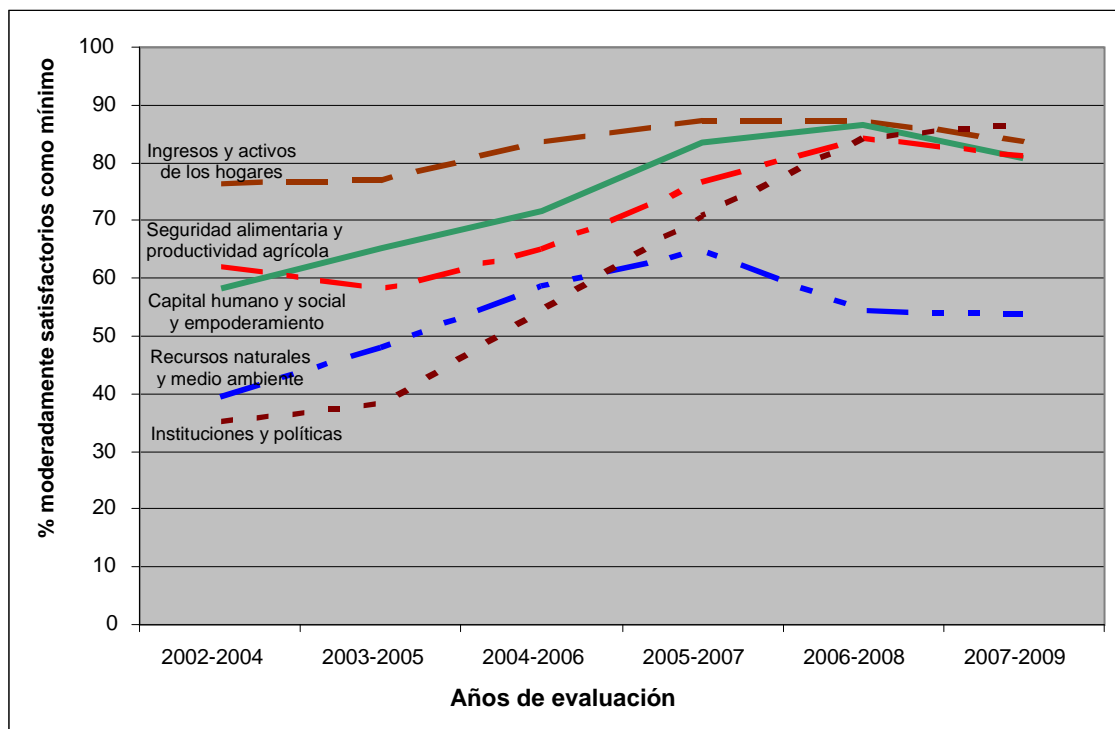
- ❖ Las calificaciones de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y los resultados de los proyectos apenas han sufrido cambios desde el período 2002-2004.
- ❖ Los proyectos financiados por el FIDA han recibido sistemáticamente calificaciones de pertinencia altas. El 33% fueron calificados como moderadamente satisfactorios, el 48% como satisfactorios y el 15% como muy satisfactorios en el período 2007-2009.
- ❖ En lo que respecta a la eficacia, el 42% de los proyectos se califican como moderadamente satisfactorios, el 33% como satisfactorios y solo el 2% como muy satisfactorios en el período 2007-2009.
- ❖ La eficiencia ha sido, y sigue siendo, el más débil de los tres criterios que componen los resultados de un proyecto. Desde 2006 ningún proyecto se ha calificado como muy satisfactorio. La mayoría de los proyectos son moderadamente satisfactorios o bien moderadamente insatisfactorios y solo unos pocos son satisfactorios.
- ❖ Una proporción significativa de los proyectos han obtenido resultados moderadamente satisfactorios en todos los criterios y muy pocos se han considerado muy satisfactorios. Es decir, los resultados están tan solo en la categoría general de satisfactorio en sentido amplio y, por tanto, hay amplias oportunidades de mejora.

B. Impacto en la pobreza rural

37. El impacto en la pobreza rural se evalúa utilizando cinco esferas, a saber: los ingresos y los activos de los hogares, el capital humano y social y el empoderamiento, la seguridad alimentaria y la productividad agrícola, los recursos naturales y el medio ambiente, y las instituciones y políticas. Conforme a la solicitud de la Junta Ejecutiva y según se explica en el párrafo 5, esta sección desarrolla más ampliamente dos de las esferas: el capital humano y social, y el empoderamiento y las instituciones y políticas.
38. Las medias móviles trienales que muestran los niveles y las tendencias de los resultados para las cinco esferas de impacto desde 2002 se muestran en el gráfico 3, que refleja tres mensajes principales. En primer lugar, con la única excepción de la esfera de los recursos naturales y el medio ambiente, los resultados han mejorado notablemente en todas las esferas de impacto desde 2002. En segundo lugar, como se analizó con cierto detenimiento en el ARRI del año pasado, los resultados de la esfera de recursos naturales y medio ambiente siguen siendo deficientes: la mitad de los proyectos evaluados en 2007-2009 siguen calificándose como moderadamente insatisfactorios como mucho. En tercer lugar, en lo que se refiere a los criterios generales de evaluación del impacto en la pobreza rural (gráfico 5), una gran proporción de los proyectos solo alcanzan la calificación de moderadamente satisfactorios. En concreto, sobre el 50% de los proyectos evaluados desde 2006 son moderadamente satisfactorios, entre el 35% y el 37% son satisfactorios y ninguno es muy satisfactorio.
39. En cuanto a la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, es justo señalar que la dirección del FIDA es consciente de las deficiencias que presenta esta esfera temática y está introduciendo medidas que probablemente mejoren los resultados en el futuro. Por ejemplo, durante el año pasado se han elaborado nuevos procedimientos de evaluación medioambiental y social para la formulación de nuevos COSOP y diseños de proyectos; la Junta Ejecutiva aprobó una política sobre el cambio climático en abril de 2010; se ha creado en 2010 la nueva División de Medio Ambiente y Clima en el Departamento de Administración de Programas (PMD) y se está preparando una política general sobre recursos naturales y medio ambiente para someterla a la aprobación de la Junta este año. Además, con financiación complementaria de Finlandia, el FIDA está fortaleciendo su capacidad para integrar cuestiones medioambientales y sociales en sus proyectos y programas. De forma similar, el FIDA está aumentando el número de donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (o gestionadas por este) que se asocian

a los préstamos. Por último, el PMD está poniendo en práctica, de forma experimental, un instrumento de escrutinio de los efectos climáticos para la formulación de los COSOP y los proyectos.

Gráfico 3

Esferas del impacto en la pobreza rural, 2002-2009

40. Tal y como solicitó la Junta (párrafo 5), en este ARRI se trata con algo más de profundidad la esfera del capital humano y social y el empoderamiento, así como la de las instituciones y políticas, en comparación con las otras tres esferas de impacto. Así pues, en los párrafos siguientes se tratan primero las conclusiones relacionadas con estas esferas y después las relativas a los ingresos y los activos de los hogares, la seguridad alimentaria y la productividad agrícola y, por último, los recursos naturales y el medio ambiente.
41. La esfera de impacto del **capital humano y social y el empoderamiento** evalúa el grado en que los proyectos han fomentado las capacidades colectivas (capital social, como las organizaciones de base sostenibles) e individuales (capital humano) de las personas pobres. Ambas son esenciales para reducir la pobreza, al igual que lo es, en un sentido más amplio, el fortalecimiento institucional, del que se ocupa la esfera de las instituciones y políticas (párrafos 49 al 53).
42. Las medias móviles trienales (gráfico 3) revelan una mejora en el capital humano y social y el empoderamiento. Ha aumentado de forma constante la proporción de proyectos calificados como satisfactorios, desde el 17% en el período 2002-2004 hasta el 50% en 2007-2009. El 20% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 se consideran moderadamente satisfactorios y el 11% muy satisfactorios.
43. Las evaluaciones anteriores han generado un buen número de enseñanzas relacionadas con el capital humano y social y el empoderamiento. La primera es que no basta con que haya un compromiso sólido con el empoderamiento, la participación o las cuestiones de género en el diseño del proyecto, sino que este compromiso requiere un apoyo y seguimiento sistemáticos durante la ejecución, recursos y conocimientos técnicos suficientes y la sensibilización del personal del proyecto y de los organismos de ejecución. En segundo lugar, los diseños de los proyectos deben ser realistas en lo que respecta al ritmo y la posibilidad de cambio, en especial en contextos socioculturales desfavorables. La ambición debe

moderarse para adecuarse a la realidad: cambiar las actitudes y estructuras no participativas, desiguales y dominadas por los hombres requiere tiempo. En tercer lugar, para garantizar la sostenibilidad de la capacidad local se requiere un apoyo prolongado. Se debe considerar seriamente el aprovechamiento de las instituciones locales existentes, en lugar de presuponer que se necesitan instituciones nuevas o que pueden mantenerse con facilidad. Las instituciones deben ser viables desde el punto de vista financiero, tener una función a largo plazo que continúe tras la finalización del proyecto y estar relacionadas con las instituciones y redes locales, regionales y nacionales. Puede ser necesaria una focalización desglosada y sólidamente fundamentada, además de la participación prolongada de proveedores de servicios cualificados (como las ONG).

44. Los proyectos evaluados en 2009 aportan muchos ejemplos de repercusiones positivas en la esfera del capital humano y social y el empoderamiento y algunos de un impacto menos satisfactorio. En la evaluación de Mauritania se notificó que se había producido una transformación del entorno social individual y colectivo. Las evaluaciones de los proyectos de China y Uganda, así como la EPP de la India, fueron igualmente positivas. En la EPP de Mozambique se informó de una contribución sustancial al empoderamiento de las comunidades pesqueras.
45. Las valoraciones de algunas evaluaciones fueron más matizadas. La conclusión general de la EPP de Mozambique fue que el éxito en la esfera del capital humano y social y el empoderamiento conlleva un proceso complejo de ingeniería social que, a su vez, requiere proveedores de servicios capacitados y especializados. Los proyectos han de proporcionar beneficios tangibles a los miembros del grupo, así como tiempo suficiente. En la EPP se concluyó que estas y otras condiciones no siempre se cumplían. En la evaluación de Etiopía se mencionaron varios estudios que afirmaban haber determinado repercusiones positivas en la participación de las mujeres, el empoderamiento y la cohesión social, pero se advirtió que seguían existiendo desigualdades. Además, en la evaluación de Benin se informó de un impacto positivo escaso. Los grupos se unieron principalmente para conseguir acceder a los beneficios del proyecto, recibieron apoyo durante demasiado poco tiempo y se preveía que la mayoría no sobreviviría.
46. En las evaluaciones de 2009 se ha mejorado mucho la cobertura de las cuestiones de género y, en general, se notifican resultados positivos. En la mayoría de los casos, los proyectos han contribuido a mejorar la posición y la situación de las mujeres. En China, el proyecto desencadenó una serie de cambios en el uso de las tierras, los créditos y el acceso a la educación y la salud que han mejorado la situación de las mujeres. Los cursos de alfabetización prestaron una gran atención a las mujeres y a los hogares más pobres. En Mauritania, las intervenciones en materia de educación se han centrado en las niñas, y las mujeres tienen una nutrida representación en los organismos locales. En la EPP de la India se informó de importantes avances en las funciones de las mujeres en la adopción de decisiones en los ámbitos familiar y comunitario, así como de mejoras de gran calado en los medios de vida de las mujeres. Y en Uganda el cultivo del girasol ha ayudado a mejorar la posición de las mujeres, ha aumentado su acceso a los activos de las explotaciones agrícolas y sus oportunidades de obtención de ingresos, y ha fomentado su participación en grupos de agricultores así como su liderazgo en estos grupos. En la Argentina se registran resultados positivos en el fomento de un enfoque de género en las actividades de los proyectos, aunque siguen siendo escasos los cambios específicos en lo que respecta a la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos o en la adopción de decisiones.
47. Sin embargo, hubo algunas críticas. En el Yemen, aunque el proyecto realizó una importante contribución para solucionar un importante problema de las mujeres (la disponibilidad del agua y su recogida), tuvo mucho menos éxito en lo que al empoderamiento de las mujeres se refiere. Por ejemplo, apenas había presencia femenina en los comités de las comunidades, al contrario que en China, donde ocupaban puestos de liderazgo en las aldeas. La experiencia del Yemen refleja la

cuestión expresada anteriormente de la necesidad de aplicar estrategias adaptadas en contextos socioculturales desfavorables, como ha hecho el FIDA en otros lugares con éxito.¹⁵

48. En la EPP se señaló la ausencia de estrategias relativas al género en todos los proyectos de Mozambique y la falta de datos desglosados por sexos. De hecho, una gran mayoría de los organismos asociados con la ejecución de proyectos financiados por el FIDA en Mozambique no contaba con una política o estrategia en materia de género. Este es uno de los principales motivos de la atención relativamente escasa prestada a tales cuestiones en la cartera de proyectos de Mozambique.

Recuadro 5

El factor causal en relación con el capital humano y social y el empoderamiento

Principales enseñanzas de ARRI anteriores

- Un sólido compromiso con el capital humano y social y el empoderamiento en el diseño de los proyectos debe ir acompañado de recursos y apoyo durante su ejecución.
- Los diseños deben ser realistas en lo que respecta al ritmo y la posibilidad de cambio, en especial en contextos socioculturales desfavorables.
- Para conseguir aumentos sostenibles de la capacidad local se requiere un apoyo continuo, y hay más posibilidades de lograrlo si se potencian las instituciones existentes en lugar de crear otras nuevas.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Generar el capital humano y social y el empoderamiento puede ser un proceso prolongado y complejo que requiere apoyo capacitado y especializado durante un período dilatado.
- El respaldo a iniciativas de educación, la aportación de financiación rural y el fomento de actividades agrícolas de bajo costo han contribuido a mejorar el bienestar de las mujeres. A este respecto, es fundamental garantizar intervenciones específicas para el contexto.
- La falta de políticas de género en las instituciones asociadas de los países prestatarios supone una limitación para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

49. La esfera de **las instituciones y las políticas** comprende la contribución de los proyectos respaldados por el FIDA al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los planos, entre otros, federal, estatal o provincial, así como la participación del sector privado. Esta esfera incluye también cualquier contribución de estos proyectos a la promoción de políticas favorables a la población pobre en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural.
50. Los resultados en esta esfera han mejorado notablemente en el período 2002-2009, donde se ha pasado del 35% de los proyectos calificados como moderadamente satisfactorios como mínimo en 2002-2004 hasta el 86% en 2007-2009. No obstante, cabe destacar que cerca del 50% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 son solo moderadamente satisfactorios, aunque el 24% son satisfactorios y el 14%, muy satisfactorios en el mismo período. En el capítulo IV se profundiza en el análisis de las instituciones y políticas.
51. Un mensaje clave de evaluaciones anteriores es que algunos proyectos han contribuido de forma significativa al impacto en instituciones o políticas nacionales o sectoriales relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural. Sin embargo, la mayor parte de las experiencias positivas son, en gran medida, reflejo del

¹⁵ IOE, Evaluación a nivel institucional sobre el desempeño del FIDA en relación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

compromiso, la iniciativa y el esfuerzo de funcionarios concretos. No se comprendía bien el modo en que la experiencia de proyectos independientes podía aplicarse en el ámbito nacional, y no había suficiente colaboración del FIDA, en particular con gobiernos federales o nacionales y otros asociados en el desarrollo en debates sobre políticas. Se llegó a la conclusión de que los proyectos debían diseñarse y gestionarse con el importante objetivo de lograr un mayor impacto en las instituciones y políticas, y que el FIDA debía asignar suficientes recursos si quería iniciar un diálogo sobre políticas más exhaustivo. Se consideró que este diálogo requería una inversión importante en cuanto a tiempo de trabajo y capacidades del personal, la asignación de recursos financieros dedicados y actividades coherentes de gestión de los conocimientos, así como atención al establecimiento de asociaciones con una serie de organismos de desarrollo. Estas condiciones están ahora empezando a darse gracias al cambio a una supervisión directa y a una mayor presencia en los países.

52. Las evaluaciones realizadas en 2009 ponen de manifiesto que los resultados han mejorado en este ámbito. En la EPP de Mozambique se señalaron repercusiones de proyectos financiados por el FIDA en las instituciones y las políticas. Por ejemplo, los proyectos contribuyeron a facilitar una revisión importante de la legislación sobre las asociaciones, a introducir el concepto de los fondos para el desarrollo a nivel de distrito (que se convirtieron en un elemento clave de la política de descentralización), a elaborar la estrategia para el sector ganadero del país y a definir una zona de tres millas reservada para la pesca artesanal en zonas costeras. En la EPP de la Argentina se informa de que, a pesar de los problemas afrontados, el sistema de ejecución descentralizado contribuyó a potenciar la capacidad institucional en las provincias y a mejorar las relaciones entre los ámbitos nacional y provincial (históricamente complejos en la Argentina). En la EPP de la India se informó de importantes contribuciones a la esfera de las instituciones y las políticas en relación, por ejemplo, con los derechos sobre las tierras de las tribus, así como a garantizar el reconocimiento de los grupos de autoayuda de mujeres como instrumentos para reducir la pobreza en grandes sistemas de desarrollo con financiación nacional. El proyecto de financiación rural en Etiopía aportó datos útiles para la redacción de una ley de microfinanciación revisada. El proyecto de Mauritania reforzó las capacidades de los municipios y, mediante dicho apoyo, el proceso nacional de descentralización.
53. Los informes de evaluación contienen algunas críticas. En la evaluación de Etiopía se manifestó preocupación por la ausencia de mejoras en el sector de las cooperativas de crédito, y en la evaluación del proyecto de China se realizó una observación parecida sobre la capacidad de gestión de las aldeas. En las EPP de Mozambique y de la India se reconocen las limitaciones de los sistemas de gestión de proyectos que el FIDA ha creado paralelamente a los canales gubernamentales existentes. Ello plantea cuestiones relativas a la sostenibilidad, en particular por limitar la creación de vínculos entre instituciones comunitarias e instituciones nacionales o de las administraciones públicas locales. Es posible que las UGP independientes aporten beneficios en la ejecución a corto plazo, pero son menos propicias para el desarrollo del sentido de apropiación de los países, la capacidad institucional y la sostenibilidad. En la EPP de la India se informa de que el FIDA conoce este problema y está trabajando en la aplicación de un modelo más convergente de gestión de proyectos en las últimas actividades. A través del Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales de Uganda, el FIDA apoyó el desarrollo de una importante asociación público-privada, que está contribuyendo a mejorar los medios de vida de los pequeños agricultores.

Recuadro 6

El factor causal en relación con instituciones y políticas**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Los proyectos deben diseñarse y gestionarse con el importante objetivo de provocar un impacto más amplio en instituciones y políticas, y deben contar con los recursos necesarios.
- Para lograr establecer un diálogo sobre políticas más exhaustivo es preciso realizar inversiones importantes en tiempo de trabajo del personal y en mejorar sus conocimientos, así como contar con recursos financieros dedicados, una gestión coherente de los conocimientos y el fomento de las relaciones de asociación.
- La supervisión directa y la presencia en el país son características importantes del nuevo modelo operativo del FIDA que favorece el impacto en instituciones y políticas.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Los sistemas paralelos de gestión de proyectos pueden aportar beneficios en la ejecución a corto plazo, pero son menos propicios para garantizar la sostenibilidad y desarrollar el sentido de apropiación de los países y su capacidad institucional.
- Las capacidades colectivas de las instituciones y las sinergias entre instituciones públicas y privadas son decisivas para mejorar la vida de la población pobre de las zonas rurales.

54. La esfera de los **ingresos y activos de los hogares** incluye la corriente de beneficios económicos derivados de la producción o venta de bienes y servicios (ingresos), el conjunto acumulado de infraestructuras, tierras, viviendas, ganado, herramientas y equipo (activos materiales), y los ahorros y el crédito (activos financieros).
55. Las medias móviles trienales revelan un aumento del número de proyectos evaluados como moderadamente satisfactorios como mínimo, del 76% en el período 2002-2004 hasta el 84% en 2007-2009. En particular, se observa un ligero descenso en el número de proyectos evaluados como solo moderadamente satisfactorios (del 35% en 2002-2004 al 30% en 2007-2009), pero un aumento en el número de proyectos calificados como satisfactorios (del 31% en 2002-2004 al 49% en 2007-2009).
56. En los ARRI anteriores se han descrito beneficios importantes de las inversiones en infraestructuras de riego y de abastecimiento de agua y en carreteras, pero peores resultados de las intervenciones en servicios financieros rurales. Se enfatizó la necesidad de garantizar la idoneidad de las intervenciones para los hogares más pobres y su acceso a ellas. El diseño participativo y el desarrollo de las instituciones locales fueron a menudo fundamentales para garantizar el sentido de apropiación, el impacto y la sostenibilidad.
57. Evaluaciones recientes han puesto de manifiesto que el acceso a los mercados mejoró gracias a las inversiones en carreteras realizadas en Mozambique y el Yemen. Otros componentes exitosos y factores de éxito se circunscribían, por lo general, a países o proyectos específicos y se extrajeron pocas constataciones generales. Por ejemplo, los servicios financieros rurales tuvieron un gran impacto en la cartera de proyectos de la India, pero su alcance en el Yemen fue limitado. Los importantes aumentos de los ingresos en China se atribuyeron a actividades integradas basadas en preferencias locales (así como a un entorno normativo, institucional y económico favorable). En cambio, el impacto escaso e indirecto en los ingresos de los hogares vulnerables en Benin se atribuyó a una estrategia de focalización inadecuada y al supuesto erróneo formulado en el diseño de que la atención a cultivos tradicionales (yuca y ñame), que las mujeres transformaban en productos elaborados, beneficiaría automáticamente a las mujeres pobres y a los productores con parcelas pequeñas y escaso acceso al mercado.

Recuadro 7

El factor causal en relación con los ingresos y los activos de los hogares**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Las inversiones en infraestructuras de riego y abastecimiento de agua y en carreteras han sido generalmente beneficiosas para la población rural pobre en lo que se refiere a ingresos y activos. Sin embargo, algunas intervenciones financieras en zonas rurales no lo han sido tanto.
- Las intervenciones tienen que diseñarse explícitamente para que sean idóneas para los hogares más pobres. Las actividades que reducen la carga de trabajo de recogida de leña y agua aumentan el tiempo disponible para trabajar fuera del hogar, lo que contribuye a aumentar los ingresos.
- El no realizar un análisis del mercado y la falta de acceso al mismo, así como la disponibilidad limitada de servicios financieros rurales constriñen la rentabilidad de los pequeños agricultores y de los elaboradores en pequeña escala.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Los proyectos que se basan en las preferencias de la población local y fomentan actividades integradas para abordar los múltiples aspectos que caracterizan la pobreza rural generan aumentos significativos de los ingresos.
- Aunque centrarse en los cultivos tradicionales puede ser una estrategia adecuada para aumentar los ingresos, este objetivo solo puede lograrse si se tiene también en cuenta la necesidad de mejorar el acceso a los mercados.

58. La consecución de mejoras en la esfera de la **seguridad alimentaria y la productividad agrícola** es un objetivo fundamental del mandato del FIDA. Los resultados en esta esfera han mejorado: en el período 2002-2004 el 24% de los proyectos se calificaron como moderadamente satisfactorios y el 31% como satisfactorios, y en 2007-2009 las proporciones aumentaron al 38% de proyectos moderadamente satisfactorios y al 37% de proyectos satisfactorios. Sin embargo, según los datos del período 2007-2009, el impacto en esta esfera sigue siendo solo moderadamente satisfactorio en uno de cada tres proyectos financiados por el FIDA y hay muy pocos proyectos cuyos resultados en este ámbito sean muy satisfactorios.
59. Los siguientes factores clave citados en ARRI anteriores se han traducido en una mejora de la seguridad alimentaria y la productividad agrícola: la inversión suficiente en actividades de investigación y extensión favorables a la población pobre, el fomento de sistemas financieros sostenibles en zonas rurales, el acceso a mercados fiables de insumos y productos, y la realización de actividades complementarias como la capacitación, los servicios de asesoramiento y las infraestructuras rurales.
60. Los informes anteriores también destacan aspectos preocupantes. En primer lugar, aunque el aumento de la productividad y la producción agrícolas han generado generalmente mayores ingresos y seguridad alimentaria, no siempre ha sido así. En estos informes se destacaron como restricciones una relativa desatención de aspectos relacionados con el valor agregado de los productos básicos principales y su comercialización. En segundo lugar, los incrementos de los ingresos derivados del aumento de la productividad agrícola se han distribuido, por lo general, entre grupos con una situación económica relativamente mejor, mientras que los más pobres y más desfavorecidos no se han beneficiado en la misma medida. Algunos motivos son un sistema de suministro de semillas no sostenible y métodos inadecuados para reducir las pérdidas poscosecha. En tercer lugar, el diseño de proyectos en países propensos a padecer sequías u otras perturbaciones naturales debe contemplar un análisis adecuado de los riesgos y medidas para minimizar sus consecuencias, que son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la productividad agrícola.

61. Los proyectos evaluados en los últimos años tuvieron repercusiones desiguales en la seguridad alimentaria y la productividad agrícola. En la evaluación de Uganda se indicó que hubo un impacto notable en la seguridad alimentaria en los distritos que producían semillas oleaginosas, debido en gran medida a que los agricultores mantenían un sistema de explotación agropecuaria muy diversificado, en el que producían diversos cultivos comerciales y alimentarios, y criaban ganado menor. En Mozambique se produjeron repercusiones importantes en el apoyo a la comercialización, la diversificación de cultivos y la pesca. Las inversiones en tecnologías de bajo costo de elaboración de productos agrícolas, el suministro de artes de pesca adecuadas a los pescadores artesanales y la atención dedicada a la demostración de sistemas agrícolas alternativos contribuyeron a lograr resultados positivos. Aparte del impacto en la productividad y la seguridad alimentaria en zonas tribales y para las mujeres, principalmente a través de actividades no agrícolas, en la EPP de la India se informó de que en el pasado se había prestado una atención limitada a la productividad ganadera y a la agricultura de secano, y se había invertido poco en estos aspectos fundamentales para los medios de vida de la población rural pobre.
62. Las repercusiones de los proyectos ejecutados en Benin, Mauritania y el Yemen fueron mucho menos satisfactorias. En el Yemen, se interrumpió el suministro de semillas de muchas hortalizas y algunas de las tecnologías de cultivo de café no eran asequibles para las personas pobres. Además, la sequía dificultó el uso de tecnologías mejoradas y limitó las inversiones de los agricultores. Había pocos préstamos para riego y, debido a su magnitud, los agricultores más pobres no podían acceder a ellos. En Benin, hubo una representación escasa de los grupos más pobres en los grupos de productores, debido a su falta de acceso a la tierra, a servicios e insumos y a los mercados. En el Níger hubo repercusiones positivas de escala reducida y vulnerables a las crisis externas. Estas constataciones refuerzan las de evaluaciones anteriores.

Recuadro 8

El factor causal en relación con la seguridad alimentaria y la productividad agrícola**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Algunos de los factores clave que han mejorado la esfera de la seguridad alimentaria y la productividad agrícola son la inversión suficiente en actividades de investigación y extensión favorables a la población pobre, el fomento de sistemas financieros sostenibles en zonas rurales con un alcance suficiente, los productos diseñados para la población rural pobre y accesibles para esta población, el acceso a mercados fiables de insumos y productos, y la realización de actividades complementarias como la capacitación, los servicios de asesoramiento y las infraestructuras rurales.
- La mejora de la seguridad alimentaria y la productividad agrícola no siempre ha generado mayores ingresos y seguridad alimentaria debido, en ocasiones, a la desatención de aspectos relacionados con el valor agregado de los productos básicos principales y su comercialización.
- Los incrementos de los ingresos derivados del aumento de la producción agrícola se han distribuido, por lo general, entre grupos con una situación económica relativamente mejor. Algunas de las causas por las que la población rural pobre no se beneficia suficientemente son la falta de un sistema de suministro de semillas fiable y la poca atención que se presta a las pérdidas poscosecha.
- El diseño de proyectos en países propensos a padecer sequías u otras perturbaciones naturales debe contemplar un análisis adecuado de los riesgos y medidas para minimizar sus consecuencias, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y la productividad agrícola.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- La atención a los sistemas agropecuarios diversificados ha generado resultados favorables en los ingresos y la seguridad alimentaria.
- Para mejorar la productividad es fundamental utilizar tecnologías adecuadas específicas para cada contexto, que deben tener en cuenta los aspectos medioambientales y ser de bajo costo.
- Se debe hacer hincapié en las inversiones en la agricultura en pequeña escala que incluyan el desarrollo ganadero, ya que son esenciales para las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria de la población rural pobre.

63. La esfera del impacto en los **recursos naturales y el medio ambiente** se centra en la medida en que un proyecto o programa contribuye a proteger, rehabilitar o agotar los recursos naturales y el medio ambiente.
64. En el ARRI de este año se subraya que se han determinado algunas mejoras desde 2002. El 25% de los proyectos evaluados en 2002-2004 se clasificaron como moderadamente satisfactorios, el 14% como satisfactorios y ninguno como muy satisfactorio, mientras que en 2007-2009 la cifra aumentó hasta el 33% de proyectos moderadamente satisfactorios, el 17% satisfactorios y el 4% muy satisfactorios. No obstante, la situación sigue siendo preocupante, dado que casi la mitad de los proyectos financiados por el FIDA en el período 2007-2009 fueron calificados como moderadamente insatisfactorios como mucho.
65. La cuestión de los recursos naturales y el medio ambiente fue uno de los temas de aprendizaje del ARRI del año pasado y algunas de las principales enseñanzas extraídas de las evaluaciones anteriores se indican en el recuadro 9. En el análisis de los recursos naturales y el medio ambiente como tema de aprendizaje clave del año pasado se consideraron dos categorías principales de proyectos financiados por el FIDA: en primer lugar, los proyectos en los que los riesgos y las oportunidades en materia de recursos naturales y medio ambiente se habían pasado por alto o no se habían tratado suficientemente y, en segundo lugar, los proyectos cuyos componentes orientados a los recursos naturales y el medio ambiente no habían tenido el éxito previsto. En resumen, aunque la mayoría de los proyectos

financiados por el FIDA han logrado evitar efectos perjudiciales en el medio ambiente, el FIDA no ha tenido mucho éxito en su objetivo de producir un impacto positivo a mayor escala en los recursos naturales y el medio ambiente.

66. La muestra de 2009 incluye proyectos en los que: i) no se habían tratado suficientemente las cuestiones medioambientales en el diseño o no se lograron los resultados deseados, y ii) procuraron detectarse y mitigarse los riesgos para el medio ambiente y se lograron resultados útiles. En el proyecto del Yemen, nunca se tuvieron en cuenta sistemáticamente los riesgos medioambientales, ni se aplicaron estrategias para enfrentarse al empeoramiento de las condiciones climáticas. En un proyecto de Mozambique, aunque uno de sus objetivos era sustituir el método de corta y quema, el sistema de cultivo no cambió y el apoyo a la reforestación generó resultados escasos.
67. Por otra parte, también hay ejemplos de proyectos en los que los riesgos medioambientales se reconocieron y trataron de forma adecuada y cuyos componentes orientados a los recursos naturales y el medio ambiente tuvieron éxito. En el componente de palma de aceite del proyecto en Uganda se reconocieron los riesgos medioambientales, y se están tratando, aunque el proyecto conllevara la conversión de 3 600 hectáreas de bosque secundario. En China se observaron cambios importantes en la cobertura forestal y la protección de los bosques, motivados, entre otras razones, por el firme compromiso y las medidas del gobierno.

Recuadro 9

El factor causal relativo a los recursos naturales y el medio ambiente

Principales enseñanzas de ARRI anteriores

- Las deficiencias en el diseño y la supervisión de las evaluaciones medioambientales han contribuido a generar repercusiones negativas como, por ejemplo, el agotamiento del agua subterránea, la explotación de la leña, el pastoreo excesivo o la disminución de las reservas pesqueras.
- Los proyectos suelen tener una escala y un plazo limitados, y con frecuencia se centran en el Ministerio de Agricultura. Para lograr resultados a mayor escala en materia de recursos naturales y medio ambiente se requieren más asociaciones y una mayor actuación normativa.
- Aunque no es fácil cuantificarlo con exactitud, el nivel de inversión en actividades anteriores relativas a los recursos naturales y el medio ambiente no parece guardar proporción con el gran alcance de los retos asociados.
- No todos los proyectos financiados por el FIDA pueden ocuparse de cuestiones relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente, puesto que la envergadura, duración y complejidad de algunas de estas cuestiones es excesiva para que pueda abordarlas el Fondo.

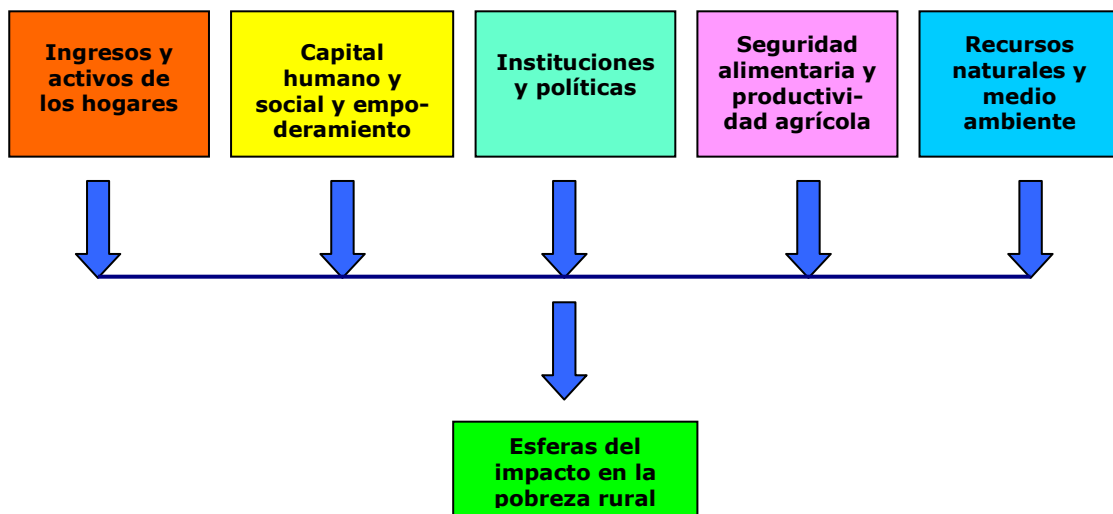
Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Se confirmaron las enseñanzas anteriores: en el diseño de algunos proyectos no se reconocieron ni trataron adecuadamente los riesgos medioambientales o no contaron con componentes orientados a los recursos naturales y el medio ambiente.
- La función de los gobiernos prestatarios y su compromiso son especialmente importantes para garantizar que las cuestiones relativas a los recursos naturales y el medio ambiente se traten en tiempo oportuno.

C. Impacto general en la pobreza rural

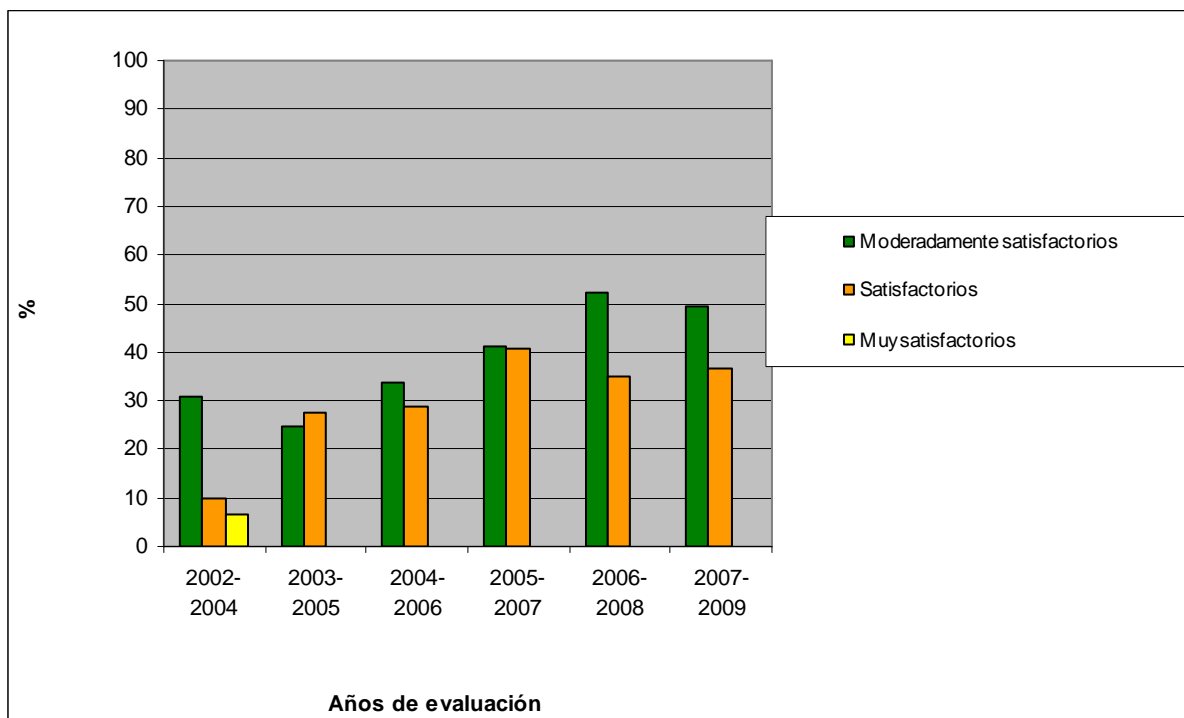
68. La calificación general del impacto en la pobreza rural se calcula sumando las calificaciones de las cinco esferas de impacto descritas en párrafos anteriores (gráfico 4).

Gráfico 4
Impacto en la pobreza rural



69. Los datos acumulados desde 2002 muestran una mejora significativa y constante en el tiempo. El 31% de los proyectos evaluados en 2002-2004 se consideraron moderadamente satisfactorios con respecto al impacto general en la pobreza rural, el 10% satisfactorios y el 7% muy satisfactorios, mientras que de los evaluados en 2007-2009 el 49% se consideraron moderadamente satisfactorios y el 37%, satisfactorios (gráfico 5). Ahora bien, aparte del conjunto de proyectos evaluados en el período 2002-2004, no hay proyectos calificados como muy satisfactorios en lo que respecta a su impacto general en la pobreza rural, y alrededor de la mitad de los proyectos evaluados desde 2006 solo alcanzan la calificación de moderadamente satisfactorios. Además, el número de proyectos valorados como satisfactorios no ha aumentado desde 2005.

Gráfico 5
Impacto en la pobreza rural, 2002-2009



Recuadro 10

Puntos clave del impacto en la pobreza rural

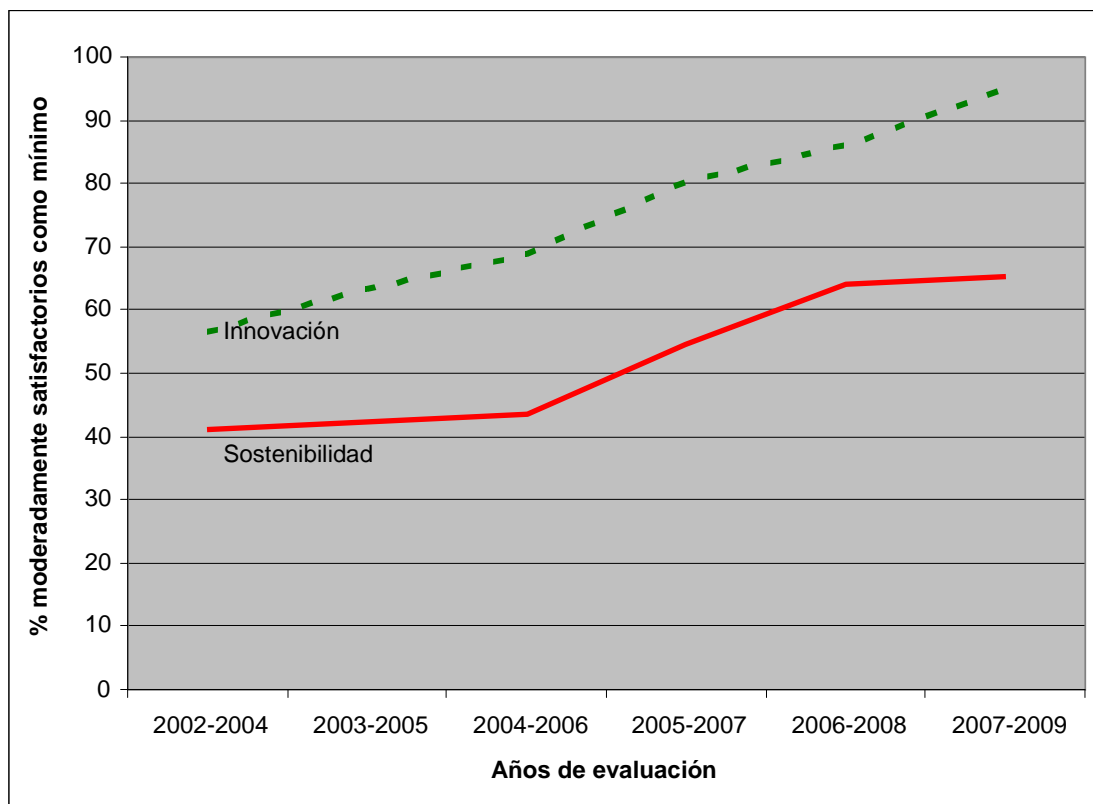
- ❖ Los resultados en cuatro de las cinco esferas del impacto en la pobreza rural, así como los del impacto general en la pobreza rural, han mejorado significativamente desde 2002-2004. La excepción continúa siendo la esfera de los **recursos naturales y el medio ambiente**.
- ❖ Las mayores mejoras se han producido en la esfera de las **instituciones y políticas**, en la cual hubo un impacto muy escaso en 2002-2004. No obstante, las evaluaciones ponen de manifiesto que los proyectos deben diseñarse y gestionarse específicamente con el objetivo de generar un impacto en las instituciones y las políticas.
- ❖ Otra esfera en la que se han producido mejoras visibles es el **capital humano y social y el empoderamiento**: la mitad de los proyectos evaluados en 2007-2009 se consideraron satisfactorios con respecto a esta esfera y algunos muy satisfactorios. Entre otras cuestiones, las evaluaciones señalan que, para producir un impacto en el capital humano y social y el empoderamiento, es necesario dedicar tiempo suficiente en la ejecución, algo que no todos los programas en los países contemplan.
- ❖ Los resultados en materia de **seguridad alimentaria y productividad agrícola** han mejorado desde 2002. Si bien hay resultados positivos, también hay aspectos a los que habrá de prestarse atención en el futuro, como garantizar el acceso de la población rural pobre a tecnologías asequibles y ecológicamente racionales.
- ❖ Cerca del 50% de los proyectos se calificaron como satisfactorios en lo que respecta a los **ingresos y activos de los hogares** en 2007-2009. No obstante, casi uno de cada tres solo recibieron la calificación de moderadamente satisfactorio en el mismo período.
- ❖ El **impacto general en la pobreza rural** ha mejorado mucho desde 2002-2004, pero el 49% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 continúan siendo calificados únicamente como moderadamente satisfactorios, y ninguno como muy satisfactorio.

D. Otros criterios de desempeño: la sostenibilidad y la innovación

70. Las evaluaciones de la IOE valoran otros dos importantes criterios relativos a los resultados: i) la sostenibilidad y ii) la innovación y ampliación de la escala. En el gráfico 6 se representan los niveles y las tendencias de las medias móviles trienales de los resultados correspondientes a estos dos criterios desde 2002. El gráfico revela un nivel de resultados y una tendencia muy positivos para la innovación y la ampliación de la escala, y una tendencia positiva en lo que respecta a la sostenibilidad.
71. Las medias móviles correspondientes al período 2007-2009 muestran que el 47% de los proyectos evaluados fueron calificados, en lo que a la innovación se refiere, como moderadamente satisfactorios, y el 48% como satisfactorios. En lo que respecta a la sostenibilidad, en el mismo período, el 43% de los proyectos evaluados se consideraron moderadamente satisfactorios y el 22%, satisfactorios. Ningún proyecto se consideró muy satisfactorio respecto a ninguno de los dos criterios de evaluación. Es conveniente subrayar las mejoras significativas que se han producido en los últimos años en materia de sostenibilidad, ya que fue una esfera a la que se dio gran importancia y se destacó en ARRI anteriores.
72. Las tendencias positivas representadas en el gráfico 6 se deben interpretar con cautela. En el caso de la sostenibilidad, las medias móviles trienales ilustran que en el período 2007-2009 el 35% de los proyectos evaluados todavía recibían la calificación de moderadamente insatisfactorios como mucho. En lo que respecta a la innovación, casi la mitad de los proyectos evaluados se consideraron solo moderadamente satisfactorios en el trienio 2007-2009. La ampliación de la escala es una esfera que ha recibido calificaciones especialmente deficientes en las

actividades anteriores del FIDA. Estas valoraciones reflejan las dificultades a las que aún hay que enfrentarse en lo que respecta a garantizar la sostenibilidad de los beneficios y promover la innovación y la ampliación.

Gráfico 6
Innovación y sostenibilidad, 2002-2009



73. La IOE define la **sostenibilidad** como la probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de apoyo de financiación externa, y conlleva asimismo evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten una vez finalizado el proyecto.
74. En el ARRI de 2007 se pusieron de relieve los retos relacionados con el criterio de la sostenibilidad, uno de los dos temas de aprendizaje del informe (el otro fue la innovación y la ampliación), en cuyo capítulo sobre el aprendizaje se reconoció que otros organismos de desarrollo también consideraban la sostenibilidad un reto, no solo el FIDA. El FIDA ha señalado como prioridades principales para enfrentarse a esta cuestión: garantizar que los objetivos del proyecto sean realistas teniendo en cuenta el contexto en el que este se desarrolla, diseñar estrategias de retirada en una fase temprana del ciclo del proyecto y esforzarse sistemáticamente por potenciar el sentido de apropiación y mejorar las capacidades de las instituciones encargadas de la ejecución. Uno de los resultados de dicho ARRI fue la concepción de un planteamiento nuevo relativo a la sostenibilidad por parte de la dirección del FIDA.¹⁶
75. En los ARRI de 2008 y 2009 se señalaron una serie de factores adicionales. Se determinó que la sostenibilidad estaba asociada de forma positiva con: una alineación sólida con las prioridades, políticas y programas gubernamentales, la integración de las UGP en marcos institucionales existentes, un fuerte compromiso por parte de las comunidades, que realizan aportaciones, el apoyo a largo plazo a

¹⁶ Véase el documento REPL.VIII/3/R.3, que se presentó a la Consulta sobre la Octava Reposición de los Recursos del FIDA celebrada en julio de 2008.

las organizaciones de base, y una alineación y vinculación eficaces entre las organizaciones creadas en virtud de un proyecto y las instituciones existentes. Por el contrario, la sostenibilidad estaba asociada de forma negativa con un diseño deficiente, unos procedimientos de funcionamiento y mantenimiento inadecuados y la dependencia de un apoyo financiero continuado. Tras la finalización del proyecto, las intervenciones e infraestructuras deben ser viables económica y financieramente, y autofinanciables.

76. En las evaluaciones de 2009 se reflejan muchas de estas conclusiones. En la EPP de la India se describieron cuatro rutas diferentes hacia la sostenibilidad. La primera es integrar el proyecto o la UGP con una institución viable y eficaz (gubernamental, semigubernamental, no gubernamental o privada). Este fue el modelo empleado en China (gubernamental), Uganda (privada) y la India (semigubernamental). La segunda ruta, relacionada con la primera, es obtener financiación continuada del gobierno central, regional o local. Esta ruta se siguió en varios proyectos de China, la India y Mozambique. Sin embargo, como se señala en la EPP de Mozambique, esta fórmula funciona mejor si hay una institución gubernamental que tenga responsabilidad clara en esta materia, cuente con un mandato que conceda prioridad y disponga de los recursos adecuados. Cuando las necesidades o responsabilidades no están claras o la prioridad es menor, funciona peor. Una única institución pública no puede proporcionar, con un mandato y presupuesto suficientes, apoyo a actividades del sector privado, como estrategias de comercialización de los pequeños agricultores.
77. La tercera ruta hacia la sostenibilidad es a través de organizaciones de base viables y autofinanciables. Esta ruta funcionó bien en algunos proyectos en la India, pero no tan bien en el Níger, donde las estrategias de retirada dependían de la perdurabilidad de las organizaciones de base, pero muchas de ellas no eran en absoluto perdurables. La cuarta ruta es la ampliación de las actividades de los proyectos con el apoyo de otros donantes, que en el caso del programa del FIDA en la India eran, por lo general, el Banco Mundial o el Gobierno.
78. En el proyecto menos sostenible, el Proyecto de Desarrollo de la Zona de Raymah en el Yemen, no se empleó ninguno de estos medios. Es poco probable que las infraestructuras grandes (el 80% en términos de su valor) sean sostenibles, por diversos motivos de tipo técnico, financiero y de gestión. Lo mismo ocurre con casi todos los demás aspectos del proyecto: el sistema de extensión, los viveros, la investigación agrícola y el fondo de crédito rotatorio. Ninguno de los agentes de extensión continuó realizando sus actividades tras el cierre del proyecto y la mayoría de los centros para el desarrollo de las mujeres que se construyeron en el marco del proyecto habían dejado de funcionar cuando se realizó la evaluación. Solo las infraestructuras pequeñas cuya ejecución se determinó en consulta con las comunidades y que contaban con un sistema adecuado de gestión y mantenimiento colectivo quizá resulten ser sostenibles.

Recuadro 11

El factor causal en relación con la sostenibilidad**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Se señalan como factores positivos los siguientes: que los proyectos tengan objetivos realistas y adaptados al contexto, que se diseñen estrategias de retirada en una fase temprana del proyecto, que se trabaje sistemáticamente para fomentar la capacidad y sentido de apropiación de las instituciones, la alineación con las políticas y los programas gubernamentales, el compromiso por parte de las comunidades (que realizan aportaciones), el apoyo a largo plazo a las organizaciones de base, y una alineación y vinculación entre las organizaciones creadas en virtud del proyecto y las instituciones existentes.
- Se señalan como factores negativos los siguientes: un diseño deficiente, unos procedimientos de funcionamiento y mantenimiento inadecuados, el uso de tecnología inadecuada, la falta de acceso a los mercados y a servicios financieros rurales, un apoyo insuficiente a la ejecución y plazos cortos de ejecución de los proyectos, la escasa asistencia técnica tras el cierre del proyecto y la dependencia de un apoyo financiero externo continuado.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Se confirmaron las enseñanzas anteriores. Las siguientes medidas pueden contribuir a la sostenibilidad de los proyectos: integrar las unidades de gestión o coordinación de los proyectos en una institución existente y viable, obtener financiación continua de un organismo público con el mandato y los recursos adecuados, constituir organizaciones de base viables y autofinanciables, ampliar la escala del proyecto con apoyo del gobierno o de otros donantes, realizar inversiones de escala adecuada en colaboración con las comunidades e involucrar al sector privado en actividades de desarrollo agrícola.

79. El criterio de la **innovación y la ampliación de la escala** da cuenta de la medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han introducido enfoques innovadores para reducir la pobreza rural, y ii) han sido reproducidas y ampliadas (o es probable que lo sean) por autoridades públicas, organizaciones donantes, el sector privado u otros organismos.
80. Como en años anteriores, las evaluaciones de 2009 contienen muchos ejemplos de innovación en proyectos financiados por el FIDA. El fomento de la contratación de mujeres para la plantilla del UGP en China ha dado frutos claros y ha promovido un cambio de actitud con respecto a las cuestiones de género. También el diseño del proyecto del Yemen contenía elementos innovadores en materia de género, pero la mayoría resultaron inviables o insostenibles en el contexto del proyecto. No obstante, a diferencia de las evaluaciones de años anteriores, también se citaron ejemplos de reproducción y ampliación de la escala en dos de los informes de evaluación de proyectos y en dos de las EPP. Se logró una reproducción y ampliación significativa del subproyecto de Uganda sobre semillas oleaginosas tradicionales por medio de estructuras gubernamentales en los distritos vecinos. En Etiopía, la cofinanciación obtenida del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) amplió significativamente el alcance del crédito. En Mozambique, las innovaciones en la pesca artesanal, los fondos para el desarrollo a nivel de distrito y las asociaciones de ahorro y crédito se han ampliado hasta la escala nacional y se están aplicando en todo el país o incorporando al marco normativo nacional. En la EPP de la India también hay varios ejemplos de reproducción y ampliación de la escala. No obstante, en las EPP de Mozambique y de la India se vuelve a señalar la constatación del ARRI anterior de que el proceso de innovación, reproducción y ampliación suele ser más disperso que sistemático.
81. La evaluación a nivel institucional sobre la innovación completada a comienzos de 2010 reveló que, con el tiempo, el FIDA ha ido prestando menos atención a la promoción de innovaciones en tecnología agrícola favorables a la población pobre, que es fundamental para potenciar la productividad de los pequeños agricultores.

En cambio, el FIDA ha hecho mayor hincapié en la puesta en práctica, con carácter experimental, de innovaciones en los mecanismos institucionales para la ejecución de proyectos, la movilización social y la promoción de la participación de la población. En la evaluación se concluyó que las innovaciones son importantes en la agricultura, sobre todo teniendo en cuenta el proceso de erosión de los activos (como el acceso a tierras fértiles, a los recursos naturales y al agua) de la población rural pobre.

82. A pesar de que se han alcanzado algunos logros, los procedimientos para la ampliación de la escala no están bien definidos y los ejemplos de más éxito son, en gran medida, resultado de los esfuerzos individuales de los gerentes de los programas en los países (GPP) y no de la aplicación de procedimientos sistemáticos. En particular, en el diseño de los proyectos más antiguos no se prestó atención de forma explícita a la ampliación de la escala, que es fundamental para que el FIDA pueda tener un impacto más amplio en la pobreza de la población rural. La dirección del FIDA conoce la importancia de la ampliación de la escala y en 2009/2010 constituyó una asociación con la Brookings Institution con el fin específico de idear medios para garantizar la ampliación de la escala de innovaciones que se hayan probado con éxito en el contexto de proyectos financiados por el FIDA. Por su parte, la IOE está elaborando indicadores diseñados específicamente para determinar los resultados de los proyectos financiados por el FIDA con respecto a su ampliación. Estos indicadores se aplicarán en todas las evaluaciones de la IOE realizadas a partir de 2011.

Recuadro 12

El factor causal en relación con la innovación y la ampliación de la escala**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Designar las instituciones asociadas adecuadas es crucial para la innovación y la ampliación de la escala.
- Las innovaciones que satisfagan necesidades comunes de la población pobre de las zonas rurales y que estén basadas en los conocimientos, la tecnología, las prácticas y las normas sociales y culturales tienen más posibilidades de éxito.
- La supervisión directa, el apoyo a la ejecución y la presencia en el país son ingredientes importantes de la innovación y ampliación de la escala.
- Los apremios del diseño y la aprobación de iniciativas no dejan tiempo para buscar ideas nuevas.
- La escasa atención que se presta a las actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, diálogo sobre políticas y el fomento de las relaciones de asociación) está limitando la promoción de la innovación y, sobre todo, de la ampliación de la escala.
- Se ha prestado una atención desproporcionada a la innovación en comparación con la ampliación de la escala, que se trata de forma menos extensa en el diseño.
- No se ha recurrido suficientemente a donaciones para la promoción de la innovación y la ampliación de la escala, y suele haber una vinculación escasa entre las actividades basadas en la concesión de préstamos y las financiadas mediante donaciones.
- El FIDA presenta ciertas carencias en lo que respecta a los conocimientos y competencias del personal y en los sistemas (por ejemplo, las estructuras de incentivos y de rendición de cuentas) empleados para promover eficazmente innovaciones que favorezcan a los pobres.

Enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Hay ejemplos de innovación, pero la ampliación sigue tendiendo a ser más dispersa que sistemática, y se deja, por lo general, en manos de iniciativas y esfuerzos individuales.
- Los gobiernos pueden desempeñar una función especialmente importante, a través de sus ministerios y departamentos, en la reproducción y ampliación de las innovaciones válidas, así como los bancos multilaterales de desarrollo, mediante la cofinanciación o financiación de forma independiente de proyectos que desarrollen innovaciones inicialmente financiadas por el FIDA.
- El fomento activo de la contratación de mujeres en las UGP puede contribuir a fomentar otros cambios de actitud con respecto a las cuestiones de género a diversos niveles.

Recuadro 13

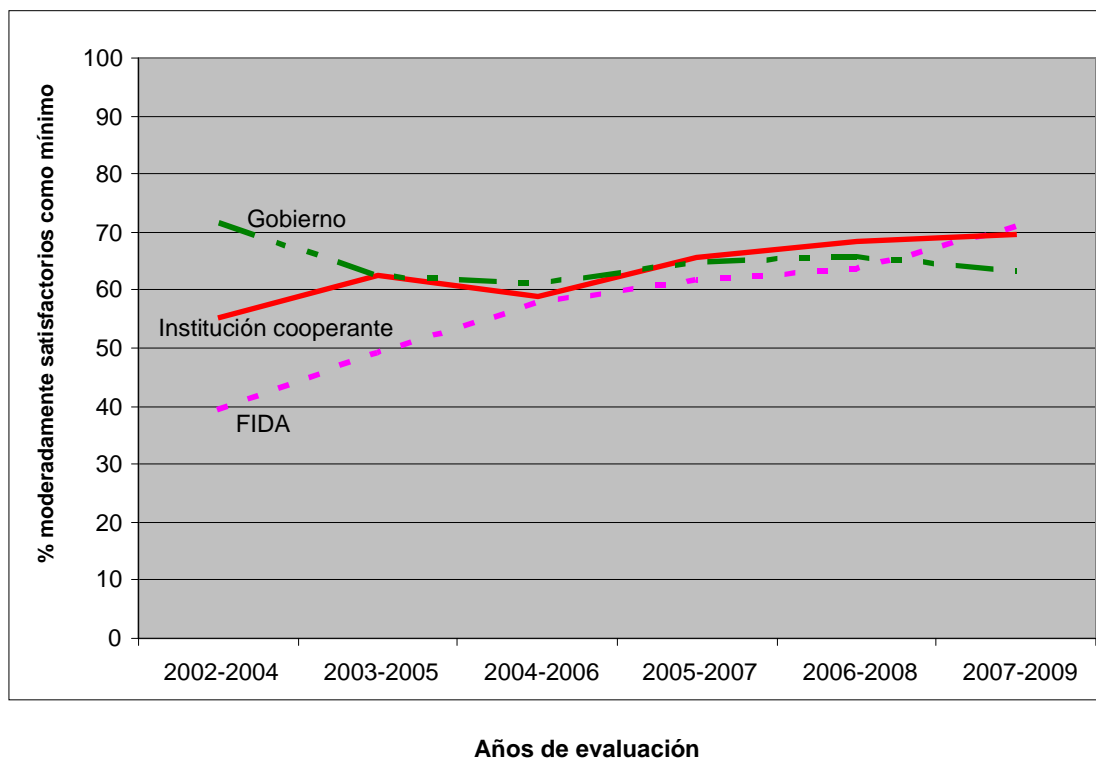
Puntos clave de la sostenibilidad, la innovación y la ampliación

- ❖ Las calificaciones de la **sostenibilidad** han mejorado desde 2002. Este logro es digno de mención, puesto que la sostenibilidad fue una esfera que suscitó mucha preocupación en el pasado. Sin embargo, no hay motivos para caer en la autocomplacencia, ya que el 43% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 se consideraron solo moderadamente satisfactorios.
- ❖ Las calificaciones correspondientes a la **innovación y la ampliación de la escala** han mejorado notable y rápidamente a lo largo del tiempo. Alrededor de la mitad de los proyectos evaluados en 2007-2009 se calificaron como moderadamente satisfactorios en 2007-2009 y la otra mitad como satisfactorios. No obstante, en proyectos anteriores se constataron resultados deficientes en materia de ampliación de la escala.

E. Desempeño de los asociados

83. En todas las evaluaciones se analiza el desempeño del FIDA, de los gobiernos y, si procede, de las instituciones cooperantes. En el gráfico 7 se muestran las tendencias desde 2002. Si bien en las evaluaciones de los proyectos continúa analizándose el desempeño de las instituciones cooperantes, su importancia es cada vez menor, debido al cambio a la supervisión directa y el apoyo a la ejecución por parte del FIDA y, por este motivo, ya no se aborda en el presente informe. Es importante destacar que en esta sección se describe resumidamente el desempeño del FIDA y de los gobiernos, respectivamente, como asociados en el contexto de proyectos financiados por el FIDA. Su finalidad no es evaluar al FIDA como organización en su totalidad ni la labor general de ningún gobierno determinado.

Gráfico 7
Desempeño de los asociados



84. Las calificaciones de las evaluaciones del desempeño del **FIDA** siguen mejorando, desde su valor mínimo de 2002. Los datos medios de los proyectos evaluados en 2007-2009 muestran que, en lo que respecta al desempeño del FIDA, el 45% de los proyectos se consideran moderadamente satisfactorios y el 25%, satisfactorios. Visto de otro modo, el 70% de los proyectos evaluados en 2007-2009 se consideran moderadamente satisfactorios como mínimo, frente a un 39% en el período 2002-2004.
85. No obstante, estos progresos se deben interpretar con cautela: las medias móviles trienales del periodo 2007-2009 revelan un desempeño del FIDA moderadamente insatisfactorio como mucho en casi uno de cada tres proyectos financiados. Esto es motivo de preocupación, especialmente porque las mejoras en el desempeño del FIDA son responsabilidad directa del Fondo.
86. En ARRI anteriores se han reconocido los puntos fuertes del FIDA. Los gobiernos valoran el FIDA y confían en su labor, por su atención, flexibilidad y capacidad de respuesta, así como su contribución a las iniciativas de los países de reducción de la pobreza en zonas rurales. La atención exclusiva que presta el Fondo al desarrollo agrícola en pequeña escala en zonas rurales lo distingue de otras organizaciones multilaterales para el desarrollo. Los enfoques que adopta, participativos e iniciados

desde la base, permiten que la población pobre de las zonas rurales tenga una mayor participación en la toma de decisiones y la asignación de recursos. La mayoría de las críticas reflejadas en las evaluaciones anteriores se referían a tres aspectos principales: las deficiencias de diseño, una supervisión y un apoyo a la ejecución inadecuados y una presencia limitada en el país. También se mencionaron la lentitud de las respuestas a los problemas que surgen durante la ejecución y una atención insuficiente al SyE.

87. La responsabilidad compartida del FIDA en cuanto al diseño volvió a ocupar un lugar destacado en las evaluaciones de 2009. En la evaluación correspondiente a Uganda, el FIDA recibió elogios por su influencia positiva en el diseño, pero también críticas por no haber analizado suficientemente el contexto socioeconómico. En la evaluación del Yemen se formuló una crítica similar: el diseño del proyecto no era adecuado para las condiciones y capacidades locales. El FIDA podría haber seleccionado mejor a sus asociados en la ejecución y haber estado más dispuesto a tomar medidas correctivas para superar los obstáculos que surgieron durante la ejecución. La responsabilidad compartida del FIDA por los defectos de diseño también se mencionó en las evaluaciones de Mauritania y Mozambique. En la EPP de Mozambique se criticaron los diseños basados en supuestos muy optimistas y que carecían de una evaluación y cartografía institucionales cruciales. En la EPP de la Argentina se destacó que los proyectos debieron lidiar con las dificultades de las relaciones institucionales entre las autoridades federales y provinciales, lo que retrasó la ejecución y afectó negativamente a los resultados generales.
88. La decisión positiva, tomada en 2006, de aplicar un planteamiento de supervisión directa y apoyo a la ejecución es uno de los cambios más trascendentes del modelo de operación del FIDA desde la creación del Fondo. Entre otras cuestiones, permite al FIDA acercarse más al terreno y comprender mejor el contexto de los países, colaborar más directamente con los organismos de ejecución en la resolución de los problemas que pudieran surgir durante la ejecución, potenciar la comunicación con los gobiernos y con otros asociados, y también crear y hacer prosperar asociaciones con múltiples interesados. No obstante, en las evaluaciones se pone de manifiesto que algunas cuestiones se deben resolver para garantizar una eficacia incluso mayor de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución en el futuro. En la EPP de la India se valoró de manera generalmente positiva el modo en que la supervisión directa y el apoyo a la ejecución habían encauzado una serie de proyectos difíciles con comienzos poco prometedores. El nuevo enfoque ha permitido al FIDA comprender mejor el contexto y las dificultades y oportunidades relacionadas con la ejecución de los proyectos. En la EPP se señaló que la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, en comparación con la supervisión a cargo de instituciones cooperantes, se realizó de una forma más participativa, en la que los problemas y las soluciones se determinaban conjuntamente con los asociados en la ejecución. Sin embargo, en la EPP también se plantearon cuestiones relativas a la planificación de la supervisión y el apoyo a la ejecución, al seguimiento y al control de calidad, que debían resolverse tanto en el programa de la India como en otros.
89. En las EPP de Mozambique y del Níger se presenta un panorama similar, si bien con conclusiones distintas. La supervisión en Mozambique fue distante y pasiva hasta que se estableció la presencia en el país en 2003. En la EPP de Mozambique se señaló que los distintos proyectos requieren de distintos grados de supervisión y apoyo a la ejecución, lo que es difícil de conseguir si se asigna la misma cantidad de recursos al año a cada proyecto. Algunos proyectos contaban con equipos de gestión muy profesionales con una amplia experiencia de colaboración con el FIDA. Otros contaban con menos experiencia y les habría ayudado contar con una supervisión y apoyo a la ejecución más frecuente y estrecha. En el Níger, la supervisión fue muy escasa en términos de su duración y de la inclusión de conocimientos especializados en los subsectores de interés. En la EPP se recomendó un aumento de la duración y la frecuencia de las misiones de

supervisión y del uso de asistencia técnica nacional e internacional para brindar apoyo con regularidad a los proyectos. En la Argentina, el cambio a la supervisión directa y apoyo a la ejecución contribuyó a mejorar significativamente el diálogo y la comunicación con el gobierno federal y las actividades de seguimiento. El apoyo a la ejecución ayudó a reorientar correctamente los proyectos problemáticos, aunque se tardó demasiado en abordar y solucionar los problemas detectados.

90. Sin embargo, ha de abordarse también algunos problemas generales. Por ejemplo, no se ha puesto empeño suficiente en fortalecer la capacidad y las competencias del personal del FIDA en materia de supervisión directa y apoyo a la ejecución, y hay pocas oportunidades sistemáticas para garantizar la sinergia e intercambio de enseñanzas entre los GPP sobre enfoques y experiencias.
91. Es importante que se adopten medidas con prontitud tras las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución y en respuesta a problemas incipientes. En Etiopía se ha reconocido que el FIDA es un asociado con buena capacidad de respuesta, que ha respondido con rapidez y flexibilidad para solventar déficits de financiación que podrían haber provocado retrasos notables en la ejecución. Sin embargo, en el caso de los proyectos en Mauritania y el Yemen, el FIDA no adoptó medidas suficientes con la prontitud necesaria. La dirección del FIDA ha considerado al Proyecto de Desarrollo de la Zona de Raymah en el Yemen como un proyecto problemático durante la mayor parte de su duración, y el FIDA no tomó medidas correctivas para encauzar la operación. La mayoría de una larga lista de recomendaciones formuladas en la revisión a mitad de período quedaron sin atender. En Mauritania, los resultados del Proyecto de Reducción de la Pobreza en Aftout Sur y Karakoro han mejorado desde 2006 con el nombramiento de un nuevo GPP, lo que también indica la importancia de las competencias y experiencia de las personas y el enfoque que adoptan para garantizar la eficacia del proyecto.
92. En todas las EPP, así como en algunas de las evaluaciones de proyectos, se subraya la importancia de la presencia permanente del FIDA en los países prestatarios. Junto con la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, el establecimiento de la presencia en los países es otro de los cambios positivos de gran alcance que ha experimentado el modelo operativo del FIDA. Las evaluaciones destacan la utilidad de la presencia en los países para, entre otras cosas, la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, la mejora del diálogo sobre políticas, la comunicación y el seguimiento de los proyectos y la labor de otros asociados, además de para la labor general de seguimiento y coordinación. En el ARRI se considera que sería oportuno que tanto la dirección como la Junta Ejecutiva consideren profundizar y ampliar la presencia del FIDA en los Estados Miembros prestatarios, basándose en un conjunto bien definido de criterios. Al mismo tiempo, han surgido varias preocupaciones, como la delegación de autoridad a los funcionarios con presencia en los países, los intereses y prioridades de la presencia en el país y las dificultades administrativas que conlleva la integración de estos funcionarios en la plantilla general del FIDA.

Recuadro 14

El factor causal en relación con el desempeño del FIDA**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- Los gobiernos valoran el FIDA y confían en su labor por su atención, flexibilidad y capacidad de respuesta.
- Se critican los aspectos siguientes: las deficiencias de diseño, una supervisión y apoyo a la ejecución inadecuados, la lentitud en las respuestas a los problemas que surgen durante la ejecución, una presencia limitada en el país y una atención insuficiente al SyE.
- El cambio frecuente del GPP en algunos países supuso una pérdida de memoria y continuidad institucional. En otros casos se observó el fenómeno contrario, lo que restringió el intercambio de experiencias entre carteras diferentes y la diversificación de enfoques y alianzas.
- La realización de revisiones a mitad de período puntuales ha contribuido a aumentar la eficacia.

Principales enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- La consolidación de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, así como una presencia en el país ampliada y bien dotada de recursos son esenciales para mejorar los resultados de los programas financiados por el FIDA en los países. Estos mecanismos son fundamentales para la eficacia del desarrollo y, en consecuencia, la dirección y la Junta Ejecutiva del FIDA deberían prestarles atención prioritaria.
- Se debe prestar atención particular y realizar un seguimiento más intenso de los proyectos clasificados por la dirección como “en situación de riesgo” durante su ejecución.

93. El desempeño de los **gobiernos** como asociados ha empeorado ligeramente desde 2002. En el período 2002-2004, el 32% de los proyectos se consideraron moderadamente satisfactorios y el 39%, satisfactorios, frente al 36% y el 27%, respectivamente, en el período 2007-2009. Ningún proyecto obtuvo la calificación de muy satisfactorio en ninguno de los dos períodos.
94. El desempeño de los gobiernos debe mejorar, puesto que uno de cada tres proyectos del período 2007-2009 se calificó como moderadamente insatisfactorio como mucho. Esta mejora es particularmente importante porque los gobiernos son posiblemente uno de los factores más determinantes de la consecución de resultados del proyecto.
95. En la gran evaluación realizada conjuntamente por el FIDA y el BAfD sobre la agricultura en África¹⁷ se puso de relieve que los gobiernos cumplen un papel primordial para garantizar la consecución de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA, por ejemplo garantizando una ejecución del proyecto sin obstáculos, el suministro puntual de los fondos de contrapartida y un entorno de políticas e institucional propicio, con la participación del sector privado, así como asignando el personal de gestión del proyecto en tiempo oportuno y realizando un SyE eficaces.
96. Sin embargo, el FIDA le ha prestado relativamente poca atención en general a este asunto, tal vez porque se da por hecho y se considera que no está en manos del Fondo. A este respecto, aunque las evaluaciones sí mencionan algunas actividades del FIDA de fomento de la capacidad (por ejemplo, en el proceso participativo y en el fomento de instituciones de base, etc.), no hay testimonios de un planteamiento sistemático y sostenible en la realización por el Fondo de estas actividades en instituciones clave que participan en actividades que reciben apoyo del FIDA en diferentes niveles de los gobiernos prestatarios. Las evaluaciones anteriores coinciden también en constatar que el desempeño de los gobiernos ha variado mucho de unos proyectos a otros y en el tiempo, pero se han propuesto pocas

¹⁷ BAfD y FIDA, *Towards purposeful partnerships in African agriculture: a joint evaluation of the agriculture and rural development policies and operations in Africa of the African Development Bank and the International Fund for Agricultural Development*, Abidján (Côte d'Ivoire) y Roma, 2010.

recomendaciones clave al margen de las afirmaciones habituales sobre las deficiencias en el SyE, los efectos negativos de los retrasos de los fondos de contrapartida y la importancia de contar con UGP eficaces.

97. En las evaluaciones de 2009 se formulan diversas constataciones, en gran medida habituales. La solidez y regularidad del apoyo y la apropiación de los gobiernos se citan como un factor importante en la consecución de resultados de los proyectos en China, Etiopía, la India, Mozambique y Uganda. Por ejemplo, el Gobierno de Uganda se mostró dispuesto a asociarse con un gran operador del sector privado en el Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales, pese a los considerables retrasos iniciales en la selección del operador. En Mozambique, fue evidente la buena coordinación y colaboración entre diversos organismos gubernamentales, como son el Ministerio de Planificación, el Fondo para la rehabilitación económica, el Banco Central de Mozambique y el Instituto de desarrollo de la pesca en pequeña escala, así como los Ministerios de Agricultura, Economía y Pesca. En los proyectos financiados por el FIDA en la India, el Gobierno ha fomentado una participación amplia y variada de ONG y organizaciones de la sociedad civil.
98. No obstante, en el Níger, se detectaron deficiencias estructurales en la administración, incertidumbre política y falta de realismo en lo que respecta a la capacidad de las instituciones gubernamentales. Esto ha perjudicado el desempeño del Gobierno y, por consiguiente, los resultados del proyecto. Las UGP de los proyectos de China fueron eficaces, así como algunas de las de los proyectos de Mozambique. Las UGP entregadas a su labor, con gestores capacitados y con una rotación de personal limitada fueron, como no es de extrañar, más eficaces y eficientes. En las unidades que carecían de personal suficiente (Etiopía) o sufrían abundantes interferencias, cambios de personal o retrasos en su nombramiento (la India y el Yemen), los resultados del proyecto se vieron afectados negativamente. Los retrasos o la falta de suministro de los fondos de contrapartida fueron un problema en Mozambique y el Yemen, al igual que los retrasos relacionados con aspectos jurídicos y de procedimiento en la India y Uganda, respectivamente.
99. Una constatación particular de las evaluaciones de la Argentina y la India es la necesidad de definir claramente las funciones y responsabilidades de los gobiernos federales y estatales o provinciales en el diseño y la ejecución de los proyectos. Otras evaluaciones anteriores (como las EPP del Brasil y del Pakistán) también formularon una conclusión parecida. Por ejemplo, la función del gobierno federal no siempre se ha definido específicamente y acordado previamente, especialmente en contextos en los que la ejecución del proyecto se confía a autoridades estatales o provinciales. Esto ha generado dificultades de comunicación entre las autoridades federales y las estatales o provinciales y retrasos en la ejecución, además de haber creado problemas al FIDA en la gestión de las relaciones con todos los asociados en el país.
100. Por último, el desempeño de los gobiernos prestatarios también se puede evaluar por medio del grado de aplicación de las recomendaciones que realiza la IOE en sus evaluaciones de los programas en los países y de los proyectos. Como se indica en el "Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA)" de 2010,¹⁸ tan solo el 50%, aproximadamente, de las recomendaciones acordadas dirigidas a los gobiernos se han aplicado plenamente. Esto es motivo de preocupación, puesto que limita las posibilidades de mejorar el desempeño de las actividades sobre el terreno financiadas por el FIDA. Mediante la supervisión directa y una presencia más amplia en los países, el FIDA puede asumir la función de mantener contactos con los gobiernos para garantizar la plena aplicación de las recomendaciones de evaluación. Es necesario adoptar un enfoque más sistemático sobre esta cuestión en el futuro.

¹⁸ Véase el documento EB 2010/100/R.7, presentado a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2010.

Recuadro 15

El factor causal en relación con el desempeño de los gobiernos**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- El desempeño de los gobiernos es uno de los elementos fundamentales para garantizar el éxito de los proyectos financiados por el FIDA. En los países con puntuaciones altas en las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (CPIA)¹⁹ se obtienen resultados mejores que en los que obtienen puntuaciones más bajas.
- El desempeño de los gobiernos varía enormemente entre unos países y otros, dentro de cada país, entre los ámbitos federal y provincial o estatal, y también varía entre organismos y en el tiempo.
- Se detectaron las siguientes deficiencias sistémicas en el desempeño de los gobiernos: i) carencias en la dotación de personal de las UGP, sumadas a una elevada rotación; ii) apoyo insuficiente prestado al personal del proyecto en materia de planificación participativa, procedimientos de adquisición y contratación y gestión financiera, y una insuficiente experiencia y capacitación de este; iii) escaso apoyo institucional; iv) falta de experiencia con los procedimientos del FIDA, y v) ineficacia de los sistemas de SyE como instrumentos de gestión.
- En el pasado, el FIDA no ha prestado atención suficiente al apoyo sistemático a los gobiernos para mejorar su capacidad y desempeño en materia de desarrollo agrícola y rural.

Nuevas enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- Es importante que los departamentos competentes se coordinen y colaboren correctamente para que la ejecución se realice sin dificultades.
- Es crucial la función del gobierno para fomentar la participación de entidades del sector privado y ONG en el diseño y la ejecución de los proyectos.
- Es importante que el suministro de fondos de contrapartida sea en tiempo oportuno, así como que se definan de forma clara y anticipadamente las funciones y responsabilidades de los organismos gubernamentales que vayan a participar en el proyecto en distintos niveles administrativos.

Recuadro 16

Puntos clave del rendimiento de los asociados

- ❖ El desempeño del **FIDA** ha mejorado de forma continua desde 2002. Los países prestatarios valoran al FIDA como un asociado centrado en su función, fiable y flexible.
- ❖ No obstante, no se debe caer en la autocomplacencia, puesto que el desempeño del FIDA en 2007-2009 se consideró moderadamente insatisfactorio como mucho en uno de cada tres proyectos financiados durante el período.
- ❖ El desempeño de **los gobiernos** como asociados se ha mantenido relativamente constante desde 2002 y debe mejorar, puesto que uno de cada tres proyectos correspondientes al período 2007-2009 se consideró moderadamente insatisfactorio como mucho.
- ❖ El desempeño de los gobiernos es uno de los aspectos más determinantes de los resultados de los proyectos y el FIDA puede hacer más en materia de fomento de la capacidad para mejorar este desempeño en lo que respecta al sector agrícola y rural.
- ❖ El desempeño deficiente de los gobiernos se refleja, entre otras cosas, en retrasos en el suministro de fondos de contrapartida, en una atención insuficiente al SyE de los proyectos y en un bajo grado de aplicación de las recomendaciones de evaluación.

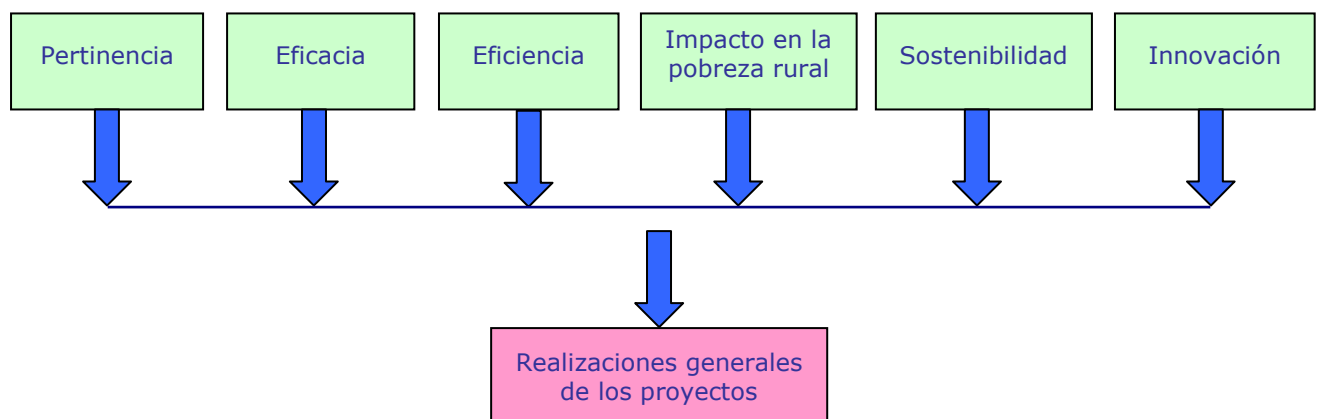
¹⁹ Calificaciones de las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial.

F. Realizaciones generales de los proyectos

101. Las realizaciones generales de los proyectos constituyen un criterio de evaluación extremadamente importante. Este criterio es una combinación de seis de los otros criterios aplicados por la IOE en cada evaluación de proyecto, a saber: la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto en la pobreza rural, la sostenibilidad, y la innovación y ampliación de la escala (gráfico 8). Los evaluadores deben determinar las realizaciones generales de cada proyecto aplicando su propio juicio y no mediante el simple cálculo matemático de un valor medio. No se incluyen el desempeño del Fondo ni el del gobierno, como asociados en la ejecución de proyectos que reciben apoyo del FIDA, dado que este factor afecta de forma fundamental a la consecución de resultados en los seis criterios.

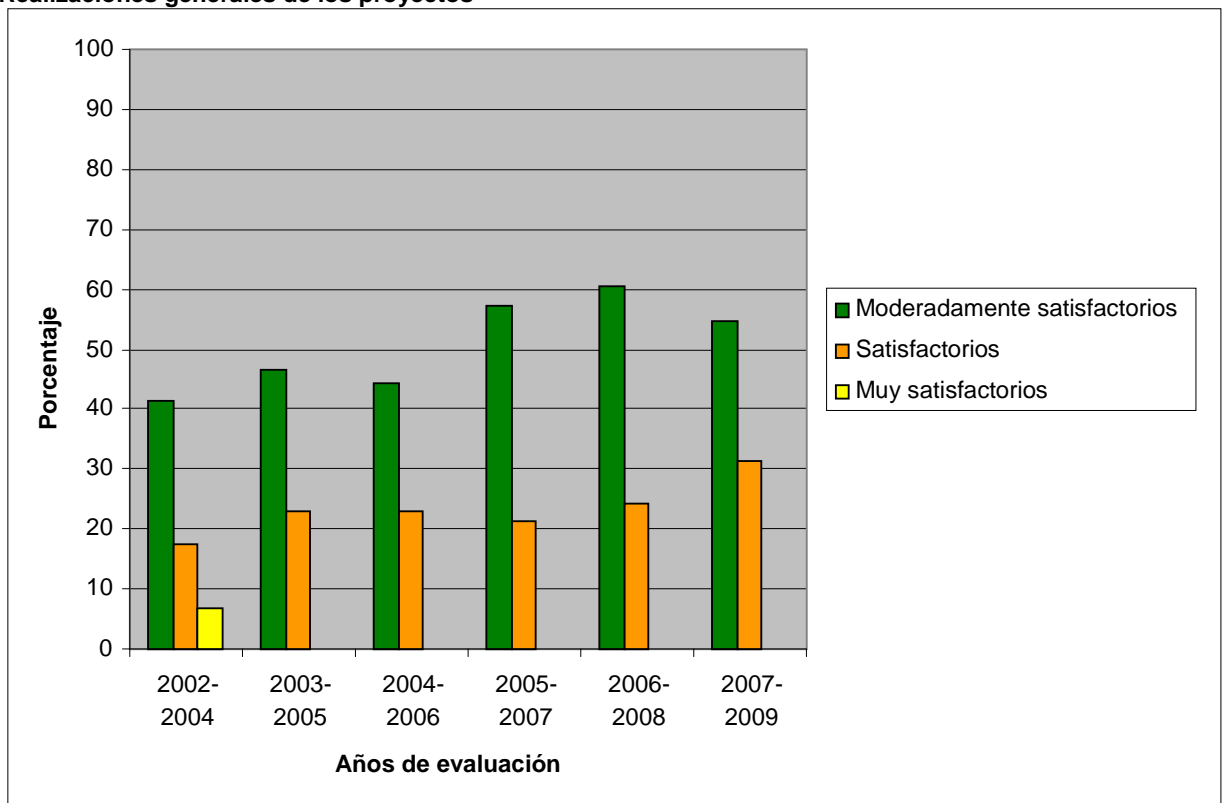
Gráfico 8

Realizaciones generales de los proyectos



102. Las realizaciones generales de los proyectos han mejorado de forma continua desde el período 2002-2004 al 2007-2009 (gráfico 9) y ha aumentado la proporción de proyectos moderadamente satisfactorios y satisfactorios. No obstante, es importante señalar que más de la mitad de los proyectos en 2007-2009 solo alcanzaron la calificación de moderadamente satisfactorio y ninguno la de muy satisfactorio.

Gráfico 9
Realizaciones generales de los proyectos



Recuadro 17
Puntos clave de las evaluaciones de proyectos de 2009

- ❖ La pertinencia de las actividades financiadas por el FIDA es generalmente alta, aunque en algunos proyectos se establecen objetivos ambiciosos y se plantean estrategias que no son plenamente adecuadas para alcanzarlos. La creciente atención al acceso a los mercados y al sector privado está contribuyendo a aumentar la eficacia, aunque la multiplicidad de componentes de los proyectos y su gran dispersión geográfica limitan los resultados. La eficiencia, sin embargo, es deficiente.
- ❖ El impacto en la pobreza rural es generalmente adecuado, pero el impacto en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente es deficiente. En cambio, se presta cada vez más atención a las cuestiones de género.
- ❖ Se han logrado mejoras en la sostenibilidad, pero para mejorar los resultados es preciso corregir diversos aspectos, como los relativos a la introducción de tecnología adecuada y el diseño de estrategias de retirada en una fase temprana del proyecto. Si bien hay una correcta promoción de la innovación, la ampliación de la escala de los proyectos se ve obstaculizada por un desempeño deficiente en materia de diálogo sobre políticas, gestión de los conocimientos y fomento de las relaciones de asociación.
- ❖ El desempeño del FIDA como asociado en el ciclo de vida del proyecto puede mejorarse, sobre todo porque es responsabilidad directa del Fondo. A pesar de ser un factor crucial para reducir de forma sostenible la pobreza rural, el desempeño de los gobiernos es, en general, deficiente, por ejemplo en lo que respecta al suministro de fondos de contrapartida en tiempo oportuno, la atención a los sistemas de SyE en el nivel de los proyectos y la aplicación de las recomendaciones de evaluación.

G. Puntos de referencia internos y externos

103. **Comparación con datos internos.** En sus tres ediciones anteriores, el ARRI contenía una sección sobre la comparación del desempeño basada en los resultados comunicados en el informe de la evaluación externa independiente,²⁰ así como una comparación de los resultados en las cinco regiones geográficas que abarcan las actividades del FIDA. Este año, por vez primera, informa sobre la comparación entre los resultados de las actividades financiadas por el FIDA y las metas acordadas con la Junta Ejecutiva en el marco revisado de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición (2010-2012) (en adelante, "marco revisado").
104. El cuadro 2 pone de manifiesto que los resultados han mejorado desde la evaluación externa independiente. La comparación con respecto al marco revisado revela que los resultados relativos a la pertinencia y la innovación ya han superado las metas fijadas para 2012, y que el Fondo está cerca de alcanzar la meta relativa al impacto en la pobreza rural. Sin embargo, no se han alcanzado aún las metas acordadas para otros tres criterios: la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad. La eficiencia es el ámbito en el que más camino ha de recorrerse todavía para alcanzar la meta fijada para 2012, seguido de la eficacia y la sostenibilidad.
105. El propio marco revisado se ha evaluado como instrumento de gestión institucional basada en los resultados. La evaluación concluyó que:
- no hay ningún indicador compuesto concebido específicamente para medir el desempeño de los gobiernos, como asociados en el contexto de las actividades que reciben apoyo del FIDA;
 - el impacto en la pobreza rural no se desglosa en función de las esferas consideradas en las evaluaciones de la IOE (como la seguridad alimentaria y la productividad agrícola), lo que permitiría apreciar de forma más exacta el impacto en ámbitos clave que son prioritarios para el Fondo, y
 - las mediciones adoptadas para indicadores clave relacionados con los resultados de los proyectos y de los programas en los países no permiten distinguir de forma más precisa entre resultados moderadamente satisfactorios, satisfactorios y muy satisfactorios.

Cuadro 2

Comparación con datos internos (porcentaje de proyectos moderadamente satisfactorios como mínimo)

<i>Criterios de evaluación</i>	<i>Evaluación externa independiente^a</i>	<i>Evaluaciones de la IOE en 2007-2009</i>	<i>IFP en 2008-2009^b</i>	<i>Metas fijadas para 2012 en el marco de medición de los resultados^c</i>
Pertinencia	100	97	94	90
Eficacia	67	77	87	90
Eficiencia	45	57	64	75
Impacto en la pobreza rural	55	86	80	90
Sostenibilidad	40 ^d	65	75	75
Innovación ^e	55	95	71	80

^a Véase el capítulo 2 de la evaluación externa independiente del FIDA.

^b FIDA, Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE), Roma, 2009.

^c Estas metas, aprobadas por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2009, han de compararse con los resultados del ARRI. Véase el cuadro 2 en el marco revisado.

^d Cifra basada en las calificaciones de 10 proyectos tardíos y cerrados. No obstante, se observó que el 61% de los proyectos abarcados (18) habrían sido clasificados como satisfactorios en lo que atañe a la sostenibilidad.

²⁰ IOE, *An independent external evaluation of the International Fund for Agricultural Development*, Roma, septiembre de 2005.

^e En el análisis del informe de la evaluación externa independiente se diferencia entre innovaciones locales e innovaciones nacionales. Los resultados incluidos en el cuadro se refieren a las innovaciones locales, definidas como algo “nuevo o diferente en la comunidad o la aldea (lo que normalmente se conoce por transferencia de tecnología)”. En cuanto a las innovaciones nacionales, definidas como algo “nuevo o diferente en el contexto concreto de un país (un nuevo tipo de organización de microfinanciación o una nueva tecnología agrícola, por ejemplo)”, solo un 25% de los proyectos calificados se consideraron satisfactorios.

106. En el cuadro 3 se comparan los resultados de proyectos financiados por el FIDA en las cinco regiones geográficas que abarcan las actividades financiadas por el Fondo. No obstante, su finalidad no es comparar el desempeño de las divisiones regionales del PMD como unidades organizativas, que son responsables de la elaboración de los COSOP y de la gestión de los ciclos de vida de los proyectos en las regiones respectivas.
107. En el informe del año pasado ya se subrayó que los resultados de las actividades financiadas por el FIDA en el África Subsahariana son relativamente deficientes comparados con los de otras regiones. Esto es en parte reflejo del contexto generalmente problemático, sobre todo la deficiente capacidad y desempeño de los gobiernos. Una gran parte de los Estados frágiles están en el África Subsahariana. En estos países, aunque se analicen los riesgos al diseñar los proyectos, es más probable que su ejecución se vea afectada por acontecimientos inesperados (como catástrofes naturales o disturbios políticos, entre otros) que son difíciles de predecir en el momento del diseño. La otra explicación es que la dificultad derivada del contexto no se ha analizado adecuadamente ni se ha tenido en cuenta en el momento del diseño, lo que frecuentemente se traduce en unos objetivos excesivamente optimistas de los proyectos. Es justo señalar que el desempeño en el sector agrícola del continente de otras grandes organizaciones multilaterales de desarrollo (el BAfD y el Banco Mundial) es similar, según se confirma en la reciente evaluación mundial sobre la agricultura realizada por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial.²¹
108. Así pues, en el ARRI se plantea de nuevo la importancia de emplear un enfoque más adecuado a cada caso a la hora de asignar recursos administrativos a los países con contextos más complejos, en lugar de aplicar el criterio de uniformidad que se utiliza actualmente. Esto dotaría a la División de África Oriental y Meridional y a la División de África Occidental y Central, así como a algunos países con entornos normativos e institucionales problemáticos, del nivel de recursos necesario para cubrir sus lagunas de liderazgo, de conocimientos y normativas, así como el desempeño deficiente del gobierno, y para tener en el futuro una mayor eficacia en la formulación de los COSOP, el diseño de proyectos y las actividades de supervisión y de apoyo a la ejecución.

²¹ Banco Mundial, *Growth and productivity in agriculture and agribusiness: evaluative lessons from World Bank Group Experience*, Washington, DC: Grupo de Evaluación Independiente, 2010.

Cuadro 3
Comparación de las realizaciones generales de los proyectos en las distintas regiones geográficas (2002-2009)

<i>Región geográfica</i>	<i>Número de proyectos evaluados</i>	<i>Porcentaje de proyectos en países menos adelantados^a</i>	<i>Realizaciones generales de los proyectos</i>	<i>Realizaciones generales de los proyectos</i>
			<i>Porcentaje de proyectos moderadamente satisfactorios como mínimo</i>	<i>Porcentaje de proyectos moderadamente insatisfactorios como mucho</i>
Asia y el Pacífico	30	37	93	7
América Latina y el Caribe	18	6	78	22
Cercano Oriente y África del Norte	14	29	71	29
África oriental y meridional	22	95	68	32
África occidental y central	23	70	57	43

^a Esta categoría abarca los países con ingresos bajos (de RNB per cápita inferior a USD 745), una mala situación del capital humano y una elevada vulnerabilidad económica, con arreglo a la definición de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de las Naciones Unidas.

109. **Comparación con datos externos.** En el ARRI se ha incluido, desde 2007, una comparación de los resultados de las actividades financiadas por el FIDA con las carteras de proyectos en el sector agrícola y rural de ciertas instituciones financieras internacionales que elaboran informes anuales similares al ARRI.²² La comparación con otras organizaciones presenta limitaciones inherentes: entre otras cuestiones, tienen mandatos diferentes, sus programas anuales de trabajo y presupuestos administrativos tienen magnitudes diversas y no utilizan los mismos sistemas de medición para evaluar los resultados de los proyectos que financian. Sin embargo, a pesar de ello, es conveniente continuar realizando esta comparativa, ya que permite cotejar, de forma transparente, los resultados de los proyectos financiados por el FIDA con los de otras organizaciones de desarrollo y aprender de sus experiencias y buenas prácticas. En el cuadro 4 figuran las comparaciones con el BAfD, el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Mundial.
110. En conjunto, los resultados de los proyectos financiados por el FIDA son algo mejores que los de las tres organizaciones incluidas en el cuadro 4. Esta constatación cobra fuerza adicional si se tiene en cuenta que los datos de la reciente evaluación mundial sobre la agricultura publicada por el Banco Mundial en octubre de 2010 ponen de manifiesto que los resultados de las actividades del Banco Mundial en el sector de la agricultura son incluso menos satisfactorios²³ que los que reflejan los datos que contiene el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo de 2009 del Banco, en los que se basa el cuadro 4.
111. El análisis de comparación revela resultados prometedores para el FIDA, aunque cabe argumentar que los resultados de las actividades del Fondo podrían ser todavía mejores, teniendo en cuenta que se centra en un único sector, a diferencia de las organizaciones de referencia.

²² Además del FIDA, solo el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el Banco Mundial elaboran este tipo de informes y los hacen públicos.

²³ Según el Informe de evaluación mundial (2010), el 65% de los proyectos del Banco Mundial en el sector de la agricultura aprobados durante el período 2002-2008 son satisfactorios, mientras que según el Informe anual de 2009 del Banco sobre la eficacia del desarrollo son satisfactorios el 87% de los proyectos evaluados en los cinco años anteriores al 2008.

Cuadro 4

Comparación con datos de otras instituciones financieras (porcentaje de proyectos calificados como moderadamente satisfactorios como mínimo)

	<i>FIDA (evaluados en 2002-2009)^a</i>	<i>Banco Mundial (salida en 2004-2008)^b</i>	<i>Banco Asiático de Desarrollo (aprobados en 1992-2000)^c</i>	<i>Banco Africano de Desarrollo (evaluados en 2002-2009)</i>
Resultados de los proyectos en todo el mundo	83	87	n.d.	n.d.
Resultados de los proyectos en Asia y el Pacífico	97	83 ^d	55 ^e	n.d.
Resultados de los proyectos en África (2003-2007) ^f				
Resultados generales de los proyectos	72	n.d.	n.d.	61
• Pertinencia	90			70
• Eficacia	61			62
• Eficiencia	66			50
• FIDA/BAfD	41			48
• Impacto en la pobreza	54			55
• Sostenibilidad	40			35

^a Datos de las evaluaciones del período 2002-2009, datos para África (2003-2007) del informe de evaluación conjunta del BAfD y el FIDA.

^b Banco Mundial, *Annual Review of Development Effectiveness 2009: achieving sustainable development*. Proyectos de desarrollo agrícola y rural, promedios del quinquenio 2004-2008, Washington, DC, 2009, cuadro A.1. El Banco Mundial califica los resultados de los proyectos con respecto a la medida en que se alcanzaron, o se espera que se alcancen, de forma eficiente, sus principales objetivos relevantes.

^c BASD, *Annual Evaluation Review 2009: role and direction of self-evaluation practices*, Manila, 2009, apéndice 3, cuadro A3.1.

^d Esta cifra abarca las actividades en todos los sectores (no solo las de desarrollo agrícola y rural).

^e El BASD considera el "éxito del proyecto" como una combinación de su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

^f Datos del informe de evaluación conjunta del BAfD y el FIDA, cuadro 3.

IV. Evaluaciones de los programas en los países

112. En el presente ARRI se incluye por vez primera un capítulo dedicado a las constataciones que figuran en las EPP. Su objetivo es proporcionar un resumen de: i) los resultados de las actividades no crediticias (en materia de diálogo sobre políticas, fomento de las relaciones de asociación y gestión de los conocimientos), y ii) los resultados de los COSOP en lo que respecta a la pertinencia y la eficacia. En las EPP se proporciona también una evaluación de los resultados de proyectos individuales financiados por el FIDA (tratados en el capítulo III) y de los resultados generales de la cartera de proyectos en cada país analizado.
113. La metodología de las EPP también conlleva la evaluación y calificación del desempeño de la asociación general entre el gobierno y el FIDA para reducir la pobreza rural (subsección IV.C). En esta evaluación se analizan, de forma combinada, los aspectos siguientes: i) la cartera de proyectos; ii) las actividades no crediticias, y iii) el COSOP. En el anexo 1 figura un esquema de la metodología de las EPP.
114. La IOE ha realizado once EPP desde 2006, en las cuales se ha basado el análisis que se expone en este capítulo. En el cuadro 5 figura la lista de los países cuyos programas fueron evaluados entre 2006 y 2010. Debe señalarse que ninguno de estos países contaban, en el momento de la evaluación, con un COSOP basado en los resultados, dado que la Junta Ejecutiva aprobó un marco específico para el mismo en septiembre de 2006. Es decir, las EPP incluidas en el presente informe

corresponden a países con COSOP de la generación anterior, considerados esencialmente documentos internos de gestión del FIDA y que no han sido debatidos, en su mayoría, con la Junta Ejecutiva. A diferencia de los COSOP basados en los resultados, los COSOP anteriores se elaboraban con recursos administrativos muy escasos, sus objetivos eran en muchas ocasiones excesivamente ambiciosos y en ellos no figuraba un marco de resultados ni descripciones de los mecanismos de gestión del COSOP²⁴ ni del programa en el país²⁵. En cualquier caso, se prevé que la IOE comenzará próximamente a realizar también evaluaciones de los programas en los países que cuentan con un COSOP basado en los resultados.

Cuadro 5

Relación de evaluaciones de los programas en los países (2006-2009)^a y COSOP asociados

<i>Año de la evaluación</i>	<i>País objeto de la evaluación</i>	<i>Fecha del (o de los) COSOP</i>
2006/7	Malí	1997
2006/7	Marruecos	1999
2007	Brasil	1996
2007/8	Etiopía	1999
2007/8	Pakistán	2000, 2002
2008	Nigeria	2000
2008/9	Sudán	2002
2009	India	2001, 2005
2009/10	Argentina	2003
2009/10	Mozambique	1997, 2000, 2004
2009/10	Níger	1999, 2005, 2006

^a No se han incluido en este cuadro algunas EPP que estaban en curso en 2010.

115. En las EPP más recientes (las de la Argentina, la India, Mozambique y el Níger) se ha aplicado el nuevo manual de evaluación. Según se explica en los párrafos 112 y 113, conforme establece la metodología descrita en el manual, en todas las EPP se debe incluir una evaluación y calificaciones de la cartera de proyectos, de las actividades no crediticias, de los resultados de los COSOP (que, según se ha explicado más arriba, son una combinación de su pertinencia y eficacia) y de la asociación entre el gobierno y el FIDA. Sin embargo, antes de que comenzase a aplicarse el manual se incluían en las EPP una evaluación y calificaciones de la cartera de proyectos y de las actividades no crediticias, pero no de los resultados de los COSOP ni de la asociación entre el gobierno y el FIDA.
116. Por lo tanto, siete EPP (el Brasil, Etiopía, Malí, Marruecos, Nigeria, el Pakistán y el Sudán) realizadas antes de que comenzase a aplicarse el manual incluyeron calificaciones de la cartera de proyectos y de las actividades no crediticias, pero no de los resultados de los COSOP ni de la asociación entre el gobierno y el FIDA. No obstante, al examinar estas siete EPP durante la elaboración del ARRI de 2010, la IOE pudo asignar calificaciones relativas a la pertinencia de los correspondientes COSOP, basándose en los datos disponibles en los informes de las EPP correspondientes. Sin embargo, al no contarse con información pormenorizada, no fue posible atribuir calificaciones relativas a la eficacia de los COSOP ni a la asociación general entre los gobiernos y el FIDA.

A. Actividades no crediticias

117. Las actividades no crediticias son un conjunto de instrumentos que abarcan los ámbitos interrelacionados del diálogo sobre políticas, la gestión de los conocimientos y el fomento de las relaciones de asociación (gráfico 10). Es

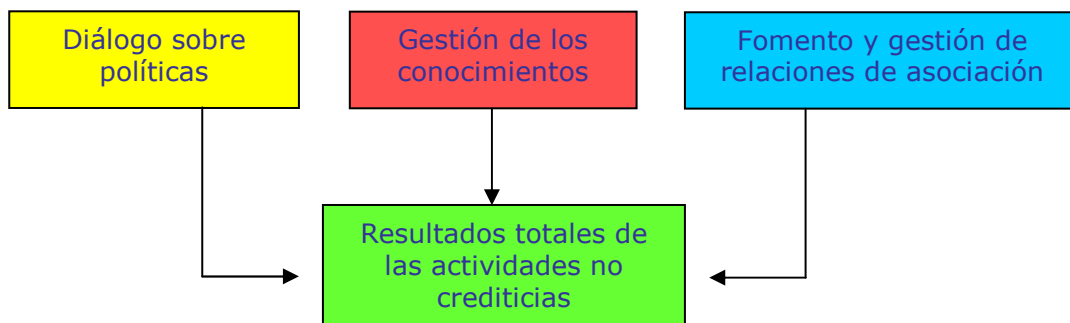
²⁴ Estos mecanismos contemplan, por ejemplo, la realización de revisiones a mitad de período y finales de los COSOP.

²⁵ Comprenderían la definición de "presencia en el país" y los mecanismos de supervisión para el país en cuestión.

importante aclarar que las actividades no crediticias no son actividades independientes que realiza el FIDA en un país dado, sino que son componentes integrales de los programas en los países que reciben apoyo del FIDA. Son un complemento tanto de los proyectos financiados con préstamos como de las actividades financiadas con donaciones, y contribuyen a lograr los objetivos estratégicos generales definidos en un COSOP. Las actividades no crediticias son importantes, entre otras cosas, porque permiten al FIDA aprender de sus actividades anteriores para mejorar sus resultados en el futuro, reconocer y potenciar las relaciones de asociación estratégicas con otras entidades de desarrollo en apoyo de su labor de reducción de la pobreza en zonas rurales, y participar en un proceso de diálogo sobre políticas clave en materia de agricultura y desarrollo rural y de reforma institucional.

118. Conviene aclarar que los COSOP de la generación anterior (es decir, los elaborados antes del final de 2006) prestaban escasa atención a las actividades no crediticias: ni se les prestaba la atención oportuna desde el punto de vista de la asignación de recursos y los planes de trabajo, ni se fijaban objetivos o metas específicos. No obstante, esto está cambiando, ya que el Fondo reconoce ahora la importancia de las actividades no crediticias, que, según se ha explicado en el párrafo anterior, son fundamentales para apoyar las actividades financiadas con préstamos y donaciones del FIDA en los programas en los países a los que presta ayuda el Fondo.

Gráfico 10

Resultados de las actividades no crediticias

119. En el cuadro 6 figuran los resultados totales de los 11 programas en los países evaluados desde 2006. El 55% de los programas se calificaron como moderadamente satisfactorios y el 9% como satisfactorios en lo que respecta a los resultados totales de las actividades no crediticias. El 36% se consideraron moderadamente insatisfactorios y ninguno, muy satisfactorio. En casi la mitad de las EPP los resultados combinados del FIDA y el gobierno son tan solo moderadamente satisfactorios, tanto en lo relativo al fomento de las relaciones de asociación como al diálogo sobre políticas. Los resultados en materia de gestión de los conocimientos han sido los menos satisfactorios de las actividades no crediticias.

Cuadro 6
Resultados de las actividades no crediticias desde 2006-2009

<i>Calificación</i>	<i>Diálogo sobre políticas</i>	<i>Gestión de los conocimientos</i>	<i>Fomento de las relaciones de asociación</i>	<i>Resultados totales de las actividades no crediticias</i>
6 Muy satisfactorios	9	0	0	0
5 Satisfactorios	0	18	18	9
4 Moderadamente satisfactorios	46	18	46	55
Total programas satisfactorios	55	36	64	64
3 Moderadamente insatisfactorios	27	64	36	36
2 Insatisfactorios	18	0	0	0
1 Muy insatisfactorios	0	0	0	0
Total programas insatisfactorios	45	64	36	36
Número de programas en los países calificados	11	11	11	11

120. Los resultados de las actividades no crediticias dependen de una serie de factores, particularmente del desempeño del FIDA y de los gobiernos asociados. En las EPP se señalaron dos limitaciones fundamentales en el desempeño del propio FIDA en actividades no crediticias: i) que no se presta la debida atención a la definición de un programa claro para las actividades no crediticias y no se asignan recursos humanos y financieros suficientes para su finalidad, y ii) la escasa presencia del FIDA en los países y que la supervisión la realizan previamente las instituciones cooperantes en lugar del FIDA directamente. Por ejemplo, en el COSOP de Etiopía se formularon iniciativas de interés relativas a actividades no crediticias, con objetivos correctos, pero no se asignaron los correspondientes recursos y herramientas de ejecución dedicados. Se supuso, implícitamente, que el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos se tratarían en el seno de los proyectos, sin destinar recursos y actividades dedicados a ese fin. En las EPP del Brasil, Nigeria y el Sudán se realizó la misma observación. En dos de las EPP se señaló que las actividades no crediticias son esenciales para ampliar la escala de las innovaciones que tengan éxito.
121. En las EPP se subrayó que una presencia en el país más sólida y permanente, y la supervisión directa y el apoyo a la ejecución por parte del FIDA son ingredientes fundamentales para el éxito de las actividades no crediticias. En la EPP de Etiopía se subrayó que el FIDA era un "asociado flexible pero distante" y en la de Pakistán se afirmó que era un "agente pasivo". Comenzó a notarse un cambio positivo con el establecimiento de la presencia en los países y con la aprobación en diciembre de 2006 de la política institucional de supervisión directa y apoyo a la ejecución.
122. **Diálogo sobre políticas.** Al evaluar el diálogo sobre políticas, en las EPP se examina en qué medida han colaborado el FIDA y el gobierno en los procesos normativos y han contribuido al desarrollo de políticas en materia de agricultura y desarrollo rural a escala nacional y local.
123. En lo que respecta a los resultados relativos al diálogo sobre políticas, el 46% de los programas en los países se consideraron moderadamente satisfactorios y el 9%, muy satisfactorios. El 45% se calificaron como moderadamente insatisfactorios como mucho. En algunos COSOP se establecieron objetivos relativos al diálogo sobre políticas pero, o bien eran demasiado ambiciosos (el Brasil), no estaban bien definidos (el Sudán) o, más frecuentemente, no se les asignaban recursos (el Brasil y Etiopía). En el Brasil, hubo escasa interacción sistemática con el gobierno, los donantes y otras entidades, en parte porque no había habido hasta entonces un programa coherente en materia de diálogo sobre

políticas ni presencia en el país y en parte porque no se dispusieron los recursos necesarios. Otro motivo es que el FIDA había centrado hasta entonces sus esfuerzos en diseñar proyectos de inversión y proporcionarles apoyo. En varias EPP se señaló que el diálogo sobre políticas resultaba difícil sin la presencia en el país (Malí) o que la presencia en el país lo revitalizaba una vez establecida (Nigeria y el Pakistán). En las EPP de Malí y el Sudán se observó que, sin la presencia en el país, el diálogo sobre políticas con los asociados y la esfera de influencia del FIDA se limitaban en la práctica al ámbito de los proyectos que reciben apoyo del FIDA.

124. En las EPP de 2009 (la Argentina, la India, Mozambique y el Níger) se constataron mejoras con respecto a las evaluaciones de años anteriores. En la EPP de la Argentina se concluyó que el diálogo sobre políticas es la contribución más importante del FIDA a la agricultura y el desarrollo rural en el país. Mediante una combinación de donaciones nacionales y subregionales, así como de contribuciones de los proyectos, el FIDA ha establecido un diálogo sobre políticas muy activo y fecundo, que ha hecho que aumente la visibilidad y mejore el perfil de la agricultura en pequeña escala en el país y ha generado resultados concretos en el ámbito institucional, como la creación de una secretaría dedicada al desarrollo rural y a la agricultura en pequeña escala en el nuevo Ministerio de Agricultura. En Mozambique, el programa de préstamos ha aumentado notablemente su influencia en el marco institucional y normativo. Por ejemplo, el FIDA contribuyó a establecer una política nacional que prohibía a los arrastreros industriales pescar a menos de tres millas (5,5 kilómetros) de la costa nacional, para proteger la actividad de los pescadores artesanales. Y en la India, gracias al diálogo permanente sobre políticas, se ha ampliado la participación de las ONG en los programas de desarrollo y se ha incluido a los grupos de autoayuda para mujeres como vehículos de reducción de la pobreza rural en sistemas con financiación nacional.
125. El conjunto de las EPP examinadas pone de manifiesto que la mayor parte del diálogo sobre políticas se ha desarrollado en el contexto de los proyectos financiados por el FIDA y se ha basado en las experiencias adquiridas sobre el terreno. Este tipo de diálogo sobre políticas, iniciado desde la base, es importante, sobre todo porque puede desencadenar cambios en las políticas, sistemas y enfoques de desarrollo en el nivel de base. Además, el FIDA ha promovido con éxito el diálogo sobre políticas a escala subregional en el seno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), mediante una serie de donaciones subregionales sucesivas que han contribuido significativamente a alimentar el debate normativo en materia de agricultura y desarrollo rural en la Argentina. En la mayoría de los países, sin embargo, el Fondo no ha podido entablar un diálogo sobre políticas coherente y sistemático con el gobierno nacional, por ejemplo en la formulación de políticas y estrategias nacionales del subsector de la agricultura y el desarrollo rural, particularmente en países grandes con instituciones y capacidades nacionales relativamente sólidas (como el Brasil y la India).
126. La participación del FIDA en plataformas de coordinación de donantes y de políticas nacionales a nivel de los países, sobre todo en cuanto a los resultados finales logrados, ha sido escasa en general, incluida su participación en grupos de trabajo temáticos locales de los donantes en subsectores seleccionados (como la seguridad alimentaria, el agua o la gestión de los recursos naturales, entre otros) y en el equipo de las Naciones Unidas en el país.
127. Con respecto a la cuestión anterior, los GPP del FIDA participan en tales plataformas de vez en cuando, pero como la mayoría tienen lugar en Roma, no pueden proporcionar la continuidad y las aportaciones requeridas. Los oficiales (nacionales) del FIDA en los países sí participan, no obstante, en varias reuniones y plataformas de este tipo, pero a menudo no cuentan con la delegación de autoridad necesaria para tomar decisiones y hablar en nombre de FIDA. Además, en ocasiones disponen de poco tiempo para asistir a reuniones fundamentales, dadas sus amplias responsabilidades en el diseño de los proyectos, así como en su supervisión y en el apoyo a su ejecución. Otro motivo es que otros donantes y

organizaciones para el desarrollo —como el Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido en la India, o el Banco Mundial en el Brasil— disponen de equipos relativamente numerosos de expertos técnicos en el país que pueden aportar conocimientos, experiencia y opiniones expertas a estos procesos. Además, estas organizaciones pueden participar en varias plataformas a la vez. Sin embargo, en los países el FIDA cuenta con recursos humanos y financieros, y capacidades técnicas limitadas, por lo que no puede contribuir en la misma medida. Esta situación se da sobre todo en algunos países en los que se invita al Fondo a participar en numerosas reuniones de coordinación de los donantes y plataformas de debate de políticas nacionales. En estos casos, el FIDA deberá poner un empeño especial en establecer prioridades en sus aportaciones, con el fin de que su contribución sea más eficaz.

128. Sin embargo, en las evaluaciones a nivel institucional realizadas recientemente por la IOE se pone de manifiesto que el FIDA está desempeñando una función útil en varios foros de debate y fomento de políticas de ámbito regional y mundial. Un ejemplo es su participación en el Foro para la revolución verde en África (African Green Revolution Forum, AGRF) en Ghana en septiembre de 2010 donde, entre otros asuntos, defendió una mayor participación del sector privado en el desarrollo de cadenas de valor en la agricultura en pequeña escala. Otro ejemplo es el compromiso del FIDA por el fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en plataformas internacionales de las Naciones Unidas.
129. **Gestión de los conocimientos.** En las EPP se examina el trabajo del FIDA para documentar sistemáticamente los conocimientos obtenidos en el programa en el país, plasmarlos adecuadamente y compartirlos con los asociados clave del país en cuestión y más allá de sus fronteras. También se examina la labor del Fondo para captar y emplear los conocimientos y enseñanzas extraídos de las experiencias de otros agentes que trabajan en pro de la agricultura y el desarrollo rural.
130. En las EPP del período 2006-2008 la gestión de los conocimientos se consideró deficiente. Tan solo el 18% de los programas en los países evaluados obtuvieron una calificación de moderadamente satisfactorios en materia de gestión de los conocimientos. Otro 18% de los programas se consideraron satisfactorios, pero ninguno se consideró muy satisfactorio. El 64% de los programas se consideraron moderadamente insatisfactorios.
131. Si bien se han realizado algunos intercambios de conocimientos, por ejemplo a través de las redes electrónicas regionales dedicadas²⁶ establecidas por el FIDA y de los exámenes periódicos de las carteras de proyectos de los países, se podría haber hecho más para documentar los enfoques novedosos que han tenido éxito y para analizar y compartir experiencias dentro de cada programa, entre programas y con otros organismos. También fueron escasas las actividades de colaboración con los programas en los países para captar y utilizar los conocimientos y las experiencias de otros.
132. El principal motivo aportado para explicar estos malos resultados fue la falta de iniciativas, mecanismos y recursos específicos dedicados a la gestión de los conocimientos en el pasado. Por ejemplo, en la EPP de Etiopía se constató que se había fijado un objetivo en materia de gestión de los conocimientos, pero no se habían asignado recursos. En la EPP del Pakistán se citaron varias actividades de gestión de los conocimientos pero incluso en este caso se podría haber puesto más empeño en examinar y analizar de forma sistemática la experiencia del FIDA en el Pakistán, con objeto de extraer enseñanzas y conocimientos para compartirlos en el seno del programa.

²⁶ ENRAP en Asia y el Pacífico, FIDAMERICA en América Latina y el Caribe, FIDAFRIQUE en África Occidental y Central, y KARIANET en el Cercano Oriente y África del Norte.

133. En las EPP de 2009 se ofrece una imagen ligeramente más positiva. En la EPP de la India se observa que la escala de las actividades de gestión de los conocimientos es impresionante y sigue mejorando, y que está facilitando la adquisición de muchos conocimientos útiles. De hecho, el equipo de la oficina en el país de la India está aplicando actualmente una estrategia específica de gestión de los conocimientos. En Mozambique, los directores de los proyectos han dedicado tiempo a extraer enseñanzas de la cartera del FIDA y el SyE de los proyectos ha mejorado significativamente con el tiempo. Sin embargo, la conclusión fundamental es la misma a la que se llegó con respecto al diálogo sobre políticas: la planificación de las actividades de gestión de los conocimientos no es sistemática, se dispone de recursos financieros limitados para estas actividades y la capacidad de las oficinas en los países y del personal de los proyectos para documentar y difundir las experiencias y enseñanzas, tanto las propias como las extraídas de terceros, sigue siendo insuficiente.
134. El conjunto de EPP examinadas en este ARRI subrayan la especial trascendencia que tiene la gestión de los conocimientos en los países de ingresos medios, que no solo valoran la asistencia financiera del FIDA sino que están cada vez más interesados en aprovechar las experiencias del Fondo en actividades de reducción de la pobreza rural en otros países y regiones similares, así como en el apoyo del FIDA para facilitar intercambios mediante la cooperación Sur-Sur. Los gobiernos y otros asociados recalcaron repetidamente que el FIDA podía mejorar su función de facilitación plasmando adecuadamente y compartiendo con ellos de forma sistemática sus experiencias en otros países de ingresos medios en materia de innovación, así como en cuestiones relacionadas con el diseño y la ejecución de proyectos, y la agricultura y el desarrollo rural. Por lo general, en las EPP se señalaron pocas actividades que podrían satisfacer esta demanda actualmente, aunque hay algunos ejemplos esporádicos que van en esta dirección, como las visitas de intercambio de personal de los proyectos a otros países, la participación de funcionarios del gobierno y otros en talleres regionales sobre la ejecución, entre otros.
135. En todas las EPP se subraya la importancia clave de una gestión coherente de los conocimientos para garantizar la ampliación de la escala, que es crucial para lograr un impacto más amplio en la pobreza rural. En la reciente evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover la innovación y su ampliación se llegó a la misma conclusión. No obstante, debido a la aplicación generalmente poco sistemática de la gestión de los conocimientos en los países, las EPP no pudieron documentar muchos ejemplos de ampliación de innovaciones que demostraran resultados positivos en la reducción de la pobreza rural. Se concluye que si la ampliación de la escala ha de tratarse como un componente "crucial para la misión del FIDA", se deberá poner más empeño en la gestión de los conocimientos, tanto a nivel de los proyectos como de los países.
136. No obstante, el FIDA cuenta actualmente con numerosas iniciativas en materia de gestión de los conocimientos, lo que muestra que está prestando ahora más atención a esta cuestión. Por ejemplo, la aprobación de la estrategia del FIDA de gestión de los conocimientos de 2007, el nombramiento en 2010 de un "promotor" institucional de la gestión de los conocimientos (y la innovación) y la reciente transformación de la Oficina del Estratega Principal de Desarrollo en la Oficina de Estrategia y Gestión de los Conocimientos son muestras de que se está avanzando en esa dirección. En 2009 se creó un grupo de trabajo sobre gestión de los conocimientos del conjunto de la institución. El grupo ha organizado una feria de intercambio de conocimientos y ha emprendido otras actividades para fortalecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las cinco regiones geográficas que abarcan las actividades del FIDA. En octubre de 2009, la División de África Oriental y Meridional puso en marcha un proceso regional para elaborar sistemas más sistemáticos y estratégicos de gestión de los conocimientos y de aprendizaje,

tanto en el plano de los proyectos como en el de los países. No obstante, el verdadero reto reside en garantizar que se preste la atención necesaria a la gestión de los conocimientos en el conjunto de las estrategias en los países y que se dispongan los incentivos, mecanismos y recursos adecuados.

137. **El fomento de las relaciones de asociación y su gestión.** En las EPP se evalúan las asociaciones del FIDA con organismos gubernamentales, organizaciones de desarrollo, comprendidos los donantes, ONG y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En lo relativo al fomento de las relaciones de asociación, el 46% de los programas en los países se consideraron moderadamente satisfactorios y el 18%, satisfactorios en términos generales. El 36% se calificó como moderadamente insatisfactorios y ninguno como muy satisfactorio.
138. La evaluación conjunta del BAfD y el FIDA sobre la agricultura en África (2009) contenía un análisis exhaustivo de la asociación del FIDA y el BAfD, así como un resumen de buenas prácticas para el fomento de asociaciones con objetivos comunes. En la evaluación se hacía hincapié en que, en el nuevo entorno de ayuda al desarrollo, las organizaciones no pueden trabajar solas para cumplir sus mandatos. Para establecer asociaciones con objetivos comunes, las organizaciones deberán, entre otras cosas, subsanar carencias en conocimientos especializados, centrar más su atención en los países, prestar una atención más sistemática a la gestión de los conocimientos y reconocer la aparición de nuevas entidades en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, especialmente en el sector privado.
139. En las EPP se constata que el FIDA ha establecido asociaciones sólidas con organizaciones comunitarias y ONG. Las organizaciones comunitarias (por ejemplo, de regantes, de autoayuda y otros grupos con intereses comunes) suelen participar activamente en las actividades de los proyectos. También hay, en la mayoría de los países, asociaciones provechosas con ONG en lo que respecta a la prestación de servicios, la movilización social y la potenciación de la capacidad de la población pobre de las zonas rurales. No obstante, un problema que afecta a las organizaciones comunitarias es su sostenibilidad, que es fundamental para garantizar la continuidad de los beneficios que aportan tras el cierre del proyecto.
140. Las asociaciones con los gobiernos también son, por lo general, fructíferas. Se percibe al FIDA como un asociado flexible y fiable, y en algunos países (como Mozambique) se lo considera un agente fundamental para los sectores agrícola y rural. En otros países con sistemas de gobierno federales (como la Argentina y la India) las actividades de fomento de las relaciones de asociación se centraron anteriormente sobre todo en las relaciones con las autoridades estatales para el diseño y la ejecución de proyectos. Han sido, en general, escasos el diálogo, la cooperación y las relaciones con diversos organismos federales con funciones relativas a la agricultura y desarrollo rural que se encargan de la formulación, el seguimiento y la coordinación de las políticas nacionales.
141. Ha habido, en general, pocas asociaciones con organizaciones donantes, salvo algunas excepciones. En la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA quedó patente que la asociación entre ambas entidades, que se remonta a hace más de 30 años, se ha centrado principalmente en cofinanciar unos pocos proyectos y en la prestación por el BAfD de servicios de supervisión al FIDA en el pasado. Esta constatación se confirma en las evaluaciones de los programas en países africanos (Etiopía, Malí, Marruecos, Mozambique, el Níger, Nigeria y el Sudán). En las 11 EPP se subraya que las asociaciones con otros bancos multilaterales —el BASD, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial— son débiles, aunque hay ejemplos de cooperación (por ejemplo, en Etiopía y, en cierta medida, en la India). Hay asociaciones esporádicas con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. De hecho, hay pocas actividades sobre el terreno que se realicen en colaboración con las otras dos organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Roma o con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En algunos países, se han recibido donaciones de organismos de ayuda bilateral para apoyar actividades del FIDA (por ejemplo, del DFID en la India y del Programa

Conjunto del Fondo Belga de Seguridad Alimentaria²⁷ y el FIDA en varios países africanos), pero en las EPP no se constató la existencia de ninguna asociación estratégica con dichos organismos en ninguno de los países examinados.

142. El establecimiento de asociaciones con el sector privado no ha sido un punto fuerte en el pasado, aunque en los últimos años se ha puesto más empeño en colaborar con entidades del sector privado. Un buen ejemplo es el Fondo Fiduciario Sir Ratan Tata en la India, que ha aportado unos USD 20 millones para un proyecto en Maharashtra financiado por el FIDA. En las EPP de la Argentina, Etiopía y el Sudán apenas se mencionan casos de participación del sector privado. La cuestión de la participación del sector privado se está analizando en detalle en el contexto de la evaluación a nivel institucional en curso sobre la estrategia del FIDA de 2005 en relación con el sector privado, que se presentará a la Junta el próximo año.
143. En las EPP se subrayan una serie de cuestiones relativas a las iniciativas del FIDA para el fomento de las relaciones de asociación. En el caso del Pakistán, el COSOP no especificaba claramente quiénes podrían ser los asociados del FIDA, y se podría haber añadido el sector privado a la relación de asociaciones contemplada. En Malí, el FIDA tuvo escasa visibilidad y participó en pocas asociaciones, en gran medida debido a que no contaba con presencia en el país en aquel momento. Sin embargo, como ya se ha mencionado, para que se puedan establecer asociaciones eficaces (particularmente cuando existan cuestiones controvertidas) debe haber un nivel suficiente de presencia en el país y con la autoridad delegada necesaria. En el Brasil, por ejemplo, el acceso a la tierra era y sigue siendo una cuestión fundamental (como se subraya también en el COSOP) y de gran trascendencia política, que requiere asociaciones coherentes e informadas y actividades de promoción. El FIDA tiene poca ventaja comparativa en esta cuestión de la que ya se ocupaban otros donantes de más envergadura. El FIDA no asignó suficientes recursos ni movilizó las asociaciones pertinentes en el Brasil, por lo que su repercusión en la promoción del acceso a la tierra ha sido insignificante.
144. En lo que respecta a la presencia en los países, la mayoría de los gobiernos subrayaron la importancia de que el FIDA estudie la posibilidad de destinar a los GPP a los países. Esta importante medida contribuiría a establecer asociaciones más fructíferas y a mejorar la cooperación, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos. De hecho, esto coincide con la constatación de la evaluación a nivel institucional de la IOE (2007) del programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno de que la medida más eficaz orientada a la presencia en los países para mejorar los resultados sobre el terreno sería enviar a los países a los GPP ubicados actualmente en Roma. A este respecto, tal como se describió en el programa de trabajo y presupuesto del FIDA para 2010,²⁸ el Fondo planea contar con presencia en 30 países a finales de 2010. Sin embargo, tan solo unos cuantos países (siete por el momento) tienen un GPP destacado sobre el terreno. Esto se debe, entre otras cosas, a que a muchos GPP no les entusiasma la propuesta de ser destacados fuera de Roma, debido a razones personales y de otra índole.
145. Hay otros motivos por los que no se han establecido asociaciones más sólidas. El fomento de las relaciones de asociación conlleva costos de transacción altos a corto plazo, particularmente cuando no se circunscriben al contexto específico de proyectos financiados mediante préstamos. Pero también se considera, como se describe muy claramente en la EPP de la India, que se podría sacar más partido de los recursos existentes si las asociaciones constituyeran una prioridad estratégica y operacional. Sin un compromiso real y objetivos que puedan ser objeto de seguimiento, se corre el riesgo de que no se consigan los objetivos estipulados en el COSOP en materia de fomento de las relaciones de asociación.

²⁷ Anteriormente llamado Fondo Belga de Supervivencia.

²⁸ FIDA, "Programa de trabajo y presupuestos administrativo y de gastos de capital del FIDA, basados en los resultados, correspondientes a 2010, y programa de trabajo trienal eslabonado (2010-2012) y cuestiones relativas a los recursos para 2010 de la Oficina de Evaluación", Roma, 2009, EB 2009/98/R.2.

Recuadro 18

El factor causal en relación con las actividades no crediticias**Principales enseñanzas de ARRI anteriores**

- No se ha establecido un programa claro relativo al diálogo sobre políticas. La falta de presencia en los países, la supervisión por instituciones cooperantes, la escasez de recursos y las limitaciones de conocimientos y competencias del personal son obstáculos reales para el diálogo sobre políticas. A su vez, el no haber prestado suficiente atención al diálogo sobre políticas a nivel nacional ha obstaculizado la consecución de logros adicionales.
- Los COSOP no siempre han especificado claramente con qué instituciones se debería considerar la posibilidad de establecer asociaciones. A menudo se han identificado las asociaciones con la movilización y la cofinanciación, en lugar de considerar un abanico más amplio de actividades. Es difícil establecer y ampliar las asociaciones sin una presencia adecuada en el país.
- La falta de iniciativas, mecanismos y recursos específicos dedicados a la gestión de los conocimientos explica los malos resultados. Las deficiencias en los sistemas de SyE están obstaculizando las actividades de gestión de los conocimientos.

Principales enseñanzas de las evaluaciones de 2009

- El fomento de las relaciones de asociación conlleva costos de transacción altos a corto plazo. Se podría sacar más partido de los recursos existentes si las asociaciones constituyeran una prioridad estratégica y operacional.
- Las inversiones en la gestión de los conocimientos son fundamentales, entre otras cosas, a efectos de la ampliación de la escala. Una gestión de los conocimientos coherente es prioritaria para las actividades del FIDA en los países de ingresos medios.
- En general, los mecanismos de incentivación y los marcos de rendición de cuentas para emprender actividades no crediticias no están adecuadamente definidos en el FIDA.

Recuadro 19

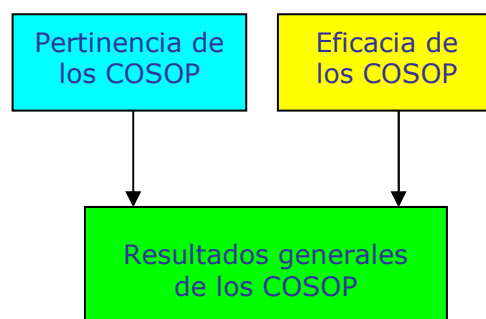
Puntos clave de las actividades no crediticias

- ❖ El 64% de los programas en los países evaluados desde 2006 se calificaron como moderadamente satisfactorios como mínimo en lo que respecta a los resultados totales de las **actividades no crediticias**, pero en torno al 55% se consideraron tan solo moderadamente satisfactorios, el 36%, moderadamente insatisfactorios y ninguno, muy satisfactorio.
- ❖ En las EPP de 2009 se constató que los resultados en materia del diálogo sobre políticas fueron mejores que los constatados en las EPP de años anteriores. Esto se debe a que cada vez se presta más atención y se reconoce más la importancia del diálogo sobre políticas a efectos del impacto en la pobreza rural.
- ❖ El 64% de los programas en los países evaluados desde 2006 obtuvieron una calificación de moderadamente insatisfactorios en lo que respecta a la gestión de los conocimientos. Sin embargo, se han adoptado recientemente varias medidas orientadas a mejorar los resultados en esta esfera.
- ❖ Poco menos de la mitad de las EPP realizadas desde 2006 se calificaron como moderadamente satisfactorias en lo que respecta al fomento de las relaciones de asociación, y el 36% como moderadamente insatisfactorias. En general, se valoraron positivamente las asociaciones con las organizaciones comunitarias, las ONG y los gobiernos, mientras que las establecidas con las organizaciones donantes y el sector privado se consideraron deficientes.
- ❖ En definitiva, se requieren mejoras significativas en el conjunto las actividades no crediticias, sobre todo si el FIDA aspira a desempeñar una función de mayor alcance en el diálogo sobre políticas, a convertirse en una organización de conocimientos en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural y a establecer asociaciones estratégicas para reducir la pobreza rural en todo el mundo.

B. Pertinencia, eficacia y resultados generales de las estrategias en los países

146. El análisis de la pertinencia de la estrategia en un país (es decir, el COSOP) comprende la evaluación de los siguientes aspectos: alineación de los objetivos de la estrategia en el país con las políticas y estrategias del FIDA y de los gobiernos, coherencia interna de los elementos principales e idoneidad de las disposiciones relativas a la gestión del programa en el país y del COSOP.²⁹ Por otra parte, el análisis de la eficacia de los COSOP determina en qué medida se alcanzan los objetivos estratégicos. Los resultados generales de los COSOP son una combinación de las calificaciones de pertinencia y eficacia (gráfico 11).

Gráfico 11

Resultados de los COSOP

²⁹ La gestión del COSOP engloba los procedimientos de SyE de la ejecución, los exámenes anuales y las revisiones a mitad de período y finales del COSOP. La gestión del programa en el país abarca las gestiones relativas a la presencia en el país, la supervisión directa, los exámenes anuales de la cartera y los equipos de gestión del programa en el país.

147. Desde 2009, en las EPP se han incluido calificaciones individuales sobre la pertinencia y la eficacia de las estrategias en los países, así como una calificación combinada correspondiente a los resultados de los COSOP. De las 11 EPP en las que se ha basado el ARRI de este año, en cuatro de ellas, realizadas en 2009 (la Argentina, la India, Mozambique y el Níger), se incluyó el conjunto completo de calificaciones de los COSOP relativas a la pertinencia, la eficacia y los resultados generales.
148. Como se ha mencionado más arriba, en las siete EPP realizadas antes de 2009 no se incluyen calificaciones de la pertinencia, la eficacia y los resultados generales de los COSOP, ya que la metodología de la IOE no exigía esta calificación en el pasado. No obstante, basándose en los datos disponibles en estos siete informes de EPP, durante la elaboración del ARRI de este año, la IOE se encargó de calificar la pertinencia y la eficacia de las estrategias en los países y de proporcionar una calificación general de los resultados de los COSOP. Fue posible generar calificaciones de la pertinencia de las estrategias en los países en los siete casos, pero no hubo datos suficientes para proporcionar una calificación fiable de su eficacia ni para determinar los resultados de los COSOP correspondientes a estas siete EPP.³⁰
149. En el cuadro 7 se resume el análisis de las 11 EPP en las que se basa el ARRI del presente año.

Cuadro 7

Resultados de los COSOP basados en las EPP realizadas entre 2006 y 2009

Calificación	Pertinencia de los COSOP	Eficacia de los COSOP	Resultados de los COSOP
6 Muy satisfactorios	0	0	0
5 Satisfactorios	18	25	50
4 Moderadamente satisfactorios	64	75	50
Total COSOP satisfactorios	82	100	100
3 Moderadamente insatisfactorios	18	0	0
2 Insatisfactorios	0	0	0
1 Muy insatisfactorios	0	0	0
Total COSOP insatisfactorios	18	0	0
Número de programas en los países calificados	11	4	4

150. **Pertinencia de los COSOP.** En el 64% de las EPP la pertinencia de la estrategia en el país se calificó como moderadamente satisfactoria y en otro 18% como satisfactoria. En otro 18% de las EPP se consideró moderadamente insatisfactoria y en ninguna, muy satisfactoria. Una constatación importante es que las calificaciones de la pertinencia de las estrategias en los países no son tan altas como las de la pertinencia de los proyectos financiados por el FIDA. Este tipo de paradoja micro-macro entre los resultados a un nivel (los proyectos) y los resultados a otro nivel (los países) no es inusual y recuerda a una constatación recurrente de las EPP: las estrategias en los países son a menudo una amalgama de operaciones de inversión individuales que no siempre se combinan para formar un programa en el país coherente. La paradoja micro-macro se debe en parte al hecho de que, en épocas anteriores, el FIDA financiaba proyectos sin conferir la suficiente atención a las sinergias entre las actividades o proyectos y las actividades no crediticias, y a que las estrategias en los países a menudo se formulaban sin la necesaria participación del país asociado. En la evaluación

³⁰ Es preciso señalar que las calificaciones realizadas *ex post* no se han debatido con la dirección del FIDA ni con los gobiernos en cuestión.

conjunta del año pasado de las políticas y actividades del BAfD y el FIDA relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural en África se formuló una constatación similar.

151. El examen de las EPP puso de manifiesto que los principales objetivos estratégicos de las estrategias en los países coincidían en líneas generales con las prioridades principales de los países, así como con las estrategias regionales e institucionales del FIDA para reducir la pobreza rural. Se centraban, en general, en zonas geográficas pertinentes y en prioridades de subsectores e instituciones asociadas adecuadas. Por ejemplo, el interés en el noreste del Brasil estaba bien justificado. El COSOP de 2002 del Sudán fue elogiado por ser uno de los primeros documentos estratégicos que reconoció explícitamente las relaciones entre desarrollo y paz. La atención prestada a la comercialización y a la pesca artesanal fue pertinente en el contexto de Mozambique, al igual que lo fue la atención a las mujeres y a las poblaciones tribales en la India y el apoyo al desarrollo de cultivos tradicionales (por ejemplo, yuca y otras raíces y tubérculos) en Nigeria.
152. Sin embargo, en las EPP también se indican aspectos que no se trataron de forma adecuada. La calidad del análisis (político, social y económico en el caso de Marruecos, agrícola y rural en el caso de Nigeria) fue algo reducida. Algunos COSOP no se actualizaron con la frecuencia necesaria para tener en cuenta los cambios de las políticas y el contexto (Malí y Marruecos). Además, algunos presentaban lagunas temáticas importantes: el acceso a los mercados en el caso del Brasil y el Pakistán, la agricultura en pequeña escala en la India y Nigeria, el sector no agrícola, las microempresas rurales y las remesas en el Pakistán y las poblaciones indígenas del Amazonas en el Brasil. El programa relativo al diálogo sobre políticas del COSOP del Sudán era impreciso y no se explicaba con claridad cómo se realizaría la ampliación de la escala. Los dos COSOP examinados correspondientes al Níger incluían análisis correctos, estaban bien alineados y se ajustaban bien a las necesidades de la población pobre. Sin embargo, no se justificó plenamente en los COSOP la pertinencia del desarrollo de los servicios financieros rurales y no se reconoció el riesgo que conllevaba una dispersión geográfica y temática amplia. En el ARRI se hace eco de conclusiones de evaluaciones anteriores que afirman que el análisis es generalmente insuficiente y que está además limitado por una asignación escasa de recursos.
153. Las donaciones constituyen una parte pequeña pero significativa y creciente de las actividades del FIDA (el 18% del total de los desembolsos realizados por el FIDA en 2007-2009),³¹ pero no siempre se integran correctamente en los programas nacionales. Aunque las donaciones son, por lo general, pertinentes y útiles, la impresión general es que son un "extra añadido" y que su potencial no se ha desarrollado por completo. Las donaciones no siempre se vinculan adecuadamente con la cartera de préstamos y la rendición de cuentas y la supervisión no son tan claras o eficaces como debieran, en particular en el caso de las donaciones mundiales o regionales, cuyo control no depende del equipo de gestión del programa en el país. Por otra parte, la serie de donaciones subregionales aportadas por el FIDA en el MERCOSUR ha sido útil para apoyar el diálogo sobre políticas. Por último, se espera que la política de donaciones de 2009 genere mejoras en el futuro, dada la mayor atención que presta a garantizar mejores conexiones entre donaciones y préstamos, y que ofrezca, por vez primera, oportunidades para conceder donaciones directamente al sector privado.
154. **Eficacia de los COSOP.** Tres de las cuatro estrategias en los países evaluadas se calificaron como moderadamente satisfactorias y una como satisfactoria. Ninguna se calificó como muy satisfactoria.

³¹ FIDA, Estados financieros consolidados correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009, que figuran en los informes anuales del FIDA, Roma.

155. La calificación de la eficacia de los COSOP de la India como satisfactoria es fiel reflejo de la eficacia de la cartera de proyectos pero también de los resultados relativamente buenos de las actividades no crediticias. Los proyectos han sido eficaces en el fomento del empoderamiento de las mujeres y el desarrollo tribal, y en el desarrollo de sistemas de microfinanciación rural sostenibles en el país. Dos factores han contribuido a que el COSOP de Mozambique se haya calificado como moderadamente satisfactorio en cuanto a su eficacia: los plazos flexibles, que han permitido que los proyectos se ocuparan de las necesidades y oportunidades según iban surgiendo, y la combinación de las actividades de apoyo sobre el terreno con componentes de las políticas y estrategias del país. Esta combinación en un programa en el país también debería haber tenido beneficios positivos en la eficacia.
156. En el Níger, las donaciones han tenido un impacto positivo en los proyectos financiados con préstamos, gracias al apoyo adicional prestado en materia de gestión de los conocimientos e innovación. Por otra parte, su aplicación se ha visto en ocasiones obstaculizada por limitaciones de la capacidad o por problemas estructurales (por ejemplo, la frágil conexión entre la investigación y la extensión en el Níger).
157. **Resultados de los COSOP.** En las EPP de la India y Mozambique los resultados de los COSOP se calificaron como satisfactorios, mientras que en las de la Argentina y el Níger se calificaron como moderadamente satisfactorios. Un factor diferenciador que puede explicar el que se hayan obtenido resultados relativamente mejores en la India y Mozambique es que el FIDA ha tenido una mayor presencia en ambos países durante bastantes años, mientras que no tenía presencia alguna en la Argentina ni en el Níger en el momento de la evaluación. De modo análogo, tanto en la India como en Mozambique, se ha prestado mayor atención a la colaboración con el sector privado, especialmente en los últimos años, por ejemplo en la dotación de financiación rural al grupo objetivo del FIDA y en el fomento del acceso a los mercados de insumos y productos.

Recuadro 20

El factor causal en relación con la pertinencia, la eficacia y los resultados de los COSOP³²

- La calidad y el alcance del análisis de antecedentes son fundamentales para garantizar la pertinencia de los COSOP, como también lo son la adecuada participación de los interesados en el proceso y su apropiación de este.
- La eficacia positiva de los COSOP está estrechamente relacionada con la eficacia de la cartera de proyectos, así como con la de las actividades no crediticias. Entre otros motivos, la eficacia se ha visto limitada por los vínculos relativamente frágiles entre donaciones y préstamos y, en algunos casos, por la escasa eficacia de los proyectos.
- Se consideró que una presencia bien afianzada en el país era un factor decisivo en los resultados de los COSOP.

³² Puesto que es la primera vez que el ARRI incluye un capítulo dedicado a la pertinencia, la eficacia y los resultados de los COSOP, este cuadro no se divide en dos partes (tituladas "Principales enseñanzas de ARRI anteriores" y "Principales enseñanzas de las evaluaciones de 2009") como sucede en otros cuadros parecidos del documento.

Recuadro 21

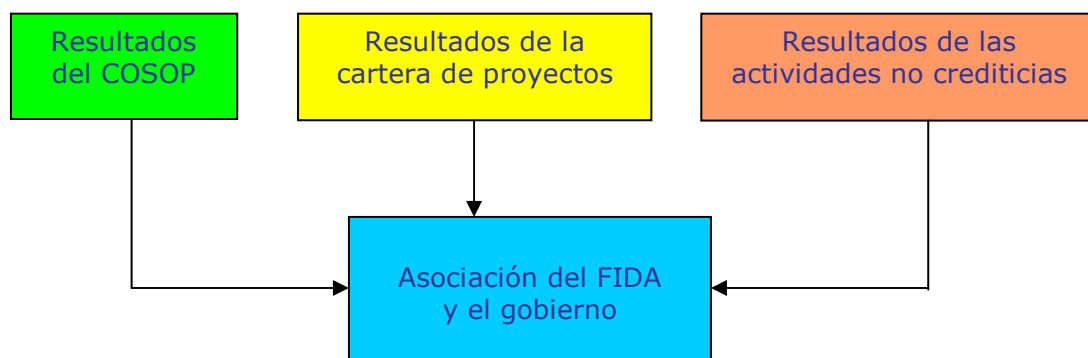
Puntos clave de la pertinencia, la eficacia y los resultados de los COSOP

- ❖ La **pertinencia** de los COSOP se juzgó moderadamente satisfactoria como mínimo en el 82% de las EPP realizadas desde 2006, con una proporción bastante alta de calificaciones de moderadamente satisfactoria aunque en ninguna se asignó la calificación de muy satisfactoria. En los COSOP se definieron generalmente objetivos estratégicos adecuados para la reducción de la pobreza rural, pero algunos aspectos no se trataron de forma suficientemente sistemática, como la colaboración con el sector privado, la agricultura en pequeña escala y las cuestiones que afectaban a las poblaciones indígenas, ni tampoco el planteamiento para la ampliación de la escala.
- ❖ En tres de las cuatro EPP realizadas en 2009 la **eficacia** de los COSOP se calificó como moderadamente satisfactoria. Ninguna alcanzó la calificación de muy satisfactoria.
- ❖ Los resultados de los COSOP fueron satisfactorios en dos de las cuatro evaluaciones realizadas en 2009 y moderadamente satisfactorios en las otras dos.
- ❖ El examen de las evaluaciones reveló que el volumen de análisis realizados para la elaboración de estrategias en los países es insuficiente y que están limitados por una dotación de recursos insuficiente.
- ❖ La paradoja micro-macro limita la pertinencia de la contribución general del FIDA a la reducción de la pobreza rural en el ámbito de los países.

C. Asociación del FIDA y el gobierno

158. La asociación general del FIDA y el gobierno es una combinación de las calificaciones relativas a los resultados de la cartera de proyectos, de las actividades no crediticias y del COSOP (gráfico 12).
159. Conviene aclarar que la evaluación general de los resultados de la asociación del FIDA y el gobierno es distinta de la evaluación del desempeño del FIDA y de los gobiernos, respectivamente, que se trata en la sección sobre el desempeño de los asociados en el capítulo III (párrafos 84-100). La segunda muestra los desempeños individuales del organismo de financiación (el FIDA) y del prestatario (es decir, el gobierno en cuestión y sus organismos) en cuanto al diseño, la ejecución y el SyE de los proyectos financiados por el FIDA. La evaluación de la asociación general del FIDA y el gobierno es una evaluación más amplia de la labor colectiva del Fondo y el gobierno para reducir la pobreza rural en el país en cuestión.

Gráfico 12

Asociación del FIDA y el gobierno

160. Como se explica en el párrafo 115, solo en cuatro de las once EPP estudiadas en este ARRI (la Argentina, la India, Mozambique y el Níger) se incluye una calificación de la asociación del FIDA y el gobierno en lo que respecta a la reducción de la pobreza rural. En tres de ellas (la Argentina, Mozambique y el Níger) se calificó esta asociación como moderadamente satisfactoria y solo en una (la India) se consideró satisfactoria.

161. En las EPP anteriores (excluidas las cuatro mencionadas en el párrafo anterior) no se proporcionó una calificación general, pero sí se formularon algunas constataciones comunes. En cinco EPP (el Brasil, Malí, el Pakistán, Nigeria y el Sudán) se señaló que la falta de una presencia en el país más permanente y mejor financiada limitaba considerablemente el perfil, las asociaciones, el diálogo sobre políticas y el éxito general del FIDA. En tres EPP (el Brasil, Malí y el Pakistán) se destacó que las deficiencias en materia de SyE a nivel del proyecto (que principalmente hace hincapié en el seguimiento de los productos, más que en los efectos directos y el impacto) limitan la gestión y la eficacia de los proyectos.
162. En la India, la asociación del FIDA y el Gobierno ha generado resultados significativos y tiene un valor considerable. En la EPP se formula la conclusión de que el FIDA ha desempeñado, y puede desempeñar, una importante función catalizadora en el fomento de la reducción de la pobreza rural en la India, incluso en su conversión en uno de los principales agentes económicos mundiales equiparable a otros países emergentes. En la EPP de la Argentina se realiza una observación parecida. La combinación de su condición de país de ingresos medios, su porcentaje relativamente bajo de población rural, la asignación limitada de recursos del FIDA y los resultados relativamente deficientes de su cartera de inversiones podría llevar a pensar que el FIDA no tiene mucho interés para la Argentina. Sin embargo, el FIDA se considera en realidad un asociado importante y estratégico por su experiencia y flexibilidad, y por ser la única institución internacional dedicada a la erradicación de la pobreza rural mediante la agricultura y el desarrollo rural. Como ya se ha explicado, la asociación ha generado beneficios reales para la Argentina en el ámbito de las políticas y las instituciones.
163. Aunque en todas las EPP realizadas en 2009 se confirma la pertinencia y el valor de la asociación del FIDA y los gobiernos, hay un mensaje común relativo a la necesidad de que el FIDA adapte su enfoque para adecuarlo a los distintos contextos de los países y a las crecientes exigencias de su nuevo modelo operativo. Esta necesidad de adaptar al contexto el modelo y el enfoque del FIDA es particularmente acuciante en países muy pobres, como el Níger. La adecuación conlleva dotar al diseño de las intervenciones de la flexibilidad suficiente para que puedan adaptarse a circunstancias cambiantes, prestar asistencia técnica a medida y servicios más sólidos de supervisión y apoyo, poner mayor cuidado y espíritu crítico al seleccionar a los asociados en la ejecución y aplicar, al definir los objetivos y actividades, criterios de simplicidad y aspiraciones modestas, en consonancia con el contexto y la capacidad de los asociados que se hayan seleccionado.
164. Se puede plantear un razonamiento parecido en el caso de los países de ingresos medios. Según la EPP de la Argentina, el FIDA no tuvo suficientemente presentes las dificultades que entrañaba operar en un contexto institucional distante, complejo e inestable. Trató de gestionar su programa de forma estándar, desde Roma, sin realizar las consultas pertinentes en el país ni considerar debidamente las particularidades en cuanto a los procedimientos y las normas de funcionamiento de las distintas partes participantes. La falta de una presencia física en el país limitó la capacidad del FIDA de reaccionar rápidamente a los cambios de las condiciones políticas y económicas. Asimismo, la gestión del programa desde Roma resultó costosa y difícil, lo que contribuyó a la grave acumulación de retrasos.
165. La necesidad de contar con una presencia en los países más sólida y dotada de mejores recursos ya se ha argumentado y ha sido aceptada por el FIDA. El aumento de la presencia en los países durante los últimos cinco años ya ha dado frutos. No obstante, en las EPP de 2009 se realizan dos observaciones adicionales. En primer lugar, que el nivel y la categoría de presencia en el país afecta a los recursos financieros, la dotación de personal y las responsabilidades asignados. Aunque una presencia física modesta es mejor que no tener presencia, para conseguir avances significativos en las actividades crediticias y no crediticias posiblemente se necesite una presencia notable. En segundo lugar, el cambio a una

supervisión directa aumentará la carga de trabajo de las oficinas en los países. Si no se aportan recursos adicionales, se corre el riesgo de que las demandas de la cartera de préstamos impidan, o al menos limiten, la mejora de las actividades no crediticias.

166. Al menos en el pasado, una limitación fue la falta de sentido de apropiación, por parte de los gobiernos, de los COSOP elaborados por el FIDA, que anteriormente se consideraban, sobre todo, documentos internos de gestión del FIDA y para cuya elaboración no siempre se consultaba suficientemente a los asociados en los países, ni se recababa su aceptación. Sin embargo, esta situación ha sufrido un cambio profundo en los últimos años, ya que los COSOP se consideran ahora documentos que son propiedad del gobierno y del FIDA, y solo se dan por finalizados tras haber realizado amplias consultas con el gobierno y con otros asociados.

Recuadro 22

Puntos clave en la asociación general del FIDA y el gobierno

- ❖ En una de las cuatro EPP realizadas en 2009 se calificó la asociación general del FIDA y el gobierno como satisfactoria (la India) y en las otras tres como moderadamente satisfactoria.
- ❖ En los países muy pobres, como el Níger, así como en países de ingresos medios, como la Argentina y la India, el FIDA debe adaptar su modelo y enfoque para adecuarlo mejor a cada contexto específico.
- ❖ Una sólida presencia en el país, también en lo que se refiere al nivel y la categoría, es un factor determinante para garantizar que la asociación general del FIDA y el gobierno sea positiva.
- ❖ El sentido de apropiación del COSOP por parte del gobierno y de otros asociados clave en el país es importante para garantizar el éxito de la asociación del FIDA y el gobierno.

V. Evaluaciones a nivel institucional

167. El presente ARRI abarca dos evaluaciones a nivel institucional: una sobre la capacidad del FIDA para fomentar la innovación y la ampliación de la escala y otra sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
168. La atención actual a la innovación es fruto de más de una década de creciente atención a este tema en el seno del FIDA y, en particular, de una evaluación anterior en 2000-2001 acerca de la capacidad del FIDA como promotor de innovaciones reproducibles en el ámbito de la reducción de la pobreza rural. En la evaluación se concluyó que, desde mediados de la década de 1990, se habían realizado esfuerzos concertados para incorporar la innovación a los documentos normativos y estratégicos clave del Fondo. Esta atención se plasma en la inclusión de la innovación, el aprendizaje y la ampliación de la escala como uno de los seis principios de actuación incluidos en el Marco Estratégico del FIDA para el período 2007-2010, y en el hecho de que, de las cinco organizaciones incluidas en el estudio de referencia de la evaluación, el FIDA es la única que contaba con una definición y una estrategia independiente para la innovación. No obstante, en la evaluación se constató que se habían asignado pocos recursos y dedicado una atención insuficiente a la traducción de las declaraciones sobre políticas y estrategia en medidas concretas.
169. Como se ha mencionado anteriormente, los resultados sobre el terreno de los proyectos financiados por el FIDA en lo que respecta al fomento de la innovación han mejorado a lo largo del tiempo. Sin embargo, esto no debería dar lugar a la autocomplacencia ya que casi el 50% de todos los proyectos evaluados en 2009 produjeron resultados calificados tan solo como moderadamente satisfactorios desde el punto de vista de la innovación y ninguno se consideró muy satisfactorio.

170. La ampliación de la escala es especialmente deficiente en las actividades financiadas por el FIDA. Dados los recursos relativamente limitados de que dispone el FIDA, la ampliación de la escala tiene una importancia primordial para que la organización produzca un mayor impacto en la pobreza rural. Aunque en la evaluación se encontraron ejemplos de innovaciones ampliadas con éxito, fueron en gran medida el resultado de las iniciativas y del compromiso de personas concretas y no de la aplicación de un enfoque sistemático. De hecho, se concluyó que se habían dejado demasiados aspectos en manos de la iniciativa y de las dotes emprendedoras de los GPP del FIDA, quienes a menudo actúan sin incentivos claros ni obligación de rendir cuentas.
171. En la evaluación se constató que las capacidades y la cultura institucional del FIDA para fomentar la innovación han evolucionado desde principios del año 2000, pero ha habido pocas mejoras y se ha partido de un nivel muy bajo. Entre otras cosas, es necesario potenciar más las capacidades y competencias del personal para reforzar los sistemas de gestión de los conocimientos, fomentar un entorno más abierto que potencie la creatividad y establecer directrices claras y centradas para promover la innovación y la ampliación de la escala. A este respecto, como se ha mencionado anteriormente, el reciente nombramiento de un Estratega Principal de Desarrollo del FIDA como coordinador en materia de conocimientos e innovación puede percibirse como un avance en la dirección adecuada.
172. Quizá la constatación más importante de la evaluación sea que las iniciativas anteriores del FIDA para fomentar la innovación han sido demasiado generales. En lugar de perseguir innovaciones centradas en su ventaja comparativa, trayectoria y especialización, el Fondo ha seguido el enfoque denominado "permitir que mil flores florezcan". Uno de los motivos es que la estrategia de innovación del FIDA no establece que el Fondo deba canalizar los recursos a ámbitos estratégicos seleccionados, ni planificar la forma de convertirse en una organización innovadora. Para avanzar, el FIDA debe definir unas pocas "grandes apuestas" en ámbitos del sector agrícola y rural en los que se haya comprobado que se necesitan soluciones innovadoras y en los que la Organización tenga (o pueda desarrollar) una ventaja comparativa a la hora de fomentar innovaciones en favor de los pobres que puedan ampliarse a una escala mayor. En la evaluación también se recomendó que el FIDA estuviera preparado para promover innovaciones en el nivel de los países y de los proyectos que respondan a desafíos específicos del contexto.
173. La evaluación a nivel institucional sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se debatirá en el mismo período de sesiones de la Junta Ejecutiva en el que se examinará el ARRI de 2010. Por consiguiente, con el fin de reducir al mínimo la duplicación entre documentos, en el presente informe solo se incluye una breve reseña de las principales conclusiones formuladas en la evaluación de la cuestión del género.
174. En conjunto, en la evaluación sobre la igualdad de género se notifican resultados moderadamente satisfactorios en dos de los objetivos institucionales: ampliar el acceso de la mujer a bienes fundamentales, como son el capital, la tierra, los conocimientos y la tecnología, y el control que ejerce sobre ellos, y reforzar los organismos con participación femenina (su capacidad de tomar decisiones relacionadas con los asuntos comunitarios y su representación en las instituciones locales). Sin embargo, los resultados relativos al tercer objetivo institucional (mejorar su bienestar y aligerar su carga de trabajo, facilitándoles el acceso a servicios e infraestructuras rurales básicos) se calificaron como moderadamente insatisfactorios.
175. Varios ejemplos ilustran el compromiso del Fondo con este tema, como el hecho de que el FIDA haya recibido en 2009 la antorcha del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la igualdad de género y que, en consecuencia, se comprometiera a "hacer algo más" para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Los proyectos han contribuido a mejorar la posición, los ingresos y la situación de las mujeres. La evaluación revela que los resultados de las actividades financiadas por el FIDA son, por lo general, moderadamente satisfactorios, pero

hay una gran variabilidad entre proyectos y países, aunque existen pocas diferencias en los resultados totales entre las cinco regiones que abarcan las actividades del FIDA. La variabilidad se debe a diversos factores, como la existencia de una cultura de observancia, en lugar de una orientada a los resultados, en la forma de tratar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como a un seguimiento insuficiente por parte de la dirección.

176. Aunque varios miembros de la Junta Ejecutiva defienden activamente la importancia de este tema, la Junta en su conjunto no ha adoptado un enfoque institucionalizado y coherente sobre este asunto. Por ejemplo, nunca ha solicitado informes de progreso periódicos y específicos sobre la aplicación de los aspectos de género incluidos en la política de recursos humanos de 2004, ni ha solicitado datos que demuestren que se invierten recursos suficientes para este fin.
177. Varios procedimientos institucionales clave fundamentales para apoyar la labor del FIDA sobre cuestiones de género siguen siendo deficientes. En la evaluación se llega a la conclusión de que, en resumen, parece haber una disparidad entre las declaraciones sobre el papel y las medidas emprendidas para lograr los resultados perseguidos sobre el terreno. Esta circunstancia plantea la pregunta de si el FIDA realmente "hace lo que predica" en el ámbito del fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. La evaluación a nivel institucional sobre las cuestiones de género aborda el tema con mucha más profundidad y recomienda que el año próximo se elabore la primera política institucional del FIDA en materia de género.

Recuadro 23

Puntos clave de las evaluaciones a nivel institucional de: i) la capacidad del FIDA para fomentar la innovación y la ampliación de la escala, y ii) la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

- ❖ Se han realizado esfuerzos concertados para incorporar la innovación a los documentos normativos y estratégicos clave del Fondo, pero no se han dedicado los recursos ni la atención suficientes para traducir las declaraciones sobre políticas y estrategia en medidas concretas.
- ❖ Los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en lo que respecta al fomento de la innovación han mejorado a lo largo del tiempo, pero la ampliación de la escala de los proyectos sigue siendo insuficiente.
- ❖ Las capacidades y la cultura institucional del FIDA para fomentar la innovación se han mejorado desde principios del año 2000, pero ha habido pocas mejoras y se ha partido de un nivel muy bajo.
- ❖ Las iniciativas anteriores del FIDA para fomentar la innovación han sido demasiado generales: es preciso adoptar un planteamiento más selectivo y adecuado al contexto. En la evaluación se recomendó que el Fondo elaborase un programa institucional para fomentar la innovación en el que se definan subsectores o temas prioritarios que habrán de abordarse durante un período determinado.
- ❖ Los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en materia de fomento de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres son moderadamente satisfactorios, aunque existe variabilidad entre proyectos y países. En la evaluación se subraya la necesidad de una internalización más profunda del contexto del país a la hora de establecer objetivos y actividades relacionados con las cuestiones de género.
- ❖ En la evaluación de la cuestión del género se recomienda al FIDA que elabore una política institucional sobre este tema en 2011.

VI. Tema de aprendizaje de 2010: la eficiencia

178. **Antecedentes.** Tal como acordó la Junta Ejecutiva en diciembre de 2009, el ARRI de este año se centra en la eficiencia como tema principal de aprendizaje. Se eligió la eficiencia como tema para 2010 porque ha sido recurrentemente una esfera con resultados poco satisfactorios en el pasado y continúa suscitando preocupación. La

atención que se le presta en el ARRI de este año ha supuesto además una oportunidad para determinar preguntas e hipótesis clave para la evaluación a nivel institucional sobre este mismo tema prevista para 2011.

179. Dado que existe una vinculación intrínseca entre la eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA y los procesos operativos institucionales clave, en esta sección se ofrece un análisis inicial de la eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA y de los procesos operativos institucionales más importantes que influyen en ellas. Para ilustrar esta vinculación, se puede señalar que la puntualidad con la que la División de Servicios Financieros y del Contralor del Fondo procesa las solicitudes de retiro de fondos incide en la disponibilidad de recursos para la ejecución de los proyectos financiados por el FIDA.
180. Además, el hecho de que la eficiencia institucional global del FIDA preocupe tanto a la dirección del FIDA como a su Junta Ejecutiva es otro motivo clave para abordar tanto la eficiencia a nivel de los proyectos como la de los procesos operativos institucionales.
181. **Objetivo.** El objetivo principal de esta sección es facilitar la reflexión y el debate sobre: i) las causas subyacentes generales de la mayor o menor eficiencia tanto de los proyectos financiados por el FIDA como de diversos procesos operativos institucionales clave que influyen de forma crucial en la eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA y en la eficiencia institucional global del Fondo; ii) los aspectos clave a los que se deberá prestar atención prioritaria en el futuro para mejorar la eficiencia del Fondo en general, y iii) los temas que merecen un análisis en profundidad en la evaluación a nivel institucional prevista sobre la eficiencia.
182. **Proceso.** El documento temático que redactó la IOE sobre el tema, en colaboración con la dirección, fue el primer paso del proceso. El documento se basó en conversaciones con representantes de la dirección y del personal del FIDA, en el examen de una serie de documentos del FIDA y documentos elaborados por otras organizaciones, así como en conversaciones mantenidas con el departamento de evaluación del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo del Gobierno Federal alemán, que está realizando actualmente un estudio de los métodos de evaluación de la eficiencia de la ayuda.³⁴ El segundo paso fue la organización de un taller de aprendizaje con participación del personal de todo el FIDA para intercambiar puntos de vista y recabar sus opiniones sobre los aspectos principales a los que se deberá prestar atención en el futuro. Esta sección se basa en el análisis que figura en el documento temático y en las conclusiones principales del taller.
183. **Definición.** La eficiencia puede definirse como “el aprovechamiento máximo de los recursos utilizados”.³⁵ El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) define la eficiencia como la “medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados”. La IOE utiliza la misma definición en las evaluaciones que realiza.
184. **Medición.** Las evaluaciones independientes del FIDA emplean una combinación de métodos para medir la eficiencia de las actividades que financia. Las directrices sobre los IFP de junio de 2006 emitidas por el PMD también contemplan medidas para evaluar la eficiencia. Cada evaluación independiente aborda una serie de preguntas, que se ajustan a los distintos contextos. Para evaluar la eficiencia se necesita disponer de datos razonablemente exactos y comparables sobre los dos lados de la ecuación —la magnitud de los recursos (tiempo, costos, etc.) y la magnitud de los resultados (productos, impacto, etc.)— y una vinculación clara entre ambos. Cuando es posible y oportuno, se realiza un análisis de los costos y

³⁴ Palenberg, M., *Tools and methods for evaluating aid efficiency*, informe inicial, Bonn: Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal alemán, 2009.

³⁵ *The Economist*, Economics A-Z, www.economist.com/research/economics/.

beneficios, calculando las tasas internas de rendimiento económico³⁶ como uno de los indicadores utilizados para evaluar la eficiencia de los proyectos en las evaluaciones de la IOE. Cuando no es posible calcular el rendimiento económico, la eficiencia del proyecto se determina mediante otros indicadores indirectos, como los costos del préstamo por beneficiario, los costos administrativos por beneficiario y la relación entre insumos y productos. Por ejemplo, en el caso de la financiación rural, pueden obtenerse indicadores de la eficiencia por medio de la red de intercambio de información sobre microfinanciación (MIX). También se toman en consideración los plazos (es decir, el tiempo que transcurre desde la fecha de aprobación del préstamo hasta que se hace efectivo, la prórroga de la fecha de cierre, etc.) y las tasas de desembolso, puesto que afectan a la eficiencia global de un proyecto. Asimismo, el manual de evaluación indica que, para realizar una evaluación final de la eficiencia, las evaluaciones de la IOE deben tratar de comparar la eficiencia de las actividades del FIDA con la de actividades o proyectos similares financiados por el gobierno u otros agentes de desarrollo en el mismo país o región geográfica.

185. **Eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA.** Los resultados de las actividades financiadas por el FIDA se analizan en el capítulo III. Los datos de los IFP que elaboran los prestatarios y el FIDA muestran un panorama similar. En el capítulo III también se resumen las principales enseñanzas de los ARRI anteriores y de las evaluaciones de 2009. A partir de un examen de los ARRI y de otros informes, así como de conversaciones mantenidas con personal del FIDA, se puede destacar una serie de factores decisivos que contribuyen a aumentar o reducir la eficiencia. Muchos de ellos son factores que habitualmente se asocian con proyectos eficientes: objetivos claros, diseños adecuados, sencillos y centrados, asociados y organismos de ejecución de alta calidad, una gestión eficaz del proyecto (con un SyE que funcione bien), un proceso de toma de decisiones rápido y receptivo, y una buena administración.
186. El número de componentes y el alcance geográfico de un proyecto también influyen en su eficiencia. Por ejemplo, muchas evaluaciones (entre ellas la evaluación conjunta del BAfD y el FIDA sobre agricultura y desarrollo rural en África) han puesto de manifiesto que los proyectos con múltiples componentes o con una cobertura geográfica amplia han tenido costos más elevados, especialmente los derivados de la supervisión y el apoyo a la ejecución, la ejecución y coordinación del proyecto y el SyE.
187. Un diseño correcto es un factor común para asegurarse de una mayor eficiencia de los proyectos, pero también un precio. A diferencia de otras instituciones financieras internacionales, el FIDA cuenta con un proceso de diseño relativamente rápido y de costo bajo, por lo que a corto plazo se puede considerar eficiente. Muchos proyectos se diseñan, acertadamente, como proyectos basados en "procedimientos" y no en "planes maestros". Sin embargo, el inconveniente de este enfoque es que los proyectos suelen estar menos definidos en el momento de su aprobación y sufrir más retrasos en su comienzo y en la realización de los desembolsos. Esto hace que los proyectos sean menos eficientes una vez aprobados y se corre el riesgo de que sean menos eficientes a largo plazo si el tiempo y los recursos que se dedican al diseño ocasionan déficits.
188. Pueden contribuir a la eficiencia de los proyectos factores asociados a la prestación de servicios y a la construcción de infraestructuras locales. Por ejemplo, en la EPP de Nigeria se constató que los costos de la construcción de infraestructuras rurales con la participación de la comunidad eran más bajos y que, con frecuencia, las infraestructuras eran de mayor calidad que las realizadas únicamente por contratistas. En Colombia, se constató que el empleo de procedimientos

³⁶ La "tasa interna de rendimiento económico" es una medida de rentabilidad económica. Se calcula expresando las ganancias económicas (generalmente, los beneficios) como porcentaje del capital empleado para generarlas (*ibid.*).

competitivos de licitación para seleccionar a los contratistas encargados de los servicios de los proyectos, en lugar de poner la selección en manos de comités interministeriales, repercutía favorablemente en la eficiencia de los proyectos.

189. Otra constatación de la evaluación es que la elección de instituciones asociadas y los mecanismos institucionales generales son vitales para lograr una mayor eficiencia. En la EPP de la Argentina se determinó que la complejidad de las disposiciones institucionales en las que intervienen autoridades federales y provinciales demoró la eficacia de los préstamos, el flujo de fondos y la ejecución de los proyectos. Un factor determinante fue el escaso sentido de apropiación en algunas provincias participantes, debido a que los procesos de consulta durante el diseño fueron deficientes.
190. Con respecto a las UGP, hay experiencias diversas. En algunos casos, la integración de las UGP en estructuras gubernamentales existentes contribuyó a la eficiencia. En otros, como el que se describe en la EPP de Mozambique, las UGP independientes y especializadas fueron más eficientes que las que estaban plenamente integradas en instituciones nacionales.³⁷ Los retrasos en la contratación y la intensa rotación de personal en las UGP (ocasionada generalmente por las propias políticas gubernamentales relativas a la rotación de los recursos humanos) son también causas de ineficiencia.
191. La competencia de las instituciones asociadas y de las UGP pone de manifiesto la importancia del contexto nacional y, más concretamente, de los propios sistemas y procedimientos de los prestatarios relativos a la planificación de las actividades de desarrollo, la asignación de recursos, la ejecución de proyectos, el SyE y la elaboración de informes. Estos factores inciden considerablemente en la eficiencia de todas las iniciativas de asistencia para el desarrollo, incluidas las financiadas por el FIDA. Esta observación es coherente con una de las principales conclusiones de evaluación: que el desempeño del propio gobierno prestatario es uno de los factores más importantes que determinan el éxito o el fracaso de las iniciativas para la reducción de la pobreza rural. Mientras el FIDA siga colaborando con los gobiernos como asociados principales, serán estos los que marquen la diferencia, también en lo que respecta a la eficiencia.
192. La supervisión directa y el apoyo a la ejecución, así como la presencia en los países, son otros dos factores que contribuyen a aumentar la eficiencia. En varias evaluaciones se ha señalado que la supervisión directa ayuda al FIDA a tomar decisiones con mayor prontitud, lo que favorece la fluidez de la ejecución, y que la presencia en los países permite al FIDA supervisar mejor el progreso de la ejecución e introducir las medidas correctivas necesarias. En las evaluaciones a nivel institucional del programa piloto de supervisión directa (2005) y el programa piloto relativo a la presencia sobre el terreno (2007) se llegó a la conclusión de que estos procesos contribuyen a mejorar los resultados de la ejecución, según ponen de manifiesto diversos indicadores indirectos seleccionados relativos a la eficiencia, como son, por ejemplo, el tiempo que transcurre entre la aprobación del préstamo hasta que se hace efectivo, el ritmo al que se realizan los desembolsos, la preparación de los informes de auditoría y el número de prórrogas necesarias hasta la fecha de terminación del proyecto.
193. La cofinanciación es un instrumento importante para aumentar el impacto en la pobreza rural. No obstante, como se observó en la EPP de Etiopía, en ocasiones puede reducir la eficiencia del proyecto. En concreto, el BafD y el FIDA no armonizaron sus procedimientos de adquisición y contratación en un proyecto que cofinanciaron, lo que ocasionó dificultades en la gestión del proyecto y provocó

³⁷ En las evaluaciones del Banco Mundial y del BAsD se confirman, por lo general, las ventajas para la eficiencia de las UGP independientes, pero se reconoce que estas unidades paralelas tienden a obstaculizar, o al menos no favorecen, el fomento de la capacidad de los gobiernos y la sostenibilidad. Banco Mundial, *Examen anual sobre la eficacia en términos de desarrollo*, Washington, DC, 2005, y BAsD, *Annual Review of Portfolio Performance*, Manila, 2004.

retrasos en su ejecución. Hay margen para explorar sistemas de cofinanciación que reduzcan al mínimo el solapamiento y la duplicación de esfuerzos, cumpliendo además los requisitos del FIDA sobre gobernanza y rendición de cuentas.

194. En el recuadro 24 figuran algunos factores principales que afectan a la eficiencia de los proyectos, determinados en conversaciones con la dirección y el personal del FIDA.

Recuadro 24

Cuestiones clave que afectan a la eficiencia de los proyectos

- ❖ Los procedimientos de flujo de fondos que aplican los gobiernos prestatarios.
- ❖ La calidad de los diseños de los proyectos; por ejemplo, el número de componentes y actividades y el alcance geográfico.
- ❖ La elección de las instituciones asociadas y sus capacidades para proporcionar los insumos necesarios para la ejecución de los proyectos.
- ❖ La armonización de los procedimientos de adquisición y contratación en los proyectos cofinanciados.

195. **Procesos operativos institucionales y sus implicaciones en la eficiencia institucional y de los proyectos.** Como ya se ha mencionado, la eficiencia de los procesos operativos institucionales³⁸ del FIDA influye en la eficiencia de los proyectos financiados por este, así como en la eficiencia institucional global del Fondo.³⁹ El objetivo de esta sección, por tanto, es determinar y describir una serie de procesos operativos institucionales clave seleccionados y sus implicaciones en la eficiencia institucional y de los proyectos. La evaluación de los procesos operativos institucionales es un campo relativamente nuevo para la IOE,⁴⁰ pero también para las funciones de evaluación de otras instituciones financieras internacionales y de las Naciones Unidas. Este es un campo especializado y la división deberá desarrollar cuidadosamente enfoques y métodos para su evaluación.
196. Algunos procesos operativos institucionales inciden de forma particularmente directa en la eficiencia de los proyectos, además de en la institucional: la gestión de los recursos humanos, que comprende la administración de los consultores y la administración de los préstamos, que abarca, entre otras cosas, la tramitación de las solicitudes de retiro de fondos. Estas y otras cuestiones relacionadas se tratarán en profundidad en la evaluación a nivel institucional sobre la eficiencia prevista para 2011.
197. La gestión de la plantilla del FIDA tiene una importancia fundamental. Un aspecto clave en este ámbito es la gestión de la actuación profesional de la plantilla. Aunque el FIDA tiene un sistema bien definido de evaluación anual de la actuación profesional de la plantilla, que se ha racionalizado recientemente, los mecanismos de rendición de cuentas y los incentivos no siempre están bien definidos. Es decir, los buenos resultados no siempre se recompensan ni la actuación profesional deficiente recibe siempre algún tipo de "sanción". Además, la orientación ofrecida en el pasado para realizar las evaluaciones anuales de la actuación profesional por lo general se considera que es compleja y lleva mucho tiempo. Los procedimientos de administración de los consultores también son engorrosos. Por ejemplo, su contratación conlleva múltiples tareas y la tramitación de abundante documentación e información de referencia.

³⁸ Un "proceso operativo institucional" es un conjunto de actividades o tareas relacionadas y estructuradas que generan un servicio o producto específico para un cliente concreto. También se puede considerar como una serie de actividades o tareas con una relación lógica entre ellas que se realizan para producir un conjunto de resultados determinados.

³⁹ La "eficiencia institucional" es una medida de los costos colectivos que asume una organización en conjunto para lograr los resultados deseados.

⁴⁰ En la evaluación externa independiente y en algunas evaluaciones posteriores se han evaluado algunos procesos operativos institucionales.

198. La administración de los préstamos comprende una serie de actividades, como, entre otras, aprobar las solicitudes de retiro de fondos para la adquisición de bienes y la contratación de servicios y garantizar que los proyectos financiados por el FIDA tengan un rápido acceso a los correspondientes recursos del préstamo que haya aprobado la Junta Ejecutiva. Es uno de los principales ámbitos que repercuten en la eficiencia. Hasta hace poco, se ocupaban de esta labor sobre todo las instituciones cooperantes, por lo que el FIDA no necesitaba contar, a nivel interno, con muchos conocimientos técnicos sobre este ámbito. Con la aprobación de la política de supervisión directa y apoyo a la ejecución, el FIDA ha tenido que internalizar la función de administración de préstamos. Esto ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer la capacidad del FIDA en esta materia, de forma que los proyectos se puedan ejecutar sin interrupciones ocasionadas por no disponer de los recursos a tiempo o por carecer de conocimientos suficientes para su administración. Algunas divisiones regionales ya han contratado a funcionarios especializados para apoyar el proceso de administración de préstamos en sus regiones. Es probable que esta función vaya adquiriendo aún más importancia a medida que se amplíe el programa de trabajo en los años venideros, por lo que requiere atención urgente.
199. Además de afectar a la eficiencia de los proyectos, la eficiencia de los procesos operativos institucionales a su vez influye en la eficiencia de la institución en su conjunto. Por ejemplo, como se ha mencionado antes, el número de pasos y procesos necesarios para tramitar un contrato de consultoría tal vez sea desproporcionadamente alto y genera unos costos administrativos innecesarios que, de otra forma, se podrían evitar.
200. Con objeto de contener el aumento de los gastos generales, la Junta Ejecutiva decidió introducir un índice de eficiencia institucional en 2005. Este índice se calcula determinando el porcentaje del presupuesto administrativo anual del FIDA en relación con su programa de trabajo. Se decidió que el porcentaje no debía exceder el 17,1% y se exigió que el Fondo trabajase para reducir el índice paulatinamente. Pese a que el programa de trabajo y el presupuesto administrativo han crecido, en términos absolutos, desde 2005, el índice de eficiencia ha ido disminuyendo de forma regular y se espera que en 2011 se sitúe en torno al 14,4%. Esta cifra se aproxima bastante al objetivo fijado para 2012 del 13,5%, aprobado por la Junta en el contexto del marco de medición de los resultados de nivel institucional. La dirección calcula que una medida más amplia de la eficiencia, que incluiría los recursos externos que el FIDA supervisa y gestiona directamente y los honorarios de gestión de tales recursos, se situaría en torno al 10%.
201. Sin embargo, una de las limitaciones de este índice es que compara los gastos administrativos planificados con el programa de trabajo previsto. Otras posibles medidas de la eficiencia son el cociente entre los gastos operacionales reales y los desembolsos reales o el de los gastos operacionales reales y el valor total actual de la cartera de proyectos. Durante el período 2003-2008, la primera medida se ha mantenido bastante constante en un intervalo del 27-30%.⁴¹ En su período de sesiones de septiembre de 2010, la Junta Ejecutiva puso en duda la pertinencia de determinar la eficiencia institucional del FIDA calculando el porcentaje de su presupuesto administrativo anual con respecto al programa de trabajo. De hecho, solicitó a la dirección que propusiese en el futuro otros posibles indicadores para medir la eficiencia institucional del FIDA.
202. Lo idóneo sería comparar además la eficiencia del FIDA con la de otras organizaciones de desarrollo comparables. Sin embargo, la comparación del FIDA con otras instituciones financieras internacionales u organismos de desarrollo presenta numerosas dificultades. Los pocos intentos de hacerlo han producido resultados controvertidos,⁴² sobre todo porque se llegó a la conclusión de que el FIDA era relativamente ineficiente en comparación con organismos bilaterales y

⁴¹ FIDA, *Informe anual 2009*, Roma, 2010.

⁴² Por ejemplo, la investigación y las publicaciones de William Easterly, catedrático de Economía de la New York University.

con otras instituciones financieras internacionales, pero más eficiente que la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas. El problema que presentan este y otros intentos de establecer comparaciones externas es la dificultad de comparar aspectos equivalentes. Los organismos rinden cuentas de sus costos administrativos de formas diferentes y es difícil tener en cuenta, por ejemplo, las deseconomías de escala que afectan al FIDA en comparación con otras instituciones financieras internacionales y los costos adicionales que impone su mandato particular y su condición de organismo especializado de las Naciones Unidas.

203. Se debe considerar otro factor más. El Fondo se estableció primordialmente como una institución dedicada a financiar proyectos diseñados por otras instituciones. En el Convenio Constitutivo del FIDA no se le permitía al Fondo realizar labores de supervisión directa, ni se esperaba que estableciese presencia en los países o que interviniese en el diálogo sobre políticas. Sin embargo, el modelo operativo del FIDA ha experimentado en los últimos años un cambio radical que lo ha convertido progresivamente en un organismo de desarrollo en toda regla que financia proyectos y programas de inversión, se encarga de la supervisión de sus actividades, interviene en procesos normativos y tiene presencia en numerosos Estados Miembros. Los cambios recientes conllevan para la institución una importante labor de aprendizaje que acarrea "costos iniciales" no recurrentes. Estos y otros factores se deben tener en cuenta en cualquier comparación de la eficiencia del FIDA con la de otros organismos de ayuda bilaterales o multilaterales.
204. **Constataciones de las evaluaciones de la eficiencia de otras organizaciones.** En varios informes de otros organismos se han señalado deficiencias en la forma de evaluar el criterio de eficiencia. Un examen del BID sobre las estrategias en los países concluyó que, dada la ausencia de una definición clara del concepto de eficiencia, su uso resultaba "poco informativo".⁴³ Un examen de 25 evaluaciones del PNUD de proyectos y programas en los países constató que en el 40% de los casos no se había evaluado la eficiencia, y en otro 40% la evaluación se consideró deficiente o muy deficiente.⁴⁴ En un examen de 34 evaluaciones de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo se constató que solo el 21% habían tenido suficientemente en cuenta la eficiencia.
205. El análisis de costos y beneficios cada vez se ha utilizado menos, en general, en las evaluaciones *ex ante* y en la evaluación. Un estudio reciente del Banco Mundial ha concluido que el porcentaje de operaciones de inversión que comprenden una previsión de su rendimiento económico ha pasado de casi el 70% en la década de 1970 a alrededor del 30% a principios de la década de 2000. En el Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo del Banco Mundial de 2009 se señala que el análisis de costos y beneficios se había convertido en un "tema latente". Un examen del BID concluyó que tan solo el 8% de los proyectos que contenían un análisis de costos y beneficios obtuvieron una puntuación alta con respecto a la calidad del análisis económico.⁴⁵ Aunque esta disminución de la prioridad de los análisis de costos y beneficios puede achacarse en parte a los cambios en el tipo de ayuda, se trata solo de una explicación parcial.
206. Como es lógico, la escasa atención que se presta a la eficiencia se refleja en su presencia limitada en las publicaciones sobre la evaluación. A pesar de que todas las instituciones financieras internacionales emplean la eficiencia como criterio fundamental de evaluación del CAD/OCDE, hay muy poca información publicada

⁴³ BID, *Informe sobre la Evaluabilidad de las Estrategias de País del Banco*, Washington, DC, 2005.

⁴⁴ Organismo Sueco de Evaluación para el Desarrollo, SADEV, *Strengthening the results-orientation in Sweden's engagement in multilateral development cooperation: an evaluation of UNDP's country level evaluation activities*, Karlstad (Suecia), 2008, informe del SADEV 2008:6.

⁴⁵ BID, *Evaluación de la Calidad del Análisis Económico de los Proyectos Aprobados en el Período 1997-2006*, Washington, DC, 2008.

sobre la eficiencia de los proyectos. Solo hemos encontrado información del BAsD y el Banco Mundial y hasta el momento no hemos encontrado evaluaciones específicas sobre la eficiencia.

207. La mayoría de la información sobre la eficiencia que contienen los informes anuales versa sobre la eficiencia institucional, donde se considera un indicador clave la relación entre los gastos administrativos y los desembolsos o aprobaciones, así como las mejoras en este aspecto a lo largo del tiempo. En los exámenes *inter pares* del CAD/OCDE se destacan las medidas que los organismos bilaterales han adoptado en los últimos años para mejorar la eficiencia. Un enfoque habitual consiste en reducir los costos administrativos, ejecutar un número reducido de proyectos más grandes, adoptar un sistema de apoyo presupuestario y a los programas, concentrarse en número menor de países y trasladar a todo o parte del personal de la sede a una ubicación menos costosa. Aunque estos cambios no se centran directamente en la eficiencia, se espera que su efecto neto (junto con el de la creciente atención a los resultados en materia de desarrollo y el del programa de armonización) mejore la eficiencia institucional de los organismos afectados.
208. **Mejora de la eficiencia.** En el taller de aprendizaje con representantes de la dirección y el personal del FIDA quedó patente que había un amplio grado de consenso. Resulta evidente, tanto a tenor de los resultados de las evaluaciones de los proyectos como de los índices de eficiencia de la institución en su conjunto, que la eficiencia es una cuestión que es preciso tratar. Las causas inmediatas de que los proyectos tengan mayor o menor eficiencia se conocen, en cierta medida, bastante bien. Por tanto, el personal hizo hincapié en que en la evaluación a nivel institucional se deberá dedicar la mayor parte de la atención a comprender en profundidad las oportunidades y dificultades que entrañan los procesos operativos institucionales que inciden en la eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA y determinan su eficiencia institucional global.
209. Por tanto, la evaluación a nivel institucional prevista para 2011 es oportuna y debería suponer una contribución importante. Se deberá prestar atención, en distinta medida, a las siguientes tres esferas diferenciadas pero interrelacionadas: i) enfoques para evaluar la eficiencia; ii) eficiencia de los proyectos, y iii) eficiencia institucional, a través de un examen de procesos operativos institucionales clave. Teniendo todo esto en cuenta, los objetivos y el alcance de la evaluación se describirán en un documento conceptual, en el que se establecerán las orientaciones y prioridades principales de la Junta Ejecutiva, así como de la dirección y el personal del FIDA.

VII. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

210. **Contexto.** El ritmo de las mejoras en las vidas de las personas pobres ha sido inaceptablemente lento y algunos logros que ha costado conseguir se ven reducidos por las crisis climáticas, alimentarias y económicas. Esto es, en parte, fruto de tres décadas de escasa inversión en agricultura, que es la principal fuente de sustento para la mayoría de la población pobre en los países en desarrollo. Por tanto, la comunidad internacional sigue teniendo un reto de importancia primordial.
211. El FIDA, por medio del fomento de proyectos y programas de agricultura y desarrollo rural en los países en desarrollo, desempeña una función importante en la mejora del bienestar de los pequeños agricultores, las mujeres, los pescadores, los pastores y los pequeños empresarios que viven en zonas rurales. Su ventaja comparativa y su especialización —en particular, la atención que presta a la agricultura en pequeña escala— sitúan al Fondo entre las organizaciones multilaterales de desarrollo como agente internacional fundamental para combatir la pobreza rural.

212. **Mensaje principal del ARRI de 2010.** Los resultados de las actividades financiadas por el FIDA, medidas con arreglo a varios criterios de evaluación reconocidos internacionalmente,⁴⁷ se califican en su conjunto tan solo como moderadamente satisfactorios. Es decir, los resultados de dichas actividades se incluyen, por poco margen, en la categoría general de satisfactorios. Los resultados se consideran satisfactorios⁴⁸ en mayor medida solo en lo que respecta a unos pocos criterios, como la pertinencia y la innovación, pero casi ningún proyecto se calificó como muy satisfactorio en lo que respecta a ninguno de los criterios utilizados en las evaluaciones de la IOE.
213. Los resultados han mejorado con el tiempo en algunas esferas, como en las realizaciones generales de los proyectos, el impacto en la pobreza rural, la sostenibilidad y el propio desempeño del FIDA. Ello refleja las iniciativas concertadas aplicadas por el Fondo recientemente dirigidas a fortalecer su eficacia en materia de desarrollo. No obstante, a pesar de esta mejora, predomina la calificación de los resultados en estas esferas como moderadamente satisfactorios. Por consiguiente, el impulso logrado debe mantenerse y potenciarse en el futuro.
214. En el análisis de comparación externo se constata 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. Sin embargo, cabe señalar que las organizaciones compararon la labor realizada en diversos sectores, mientras que el FIDA se centra exclusivamente en la agricultura y el desarrollo rural.
215. Por lo tanto, en el ARRI de este año se plantea la pregunta de si unos resultados generales calificados como moderadamente satisfactorios pueden considerarse suficientes para una organización como el FIDA, que aspira ser un líder mundial en materia de agricultura y desarrollo rural.
216. Esta pregunta se sustenta en diversas consideraciones relacionadas con los resultados de las actividades financiadas por el FIDA, así como con el desempeño de la asociación entre el FIDA y los gobiernos —que coinciden con las constataciones del sistema de autoevaluación del FIDA que incluye el RIDE— que merecen una reflexión colectiva y deben mejorarse. Cabe mencionar las siguientes:
- i) El desempeño de los gobiernos, que las evaluaciones han subrayado como el factor más crítico para la eficacia sobre el terreno, no ha mejorado desde 2002. En la actualidad, en más de uno de cada tres proyectos se constata que el desempeño del gobierno es moderadamente insatisfactorio. Por su parte, el FIDA no ha hecho lo suficiente hasta ahora para fortalecer el desempeño de los gobiernos. A este respecto, en las evaluaciones se muestran ejemplos de algunas actividades realizadas por el FIDA para fomentar la capacidad (por ejemplo, fomentando procesos participativos y potenciando las instituciones de base). Sin embargo, no hay constancia de que el Fondo haya aplicado un enfoque sistemático y sostenible en el fomento de la capacidad en el seno de las instituciones clave que participan en actividades que reciben apoyo del FIDA de los gobiernos prestatarios a distintos niveles. Por lo tanto, se trata de una esfera merecedora de una reflexión urgente, especialmente para determinar la función que el FIDA puede desempeñar en la consecución de los cambios y las mejoras necesarios en el desempeño de los gobiernos, en particular, sobre el modo en que puede contribuir a mejorar las lagunas normativas y la escasa capacidad de las instituciones de muchos de sus países prestatarios.
 - ii) El propio desempeño del FIDA como asociado en el contexto de las actividades que financia ha mejorado, desde un nivel muy bajo en 2002, gracias a iniciativas tales como la supervisión directa y el apoyo a la ejecución, la presencia en los países y el fortalecimiento de los mecanismos

⁴⁷ Véase el anexo II.

⁴⁸ Con una puntuación de 5 en una escala de 1 a 6, en la que 6 es la puntuación máxima y 1, la mínima.

de mejora de la calidad y la garantía de la calidad. Sin embargo, las mejoras en el desempeño del FIDA deben interpretarse con cautela. El 45% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 siguen siendo moderadamente satisfactorios, el 25%, satisfactorios y ninguno, muy satisfactorio. El resto de los proyectos (el 30%) evaluados en el mismo período se consideran moderadamente insatisfactorios como mucho. Lo que resulta inquietante es que al menos uno de cada tres proyectos evaluados desde 2002 se califique como moderadamente insatisfactorio como mucho en lo que se refiere al propio desempeño del FIDA. Estos resultados suscitan preocupación, en especial porque las mejoras, por ejemplo en la contribución del Fondo al diseño de proyectos, así como en la supervisión directa y el apoyo a la ejecución son, en muy gran medida, responsabilidad directa del Fondo.

- iii) La eficiencia de las actividades financiadas por el FIDA sigue siendo deficiente. El 42% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 se consideran moderadamente satisfactorios, el 15%, satisfactorios y ninguno, muy satisfactorio. De hecho, solo ha habido mejoras ligeras desde 2002: uno de cada tres proyectos financiados por el FIDA sigue considerándose moderadamente insatisfactorio como mucho en lo que respecta a este criterio. La eficiencia institucional también sigue siendo un reto. La evaluación a nivel institucional de la eficiencia propuesta para 2011 es, por tanto, oportuna y brinda la posibilidad de realizar una reflexión colectiva y de plantear un debate en torno a este tema.
- iv) Con respecto a la sostenibilidad de los beneficios, se ha trabajado en los últimos años para corregir las deficiencias conocidas y están empezando a apreciarse las mejoras. No obstante, como en el caso de la eficiencia, uno de cada tres proyectos sigue considerándose moderadamente insatisfactorio como mucho en lo que respecta a la sostenibilidad. Esta situación menoscaba gravemente las realizaciones de los proyectos financiados por el FIDA en otras esferas, como la eficacia y el impacto en la pobreza rural.
- v) En el ARRI se ha observado que el fomento de la innovación es, en general, adecuado, dado que casi un 50% de los proyectos evaluados en el período 2007-2009 se han considerado satisfactorios. Sin embargo, la innovación no puede, por sí misma, lograr una reducción definitiva de la pobreza rural. Dada la cuantía relativamente limitada de recursos financieros de que dispone el FIDA para reducir la pobreza rural, la ampliación de la escala es "crucial para la misión del FIDA" de lograr un mayor impacto en lo que se refiere al número de personas pobres beneficiadas o a la expansión de objetivos de desarrollo concretos hacia una zona geográfica mayor. La ampliación de la escala es, por tanto, la prueba definitiva para determinar la capacidad del FIDA para fomentar innovaciones, pero los resultados obtenidos en este ámbito siguen siendo deficientes en general. La asociación actual con la Brookings Institution tiene por objeto desarrollar enfoques sistemáticos y crear vías para la ampliación de la escala en las actividades que reciben apoyo del FIDA, aunque los resultados todavía no son apreciables sobre el terreno.
- vi) Los resultados obtenidos en la esfera de la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, como también se destacó en el ARRI del año pasado, siguen siendo motivo de preocupación. La magnitud de los retos a los que hay que hacer frente es muy grande y, ante la relativa escasez de recursos de los que dispone, el Fondo habrá de fortalecer sus asociaciones con organismos técnicos y de financiación nacionales e internacionales para ampliar sus actividades destinadas a fomentar la gestión sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente en los países prestatarios. La dirección del FIDA es consciente de los malos resultados obtenidos en la esfera de los recursos naturales y el medio ambiente y está adoptando medidas correctivas para superar los obstáculos.

217. **Marco de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición (2010-2012).** En el ARRI de 2010 se comparan los resultados de las actividades financiadas por el FIDA con respecto a las metas fijadas para 2012 que figuran en el marco de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición. También se examina en el informe el marco como instrumento para la gestión institucional basada en los resultados. La comparación pone de manifiesto que los resultados relativos a la pertinencia y la innovación ya han superado las metas fijadas para 2012, y que el Fondo está cerca de alcanzar la meta en materia de impacto en la pobreza rural. No obstante, todavía no se han alcanzado las otras tres metas acordadas, es decir, las relativas a la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad. La eficiencia es el ámbito en el que aún se necesita realizar un mayor esfuerzo para alcanzar la meta fijada para 2012, seguido de la eficacia y la sostenibilidad.
218. Con respecto al uso del marco de medición de los resultados como instrumento, en el ARRI se constató que:
- en el marco de medición de los resultados no hay metas ni indicadores compuestos específicos para cuantificar el desempeño del gobierno, que es un determinante fundamental de la eficacia;
 - el impacto en la pobreza rural no se desglosa en función de las esferas consideradas en las evaluaciones de la IOE (como la seguridad alimentaria y la productividad agrícola), lo que permitiría apreciar de forma más exacta el impacto en ámbitos clave que son prioritarios para el Fondo, y
 - las mediciones adoptadas para indicadores clave relacionados con los resultados de los proyectos y los programas en los países no permiten distinguir de forma más precisa entre resultados moderadamente satisfactorios, satisfactorios y muy satisfactorios.
219. **Resultados en el África Subsahariana.** Otra tipo de comparación interna realizada en el ARRI consistió en la evaluación de los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en las cinco regiones geográficas en las que opera el Fondo. En esta evaluación se pone de manifiesto que los resultados en el África Subsahariana siguen siendo menos buenos que en otras regiones, lo que puede atribuirse en parte a la escasa capacidad institucional y a las lagunas normativas que hay en muchos países del continente. La otra explicación es que la dificultad derivada del contexto no se ha analizado adecuadamente ni se ha tenido en cuenta en el momento del diseño, lo que frecuentemente se traduce en unos objetivos excesivamente optimistas de los proyectos. Esta constatación no es nueva, ya que en ARRI anteriores formuló la misma conclusión. Sin embargo, plantea la cuestión de si se están adoptando medidas específicas para mejorar los resultados en el África Subsahariana, como también se aconsejaba en el ARRI del año pasado, en el cual se subrayó la importancia de asignar recursos administrativos, por ejemplo para el diseño del proyecto, la supervisión y la presencia en el país, de forma diferenciada en función del contexto del país. Por otra parte, la evaluación conjunta con el BAfD sobre la agricultura y el desarrollo rural en África concluida recientemente destacó la importancia de realizar mayores inversiones en actividades de análisis para garantizar que las estrategias en los países y el diseño de los proyectos sean más realistas.
220. **Género.** En las evaluaciones de 2009 se tratan de forma más exhaustiva las cuestiones de género. En estas evaluaciones, así como en la evaluación a nivel institucional específica sobre género, se destaca que los resultados de los proyectos financiados por el FIDA en esta esfera temática son, al igual que en la mayoría de las demás esferas, moderadamente satisfactorios en conjunto, pero los resultados varían entre proyectos y países. Esto se debe a diversas razones, como la existencia de una cultura orientada al cumplimiento en lugar de a los resultados, en la que con frecuencia parece que el personal presta más atención a velar por la observancia de los procedimientos internos de diseño del FIDA sin prestar necesariamente la misma atención a la adopción de medidas durante la ejecución

que puedan propiciar mejores resultados. En las evaluaciones se indica la necesidad de conocer mejor la teoría y los conceptos en los que se sustenta la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como de tener en cuenta desde el principio los contextos socioculturales preponderantes en futuras actividades relativas al género. En la evaluación a nivel institucional sobre la cuestión del género se recomienda que el FIDA elabore el próximo año su primera política institucional integral sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres basada en datos fehacientes y en los resultados.

221. **Actividades no crediticias.** En este ARRI se analizan en mucha mayor profundidad las constataciones de las EPP. En concreto, en el ARRI figura, por vez primera, un análisis de las actividades no crediticias: diálogo sobre políticas, gestión de los conocimientos y fomento de las relaciones de asociación, que no son iniciativas aisladas, sino una parte integral de los programas en los países que reciben apoyo del FIDA, junto con los proyectos financiados con donaciones y préstamos. En conjunto, los resultados de las actividades no crediticias se han calificado como moderadamente satisfactorios en general en aproximadamente dos tercios de los 11 programas en los países evaluados desde 2006.
222. En las EPP en las que se ha basado el análisis para el ARRI de este año se han confirmado la pertinencia y el valor de la asociación del FIDA y los gobiernos. Al FIDA se le considera un asociado de confianza y flexible y, en algunos países, uno de los asociados más importantes del gobierno en el sector agrícola y rural. Ahora bien, el FIDA debe modificar su enfoque para que se adapte mejor a los contextos de los distintos países, ya que los análisis en los que se basaron las estrategias en los países y los diseños de los proyectos en el pasado fueron con frecuencia inadecuados. La asociación con diversos organismos del subsector gubernamental no ha sido tan amplia, lo que limita la capacidad del Fondo para aprovechar sus conocimientos, experiencia y recursos. La asociación con diversas ONG y organizaciones de sociedad civil ha sido positiva en su conjunto, pero la asociación con otras organizaciones multilaterales y bilaterales de desarrollo lo ha sido menos. La asociación con el sector privado fue poco sólida en actividades anteriores, pero en las EPP se pone de manifiesto que las actividades recientes prestan más atención a la participación del sector privado.
223. Los resultados en cuanto al diálogo sobre políticas han sido moderadamente satisfactorios principalmente en alrededor de la mitad de las EPP realizadas desde 2006. La mayoría de las realizaciones en materia de diálogo sobre políticas se enmarcan en el contexto de proyectos financiados por el FIDA. Salvo algunas excepciones, el Fondo no ha logrado entablar de forma sistemática diálogos con los gobiernos nacionales sobre políticas relativas a los principales problemas del sector. No obstante, las evaluaciones a nivel institucional ponen de manifiesto que el FIDA desempeña una función útil en foros internacionales debate y fomento de políticas, por ejemplo para llamar la atención sobre la función de las mujeres en la agricultura en pequeña escala.
224. Los resultados relativos a la gestión de los conocimientos han sido moderadamente insatisfactorios. Esta esfera es esencial y requiere atención en todos los niveles (es decir, tanto en la Sede como en los países), ya que poder acceder fácilmente a las experiencias, enseñanzas y buenas prácticas obtenidas sobre el terreno es importante para la labor del FIDA en materia de diálogo sobre políticas, así como en otros ámbitos, como la elaboración de los COSOP y los proyectos. No obstante, el FIDA presta ahora mayor atención a la gestión de los conocimientos, pero es preciso fomentar y supervisar aún más las nuevas iniciativas que se han puesto en marcha, y ha de asignarse el tiempo de trabajo del personal y los recursos pertinentes.
225. Hay dos razones generales que justifican los modestos resultados en lo que respecta a las actividades no crediticias: i) un programa poco sistemático, con actividades poco claras y recursos humanos y financieros limitados, y ii) una escasa presencia del FIDA en los países, tanto en lo que se refiere a la cobertura de los programas en los países como a la naturaleza de su presencia cuando

cuenta con una delegación de facultades limitada, una plantilla insuficiente y con una antigüedad inadecuada, y un programa de trabajo amplio que con frecuencia no guarda proporción con los recursos disponibles. El FIDA deberá superar estas limitaciones con prontitud, para tener una influencia más sistemática fuera del ámbito de su cartera de préstamos y garantizar la realización satisfactoria de los objetivos estratégicos incluidos en los COSOP. Otra limitación es que el Fondo carece de indicadores en sus procesos de autoevaluación que le permitan controlar y notificar los resultados de las actividades no crediticias, los cuales podrían ser útiles para informar a la dirección acerca de los avances y servir como instrumento para poner en marcha las medidas correctivas requeridas para mejorar los resultados en el futuro.

B. Recomendaciones

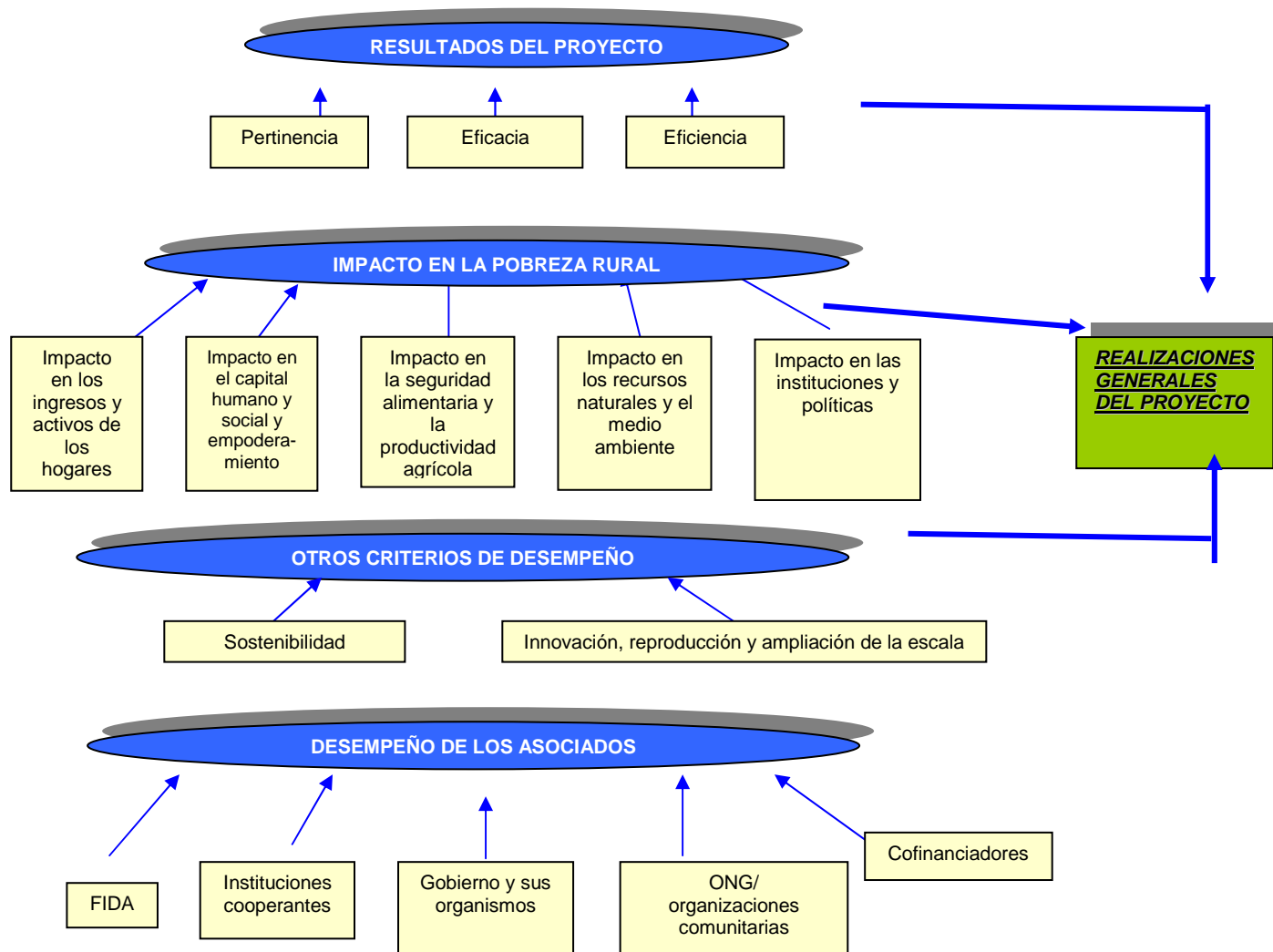
226. Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar las recomendaciones siguientes:

- i) Dada la importancia fundamental del desempeño, generalmente deficiente, de los gobiernos como asociados en la agricultura y el desarrollo rural, la dirección del FIDA debe celebrar una consulta específica (por ejemplo, en forma de taller de aprendizaje con los interesados pertinentes) que contribuya a desarrollar la estrategia de fomento de la capacidad del Fondo y a establecer prioridades para ayudar a los gobiernos y a sus organismos a garantizar una contribución más amplia y eficaz en el diseño y la ejecución de las actividades que reciben apoyo del FIDA. Esta consulta debería tener lugar en 2011, y el Fondo proporcionaría un resumen de las principales constataciones y propuestas para fortalecer el sentido de apropiación de los gobiernos y mejorar su desempeño en el contexto del RIDE del próximo año.
- ii) El FIDA debe renovar su empeño por alcanzar todas las metas que figuran en el marco de medición de los resultados para el período de la Octava Reposición, especialmente las relacionadas con la eficacia, la eficiencia, el impacto en la pobreza rural y la sostenibilidad, que son las menos adelantadas actualmente.
- iii) En el ARRI se aconseja considerar la inclusión de las siguientes recomendaciones en los nuevos marcos de medición de los resultados que se elaborarán más adelante para el próximo marco estratégico institucional de 2011-2015 y para el período de la Novena Reposición: a) elaborar un indicador compuesto específico y fijar una meta para realizar un seguimiento del desempeño de los gobiernos e informar sobre el mismo; b) desglosar el indicador del impacto en la pobreza rural en el marco de medición de los resultados en las esferas contempladas en el ARRI y fijar las metas correspondientes con el fin de facilitar las comparaciones de las realizaciones recogidas en el ARRI; c) elaborar indicadores y fijar metas para realizar un seguimiento del desempeño del Fondo e informar sobre este en el RIDE relativo a las tres actividades no crediticias (a saber, el diálogo sobre políticas, el fomento de las relaciones de asociación y la gestión de los conocimientos), y d) ajustar los indicadores en cuestión y analizar los resultados consiguientes de los proyectos y los programas en los países distinguiendo, según corresponda, las categorías de resultados diferenciadas siguientes: moderadamente satisfactorios, satisfactorios y muy satisfactorios. Estas recomendaciones también afectarán a algunos de los demás componentes del sistema de autoevaluación del FIDA (por ejemplo, el marco de resultados de los COSOP, los IFP, etc.).
- iv) En vista de que los resultados son relativamente peores en el África Subsahariana, se aconseja que la próxima edición del PRISMA sobre las recomendaciones en materia de evaluación incluya un capítulo dedicado específicamente al seguimiento de las recomendaciones recogidas en la evaluación conjunta del FIDA y el BAfD en materia de agricultura y desarrollo

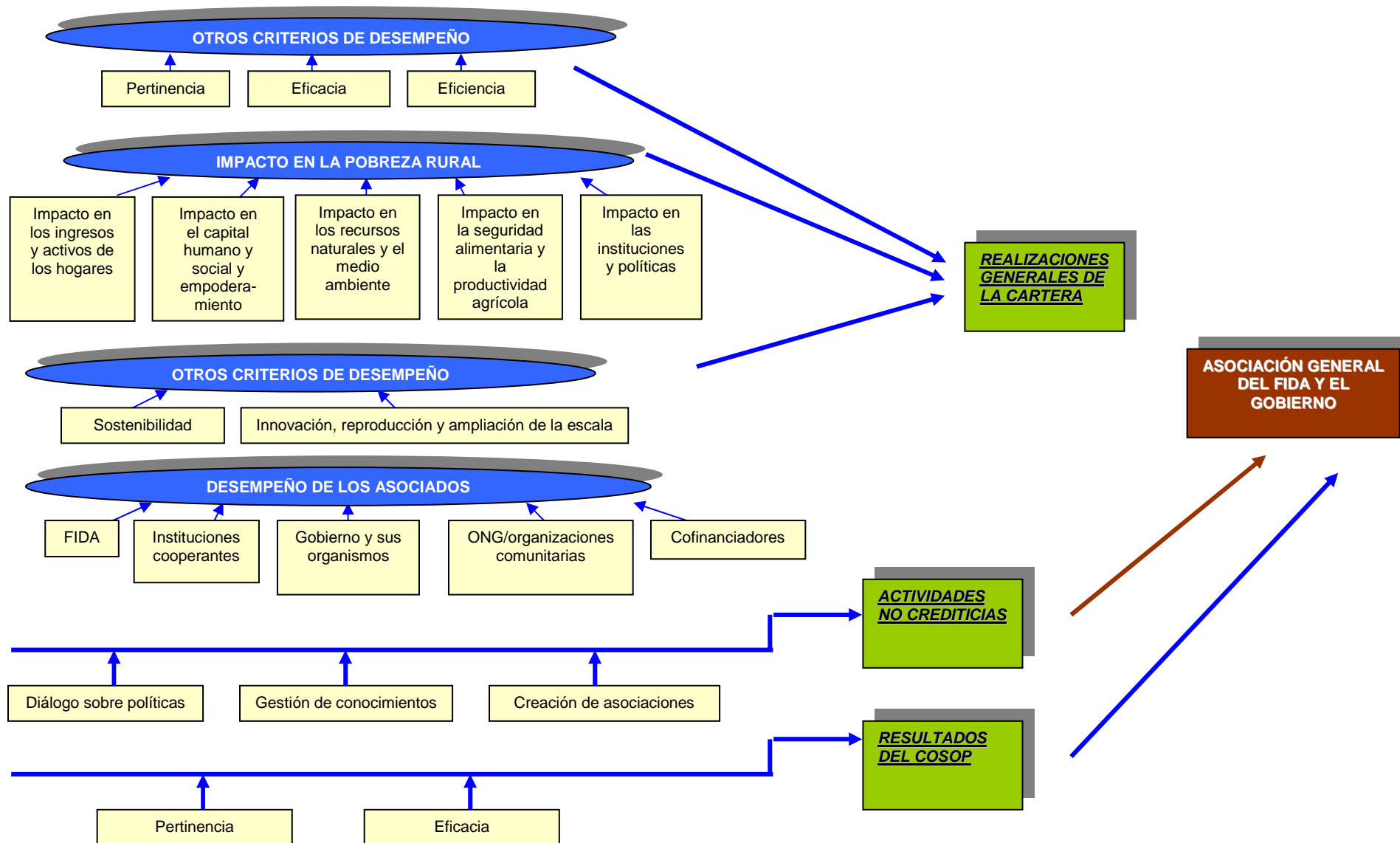
rural en África, así como en el ARRI del año pasado, que también hizo especial hincapié en la necesidad de mejorar los resultados en el África Subsahariana.

- vi) En el ARRI se ha destacado la importancia de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución en las actividades del FIDA encaminadas a la reducción de la pobreza rural. No obstante, también se ha puesto de relieve que es posible mejorar en esta esfera. Por consiguiente, en vista de su importancia para la eficacia del FIDA en términos de desarrollo, la supervisión y el apoyo a la ejecución debe ser el tema de aprendizaje que habrá de tratarse en el ARRI de 2011. La propuesta de este tema de aprendizaje también permitiría a la IOE determinar hipótesis y preguntas clave para la evaluación a nivel institucional prevista sobre el mismo tema que se llevará a cabo en 2012.

Metodología para la evaluación de proyectos



Metodología para la evaluación de programas en los países



73

Definiciones de los criterios de evaluación utilizados por la Oficina de Evaluación

<i>Criterios</i>	<i>Definiciones^a</i>
Resultados del proyecto	
<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia 	Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades institucionales y las políticas de los asociados y donantes. Comporta asimismo realizar una evaluación de la coherencia del proyecto en el logro de sus objetivos.
<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia 	Medida en que se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia 	Medida en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos técnicos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
Impacto en la pobreza rural^b	
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos y activos de los hogares 	Los ingresos de los hogares constituyen un medio de evaluar la corriente de beneficios económicos que han recaído en un individuo o grupo, mientras que los activos guardan relación con una reserva de productos acumulados de valor económico.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano y social y empoderamiento 	Este criterio entraña una evaluación de los cambios que se han producido en el empoderamiento de los individuos, la calidad de las organizaciones de base y de las instituciones y la capacidad colectiva e individual de la población pobre.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y productividad agrícola 	Cambios en la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, el acceso a los alimentos y la estabilidad de ese acceso, mientras que los cambios en la productividad agrícola se miden en función de los rendimientos.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturales y medio ambiente 	La atención a los recursos naturales y medio ambiente implica evaluar el grado en que un proyecto contribuye a producir cambios respecto de la protección, la rehabilitación o el agotamiento de los recursos naturales y medio ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones y políticas 	El criterio relativo a las instituciones y políticas está concebido para evaluar los cambios en la calidad y el desempeño de las instituciones, las políticas y el marco regulador que influyen en la vida de la población pobre.
Otros criterios de desempeño	
<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad 	Probabilidad de que los beneficios netos producidos por una intervención de desarrollo continúen más allá de la fase de prestación de apoyo financiero externo. Comporta también evaluar la probabilidad de que los resultados efectivos y previstos consigan superar los riesgos que se presenten un vez finalizado el proyecto.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de innovaciones en favor de la población pobre, reproducción y ampliación de la escala 	Medida en que las intervenciones de desarrollo del FIDA: i) han contribuido a introducir enfoques innovadores de reducción de la pobreza rural, y ii) han sido o es probable que sean reproducidas y ampliadas por las autoridades públicas, las organizaciones donantes, el sector privado y otros organismos.
Realizaciones generales del proyecto	
Este criterio ofrece una valoración general del proyecto, haciendo uso del análisis efectuado según los distintos criterios de evaluación citados <i>supra</i> .	
Desempeño de los asociados	
<ul style="list-style-type: none"> • FIDA • Gobierno • Institución cooperante • ONG y organizaciones comunitarias 	Mediante este criterio se evalúa la contribución de los asociados al diseño, ejecución, seguimiento y presentación de informes, supervisión y apoyo a la ejecución, y evaluación del proyecto. Se evaluará el desempeño de cada asociado de forma individual con miras a establecer la función y responsabilidad previstas del asociado en el ciclo de vida del proyecto.

^a Estas definiciones se han extraído del *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados* del CAD/OCDE, París, 2002, y del manual de evaluación de la IOE debatido por el Comité de Evaluación en diciembre de 2008.

Objetivos de los programas en los países y de los proyectos individuales evaluados

Objetivos de las estrategias en los países

Los principales objetivos de las dos estrategias en los países se resumen a continuación:

- i) Argentina. El COSOP de 2004 señala las cuatro prioridades estratégicas siguientes:
 - a. generación de ingresos;
 - b. desarrollo del capital humano y social;
 - c. fomento de la capacidad, e
 - d. interacción con los gobiernos provinciales.

Se ha determinado la siguiente serie de esferas temáticas de oportunidad en las que la experiencia del FIDA tiene un interés particular para la Argentina:

- a. apoyo a las comunidades indígenas;
 - b. desarrollo de mercados especializados de servicios no financieros;
 - c. gestión sostenible de los recursos naturales y protección del valor del patrimonio biológico y cultural;
 - d. desarrollo de "agrupaciones empresariales regionales" o corredores económicos, y
 - e. desarrollo de mercados para los servicios financieros rurales.
- ii) India. En el COSOP de 2005 se indica que el desarrollo del programa del FIDA en la India estará impulsado por las siguientes tres prioridades estratégicas:
 - a. el fomento de las instituciones de base y el fortalecimiento institucional de los organismos de apoyo;
 - b. la promoción y la garantía del acceso de los grupos marginados a los recursos, y
 - c. el fomento de la diversificación de medios de subsistencia en el sector agrícola y en sectores no agrícolas.

Para reflejar esas prioridades estratégicas, el programa en el país habría de centrarse en dos esferas principales:

- a. la microfinanciación y el empoderamiento de la mujer, sobre todo apoyando el proceso de fortalecimiento de las instituciones de base, y
 - b. ampliación de las oportunidades de subsistencia de las poblaciones tribales en las zonas agroecológicas más pobres.
- iii) Mozambique. En el COSOP de 2004 se señala que el programa que ejecuta actualmente el FIDA en Mozambique abarca, en esencia, cuatro grandes esferas estratégicas:
 - a. los servicios de apoyo a la producción agrícola;
 - b. la pesca artesanal (gestión de recursos y generación de ingresos);
 - c. los vínculos con los mercados rurales, y
 - d. el desarrollo de los servicios financieros rurales.

La futura estrategia del FIDA consistirá, principalmente, en profundizar y ampliar la capacidad indispensable y las actividades esenciales en dichas esferas para hacer frente a los problemas fundamentales de los pequeños agricultores. Se hará hincapié en fomentar asociaciones eficaces con el sector

privado, en lugar de tratar de cargar al sector público con más responsabilidades de las que le permiten sus capacidades y mandato. Las prioridades propuestas son:

- a. aumento de la producción comercializable;
 - b. establecimiento de relaciones con los agentes del sector privado, con miras al suministro de insumos y a la comercialización de productos;
 - c. potenciación de un acceso sostenible a los servicios financieros, y
 - d. potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre y fortalecimiento de sus organizaciones.
- iv) El Níger. En el COSOP se han fijado tres prioridades estratégicas:
- a. reducir la vulnerabilidad y ayudar a los hogares de las zonas rurales a alcanzar la seguridad alimentaria;
 - b. ayudarlos a recuperar y desarrollar su capacidad de producción, y
 - c. corregir los factores estructurales que obstaculizan la reducción de la pobreza, como la falta de servicios sociales y técnicos básicos.

Se trabajará de forma simultánea en la consecución de estos objetivos mediante dos modalidades de operación complementarias:

- a. un planteamiento adaptado específicamente a la situación posterior a la crisis que aplique la política del FIDA, y
- b. un planteamiento complementario dirigido a la misma población y basado en el mismo autodiagnóstico tratará de determinar las condiciones estructurales e institucionales locales necesarias para reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza en las zonas rurales.

Objetivos de los proyectos y programas

<i>Países y nombres de proyectos/programas</i>	<i>Objetivos</i>
Benin Programa de Fomento del Cultivo de Raíces y Tubérculos	El objetivo general de desarrollo del programa consistirá en contribuir a reducir la pobreza mediante un incremento sostenible de los ingresos en efectivo de los hogares rurales pobres y/o vulnerables, aumentando la productividad en todas las etapas de la producción de raíces y tubérculos, desde el cultivo hasta la comercialización. Este objetivo es acorde con las prioridades básicas del Gobierno y reviste la máxima importancia operacional para el FIDA y la comunidad de donantes, con la que el programa establecerá una estrecha colaboración. Los objetivos concretos del programa son: i) elevar la productividad del cultivo de raíces y tubérculos por pequeños agricultores utilizando prácticas sostenibles e inocuas para el medio ambiente, que incluyan variedades de raíces y tubérculos mejoradas y resistentes, la lucha integrada contra las plagas y métodos de mejoramiento de la fertilidad del suelo; ii) eliminar un obstáculo importante para los incrementos de la producción apoyando la producción de los grupos locales de elaboración integrados por mujeres e induciéndoles a constituir asociaciones de comercialización con otros grupos basados en las aldeas, y iii) fortalecer la capacidad local para analizar y resolver las limitaciones que dificultan el fomento del cultivo de raíces y tubérculos. Costo total del programa: USD 19,3 millones; préstamo del FIDA: USD 13,1 millones
China Proyecto de Reducción de la Pobreza en el Oeste de Guangxi	La finalidad del proyecto es conseguir la erradicación sostenible y equitativa de la pobreza que aqueja a 240 000 hogares rurales vulnerables, que viven en un entorno caracterizado por la degradación de los recursos naturales. El objetivo es lograr un aumento sostenible de la capacidad de producción, tanto agrícola como no agrícola, y ofrecer un mejor acceso a los recursos económicos y sociales, incluidos los servicios financieros, la educación, la salud y las redes sociales. Costo total del proyecto: USD 107,3 millones; préstamo del FIDA: USD 30,4 millones

Países y nombres de proyectos/programas	Objetivos
Etiopía Programa de Intermediación Financiera Rural	El programa tiene por finalidad paliar la pobreza rural mediante un aumento sostenido de la producción agrícola, la productividad y los ingresos de las familias. Sus objetivos primordiales son extender el alcance e intensificar los efectos financieros de las instituciones de microfinanciación mediante el desarrollo institucional y la aportación de capital y crédito; desarrollar una estructura bancaria comunitaria promoviendo la creación de cooperativas financieras rurales de base comunitaria cuya propiedad y administración estén en manos de la población; fomentar los vínculos entre la estructura financiera rural y el sistema bancario etíope; y mejorar la regulación y supervisión de las instituciones de microfinanciación, las cooperativas rurales de ahorro y crédito y sus asociaciones, incluidos sus procedimientos de autorregulación, Costo total del programa: USD 88,7 millones; préstamo del FIDA: USD 25,7 millones
Mauritania Proyecto de Reducción de la Pobreza en Aftout Sur y Karakoro	El proyecto se propone contribuir, dentro de su zona de intervención, a los grandes objetivos normativos del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, consistentes en la reducción de la pobreza rural, la consecución de un acceso generalizado a los servicios sociales básicos y la promoción del desarrollo institucional a nivel local. Más concretamente, sus objetivos de desarrollo consistirán en mejorar de una manera sostenible: i) las capacidades de las organizaciones beneficiarias, las instituciones descentralizadas y los proveedores locales de servicios; ii) el acceso de la población rural a la infraestructura y los servicios básicos, y iii) los ingresos de la población rural pobre, en particular de los grupos más vulnerables, los pequeños agricultores, las mujeres y los jóvenes.
Uganda Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales	El objetivo principal del proyecto es incrementar los ingresos en efectivo de los pequeños productores mediante la reactivación y aumento de la producción de aceites vegetales para uso doméstico. Más concretamente, mediante el proyecto se procurará: i) desarrollar la industria de la palma de oleaginosa, principalmente promoviendo las asociaciones entre los pequeños productores y los elaboradores del sector privado, en cuyo marco el Gobierno de Uganda y el FIDA cumplirán funciones catalizadoras; ii) introducir molinos industriales de alto rendimiento energético y normas ambientales elevadas con miras a la elaboración eficiente y rentable de racimos de fruta fresca; iii) desarrollar, con la ayuda de ONG, el potencial de los pequeños productores de producción y elaboración de aceites vegetales y otras semillas oleaginosas; iv) catalizar y apoyar el desarrollo de la producción en pequeña escala de la base de materias primas y de conocimientos especializados a fin de proceder posteriormente a la extracción comercial de aceites esenciales, y v) respaldar los esfuerzos del Gobierno por establecer un órgano consultivo (el consejo de fomento de la producción de aceites vegetales) con objeto de facilitar la interrelación entre agricultores, asociaciones comerciales, elaboradores, instituciones financieras, ONG y otros agentes que influyen en la configuración del fomento del subsector de producción de aceites vegetales, Costo total del proyecto: USD 60 millones; préstamo del FIDA: USD 20 millones
Yemen Proyecto de Desarrollo de la Zona de Raymah	El proyecto persigue un doble objetivo: i) mejorar las condiciones de vida en Raymah mediante el suministro de infraestructura y servicios rurales sostenibles y el establecimiento de organizaciones comunitarias sólidas que tengan capacidad para expresar las necesidades y aspiraciones de las comunidades, y ii) aumentar los ingresos rurales de manera sostenible mediante el incremento de la productividad en las pequeñas explotaciones, Costo total del proyecto: USD 17,02 millones; préstamo del FIDA: USD 12,11 millones

Explicación de las puntuaciones agregadas

1. Para obtener las puntuaciones agregadas en cada nivel, se utiliza un método progresivo. Por ejemplo, los evaluadores de cada proyecto asignan en primer lugar las puntuaciones individuales de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. A continuación se asigna al proyecto una puntuación agregada de los resultados del proyecto, que es una combinación de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. Del mismo modo, las realizaciones globales de cada proyecto representan una combinación de los resultados, el impacto en la pobreza rural, las innovaciones y la sostenibilidad.
2. Importa destacar que las puntuaciones agregadas no son la media matemática del porcentaje de proyectos incluidos en cada subcategoría. En el cuadro 1 a continuación, el porcentaje de proyectos calificados de muy satisfactorios respecto de los criterios resumidos no es la media de los porcentajes correspondientes a los criterios A, B y C. Por ejemplo, el 10% de los proyectos fueron considerados muy satisfactorios (puntuación 6) según el criterio A, ningún proyecto recibió esa calificación global respecto de los criterios resumidos. Esto también explica, por ejemplo, por qué si bien el 10% de los proyectos fueron calificados como muy insatisfactorios (puntuación 1), ningún proyecto se calificó globalmente de muy insatisfactorio conforme a los criterios resumidos. El 10% de puntuaciones muy insatisfactorias respecto del criterio B se vio compensado por las calificaciones más positivas en los criterios A y C. Esto llevó a los evaluadores a calificar esos proyectos de insatisfactorios o mejor respecto de los criterios resumidos.

Cuadro 1:
Porcentaje de proyectos incluidos en cada categoría

	Satisfactorios			Insatisfactorios			Total
	6	5	4	3	2	1	
	Muy satisfactorios	Satisfactorios	Moderadamente satisfactorios	Moderadamente insatisfactorios	Insatisfactorios	Muy insatisfactorios	
Criterio A	10	40	10	20	20	0	100
Criterio B	0	40	20	20	10	10	100
Criterio C	0	30	20	50	0	0	100
Criterios resumidos	0	40	20	20	20	0	100

3. El cuadro resumido incluido en el texto del informe en que se muestra el porcentaje de proyectos por categoría figura como cuadro 2 a continuación y se basa en los datos del cuadro 1 *supra*. El 60% de los proyectos fueron calificados individualmente de satisfactorios (puntuación entre 4 y 6) respecto de los criterios resumidos. Ésta no es la media aritmética de las calificaciones satisfactorias respecto de los criterios A, B y C.

Cuadro 2:
Porcentaje de proyectos calificados de satisfactorios o insatisfactorios, por criterio

Criterios de evaluación	Satisfactorios (4-6)	Insatisfactorios (1-3)
A	60	40
B	60	40
C	50	50
Resumen	60	40

Datos de las evaluaciones de 2009

Cuadro 1
Pertinencia, eficacia y eficiencia de los proyectos evaluados en 2009
 (en porcentaje, por calificación asignada)

<i>Calificación</i>	<i>Pertinencia</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Eficiencia</i>	<i>Resultados de los proyectos</i>
6 Muy satisfactorios	29	6	0	0
5 Satisfactorios	41	29	18	29
4 Moderadamente satisfactorios	29	29	41	41
Total de proyectos satisfactorios	100	65	59	71
3 Moderadamente insatisfactorios	0	29	29	24
2 Insatisfactorios	0	6	12	6
1 Muy insatisfactorios	0	0	0	0
Total de proyectos insatisfactorios	0	35	41	29

Nota: Para evitar el empleo de decimales, algunos de los porcentajes que aparecen en el cuadro (así como en otros cuadros del documento) se han redondeado aplicando un criterio sistemático. Cada cifra es una representación exacta, aunque redondeada, de los datos subyacentes, no una simple suma de las cifras presentadas. Ese es el motivo de la aparente discrepancia, de hasta un punto porcentual, en algunos totales.

Cuadro 2
Impacto en la pobreza rural en cada esfera de los proyectos evaluados en 2009
 (en porcentaje, por calificación asignada)

<i>Calificación</i>	<i>Ingresos y activos de los hogares</i>	<i>Capital humano y social y empoderamiento</i>	<i>Seguridad alimentaria y productividad agrícola</i>	<i>Recursos naturales y medio ambiente</i>	<i>Instituciones y políticas</i>	<i>Impacto en la pobreza rural</i>
6 Muy satisfactorios	6	6	0	0	7	0
5 Satisfactorios	50	44	25	29	7	38
4 Moderadamente satisfactorios	13	13	38	43	73	38
Total de proyectos satisfactorios	69	63	63	71	87	75
3 Moderadamente insatisfactorios	31	38	25	14	13	25
2 Insatisfactorios	0	0	13	14	0	0
1 Muy insatisfactorios	0	0	0	0	0	0
Total de proyectos insatisfactorios	31	38	38	29	13	25

Cuadro 3
Sostenibilidad e innovación, reproducción y ampliación de los proyectos evaluados en 2009

<i>Calificación</i>	<i>Porcentaje</i>	
	<i>Sostenibilidad</i>	<i>Innovación</i>
Muy satisfactorios	0	0
Satisfactorios	31	44
Moderadamente satisfactorios	25	50
Total de proyectos satisfactorios	56	94
Moderadamente insatisfactorios	31	6
Insatisfactorios	13	0
Muy insatisfactorios	0	0
Total de proyectos insatisfactorios	44	6

Cuadro 4
Desempeño de los asociados en los proyectos evaluados en 2009

<i>Calificación</i>	<i>Porcentaje</i>		
	<i>FIDA</i>	<i>Instituciones cooperantes</i>	<i>Gobierno</i>
Muy satisfactorios	0	6	0
Satisfactorios	41	35	12
Moderadamente satisfactorios	41	29	47
Total de proyectos satisfactorios	82	71	59
Moderadamente insatisfactorios	6	12	29
Insatisfactorios	12	18	12
Muy insatisfactorios	0	0	0
Total de proyectos insatisfactorios	18	29	41

Cuadro 5
Realizaciones generales de los proyectos evaluados en 2009

<i>Calificación</i>	<i>Porcentaje</i>
Muy satisfactorios	0
Satisfactorios	41
Moderadamente satisfactorios	35
Total de proyectos satisfactorios	76
Moderadamente insatisfactorios	24
Insatisfactorios	0
Muy insatisfactorios	0
Total de proyectos insatisfactorios	24

Preguntas clave para evaluar los distintos criterios de evaluación⁴⁹

Pertinencia del proyecto

- ¿Son los objetivos del proyecto realistas y coherentes con las estrategias y políticas de agricultura y desarrollo rural nacionales, el COSOP y las políticas sectoriales y subsectoriales pertinentes del FIDA,⁵⁰ así como con las necesidades de la población rural pobre?
- ¿Ha resultado apropiado el diseño del proyecto (sobre todo en cuanto a las sinergias entre las distintas actividades y servicios, las asignaciones financieras, la gestión y ejecución del proyecto, la supervisión y el apoyo a la ejecución, y las disposiciones de SyE) para alcanzar sus objetivos básicos?
- ¿Hasta qué punto el proyecto fue coherente en cuanto a su grado de adecuación a las políticas, programas y proyectos puestos en práctica por el gobierno y otros asociados en el desarrollo?
- ¿Se diseñó el proyecto de forma participativa, en el sentido de que se tuvieron en cuenta las aportaciones y necesidades de los interesados clave, como el gobierno, los organismos de ejecución, los cofinanciadores y los beneficiarios previstos y sus organizaciones de base?
- ¿Sacó partido el proyecto de los conocimientos disponibles (p. ej., de la experiencia de otros proyectos parecidos en la misma zona o en el país) durante su diseño y ejecución?
- ¿Mantuvieron los objetivos del proyecto la pertinencia a lo largo del período de tiempo necesario para su ejecución? En caso de que se hubiesen producido cambios importantes en el contexto del proyecto o en las políticas del FIDA, ¿se adaptó el diseño para incorporar dichos cambios?
- ¿Cuáles son los factores principales que han contribuido a que la pertinencia se evalúe de forma más o menos positiva?

Eficacia del proyecto

- ¿En qué medida se han alcanzado, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, los objetivos del proyecto y de sus componentes?
- En caso de que el proyecto todavía no haya finalizado, ¿es probable que los objetivos que todavía no se han alcanzado se logren plenamente o en parte antes de su cierre?
- ¿A qué factores del diseño y la ejecución del proyecto se atribuyen los resultados previstos en cuanto a la eficacia?
- En concreto, ¿qué cambios del contexto general (es decir, el marco normativo, la situación política, la estructura institucional, los trastornos económicos, los disturbios civiles, etc.) han afectado o es probable que incidan en la ejecución y en los resultados globales del proyecto?

Eficiencia del proyecto

- ¿Cuáles son los costos de las inversiones destinadas a desarrollar productos específicos del proyecto (p. ej., cuánto cuesta construir un kilómetro de carretera rural)? Para realizar esas comparaciones de la relación entre insumos y productos hay que constatar plenamente (y de forma explícita) la calidad de las obras y suministros.
- ¿Es comparable la relación entre insumos y productos con los valores de referencia locales, nacionales o regionales?
- ¿Cuáles son los costos del préstamo por beneficiario (en el momento de la evaluación *ex ante* y en el de la evaluación) y hasta qué punto son comparables con los de otras operaciones financiadas por el FIDA (u otros donantes) en el mismo país y en otros países?
- ¿Qué resultado da la comparación de la tasa de rendimiento económico calculada en el momento de la evaluación y la obtenida cuando se diseñó el proyecto?
- ¿Cuáles son los costos administrativos⁵¹ por beneficiario y qué relación guardan con los de otras operaciones financiadas por el FIDA (o con las de otros donantes) en el mismo país o en otros países?
- ¿Cuánto tiempo se tardó en declarar efectivo el préstamo, y qué relación guarda ese plazo con el de otros préstamos en el mismo país o región?
- ¿Por cuánto tiempo se prorrogó el proyecto respecto de su fecha de cierre original, y cuáles fueron los costos administrativos adicionales que acarreó esa prórroga?
- ¿Qué factores ayudan a explicar los resultados atribuidos a la eficiencia del proyecto?

⁴⁹ IOE, manual de evaluación (2009).

⁵⁰ Véase el anexo 8 del manual de evaluación de la IOE en el que figura una lista de todas las estrategias y políticas subsectoriales pertinentes del FIDA.

⁵¹ Los costos administrativos incluyen, entre otros, los costos de supervisión y apoyo a la ejecución, la gestión y SyE de los proyectos (que están incluidos en el préstamo), la revisión a mitad de período y la modificación del diseño del proyecto (si procede).

Sostenibilidad del proyecto

- ¿Se elaboró una *estrategia de retirada* específica o un método a tal efecto, convenidos por los asociados clave, para garantizar la sostenibilidad con posterioridad al proyecto?
- ¿Qué probabilidades hay de que los beneficios generados por el proyecto prosigan tras su cierre, y qué factores hay a favor y en contra de tal hipótesis? ¿Cuál es la capacidad de resistencia probable de las actividades económicas a las crisis o a la exposición progresiva a la competencia y a la reducción de las subvenciones?
- ¿Hay indicios claros de que el gobierno mantendrá sus compromisos tras la fecha de cierre del préstamo, por ejemplo, en lo relativo a la provisión de fondos para determinadas actividades, la disponibilidad de recursos humanos, la continuidad de las políticas favorables a la población pobre y de los enfoques de desarrollo participativos, y el apoyo institucional? ¿Se previó en el diseño del proyecto del FIDA que ese apoyo iba a ser necesario tras el cierre del préstamo?
- ¿Se beneficiaron las actividades del proyecto de la intervención, la participación y el sentido de apropiación de las comunidades locales, las organizaciones de base y la población rural pobre?
- ¿Se han adoptado enfoques viables desde el punto de vista técnico? ¿Tienen los usuarios del proyecto acceso a capacitación suficiente para llevar a cabo las tareas de mantenimiento, a piezas de recambio y a la posibilidad de efectuar reparaciones?
- ¿Es probable que los recursos del medio ambiente y el ecosistema (p. ej., la disponibilidad de agua dulce, la fertilidad de los suelos o la cubierta vegetal) contribuyan a que el proyecto arroje beneficios, o está teniendo lugar un proceso de agotamiento de estos?

Innovaciones, reproducción y ampliación de la escala

- ¿En qué se caracteriza la innovación o innovaciones promovidas por el proyecto o programa? ¿Son esas innovaciones coherentes con la definición que el FIDA da a este concepto?
- ¿Cuál fue el origen de la innovación (p. ej., los beneficiarios, el gobierno, el FIDA, las ONG, una institución de investigación, etc.)? ¿Se adaptó esta de una forma determinada durante el diseño del proyecto o programa?
- ¿Son esas actividades verdaderamente innovadoras o están bien arraigadas en otros lugares pero resultan nuevas para el país o la zona del proyecto?
- ¿Se documentaron y divulgaron las innovaciones promovidas de forma satisfactoria? ¿Se realizaron otras actividades específicas (p. ej., talleres, visitas de intercambio, etc.) para difundir las experiencias innovadoras?
- ¿Se han reproducido y ampliado estas innovaciones y, de ser así, por obra de quién? De no ser así, ¿cuáles son las posibilidades reales de que el gobierno, otros donantes o el sector privado las reproduzcan y amplíen?

Desempeño de los asociados

FIDA

- ¿Previó el FIDA en el diseño del proyecto la movilización de conocimientos técnicos suficientes?
- ¿Se realizó el proceso de diseño mediante criterios participativos (con organismos locales y nacionales, organizaciones de base) y se promovió el sentido de apropiación del prestatario?
- ¿Se adoptaron medidas concretas para incorporar en el diseño y la ejecución del proyecto las enseñanzas y recomendaciones de las evaluaciones independientes realizadas con anterioridad?
- ¿Integró el FIDA adecuadamente en el proyecto las observaciones formuladas en los procedimientos internos de mejora y garantía de la calidad?
- ¿Tomó el FIDA (junto con el gobierno) la iniciativa para modificar debidamente (de ser necesario) el diseño del proyecto durante la ejecución en respuesta a cualquier cambio importante registrado en el contexto, especialmente con motivo de la revisión a mitad de período?
- ¿Cuál fue el desempeño del FIDA en los proyectos realizados en régimen de supervisión directa y apoyo a la ejecución? En los casos en que la supervisión corrió a cargo de una institución cooperante, ¿en qué medida fue eficaz la colaboración del FIDA con esa institución para llevar a cabo la tarea encomendada? En ambos casos, ¿cumplió el FIDA sus responsabilidades fiduciarias y de desarrollo, en particular en cuanto a la observancia de los convenios de préstamo y donación?
- ¿Se adoptaron sin demora medidas para garantizar la puesta en práctica oportuna de las recomendaciones derivadas de las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución, y de las formuladas en la revisión a mitad de período?
- ¿Realizó el FIDA las actividades de seguimiento necesarias para superar los obstáculos con que se tropezó en la ejecución?
- Si procede, ¿cuál es la función y el desempeño del equipo del FIDA en el país (con inclusión de las disposiciones de presencia indirecta en los países)? ¿Se prestó desde la Sede del FIDA el apoyo necesario al equipo en el país, por ejemplo en cuanto a recursos, seguimiento y orientación, suficiente delegación de autoridad, etc.?
- ¿Ha hecho el FIDA todo lo posible por intervenir en las actividades de diálogo sobre políticas a distintos niveles con el fin de garantizar, entre otras cosas, la reproducción y ampliación de la escala de las innovaciones favorables a la población pobre?
- ¿Ha trabajado el FIDA en pos de la creación de una asociación eficaz entre los asociados clave, velando por mantener la coordinación, con el fin de asegurar el logro de los objetivos del proyecto, especialmente en lo relativo a la reproducción y ampliación de las innovaciones favorables a los pobres?
- ¿Ha contribuido el FIDA, junto al gobierno, a la planificación de una estrategia de retirada?

Gobierno

- ¿Se ha identificado el gobierno con el proyecto y se ha responsabilizado de este? A juzgar por las medidas y políticas aplicadas, ¿ha respaldado plenamente el gobierno las metas del proyecto?
- ¿Se ha garantizado que el proyecto dispusiera de personal y cargos directivos suficientes? ¿Se ha facilitado a tiempo un volumen adecuado de fondos de contrapartida?
- ¿Ha desempeñado la dirección del proyecto correctamente sus funciones y le ha impartido el gobierno orientación normativa cuando ha sido precisada?
- ¿Ha garantizado el gobierno una coordinación adecuada de los distintos departamentos que intervenían en la ejecución?
- ¿Se han realizado oportunamente las actividades de auditoría y se han presentado los informes correspondientes conforme a lo previsto?
- ¿Tomó el gobierno (junto con el FIDA) la iniciativa para modificar debidamente (de ser necesario) el diseño del proyecto durante la ejecución en respuesta a cualquier cambio importante registrado en el contexto?
- ¿Se adoptaron sin demora medidas para garantizar la puesta en práctica oportuna de las recomendaciones derivadas de las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución, y de las formuladas en la revisión a mitad de período?
- ¿Se ha implantado un sistema de SyE eficaz que genera información sobre los resultados y el impacto de utilidad para el personal directivo del proyecto cuando se le pide que adopte decisiones críticas?
- ¿Ha contribuido el gobierno (y el FIDA) a la planificación de una estrategia de retirada y/o a adoptar las disposiciones necesarias para seguir financiando ciertas actividades?
- ¿Se han observado las cláusulas y el espíritu del convenio del préstamo?
- ¿Ha fomentado el gobierno la participación de las ONG y de la sociedad civil cuando ha resultado oportuno?
- ¿Han sido apropiados el flujo de fondos y los procedimientos de adquisición de bienes y contratación de servicios para garantizar una ejecución oportuna?
- ¿Ha intervenido el gobierno en un diálogo sobre políticas con el FIDA acerca de la promoción de innovaciones en favor de los pobres?

Institución cooperante

- ¿Se organizó adecuadamente la labor de supervisión y apoyo a la ejecución (frecuencia, composición, continuidad)? ¿Ha observado la institución cooperante las cláusulas del convenio de préstamo?
- ¿Ha sido eficaz la institución cooperante en lo que a la gestión financiera se refiere?
- ¿Ha procurado la institución cooperante hacer el seguimiento del impacto del proyecto y de los aspectos de interés para el FIDA (por ejemplo, la focalización, la participación, el empoderamiento de los pobres y los asuntos de género)?
- ¿Se pusieron de relieve los problemas de ejecución y se propusieron soluciones adecuadas?
- ¿Ha promovido o alentado la institución cooperante la autoevaluación y los procesos de aprendizaje?
- ¿Ha mejorado el proceso de supervisión, la ejecución y el impacto en la pobreza?
- ¿Se ha mostrado la institución cooperante receptiva a las solicitudes y al asesoramiento del FIDA al llevar a cabo sus responsabilidades de supervisión y ejecución del proyecto?

Organizaciones comunitarias y ONG

- ¿Hasta qué punto han sido eficaces las ONG en el cumplimiento de sus convenios de servicios por contrata?
- ¿Han actuado las ONG y las organizaciones comunitarias para reforzar la capacidad de las organizaciones de los pobres de las zonas rurales?
- ¿Pueden contribuir las ONG y las organizaciones comunitarias a la sostenibilidad de las actividades del proyecto?

Actividades no crediticias**A. Pertinencia**

- ¿Se describen claramente en el COSOP los objetivos en materia de diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de los conocimientos? ¿Se ajustan esos objetivos a las necesidades de la población pobre y son coherentes con los objetivos estratégicos del COSOP y las operaciones crediticias, así como con las prioridades enunciadas por el gobierno?
- ¿Respaldan suficientemente las actividades no crediticias los objetivos del programa en el país previstos en el COSOP, así como la cartera de préstamos en el mismo país?
- ¿Se asignaron recursos expresamente a las actividades no crediticias y estos se mencionaron explícitamente en el COSOP (p. ej., en forma de donación o a cargo del presupuesto administrativo del FIDA)?
- ¿Se reveló adecuada y pertinente la combinación de actividades de diálogo sobre políticas, creación de asociaciones y gestión de los conocimientos?
- ¿Se tuvieron en cuenta los servicios de asesoría prestados por otros asociados al seleccionar el eje central de la labor no crediticia?

B. Eficacia

- Describa en qué medida las actividades no crediticias alcanzaron sus objetivos, si es que estos se expresaron de forma explícita.
- ¿Cómo contribuyeron las actividades no crediticias a la reproducción y ampliación de las innovaciones promovidas por el FIDA?
- ¿Ha participado el FIDA de forma sistemática, con sus propias aportaciones, en las deliberaciones de los grupos de trabajo de los donantes relacionados con la agricultura, las cuestiones alimentarias y el desarrollo rural?
- ¿Cuánto se ha avanzado gracias a las actividades no crediticias en la aplicación de las disposiciones contenidas en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en cuanto a la apropiación, la alineación, la coordinación y armonización de los donantes, la gestión orientada a los resultados y la responsabilidad mutua?
- En lo que a la gestión de los conocimientos se refiere, ¿se basaron correctamente los objetivos estratégicos del COSOP y el diseño y ejecución de los proyectos en las experiencias del FIDA en el país y en otros lugares?
- ¿Se utilizaron los enfoques más apropiados para alcanzar los resultados deseados?
- ¿Qué función han desempeñado el representante del FIDA en el país, de haberlo, y las instituciones públicas principales para que las actividades no crediticias resultaran eficaces?

C. Eficiencia

- ¿Fue posible recurrir a actividades e instrumentos alternativos para reducir los costos de las actividades no crediticias?
- ¿Cuáles fueron los costos de los diferentes tipos de actividades no crediticias y qué resultados da su comparación con la base de referencia del FIDA (si se dispone de esta última)?
- ¿Se redujo al mínimo la carga administrativa impuesta a los funcionarios nacionales?

Pertinencia del COSOP

A. Evaluación del grado de alineación de los objetivos estratégicos

- ¿Se revelaron coherentes los objetivos establecidos en el COSOP con los objetivos generales del marco estratégico del FIDA en vigor y las políticas institucionales pertinentes?
- ¿Estuvieron los objetivos estratégicos identificados en el COSOP alineados con las estrategias y políticas del gobierno, como el documento de estrategia de lucha contra la pobreza y el marco sectorial para la agricultura y el desarrollo rural, así como para el desarrollo económico y social?
- ¿Se definieron claramente los objetivos estratégicos y fueron adecuados para lograr una reducción sostenible de la pobreza rural?
- ¿Proporcionó el análisis de la pobreza (actividades económicas y sectoriales) una base suficiente para elaborar la estrategia global, incluida la selección de los elementos principales del COSOP enumerados en el cuadro 13?
- ¿Están armonizados los objetivos estratégicos con las prioridades de otros donantes bilaterales y multilaterales que trabajan en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural en el mismo país? Si otros donantes tenían fijadas otras prioridades, ¿hubo que convencerlos para que armonizaran sus actividades con las del FIDA?

B. Evaluación de la coherencia de los elementos principales del COSOP

- ¿Se expusieron sucintamente en la estrategia la ventaja comparativa y las competencias del FIDA en el país (es decir, su posicionamiento en el país)?⁵²
- ¿Se determinaron con claridad los grupos-objetivo en relación con la índole de la asistencia que el FIDA facilitaría?
- ¿Seleccionó el FIDA los subsectores más apropiados en los que invertir?
- ¿Se definieron las prioridades geográficas en la estrategia de acuerdo con la definición de los grupos-objetivo?
- ¿Se revelaron adecuadas las instituciones asociadas principales (p. ej., para la ejecución, la supervisión y el apoyo a la ejecución del proyecto, la movilización comunitaria, la cofinanciación) a fin de alcanzar los objetivos estratégicos del país?
- ¿Se definieron objetivos específicos y se asignaron recursos para las actividades no crediticias, como el diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la gestión de los conocimientos?
- ¿Fueron apropiadas las sinergias previstas dentro de las actividades de inversión y entre estas, y entre las actividades crediticias y las no crediticias? Es decir, ¿constituyó la asistencia general del FIDA un programa en el país coherente?
- ¿Calculó el FIDA en qué medida el entorno normativo mundial (comercio, migraciones, etc.) y los factores exógenos (p. ej., el cambio climático, la exposición a catástrofes naturales) debían orientar la elección de instrumentos crediticios y no crediticios y las prioridades para que el FIDA interviniera mediante actividades crediticias y no crediticias?

C. Gestión del programa en el país y del COSOP

- ¿Seleccionaron el Fondo y el gobierno disposiciones apropiadas para llevar a cabo las actividades de supervisión y el apoyo a la ejecución?
- ¿De qué modo la presencia en el país (de haberla) secundó los objetivos estratégicos del COSOP? ¿Se implantó en el país el régimen más adecuado de presencia en los países?
- ¿Quedaron debidamente reflejadas en la estrategia nacional las enseñanzas extraídas y las recomendaciones formuladas en las evaluaciones independientes?
- ¿Dedicaron el FIDA y el gobierno recursos administrativos y humanos suficientes para poner en práctica la estrategia en el país?
- ¿Poseía el GPP (y el funcionario con presencia en el país, de haberlo) los conocimientos técnicos y las competencias apropiadas para promover los objetivos en materia de diálogo sobre políticas y creación de asociaciones determinados en el COSOP?
- ¿Se llevó a cabo la revisión a mitad de período del COSOP de manera oportuna (en el caso de los COSOP aprobados después de septiembre de 2006) como medida para lograr la eficacia?
- ¿Cuál es la calidad del marco de gestión de los resultados de los COSOP, los informes sobre la situación de los proyectos y los informes agregados del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) y las hojas sobre la situación del programa en el país? ¿Fueron apropiadas las medidas adoptadas por la dirección en lo relativo a este sistema de información?
- ¿Funcionó correctamente el SyE del COSOP? ¿Se realizaron exámenes anuales de los programas en los países de forma oportuna y se aplicaron las recomendaciones correspondientes en los plazos exigidos?
- Visto que el COSOP es un documento dinámico, ¿se modificó para reflejar los cambios que se habían producido en el país?
- ¿Funcionó adecuadamente el concepto en que se basa el equipo de gestión del programa en el país y contribuyó este a la gestión del programa en el país tal como tenía prescrito?

⁵² El criterio del "posicionamiento en el país" es un modo de calcular en qué medida la organización ha reaccionado satisfactoriamente ante la evolución de los desafíos y prioridades de desarrollo del gobierno (llegando incluso a preverlos), sobre la base de sus propias ventajas comparativas, y ha concebido sus estrategias y programas en los países teniendo en cuenta el apoyo que otros asociados en las actividades de desarrollo han ofrecido.

Eficacia del COSOP

- ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos estratégicos principales incluidos en el COSOP?
- Si aún no está previsto elaborar un nuevo COSOP, ¿qué probabilidades hay de que los objetivos aún no alcanzados se logren total o parcialmente?
- ¿Qué cambios de contexto han influido o es probable que influyan en la consecución de los objetivos estratégicos?
¿Se adaptó debidamente el COSOP mientras se ponía en práctica para reflejar los cambios que se habían producido en el contexto?
- ¿Dedicó el Fondo atención y recursos suficientes a la promoción de la eficacia, por ejemplo, evaluando todos los años sistemáticamente los progresos hechos en la aplicación del COSOP⁵³ (en el caso de los COSOP aprobados después de septiembre de 2006)?

⁵³ Esta labor supone volver a analizar la pertinencia de los objetivos estratégicos respecto de las circunstancias cambiantes del país, estimar la eficacia demostrada por el COSOP a la hora de alcanzar los objetivos estratégicos declarados y examinar de nuevo la relación costo-eficacia de los enfoques seleccionados para lograr esos objetivos.