

Signatura: EB 2011/104/R.8/Add.1
Tema: 5 b)
Fecha: 9 de diciembre de 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Respuesta de la dirección al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2010

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Envío de documentación:

Shyam Khadka

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

Kelly Feenan

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2058
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 104º período de sesiones
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2011

Para examen

Índice

Abreviaturas y siglas

- I. Introducción
- II. Mejoras metodológicas
- III. Conclusiones de la evaluación
 - A. Cuestiones de calidad y divergencia en el informe final de proyecto
 - B. Comparación de los resultados de los proyectos evaluados y examinados
 - C. Resultados de los programas y proyectos del FIDA
 - D. Observaciones relativas a algunas conclusiones concretas
 - E. Recomendaciones

Abreviaturas y siglas

ARRI	informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA
EEP	evaluación del programa en el país
IFP	informe final de proyecto
IOE	Oficina de Evaluación Independiente
PMD	Departamento de Administración de Programas
SyE	seguimiento y evaluación

Respuesta de la dirección al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2010

I. Introducción

1. En este documento se presenta la respuesta escrita de la dirección al informe anual sobre los resultados y el impacto (ARRI) de las actividades del FIDA evaluadas en 2010 con arreglo a las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en septiembre de 2004, que se reiteraron en la Política de Evaluación del FIDA Revisada (EB/2011/102/R.7/Rev.1, párr. 54).

II. Mejoras metodológicas

2. La dirección del FIDA desea expresar su agradecimiento a la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) por haber incluido por primera vez este año los informes finales de proyecto (IFP) en la muestra del ARRI, tras las validaciones de los IFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos correspondientes. Con ello se ha ampliado considerablemente el tamaño de la muestra en que se basa el ARRI y por consiguiente ha aumentado la solidez y la fiabilidad de los datos contenidos en el informe. No obstante, también es importante asegurarse de que en los futuros ARRI solo se incluyan las evaluaciones respecto de las cuales se ha alcanzado el acuerdo en el punto de culminación o se ha recibido una respuesta de la dirección.¹
3. Este proceder atiende la causa de preocupación expresada por la dirección en el pasado sobre la falta de fiabilidad de los análisis de tendencias en que se utilizan datos procedentes únicamente de las evaluaciones independientes contenidas en el ARRI, dadas las características de la muestra utilizada, que es reducida y no se selecciona aleatoriamente.² También se ajusta plenamente a las recomendaciones del grupo encargado del examen inter pares en el sentido de que la IOE debería hacer más uso de las validaciones de los IFP al presentar informes sobre conclusiones de evaluación.
4. Por lo que se refiere a la fiabilidad de la muestra de proyectos evaluados cada año, es pertinente mencionar que “[hay] imprecisiones en los datos anuales; la variación de año a año no [es] representativa de ninguna tendencia en particular (...) y las medias trienales [proporcionan] una imagen más completa”.³ La misma conclusión se ha alcanzado en los sistemas de autoevaluación del FIDA, y por consiguiente en ellos se han venido utilizando medias multianuales en cuestiones como el establecimiento de las bases de referencia y los valores objetivo del Marco de medición de los resultados para 2010-2012. Esta mejora metodológica se introdujo en el ARRI de 2009 (párr. 14) y fue acogida con satisfacción por la dirección del FIDA (EB 2010/101/R.10/Add.1).
5. Las dos mejoras metodológicas mencionadas ya están bien establecidas, y las calificaciones asignadas en las autoevaluaciones de la dirección y la IOE para la misma cohorte de proyectos pueden compararse directamente a través del proceso de validación de los IFP y evaluación de los resultados de los proyectos. Así pues, la dirección considera que ahora las mediciones de los resultados de los proyectos y programas apoyados por el FIDA a nivel de efectos directos son más fiables.

¹ Por ejemplo, en el ARRI de este año se han incluido las evaluaciones del programa en el país (EEP) de Viet Nam y el Yemen, cuyos acuerdos en el punto de culminación todavía no se han finalizado.

² Respuesta de la dirección del FIDA al informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA evaluadas en 2006 (EB/2007/92/R.7/Add.1, párrafos 2 y 3).

³ Como se señala en las conclusiones del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (Banco Mundial, Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2009).

III. Conclusiones de la evaluación

A. Cuestiones de calidad y divergencia en el informe final de proyecto

6. La dirección desea manifestar su agradecimiento a la IOE por haber identificado las cuestiones sistémicas y enseñanzas derivadas de las validaciones de los IFP y haber informado sobre ellas, y formular las observaciones que figuran a continuación.
7. En respuesta a las observaciones de la IOE de que la calidad de los IFP es variable, la dirección procurará que vayan aumentando la normalización y homogeneidad de los IFP. No obstante, esto dependerá de la capacidad y las necesidades de los Estados Miembros, puesto que ellos dirigen el proceso de finalización de los proyectos y que los IFP siguen siendo esencialmente un producto de los Estados Miembros prestatarios (Condiciones Generales para la Financiación del Desarrollo Agrícola, artículo 8.04). El FIDA puede influir en el proceso de los IFP, y lo hará, pero el control de ese proceso está en manos de los gobiernos. También es igualmente importante que en el actual modelo operativo del FIDA se asigne la máxima prioridad al sentido de apropiación de los países respecto del proceso de desarrollo y al fomento de la capacidad nacional, incluida la de realizar evaluaciones. Por consiguiente, nos centraremos más en contribuir a desarrollar la capacidad de los gobiernos para que se ocupen de los IFP, en lugar de asumir el control del proceso nosotros mismos.
8. El Departamento de Administración de Programas (PMD) ha prescrito plazos y directrices para la preparación de los IFP. La tasa de presentación de IFP ha ido aumentando con el tiempo y actualmente en el FIDA es una de las más elevadas, o la más elevada, que se registra en el conjunto de las instituciones financieras internacionales, a pesar de que el grado de influencia de la dirección del FIDA en el proceso de los IFP es mucho menor que el de otras instituciones financieras internacionales. Puesto que para lograr un mayor impacto general es necesario hacer una gestión flexible del conjunto de la cartera de proyectos del FIDA, los períodos de ejecución de los proyectos se amplían de forma selectiva. Esto afecta las fechas de presentación de los IFP. En conjunto, el número de IFP que se recibe y se analiza cada año es suficientemente elevado y permite que los informes sobre los resultados sean fiables. El PMD también ha ajustado su ciclo de exámenes, con los consiguientes cambios en la forma de finalizar las calificaciones, para atender las necesidades de la IOE.
9. La calidad de las funciones de seguimiento y evaluación (SyE), aunque está mejorando, sigue siendo relativamente deficiente, como se observa en la mayor parte de evaluaciones ex post de los proyectos. Es evidente que por sí mismo el proceso de los IFP no puede originar cambios radicales en la calidad de las funciones de SyE. Las deficiencias en materia de SyE seguirán afectando la calidad de los IFP y de las evaluaciones en general.
10. La dirección, al darse cuenta de que hay una necesidad patente de seguir mejorando la calidad y el rigor de los IFP,⁴ ha decidido asignar más recursos al proceso de los IFP y se ha comprometido a darles más difusión para mejorar el intercambio de conocimientos.⁵ Con estas medidas se atenderían algunas de las sugerencias formuladas por la IOE en el ARRI de 2010.

B. Comparación de los resultados de los proyectos evaluados y examinados

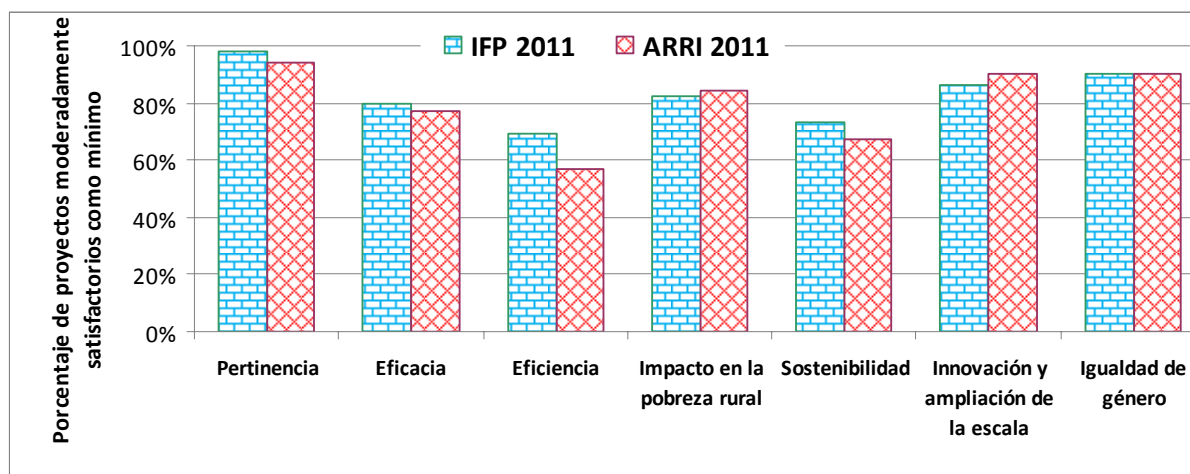
11. Por lo que respecta a la divergencia entre las calificaciones que los IFP y la IOE asignan a los proyectos, la dirección del FIDA toma nota con satisfacción de la conclusión contenida en el ARRI de 2010 en el sentido de que "la divergencia media

⁴ FIDA, Plan de acción para el fortalecimiento del sistema de autoevaluación (EB 2011/103/R.6), párr. 34.

⁵ *Ibid.* párrs. 39 y 43.

general [entre los IFP y las validaciones de los IFP] solo era de -0,2, lo que indica que las calificaciones de los IFP y las de las validaciones de los IFP son muy similares." Puesto que el proceso de validación de los IFP es nuevo y hay que reflexionar sobre los mecanismos y el rigor de este nuevo instrumento, la dirección ha reelaborado el conjunto de datos utilizado en el ARRI de 2010 de modo que esos datos puedan reclasificarse según el tipo de evaluación. Este análisis confirmó el escaso grado de divergencia en las calificaciones asignadas por la IOE a 14 proyectos. La reducida diferencia en las calificaciones generales que se ha observado en el ARRI puede atribuirse en gran medida al nuevo proceso de validación de los IFP y evaluación de los resultados de los proyectos. Esto es significativo, ya que podría indicar que el rigor de las calificaciones asignadas en las validaciones de los IFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos es mayor que el de otros instrumentos de evaluación.

12. La escasa importancia del grado de divergencia entre las evaluaciones independientes y las autoevaluaciones también queda confirmada en muestras más amplias, como los 40 proyectos calificados e incluidos en el ARRI de 2010 y los 50 proyectos calificados por la dirección e incluidos en el Informe sobre la Eficacia del FIDA en términos de Desarrollo de este año. Esta cuestión se ilustra en el cuadro que figura a continuación.



13. Como puede observarse en el gráfico, la proporción de proyectos con calificaciones moderadamente satisfactorias como mínimo es idéntica por lo que se refiere a la igualdad de género. Por lo que se refiere al impacto en la pobreza rural y la innovación y ampliación de la escala, las calificaciones asignadas por la IOE son algo superiores a las asignadas por la dirección, mientras que cuando se trata de la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad ocurre lo contrario. No obstante, en la esfera de la eficiencia económica la divergencia es relativamente elevada. La calificación de la eficiencia en los IFP suele ser superior a la registrada en los informes de la IOE. No obstante, el examen de los IFP también demuestra que la eficiencia económica de los proyectos es la esfera más deficiente.

C. Resultados de los programas y proyectos del FIDA

14. La dirección está de acuerdo con la conclusión contenida en el ARRI en el sentido de que los resultados de los proyectos apoyados por el FIDA siguen siendo satisfactorios por lo que se refiere a la pertinencia, la eficacia, el impacto en la pobreza rural, la innovación y el empoderamiento de la mujer (párr. 141). También se han registrado mejoras importantes en el propio desempeño del FIDA en calidad de asociado (párr. 141). Además, la dirección también está de acuerdo con las observaciones que figuran en el ARRI de que a pesar de las mejoras registradas en

los últimos años, los resultados en tres esferas, la eficiencia de los proyectos financiados por el FIDA, la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente y la sostenibilidad, siguen siendo los peores. La dirección está de acuerdo asimismo en que "...desde 2006 se han registrado mejoras en las actividades no crediticias, esto es, el diálogo sobre políticas, el fomento de las relaciones de asociación y la gestión de los conocimientos." (párr. 144).

15. La dirección agradece la labor que realiza la IOE en la comparación de los resultados del FIDA con los que obtienen otras instituciones financieras internacionales, algo que si bien "conlleva dificultades" (ARRI, párr. 74) tiene un gran potencial por lo que se refiere a extraer enseñanzas. Se observa que "los resultados de los proyectos financiados por el FIDA son algo mejores que los de las operaciones financiadas por el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial en la Región del Cercano Oriente, África del Norte y Europa y el Banco Africano de Desarrollo." (párr. 76).

D. Observaciones relativas a algunas conclusiones concretas

16. La falta de mejoras en la eficiencia económica de los proyectos de que se informa en el ARRI de este año (párr. 25) y la divergencia relativamente elevada entre las conclusiones del ARRI y de los IFP pueden atribuirse al contexto. Puesto que los proyectos del FIDA se ejecutan generalmente en zonas remotas y desfavorecidas y suelen atender a comunidades marginadas, los costos económicos en cifras absolutas de la obtención de beneficios suelen ser elevados, de modo que es posible que la tasa de rendimiento económico de los proyectos financiados por el FIDA no sea directamente comparable con la de proyectos financiados por otras instituciones en zonas menos desfavorecidas. Mientras las esferas prioritarias del FIDA sigan siendo el impacto en la pobreza y en materia de género (a través de un nivel aceptable de eficacia en términos de desarrollo) y la sostenibilidad, la relación inversa entre las ventajas e inconvenientes de estas cuestiones y la eficiencia económica se mantendrá vigente como uno de los factores importantes cuando se evalúe la eficiencia de los proyectos en los exámenes de los IFP. Asignar una importancia excesiva a la eficiencia podría hacer peligrar el mandato del FIDA, en particular los objetivos de focalización, al inducir al personal centrar su atención en zonas y comunidades con mucho potencial y fáciles de alcanzar. La IOE no reconoce esta situación en su análisis.
17. Cuando se interpretan los datos sobre eficiencia también es importante señalar que este criterio no siempre se mide de manera adecuada y uniforme. Esto se debe en parte a limitaciones en los datos de que se dispone y en parte a los desafíos que supone la cuantificación de resultados intangibles (como el capital social, el empoderamiento de la población rural pobre, etc.), que suelen ser efectos directos importantes de los proyectos financiados por el FIDA.
18. Teniéndolo todo en cuenta, tal como se indica en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo de este año, "La eficiencia económica de los proyectos ha mejorado, pero en términos relativos sigue siendo débil." (anexo 1, párr. 57) y necesita seguir mejorando considerablemente. La dirección, al proponer el Marco de medición de los resultados para el período de la Novena Reposición (2013-2015), asignó un elevado nivel de prioridad a mejorar la eficiencia de los proyectos, y tiene el objetivo de lograr mejores resultados "en parte mediante una mayor focalización en la eficiencia económica de los proyectos y en parte mediante un programa de ampliación de la escala de mayor alcance, que permita realizar economías de escala (más productos por unidad de insumo)".⁶ No obstante, la dirección seguirá examinando las ventajas e inconvenientes de procurar eficiencia económica, por un lado, y alcanzar los objetivos en materia de reducción de la pobreza e igualdad de género y lograr efectos en el medio ambiente, por otro.

⁶ Marco de medición de los resultados para 2013-2015 (documento REPL.IX/3/R.4).

19. La dirección ha observado los problemas de sostenibilidad relacionados con los sistemas de financiación rural apoyados por el FIDA en Azerbaiyán, Laos, Rwanda y Tanzania (párr.50). Las observaciones que formula la IOE son pertinentes y están plenamente alineadas con la Política del FIDA en materia de financiación rural – por ejemplo, en lo relativo a los “errores típicos de la financiación rural” expuestos en Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural, 2010. Por lo que se refiere a las observaciones sobre financiación rural contenidas en el párrafo 107, la dirección desearía aclarar que tanto la Política del FIDA en materia de financiación rural como los Instrumentos de decisión del FIDA en la financiación rural están dirigidos a mejorar el acceso de los pobres a los servicios financieros. Se espera que el Programa de Difusión Rural de Innovaciones y Tecnologías Financieras aprobado en 2010, que forma parte de la nueva cartera para Kenya, aumente la eficacia en la esfera de la financiación rural.

E. Recomendaciones

20. De las cuatro recomendaciones que se formulan en el ARRI de 2010 (párr. 143), la dirección apoya plenamente las siguientes:
- a) Decidir que el tema de aprendizaje del ARRI de 2012 trate de los enfoques que el FIDA aplica al emprender el diálogo sobre políticas y los resultados que obtiene en ese ámbito; y
 - b) Formular el marco de incentivos y de rendición de cuentas necesario para aumentar el número de gerentes de los programas en los países destacados a las oficinas del FIDA en los países.
21. Por lo que se refiere a la recomendación b), el FIDA reconoce que es evidente que la categoría de los gerentes de los programas en los países y su marco de incentivos son cuestiones fundamentales para que la estrategia de presencia en los países del FIDA produzca resultados satisfactorios, y ya ha asumido compromisos en el marco de la presentación a la Junta de la política del FIDA de presencia en los países. La División de Recursos Humanos está examinando el marco de incentivos vigente para los gerentes de los programas en los países y sus necesidades de adquisición de conocimientos concretos para desempeñar sus funciones.
22. La IOE recomienda que en 2012 la dirección del FIDA formule y aplique unas directrices coherentes que sirvan como documento de referencia principal para el personal del FIDA cuando se trate de obtener los niveles adecuados de financiación de contrapartida de los Estados Miembros receptores en el contexto de los proyectos financiados por el FIDA, teniendo en cuenta para ello el nivel de desarrollo de esos Estados. La dirección no está de acuerdo con esta recomendación. El nivel de cofinanciación para un proyecto concreto, si bien es importante, no es tan fundamental como lograr que en el país de que se trate se asigne un mayor volumen de recursos al desarrollo agrícola y rural. Dicho de otro modo, lograr que los gobiernos amplíen la escala de las intervenciones (mediante una financiación sucesiva más que paralela), aunque no cofinancien ningún proyecto concreto, puede ser una estrategia mucho mejor a largo plazo. No obstante, la dirección del FIDA ha establecido un objetivo global para la obtención de recursos de cofinanciación (USD 1,5 por cada dólar que el FIDA preste u otorgue como donación), que actúa como principio impulsor para procurar obtener un volumen mayor de financiación de contrapartida para todos los proyectos. El FIDA ha obtenido resultados particularmente satisfactorios en la movilización de fondos de cofinanciación para proyectos, tanto a nivel local como de los donantes. En nuestra opinión no se necesitan más directrices sobre esta cuestión.
23. La dirección ha tomado nota de la recomendación contenida en el ARRI relativa a llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las realizaciones tras la introducción del memorando de entendimiento de 2008 con el Banco Africano de Desarrollo y un examen exhaustivo del marco de cooperación vigente con el Banco Asiático de

Desarrollo. A este respecto, la dirección desearía poner de relieve que sentar las bases de una asociación más dinámica entre el FIDA y esas organizaciones dependerá en gran medida de las iniciativas de cada institución para formular programas financiados conjuntamente a nivel de los países. Las preferencias y prioridades de los Estados Miembros prestatarios son factores importantes que afectan los resultados en materia de cofinanciación para los proyectos. El FIDA cofinancia proyectos con todas las instituciones financieras internacionales, incluidos el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. La cofinanciación de los proyectos se determina a nivel de los países atendiendo a la estrategia de los donantes en el país de que se trate, al interés del proyecto y a las políticas gubernamentales. Hemos observado que los memorandos de entendimiento globales tienen poco efecto. Por ejemplo, el FIDA no tiene un memorando de entendimiento con el Banco Mundial, que es su entidad cofinanciadora más importante, pero sí que lo tiene con el Banco Africano de Desarrollo, cuyo nivel de cofinanciación es inferior.