

Signatura: EB 2014/113/R.11/Add.1
Tema: 6
Fecha: 26 de noviembre de 2014
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

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:

Oscar A. Garcia
Director,
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Ashwani Muthoo
Director Adjunto,
Tel.: (+39) 06 5459 2053
Correo electrónico: a.muthoo@ifad.org

Simona Somma
Oficial de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2124
Correo electrónico: s.somma@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 113º período de sesiones
Roma, 15 y 16 de diciembre de 2014

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).
2. El RIDE es el informe más importante que la dirección del FIDA elabora para evaluar los resultados y el desempeño de la organización con respecto a los indicadores principales del marco de medición de los resultados (MMR) institucional y, como tal, es un instrumento para promover la rendición de cuentas y potenciar al máximo el aprendizaje institucional.
3. **Observaciones generales.** La IOE felicita a la dirección del FIDA por haber elaborado un informe útil y por las mejoras registradas en los resultados de las operaciones del Fondo con respecto a algunos criterios de evaluación, como los del **impacto en la pobreza rural** y el **desempeño del FIDA como asociado**. Es alentador constatar los avances hechos en algunos de los indicadores de la eficacia y la eficiencia institucionales, como el de la reducción de la "Proporción entre los costos efectivos del personal del cuadro de servicios generales y los costos totales de personal" y el "Tiempo para cubrir las vacantes del cuadro orgánico". Un logro positivo que merece la pena subrayar es el elevado porcentaje de proyectos y programas en los países que han recibido la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en las etapas iniciales.
4. Con todo, hay margen para fortalecer aún más la estructura y la base metodológica del RIDE, y para mejorar los resultados de las operaciones del FIDA en algunas esferas fundamentales, con el fin de lograr una mayor eficacia en materia de desarrollo.
5. **Estructura del documento.** El RIDE es un documento sucinto que, sin embargo, habría mejorado si se le hubiera agregado una breve sección conclusiva dedicada a resumir los principales puntos fuertes y débiles de los resultados de las operaciones y el desempeño de la organización, y a definir medidas prioritarias para corregir esas deficiencias en el futuro. Además, habría que considerar las ventajas de incluir toda una serie de anexos independientes sobre temas diferentes, sobre todo en vista de que la dirección tiene previsto agregar al informe otro anexo sobre los resultados y las lecciones de las actividades de donación del FIDA.
6. **Metodología.** La IOE aprecia que los datos aparezcan presentados por fecha de finalización de los proyectos y que se hayan usado promedios móviles trienales, con arreglo a la práctica que se sigue en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI). No obstante, aun aceptando las restricciones en el número de palabras impuestas a los documentos de los órganos rectores, la transparencia, la facilidad de uso y la solidez del informe, así como la fiabilidad de sus conclusiones, habrían aumentado si se hubiera realizado un análisis más amplio del enfoque metodológico utilizado y de las limitaciones correspondientes.
7. En consonancia con las mejores prácticas internacionales, la Política de evaluación del FIDA aprobada por la Junta en 2011 exige que el sistema de autoevaluación de la organización, del que el MMR y el RIDE son componentes integrales, esté armonizada con los métodos de evaluación independiente del Fondo. Uno de los objetivos de este modo de proceder es facilitar la comparación entre los resultados notificados por la dirección del FIDA en el RIDE y los comunicados por la IOE a través del ARRI, así como detectar qué aspectos del sistema de autoevaluación del FIDA deben reforzarse en el futuro.

8. Teniendo en cuenta lo anterior, en las futuras ediciones del RIDE la IOE recomienda:
- i) Incluir una explicación más amplia de los vínculos entre los indicadores de los niveles 2 a 5 y los del nivel 1. En el MMR podría aclararse, por ejemplo, de qué forma los buenos resultados conseguidos en el indicador 4.2.3 "Participación en el diálogo sobre políticas a nivel nacional" contribuyen a aumentar la "Proporción de países que cumplen el compromiso asumido en la Declaración de Maputo de asignar el 10 % del gasto público total a la agricultura", que es el indicador 1.2.4 del MMR.
 - ii) Seguir ofreciendo una valoración consolidada del indicador relativo al **desempeño del FIDA como asociado**. Este indicador forma parte del nivel 4 del MMR establecido para la Novena Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA9), pero se ha excluido de la propuesta de MMR para la FIDA10. La IOE considera que el propio desempeño del FIDA como asociado es fundamental para mejorar los efectos directos en el desarrollo (debido, por ejemplo, a la función esencial que desempeña en el diseño, la supervisión y el apoyo a la ejecución de los proyectos). Por lo tanto, incluir ese indicador es fundamental para garantizar una evaluación constante del propio desempeño. Así se garantizaría la coherencia con los criterios de evaluación de la IOE y con los sistemas de evaluación y presentación de informes de la mayoría de las otras instituciones financieras internacionales (IFI).¹
 - iii) Adoptar, en el nivel 4 del MMR, indicadores específicos relativos a la gestión de los conocimientos a nivel nacional, así como a la pertinencia de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y a la eficacia de los COSOP a su término. La gestión de los conocimientos es indispensable para asegurarse de que el FIDA extraiga sistemáticamente enseñanzas de las operaciones finalizadas y de las experiencias de otras entidades, fortaleciendo de ese modo los COSOP y el diseño y la ejecución de sus proyectos. La IOE evalúa la gestión de los conocimientos y la pertinencia y eficacia de los COSOP en el marco de todas las evaluaciones de los programas en los países, y de este modo puede valorar los resultados y el impacto de los programas del FIDA en los países de forma más integrada a nivel nacional, más allá del ámbito de los distintos proyectos o programas financiados con préstamos por la organización. Por tanto, la IOE alienta a la dirección del FIDA a que informe, por medio del RIDE, acerca de los resultados relativos a estos indicadores utilizando las calificaciones disponibles de la IOE derivadas de todas las evaluaciones de programas en los países.
 - iv) Suprimir los indicadores relacionados con la garantía de la calidad incluidos en el nivel 4. La IOE considera que estos indicadores son útiles para que el FIDA pueda hacer el seguimiento de la calidad de los nuevos proyectos en las etapas iniciales porque de esta forma la dirección puede introducir en el diseño las mejoras necesarias con el objetivo último de conseguir resultados mejores en la reducción de la pobreza rural. Ahora bien, lo que es discutible es que estos indicadores *ex ante* deban incluirse en el RIDE o el MMR, los principales instrumentos de que dispone la dirección para cuantificar y notificar los resultados finales (productos, efectos directos e impacto) de las intervenciones del FIDA. Eliminando estos indicadores se reduciría aún más el número total de indicadores del MMR, mejorando así la eficiencia con que la organización rinde cuentas a través del RIDE.

¹ La evaluación de su desempeño como organismo de financiación es uno de los criterios de evaluación que la mayoría de las IFI también ha adoptado.

9. La pertinencia de las operaciones del FIDA es tradicionalmente elevada. Evaluar la pertinencia y dar cuenta de ella en el RIDE es importante, entre otros motivos porque un buen desempeño en el pasado no es por sí solo garantía de que los resultados de la pertinencia sigan siendo buenos en el futuro. La IOE plantea esta cuestión en vista de la propuesta de la dirección del FIDA de suprimir este indicador esencial en el MMR de la FIDA10. La pertinencia de una operación debería evaluarse tanto durante el diseño como al término con el fin de determinar si se ha adaptado debidamente para hacer frente a los problemas que puedan haber aparecido durante la ejecución. Informar sobre la pertinencia permitirá al Fondo y a sus Estados miembros garantizar que las operaciones financiadas por el Fondo se ajustan en todo momento a su mandato básico, enunciado en el Convenio Constitutivo del FIDA. A este respecto vale la pena recordar que el indicador de la pertinencia es uno de los criterios principales establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y que todas las otras IFI lo incluyen en sus sistemas de medición y evaluación de los resultados.
10. Por último, se alienta a la dirección del FIDA a hacer pública la base de datos de las calificaciones extraídas de los informes finales de proyectos (IFP), de conformidad con la práctica adoptada por la IOE para la base de datos de las calificaciones de evaluación independiente.²
11. **Comparación de las calificaciones.** En el cuadro que figura a continuación se compara el porcentaje de proyectos financiados por el FIDA que en el RIDE (capítulo III) han recibido la calificación de moderadamente satisfactorios como mínimo en el período 2011-2013, con los resultados notificados en el ARRI de 2014, basado en las evaluaciones independientes realizadas por la IOE. La columna derecha del cuadro contiene los objetivos acordados con los órganos rectores que figuran en el MMR para el período de la FIDA9 (2013-2015).

Cuadro

Comparación de las calificaciones de los indicadores de nivel 2 del MMR de la FIDA9 (2013-2015)

<i>Indicadores</i>	<i>Resultados del RIDE 2011-2013 (59)</i>	<i>ARRI - Todos los datos 2011-2013 (53)</i>	<i>ARRI - Validaciones de los IFP/evaluaciones de los resultados de los proyectos 2010-2012 (44)</i>	<i>Objetivo 2015</i>
2.1. Indicadores de los efectos directos (porcentaje de proyectos con calificación de “moderadamente satisfactorio como mínimo”) a su término				
2.1.1 Pertinencia	98	89	89	100
2.1.2 Eficacia	88	79	66	90
2.1.3 Eficiencia	76	58	43	75
2.1.4 Impacto en la pobreza rural	88	87	83	90
2.1.5 Igualdad de género	93	85	75	90
2.1.6 Sostenibilidad de los beneficios	81	62	56	75
2.1.7 Innovación y aprendizaje	86	79	70	90
2.1.8 Reproducción y ampliación de escala	91	79	70	90
2.1.9 Desempeño del gobierno como asociado	78	72	52	80

² Véase la base de datos de la IOE en <http://www.ifad.org/evaluation/arri/database.htm>.

12. Según el cuadro anterior, en lo relativo a **la pertinencia y el impacto en la pobreza rural** se registra una amplia coincidencia entre los resultados notificados en el RIDE y en el ARRI. Sin embargo, los resultados en otros criterios de evaluación presentan diferencias; la mayor, especialmente cuando se comparan el RIDE y el conjunto de datos derivados de las validaciones de los IFP y las evaluaciones de los resultados de los proyectos, se registra en los indicadores de la **eficiencia de las operaciones, la sostenibilidad de los beneficios y el desempeño del gobierno como asociado**. Se trata de tres esferas en las que hasta ahora los resultados han sido flojos y que, por tanto, merecen más atención en el futuro para mejorar el impacto sobre el terreno.
13. La IOE cree que el RIDE saldría ganando si se utilizaran solamente las calificaciones de evaluación independiente, al menos para los criterios incluidos en los niveles 2 y 4 del MMR que ella misma evalúa. Si se adoptara esta práctica, los debates de los órganos rectores se simplificarían, se aumentaría la coherencia de los distintos informes sobre los resultados, se incentivaría a la dirección a tomar medidas concertadas para subsanar las deficiencias y, en general, se fortalecería el sistema de autoevaluación de la organización. El uso de las calificaciones de evaluación independiente estaría en consonancia con la práctica adoptada por las administraciones de otras organizaciones multilaterales de desarrollo (como el Banco Asiático de Desarrollo).
14. Hay varios factores interrelacionados que explican los resultados relativamente bajos alcanzados en las esferas de la eficiencia de las operaciones, la sostenibilidad de los beneficios y el desempeño del gobierno. Entre estos factores, que se examinan exhaustivamente en el ARRI, cabe destacar un diseño y unos objetivos de los proyectos excesivamente ambiciosos, la amplia cobertura geográfica y subsectorial a nivel nacional y una capacidad institucional deficiente en los niveles locales. Adaptando en mayor medida el diseño al contexto nacional o del proyecto se obtendrían también mejores efectos directos en general. Además, si se prestara más atención y se dedicaran más recursos a las actividades no crediticias (como la gestión de los conocimientos, la creación de asociaciones y el diálogo sobre políticas), se podría ampliar la escala de las innovaciones exitosas promovidas por medio de las operaciones del FIDA, se aumentaría el impacto a nivel nacional y se promovería la transformación rural.
15. **Calidad de los datos.** Aún queda mucho por hacer para mejorar la calidad y puntualidad de los datos derivados de los proyectos financiados por el FIDA. Aunque el Fondo va introduciendo sin cesar mejoras en el sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS), hay varios factores que siguen limitando la fiabilidad de los datos del RIMS. Entre ellos cabe destacar la falta de datos de referencia o su escasa solidez, y la calidad insuficiente de las encuestas del RIMS sobre el impacto, en las que a menudo no se contempla un grupo de control, de modo que la atribución se convierte en un gran problema. Por otra parte, los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos tienen que seguir mejorándose para garantizar que los datos sobre los efectos directos y el impacto se recopilen de forma más sistemática. Estos son algunos de los factores que limitan la capacidad del FIDA para medir con rigor el impacto en la pobreza rural.
16. Una cuestión relacionada con esto último es que las fuentes de los datos utilizados para algunos indicadores del RIDE (como los relativos al diálogo sobre políticas y la creación de asociaciones) se basan únicamente en "encuestas de clientes". Estas últimas son instrumentos útiles para reunir datos valiosos sobre las percepciones de los asociados en el plano nacional, pero su fiabilidad como método de informar sobre el desempeño respecto de esos indicadores fundamentales merece mayor reflexión. La IOE evalúa el desempeño del FIDA respecto de esos indicadores por medio de las evaluaciones de los programas en los países y, como ya se ha indicado, la dirección podría utilizar las calificaciones de la IOE para dar cuenta del desempeño en estas esferas.

17. **Evaluaciones del impacto.** En cuanto a las evaluaciones de impacto, la IOE acoge con satisfacción la iniciativa de evaluación del impacto emprendida por la dirección en el marco de la FIDA9. A este respecto, en consonancia con la Política de evaluación del FIDA y con la función que desempeñan las oficinas de evaluación en otras organizaciones multilaterales de desarrollo, y según lo convenido con la Junta Ejecutiva, la IOE introdujo en 2013 las evaluaciones del impacto como un nuevo producto. Hasta el momento la IOE ha completado una evaluación del impacto, realizada en Sri Lanka en 2013, ha emprendido este año una nueva en la India y está programando la tercera para 2015. En el futuro la IOE seguirá potenciando su labor en esta esfera. Es importante destacar que las evaluaciones del impacto independientes que realiza la IOE no forman parte de las evaluaciones del impacto que está llevando a cabo la dirección, y que los proyectos que la IOE ha seleccionado para ser evaluados no coinciden con los elegidos por la dirección.
18. Para la IOE el objetivo principal de esas evaluaciones es estimar el impacto de manera más cuantitativa, sin dejar por ello de prestar atención a los aspectos cualitativos de las operaciones del FIDA, y producir los datos empíricos que necesita para las evaluaciones de los programas en los países y otras evaluaciones de gran alcance que realizará poco después. Además, gracias a estas evaluaciones la IOE estará en mejores condiciones de sostener a la dirección del FIDA en la realización de sus propias evaluaciones del impacto.
19. En lo que se refiere a las evaluaciones del impacto realizadas por la dirección, la IOE examinó el borrador del manual sobre evaluación del impacto elaborado por la dirección a principios de este año y formuló extensas observaciones sobre el mismo. La IOE también examinará el informe de síntesis previsto acerca de las evaluaciones del impacto realizadas durante el período de la FIDA9, que la dirección tiene intención de elaborar hacia finales de 2015, y preparará una serie de observaciones escritas destinadas a la Junta. Por último, la segunda edición del manual de evaluación, que la IOE terminará de preparar a mediados de 2015, contendrá un capítulo dedicado a los principios y fundamentos metodológicos para llevar a cabo evaluaciones del impacto rigurosas. De esta forma se sentarán las bases para renovar el "acuerdo de armonización" celebrado entre la IOE y la dirección sobre los métodos y los procedimientos de evaluación independiente y de autoevaluación del FIDA, entre otros temas en lo relativo a la realización de evaluaciones del impacto.
20. **Observaciones finales.** Las observaciones formuladas en este informe versan sobre una serie de cuestiones que la IOE ha planteado varias veces en ediciones anteriores del RIDE y que no se han tratado adecuadamente en la edición de este año del informe. Las cuestiones son las siguientes: i) la estructura y la base metodológica del documento; ii) la inclusión de un indicador específico sobre la gestión de los conocimientos; iii) el uso de las calificaciones de la IOE para facilitar la compatibilidad entre el sistema de autoevaluación del FIDA y el sistema de evaluación independiente, y iv) varias cuestiones sistémicas a las que debe prestarse atención (como la eficiencia de las operaciones y la calidad de los datos). Por consiguiente se recomienda abordar estas cuestiones en el RIDE de 2015; la IOE está dispuesta a colaborar con la dirección en este sentido como y cuando sea necesario. Por último, en consonancia con la práctica seguida por la IOE en el ARRI, para facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje sería útil incluir al principio del informe un párrafo en el que aparezcan resumidas las observaciones principales de la IOE sobre la edición anterior y se describa de qué forma se han abordado.