

Signatura: EB 2011/104/R.9/Add.1
Tema: 6
Fecha: 8 de diciembre de 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



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

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

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

Envío de documentación:

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**

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo

1. **Antecedentes.** De conformidad con el mandato y reglamento del Comité de Evaluación y con la decisión adoptada por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones de diciembre de 2006, el presente documento contiene las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) acerca del Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE) relativo a 2011. Como ya viene siendo práctica habitual, estas observaciones serán examinadas por el Comité de Evaluación —en su 70º período de sesiones— y, posteriormente, por la Junta en diciembre.
2. **Estructura del informe.** El RIDE de 2011 presenta una estructura diferente a la de años anteriores. En la edición de 2010 se ofreció una sinopsis del desempeño del FIDA respecto de los cinco niveles de indicadores establecidos en el marco de medición de los resultados (MMR) para el período de la Octava Reposición de los Recursos del FIDA (2010-2012). En el RIDE de 2011 se proporciona un informe sobre el desempeño en relación con dos criterios principales: el Plan a medio plazo (PMP) y el MMR. La presentación de información respecto tanto del PMP como del MMR muestra por una parte lo conseguido frente a los resultados previstos y, por la otra, los medios gracias a los cuales se concretarán estos resultados durante un período eslabonado de tres años, a saber: a) una mayor asistencia financiera y a los proyectos; b) la mejora de la calidad de las operaciones de desarrollo; c) el fomento de un diálogo sobre políticas eficaz; d) la creación de una plataforma institucional eficaz y eficiente; e) la reforma de la gestión de los recursos humanos, y f) el aumento de eficiencia. La IOE se complace de este cambio de estructura ya que facilita una exposición más global de las realizaciones del FIDA. A fin de consolidar la información que se presenta a la Junta e ilustrar con claridad lo que se ha logrado y lo que queda por afrontar (véase el párrafo 7), en el futuro sería beneficioso incluir en los informes algunas secciones sobre la aplicación y los logros de la estrategia relativa al sector privado y de la política sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer, cuya publicación es inminente.
3. **Principales logros en el marco del PMP.** En el RIDE se señala que el FIDA está en vías de proporcionar nuevamente un volumen sin precedentes de financiación mediante préstamos y donaciones, y a su vez de atraer un volumen de cofinanciación inigualado. Para 2011 se prevé un volumen de préstamos y donaciones de USD 1 000 millones y una tasa de cofinanciación de 2,0, frente al 1,1 registrado en el período equivalente de la Consulta sobre la Séptima Reposición de los Recursos del FIDA. Esto significa que en 2011 el FIDA atrajo por término medio USD 2 de contribuciones nacionales y cofinanciación internacional por cada dólar de financiación del propio FIDA. Se trata de un logro importante, y en este sentido habría sido útil distinguir en el informe entre contribuciones nacionales y cofinanciación internacional y realizar un análisis de los factores que determinaron la expansión de cada tipo de cofinanciación en los distintos grupos de países, el potencial futuro y los desafíos afrontados.
4. Según se afirma en el RIDE (párrafo 26), en vista de la urgente necesidad de ampliar la inversión en la agricultura en pequeña escala, un objetivo fundamental del FIDA en 2011 ha sido la ampliación de sus asociaciones para la movilización financiera, tanto en forma de cofinanciación de proyectos concretos como de acuerdos amplios de cofinanciación. Sin embargo, el informe no contiene información sobre el enfoque adoptado por el FIDA o los éxitos alcanzados en la creación de esas asociaciones. En el Informe sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) de 2011 se llega a la conclusión de que si bien las asociaciones establecidas con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales

(ONG) y la sociedad civil son sólidas, las que conciernen a las instituciones financieras y otras organizaciones multilaterales y bilaterales (con miras a la financiación de proyectos) a nivel de los países, por lo general siguen siendo débiles. Aun reconociendo los retos que acompañan el diseño y la ejecución en el caso de proyectos cofinanciados, en el ARRI se hace hincapié en que no deberían impedir realizar otras iniciativas en esta esfera. Asimismo, se aducen razones en favor de otras formas de asociaciones con bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones de desarrollo en ámbitos como la labor analítica, la gestión de los conocimientos y el diálogo sobre políticas. Además, en relación con las asociaciones con los gobiernos, en el ARRI de 2011 se indica que se precisan directrices coherentes que ayuden al personal a generar niveles adecuados de financiación de contrapartida de parte de los gobiernos de acuerdo con el nivel de desarrollo del país. En este contexto, la IOE acoge con agrado la noticia de que la dirección tiene previsto presentar una nueva estrategia en materia de relaciones de asociación en abril de 2012 (RIDE, cuadro 2, página 10).

5. Como bien se observa en el RIDE (párrafo 3), el cambio que han sufrido las necesidades del mundo requiere nuevas respuestas: los pequeños agricultores deben adoptar enfoques innovadores para poder satisfacer la demanda de alimentos y combustible y aumentar al máximo su contribución al crecimiento. En la evaluación a nivel institucional de la capacidad del FIDA para promover la innovación y la ampliación de escala se concluyó que el FIDA había dedicado relativamente menos atención a la innovación en materia de tecnología agrícola que a métodos socioeconómicos e institucionales de carácter innovador. También se constató que los resultados de la financiación mediante donaciones destinada por el FIDA a la elaboración de tecnologías agrícolas innovadoras no se habían incorporado con facilidad a los proyectos de inversión financiados por el Fondo. En dicha evaluación se recomendó lo siguiente: a) prestar más atención a la elaboración de tecnologías innovadoras y económicas que promovieran el crecimiento de la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, y b) velar por el establecimiento de vínculos más estrechos entre el apoyo del FIDA a la investigación agrícola y los programas de inversión financiados por el Fondo. La IOE propone que en el RIDE se ofrezca información más explícita sobre lo conseguido por el FIDA en este sentido en el marco tanto del PMP como del MMR.
6. El RIDE pone de manifiesto el crecimiento relativamente modesto en el número de proyectos en ejecución, para lo cual se indican dos razones (párrafo 12): en primer lugar, que los proyectos se están ejecutando más rápidamente y que sufren menos retrasos, y, en segundo lugar, que el tamaño medio de los proyectos está aumentando gradualmente dentro de los límites autorizados en virtud del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) (un incremento del 32% entre 2008 y 2011). Aunque esta se considera una evolución positiva de los hechos, el aumento de tamaño de los proyectos (que es indicativo, por ejemplo, de una mayor cobertura geográfica o de intervenciones con múltiples componentes) puede tener consecuencias de peso que no se abordan en el RIDE, como son un incremento de los costos de elaboración de los proyectos y de los costos de su gestión y supervisión, así como una mayor presión en la capacidad de los países prestatarios.
7. En esa misma sección del RIDE (párrafo 20) se menciona la ulterior intensificación de presencia en los países como un medio importante para aumentar las asociaciones en los países y movilizar a personal nacional más numeroso a fin de mejorar la calidad de las operaciones de desarrollo. Al tiempo que se reconoce la importancia de movilizar a personal nacional, la IOE ha subrayado en numerosas evaluaciones la necesidad de que se destine un número más elevado de gerentes de los programas en los países (GPP) desde la Sede a fin de producir un impacto más incisivo en la pobreza rural.

8. En cuanto al diálogo sobre políticas, en el RIDE —al igual que en el ARRI— se señalan las valiosas contribuciones que el FIDA aporta actualmente a ese ámbito en foros mundiales y regionales de importancia crítica. En el informe se observa también que el diálogo sobre políticas a nivel nacional es determinante para el éxito del programa de ampliación de escala, que el FIDA considera decisivo para su misión. Sin embargo, en el plano nacional la contribución del FIDA a la formulación de políticas y estrategias sigue siendo un aspecto problemático. Una de las conclusiones contenidas en el ARRI de 2011 es que si se consideran tanto el diálogo sobre políticas como el establecimiento de asociaciones, cerca de dos tercios de los programas en los países han arrojado resultados tan solo moderadamente satisfactorios, lo que indica que cabe introducir mejoras en estas esferas. Además, se destaca que es imprescindible que el FIDA fortalezca su función y participación en el diálogo sobre políticas y que los GPP dispongan de espacio suficiente en sus planes de trabajo, además de recursos y capacitación, para que su contribución sea más eficaz. Es de observar que el diálogo sobre políticas será uno de los temas de aprendizaje del ARRI del año venidero y que en 2013-2014 se llevará a cabo una evaluación a nivel institucional sobre esta esfera.
9. Según el RIDE, en 2010-2011 se avanzó considerablemente en la planificación estratégica de la fuerza de trabajo enmarcada en la reforma de la gestión de los recursos humanos que se recomienda en el PMP. La IOE aplaude este logro, en particular en lo concerniente a una mayor rotación de personal, con objeto de mejorar el desempeño. En el informe se indica que el año pasado se rotaron unos 45 miembros del personal; además, se han destinado muchos recursos a la capacitación del personal, con especial hincapié en la gestión de programas y proyectos, lo que encierra posibles repercusiones para la eficiencia organizativa y la eficacia en términos de desarrollo. En el RIDE no se menciona en qué medida el personal de cuadro orgánico se ha beneficiado de la rotación ni si alguna parte del programa de capacitación estuvo dirigida a la rotación de esa categoría de personal.
10. Al evaluar los avances en la eficiencia institucional, el RIDE sostiene que el Fondo ha superado los objetivos de eficiencia fijados para el período de la Octava Reposición en los tres indicadores siguientes: la proporción de la fuerza de trabajo asignada a los programas, el tiempo necesario para la tramitación de las solicitudes de retiro de fondos de los préstamos y el índice de eficiencia medido como relación entre el costo administrativo presupuestado y el programa de préstamos y donaciones planificado (que según los cálculos será de 12% en 2012, lo que excederá del objetivo de 13,5%). La IOE está totalmente de acuerdo con el aumento de eficiencia conseguido con arreglo a los dos primeros indicadores, mientras que considera que una medida más exacta de la eficiencia institucional consiste en la relación entre los gastos efectivamente sostenidos por cada dólar desembolsado en concepto de préstamos y donaciones. Esta cuestión se planteó en las observaciones de la IOE relativas al RIDE de 2010 pero no se ha tomado en consideración.
11. **Observaciones sobre los resultados obtenidos con arreglo a los indicadores del MMR para el período de la Octava Reposición (2010-2012).** En la sección III se examinan las consecuciones del Fondo respecto de los objetivos y medidas establecidos en el MMR, con arreglo a los cinco niveles previstos en este (es decir, nivel 1: efectos directos a nivel macro; nivel 2: efectos directos de los programas en los países y los proyectos; nivel 3: productos generados por los programas en los países y los proyectos; nivel 4: diseño de los programas en los países y los proyectos del FIDA y apoyo a la ejecución, y nivel 5: gestión y eficiencia institucionales). Por lo que se refiere a los resultados relacionados con el nivel 2, que se derivan de los procesos de autoevaluación del FIDA sobre la base de los informes finales de los proyectos (IFP), es de observar que tanto en el ARRI como en el RIDE se muestra solo una leve desconexión entre los datos de autoevaluación y los de evaluación independiente, con una diferencia media de solo

de -0,2 entre las calificaciones asignadas en los IFP y las asignadas en las evaluaciones de la IOE. Este hecho revela el rigor cada vez mayor de las autoevaluaciones del FIDA así como los esfuerzos de la institución por hacer coincidir las metodologías de autoevaluación con las de la evaluación independiente. Estos esfuerzos culminaron en la firma de un acuerdo de armonización revisado con el Departamento de Administración de Programas (PMD) y la IOE, en febrero de 2011. La mayoría de las esferas de armonización estipuladas se han instrumentado durante el año, y en breve se introducirán otras más.

12. La IOE se congratula con el PMD por estas iniciativas. La metodología de autoevaluación aplicada para elaborar el RIDE de 2011 se rigió por los mismos criterios de evaluación, escala de calificación y cinco esferas de impacto utilizados por la IOE, e incluyó una sexta esfera relativa al acceso a los mercados. En 2010, junto con la dirección del FIDA, la IOE formuló algunas preguntas clave para evaluar los aspectos relativos a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el cambio climático (como parte de la esfera de impacto sobre recursos naturales y medio ambiente) y la ampliación de escala (como parte del criterio relativo a la innovación y la ampliación de escala). Dichas preguntas han quedado integradas en la metodología de autoevaluación del PMD a través de las preguntas de orientación para la evaluación utilizadas en los IFP. La evaluación de los resultados de las actividades no crediticias (gestión de los conocimientos, creación de asociaciones y diálogo sobre políticas), y la presentación de informes al respecto, se incluirán en las directrices para la revisión final de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales, en fase de elaboración. Este avance ha permitido acortar en gran medida las diferencias entre los resultados de la autoevaluación y los de las evaluaciones independientes. No obstante, podría lograrse una armonización aún mayor desglosando la información sobre los resultados que figura en el RIDE (cuadros 5 y 6) en las categorías de "moderadamente satisfactorios", "satisfactorios" y "muy satisfactorios" utilizadas en el ARRI.
13. Una de las conclusiones formuladas en el RIDE es que la calidad de los IFP ha mejorado notablemente entre 2006 y 2011; a este respecto, en el documento se proporciona un análisis muy útil de los puntos fuertes y débiles de esos informes (apéndice 3 del anexo 1). En 2010, la IOE introdujo las validaciones de los informes finales de proyectos, las cuales se han utilizado por primera vez para elaborar el ARRI de este año. En el ARRI de 2011 se examinan algunas enseñanzas iniciales relativas a la calidad y los procesos de los IFP, que convendría tener en cuenta en las próximas ediciones del RIDE. Se trata de las siguientes: a) la calidad de los documentos de los IFP varía considerablemente de un proyecto a otro; b) la definición de varios criterios de evaluación y su aplicación son objeto de interpretaciones desiguales; c) el IFP se considera a menudo un producto obligatorio que debe realizarse para cumplir las disposiciones contenidas en el convenio de financiación entre el FIDA y el Gobierno, en lugar de un medio útil para fomentar la responsabilización y el aprendizaje; d) los sistemas de seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos son deficientes, lo que no permite disponer de una fuente de datos sólida para los IFP; sigue siendo prioritario mejorar la calidad de estos sistemas; e) no hay muchas oportunidades estructuradas dentro del PMD para compartir y documentar las experiencias y buenas prácticas en el proceso de preparación de IFP, y f) el apoyo y asesoramiento prestados por el GPP en los países receptores suele dar lugar a IFP de mejor calidad, pero el nivel de esfuerzo de los GPP para brindar orientación en este sentido varía apreciablemente.
14. La interpretación que se hace en el RIDE de los efectos directos de los programas en los países y los proyectos enmarcados en el nivel 2, así como la aseveración (párrafo 76) de que "los objetivos del marco de medición de los resultados se cumplirán" son muy optimistas. Esta afirmación no está confirmada por los datos

que figuran en los cuadros 5 y 6 del RIDE, o por las conclusiones contenidas en el ARRI de 2011. Mientras que el FIDA está de hecho haciendo progresos respecto de los criterios de pertinencia, igualdad de género e innovación y aprendizaje, aún hay un considerable margen de mejora en los demás criterios. En particular, se observa un claro descenso en los resultados en materia de eficacia con respecto al nivel de referencia del MMR, que no mejoran aun si se utilizan dos grupos de promedios de tres años (cuadro 6). En el RIDE no se analizan las razones de estos resultados tan modestos. La eficiencia, de por sí baja en el punto de partida, mejoró tan solo marginalmente. La declaración contenida en el RIDE de que se está a una distancia razonable de la consecución de los objetivos relativos a la eficacia y el impacto de 2012, es en cierta medida excesiva. Aún queda camino por recorrer en un año.

15. En el ARRI de 2011 se concluye que, desde 2002, entre el 40% y el 50% de los proyectos solo se han calificado como moderadamente satisfactorios por lo que se refiere a la eficacia. Así pues, este es un criterio en que se puede mejorar, especialmente en cuanto a que aumente el número de proyectos satisfactorios o muy satisfactorios. Algunas de las enseñanzas extraídas en el ARRI en relación con la eficacia de los proyectos incluyen la necesidad de a) un diseño realista, disposiciones institucionales claras y el fomento de la capacidad local; b) unos marcos lógicos adecuados y de indicadores específicos, cuantificables, alcanzables, pertinentes y sujetos a plazos concretos —en cuya ausencia resulta difícil hacer el seguimiento y la medición de la eficacia—; c) registros al día de los proyectos y encuestas sobre el terreno bien concebidas, a fin de calcular el nivel de eficacia, y d) el despliegue oportuno de buenos equipos de gestión de los proyectos, con objeto de asegurar una gestión adecuada y la eficacia de los proyectos.
16. La eficiencia de los proyectos es otra esfera que según el RIDE y el ARRI presenta puntos débiles. Las causas de la escasa eficiencia de los proyectos se prestan a muchas interpretaciones y las repercusiones que ello puede tener en la sostenibilidad suscitan una fuerte preocupación. En el RIDE se argumenta muy acertadamente que si los proyectos son poco eficientes en cuanto a la generación de beneficios financieros y económicos para los pequeños agricultores, es poco probable que los cambios que promueven los proyectos —y sus costos— puedan ser sostenidos por los asociados cuando asuman exclusivamente la responsabilidad de ellos. Sin embargo, el nuevo enfoque del FIDA de considerar la agricultura como una actividad comercial supone un cambio radical de perspectiva respecto de los costos y los beneficios en la economía de los pequeños agricultores. La IOE se muestra complacida de la conclusión del RIDE de que, a nivel operacional, el FIDA volverá a capacitar a su personal en el análisis financiero y económico y hará hincapié en estándares más elevados en esta esfera durante los procesos de mejora y de garantía de la calidad. A pesar de ello, la cuestión de una escasa eficiencia de los proyectos probablemente planteará un desafío constante para el FIDA en el futuro inmediato. Actualmente, la IOE está realizando una evaluación a nivel institucional sobre la eficiencia, uno de cuyos objetivos es desarrollar enfoques, requisitos e indicadores para mejorar la valoración y la consecución de la eficiencia de los programas y la institución. Al término de la evaluación habrá que revisar los indicadores de nivel 5 relativos a la gestión y la eficiencia institucionales del FIDA (cuadro 9).